

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Modelo de evaluación de política criminológica basado en  
los derechos humanos y su aplicación al caso mexicano**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

**María de las Mercedes Llamas Palomar**

DIRECTOR

**Carles Ramió Mata**

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DOCTORAL  
**MODELO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA CRIMINOLÓGICA BASADO EN  
LOS DERECHOS HUMANOS Y SU APLICACIÓN AL CASO MEXICANO**

Doctoranda

**MARÍA DE LAS MERCEDES LLAMAS PALOMAR**

Director de la Tesis

**DR. CARLES RAMIÓ MATA**  
**UNIVERSITAT POMPEU FABRA**

Madrid, 2016.

## **Agradecimientos**

A Dios.

A Jaime Andrés, eres mi motor en la vida, sin tu apoyo no habría logrado llegar hasta donde he llegado. Te agradezco todas las experiencias y momentos que hemos vivido juntos y que nos han hecho ser la mejor versión de nosotros mismos.

A mi Cayetano y mi Lorenzo... que son mi motivación y me invitan cada día a mejorarme y a exigirme; sin sus horas de sueño no habría logrado cumplir con este objetivo profesional.

A mis papás por darme la vida, cuidarme y educarme con los valores que hoy tengo, sin ustedes no sería la mujer, la esposa, la madre, la hija y la profesionalista que soy hoy.

A mi suegro y a Bonny por tener al hijo tan maravilloso que tienen y por siempre estar ahí para escucharnos, aconsejarnos y apoyarnos.

A mi tutor Carles Ramió por sus continuas palabras esperanzadoras y su invaluable apoyo académico.

Al gobierno mexicano que a través del CONACYT lograron que pudiera cristalizar mis sueños profesionales y familiares.

## CONTENIDO

### TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN EN INGLÉS</b> .....	<b>7</b>
<b>RESUMEN EN ESPAÑOL</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>16</b>
PROBLEMÁTICA Y RELEVANCIA DEL TEMA.....	17
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	19
<i>Objetivo General</i> .....	19
<i>Específicos</i> .....	20
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	20
HIPÓTESIS.....	20
METODOLOGÍA.....	20
<i>Obtención y Análisis de datos</i> .....	24
OBJETO DE ESTUDIO.....	25
<i>Dimensión espacial del objeto de estudio</i> .....	25
<i>Dimensión temporal del objeto de estudio</i> .....	28
MARCO TEÓRICO.....	28
<i>Antecedentes de estudios similares</i> .....	28
<i>Marco conceptual</i> .....	35
ESTRUCTURA DEL MODELO DE EVALUACIÓN.....	49
<i>Aspectos a evaluar</i> .....	51
SEMÁFORO DE OBSERVANCIA DE DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS. ....	55
GUÍA PARA APLICAR EL MODELO DE EVALUACIÓN Y OBTENER EL SEMÁFORO DE OBSERVANCIA DE DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS .....	58
<b>CAPÍTULO I. USO DE PRISIÓN</b> .....	<b>60</b>
I.1 PRISIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR (1.A).....	62
I.2 USO DE PRISIÓN COMO SENTENCIA (1.B).....	90
<b>CAPÍTULO II. PENAS MÁXIMAS</b> .....	<b>110</b>
II.1 PENA DE MUERTE (2.A).....	111
II.2 PRISIÓN VITALICIA (2.B).....	128
<b>CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DE SANCIONES</b> .....	<b>138</b>
III.1 GARANTÍAS PROCESALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL (3.A).....	138
III.2 MEDIDAS SUSTITUTIVAS DEL ENCARCELAMIENTO (3.B).....	161
<b>CAPÍTULO IV GESTIÓN PENITENCIARIA</b> .....	<b>171</b>
IV.1 INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL (4.A) .....	175
IV.2 CALIDAD DE VIDA DIGNA Y ADECUADA (4.B) .....	197
IV.3 DERECHO A LA SALUD (4.C) .....	211
IV.4 CONTACTO CON EL MUNDO EXTERIOR (4.D) .....	219
IV.5 CATEGORÍAS ESPECIALES .....	227
IV.6 TRATAMIENTO PARA LA REINSERCIÓN (4.F).....	236
<b>CAPÍTULO V. APLICACIÓN DEL MODELO DE EVALUACIÓN</b> .....	<b>243</b>
v.1 MÉXICO .....	243
v.2 SEMÁFORO DE OBSERVANCIA DE DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS MEXICANAS.....	364
v.3 INTERPRETACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA OBSERVANCIA DE LOS DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS MEXICANAS.....	367
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>373</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>378</b>
<b>ANEXOS:</b> .....	<b>403</b>

## **Lista de abreviaturas**

AI: Amnistía Internacional

D.F. Distrito Federal

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

CAFDH: Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos

CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CEDH: Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de los Derechos Humanos)

CEPT: Comité Europeo para la Prevención de la Tortura

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas de México

CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CoIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPBPPDP: Conjunto de principios básicos para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DADH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

DD.HH. derechos humanos

DNSP: Diagnóstico Nacional de los Derechos Humanos

DUDH: Declaración Universal de los derechos Humanos

ICPS: International Centre for Prison Studies

ILANUD: Instituto Latino de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

INEGI: Instituto Nacional de Geografía y Estadística

NU: Naciones Unidas

OADPRS: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

PBEFAF: Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

PBPPPPLA: Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas

PBTR: Principios Básicos de Tratamiento a los Reclusos

PIDCP: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

RMTR: Reglas mínimas para el Tratamiento de Reclusos

RPE: Reglas Penitenciarias Europeas

SPACE: Council of Europe Annual Statistics (por sus siglas en inglés)

SPT: Subcomité de Prevención de la Tortura de Naciones Unidas

UNODC: Departamento de Drogas y Crimen de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

## **RESUMEN EN INGLÉS**

**Title: Criminal policy model evaluation based on human rights and its application to the Mexican case.**

**Key words:** evaluation, criminal policy, compared policy, human rights, observance, violation, prison, sanctions, prison management.

### **Summary**

Public policy evaluation is a recent phenomenon; this procedure is as important as the formulation and implementation of policies. Since the seventies, criminal policy has based its actions on populist and politicized ideologies apart from evaluation; more than four decades of lack of systematized evaluation processes, which should constitute its daily praxis.

Because of this, the need of designing a criminal policy evaluation model arises, in order to be able to analyse government actions related to prevention and crime and criminals treatment. Human rights are essential when considering criminal justice policies, since nations tend to decrease their observance when imprisonment is performed.

### **Objective**

The main purpose of the research is to design a criminal policy evaluation model based on human rights observance that works as a standardized mechanism to internationally compare different penal intervention systems.

A pragmatic evaluation is proposed as the best way to value and analyse the oversight of human rights of the state criminal practices. Feinstein sets out that such evaluation includes freedom to choose the best methods: “The pragmatic public policies evaluation is not restricted to the use of just one method or approach: it rejects methodological fundamentalism, searching for the adequate method for the circumstances, with the proper rigor. It is also pragmatic since emphasizes the use of evaluation without taking it for granted and adopting an active paper to promote the dissemination and application of public policy evaluations”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Feinstein, «Evaluación pragmática de políticas públicas», 29.

The evaluation method involves a longitudinal pragmatic and retrospective study of compared criminal policy where the dependant variable is the human rights observance degree and the independent variables are the scale indicators.

Once the variables were chosen, these were converted into indicators. Each indicator has a detailed description of the possible results and they are assigned with a quantitative ordinal value (4,3,2,1 or 0), being 4 the most correct and 0 the least. Such quantitative values are added to conform the scores. In order to get the final score, such values should be weighed up.

For the correct application of the scale there is a guide that explains each of the steps that have to be followed, starting with how to assign a score and the mathematic processes needed to weigh and obtain the final score. Once all the quantitative results are finished, there is a semaphore that depending on the rank, expresses with colours, those outcomes.

## **Results**

The evaluation model is based on a scale that takes into account the human rights related with the criminal penal policies and more specifically with the criminal prosecution, use of sanctions and the execution of sentences; in other words the guarantees that a person has since their detention (if there is one), trial and extinction of sanction, and the use of different penalties.

As the scale application result, each topic is reflected in the criminal policy human rights observance semaphore, integrated by 77 different evaluations of 4 specific themes (1. Prison use, 2. Maximum penalties, 3. Establishment of sanctions and 4. Prison management) and their respective sub-themes.

As conventional semaphores, there are 3 different colours (green, yellow and red) that point out the human rights observance level; green indicates that criminal policies observe human rights, yellow denotes transition between compliance and non-compliance and red represents a violation of human rights.

After designing the evaluation model, it was applied to the Mexican case; a deep investigation about each of the 77 indicators was made, obtaining information from the government and from the bodies responsible for monitoring human rights with the following results:

Themes	Maximum score	Mexican score	Weighed score
1	37	10	6,7
2	20	11	13,7
3	40	11	6,8
4	95	19	5
Global weighed score			32

### Conclusions

The criminal policy assessment model is quite original; so far there are no methods that could evaluate the penal practices of a system based on human rights with quantitative and qualitative data which allows an easy and dynamic comparison between systems.

The model permits making compared criminal policy, decreasing subjectivity to the maximum using most of the times theoretical suppositions.

The assessment model exposes in a clear way the criminal praxis of a specific place, detecting the areas that need changes and improvements, and also the ones that are affirmatively evaluated. The didactic way of presenting it by the semaphore allows the results to be comprehensible for any person regardless of their academic and professional formation, facilitating interpretation and the future implementation of enhancements.

When applied to the Mexican case, the two hypotheses were proved: i. the Mexican penal regime frequently violates the human rights of those individuals that get in touch with the system and ii. México is non-observant in most of the evaluated themes.

The Mexican nation constantly infringes presumption of guilt, arresting before investigating, using constantly *arraigo* (pre-charge detention) and arbitrary detention. Prison is excessively used as a precautionary measure violating the principles of

reasonableness, proportionality and exceptionality. Likewise procedural warranties established by international law related to detention prior to conviction, are frequently contravened. Mexican system uses prison in an excessive and unreasonable manner; many criminal offences can cause prison and it is not restricted to the most serious ones tying in with a medium prison rate and with a high detainee-convicted proportion.

The Mexican nation meets the criteria of death penalty, which is legally forbidden and it is not used in any circumstances.

On the other hand, the penal system infringes life imprisonment international law. Life sentence is considered in just five different states; nevertheless, the maximum sentences constantly pass 40 years of prison with no parole benefits, what means a long life prison condemnation.

Mexican authorities constantly violate the prisoners rights related with processes, trials and daily life in prisons.

The Mexican system does not use alternative measures in a preferential way, even though are regulated by law, they represent less than 4% of all the sentences; prison is still the most applied one.

It is important to point out that although the design of the pragmatic evaluation model tries at all moment to decrease subjectivity to the minimum, it is not free of possible omissions, nevertheless, is necessary a proactive attitude in public policy evaluation areas.

## **RESUMEN EN ESPAÑOL**

**Título: Modelo de evaluación de política criminológica basado en los derechos humanos y su aplicación al caso mexicano.**

**Palabras clave:** evaluación, política criminológica, derechos humanos, política comparada, observancia, violación, prisión, sanciones, gestión penitenciaria.

### **Resumen**

La evaluación de las políticas públicas es un fenómeno reciente; este proceso de es tan importante como la formulación e implementación de las mismas. La política criminológica, desde los años setentas ha basado sus líneas de acción en ideologías populistas y politizadas lejos de la evaluación; carece desde hace ya más de 4 décadas de procesos sistematizados de evaluación los cuales deberían constituir su praxis cotidiana.

Es por ello que surge la necesidad de diseñar un modelo de evaluación de las políticas criminológicas para poder estar así en condiciones de analizar las acciones llevadas a cabo por un gobierno relacionadas con la prevención y el tratamiento del crimen y de los sujetos antisociales. Los derechos humanos son un aspecto fundamental a considerar cuando se analizan las políticas relacionadas con el sistema de justicia penal, toda vez que el estado tiende a disminuir su observancia cuando se llevan a cabo medidas privativas de libertad.

### **Objetivo**

El objetivo de la investigación reside en diseñar un modelo de evaluación de las políticas criminológicas penales basado en la observancia<sup>2</sup> de los derechos humanos, el cual funcione como un mecanismo estandarizado para comparar los diferentes sistemas de intervención penal a nivel internacional.

Para lo anterior es necesario establecer la forma idónea de valorar y analizar las prácticas criminológicas de un estado a la luz de los derechos humanos por lo que propone una evaluación pragmática, la cual según Feinstein se basa en la libertad de elegir los métodos más adecuados para hacerlo: “La evaluación pragmática de políticas

---

<sup>2</sup> Cumplimiento exacto y puntual de lo que se manda ejecutar, como una ley, un estatuto o una regla. (Diccionario de la Real Academia Española)

públicas no se limita a preconizar la utilización de un solo método o enfoque; rechaza el fundamentalismo metodológico buscando, en cambio, el método adecuado a las circunstancias, alineándose con el principio del rigor apropiado. También es pragmática porque enfatiza el uso de la evaluación, sin darlo por descontado y adoptando un papel activo para promover la difusión y aplicación de las evaluaciones de políticas públicas”<sup>3</sup>.

El método de evaluación implica un estudio pragmático longitudinal retrospectivo de política criminológica comparada en donde la variable dependiente lo constituye el grado de observancia de DD.HH. y la variables independientes los diferentes indicadores de la escala.

Una vez elegidas las variables, éstas a su vez se convierten en indicadores. Lo anterior se logra por medio de la descripción específica de los posibles resultados de cada indicador a la cual se le asigna un valor cuantitativo ordinal. Cada indicador puede tener hasta 5 posibles resultados los cuales son traducidos en notas (4,3,2,1,0), siendo 4 el más correcto; dichos valores cuantitativos se suman hasta conformar las diferentes calificaciones. Ya obtenidas todas éstas, se ponderan para determinar la nota final.

De forma simultánea se diseñó una guía para la correcta aplicación de la escala, la cual detalla los pasos a seguir empezando por como asignar una nota así como los procesos matemáticos necesarios para ponderar y obtener la nota final. Una vez obtenidos todos los resultados cuantitativos, se procede a asignar el color del semáforo de acuerdo a los rangos establecidos.

## **Resultados**

El modelo de evaluación está constituido por una escala que toma en cuenta los DD.HH. relacionados con las políticas criminológicas penales y se centra más específicamente en el enjuiciamiento penal, uso de las penas y ejecución de la pena de prisión; es decir las garantías con las que cuentan las personas desde su aprehensión (si es que existe), juicio y cumplimiento de la pena, así como el uso de las diferentes sanciones.

Como resultado final de la aplicación de la escala, cada tema y subtema se refleja en un

---

<sup>3</sup> Feinstein, «Evaluación pragmática de políticas públicas», 29.

semáforo de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas integrado por 77 diferentes evaluaciones (indicadores y subindicadores) de 4 temas específicos (1. uso de prisión, 2. penas máximas, 3. determinación de sanciones y 4. gestión penitenciaria) así como sus subtemas. En un primer resultado el semáforo indica la situación global de un país con una nota específica (resultado final) y posteriormente calificaciones distintas de acuerdo a los temas y subtemas.

Como en los semáforos convencionales, existen 3 colores distintos (verde, amarillo y rojo) que señalan el nivel de observancia de los DD.HH.; el verde indica que las políticas criminológicas en el lugar evaluado van acorde a los DD.HH., por su parte el amarillo un tránsito entre el cumplimiento y el incumplimiento y el rojo una inobservancia de DD.HH.

Una vez diseñado el método de evaluación, se procedió a aplicarlo al caso mexicano, para lo cual se realizó una investigación exhaustiva de cada uno de los 77 indicadores obteniendo información de las diferentes instancias gubernamentales y de organismos encargados de velar por los derechos humanos, obteniendo los siguientes resultados:

Temas	Nota máxima	Nota México	Nota ponderada
1	37	10	6,7
2	20	11	13,7
3	40	11	6,8
4	95	19	5
Nota ponderada global			32

### Conclusiones

La riqueza del modelo de evaluación de política criminológica, reside en la originalidad de la misma ya que a la fecha no existen métodos que puedan evaluar las prácticas penales de un sistema y los derechos humanos de las mismas con resultados cualitativos y cuantitativos los cuales permiten un dinámico y fácil cotejo entre diferentes sistemas. Aunado a lo anterior, el modelo permite llevar a cabo una política criminológica comparada reduciendo la subjetividad al máximo posible haciendo uso en su mayoría de presupuestos teóricos.

El modelo de evaluación expone de forma clara y expresa la praxis criminológica de un determinado lugar detectando las áreas que requieren de cambios y mejoras, así como de las que, en su caso, son evaluadas positivamente y por lo tanto son garantes de los DD.HH. Su forma didáctica de presentarlo a través del semáforo permite que los resultados sean comprensibles para cualquier persona independientemente de su formación académica o profesional, es por ello que facilita la interpretación de los mismos así como la posible futura implementación de mejoras.

Al aplicar el modelo de evaluación al caso mexicano se comprueban las dos hipótesis planteadas en un principio: i. el sistema de intervención penal de México transgrede frecuentemente la los DD.HH. de las personas que entran en contacto con dicho sistema y ii. México es inobservante en la mayor parte de los temas evaluados.

El estado mexicano viola continuamente la presunción de inocencia deteniendo antes de investigar, utilizando continuamente la figura del arraigo y ejerciendo detenciones arbitrarias. La prisión como medida cautelar es utilizada en exceso violando los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y razonabilidad. De igual forma se incumplen con las garantías procesales establecidas por el derecho internacional relacionadas al uso de la prisión preventiva. El sistema mexicano utiliza la prisión de una forma desmedida y desproporcionada; los delitos por los que se dicta son múltiples y no se limita a los de mayor gravedad lo que se relaciona con una mediana tasa de encarcelamiento así como una alta proporción de presos-condenados.

El estado mexicano es observante en lo relativo a la pena de muerte, ésta se encuentra prohibida legalmente y no se lleva a cabo en ninguna de sus formas y bajo ningún supuesto.

El sistema penal mexicano contraviene lo establecido por la normatividad internacional en cuanto a la prisión vitalicia, la cual solo está contemplada en 5 entidades federativas, sin embargo, los plazos máximos son tales que por diferentes delitos se pueden recibir sentencias de más de 40 años sin la posibilidad de obtener beneficios de libertad anticipada, lo que implica de facto una vida en prisión.

Las autoridades mexicanas violan constantemente los derechos de los detenidos

relacionados con su proceso y juicio, así como todo lo relacionado con el sistema penitenciario.

Por lo que se refiere a las medidas sustitutivas del encarcelamiento, el sistema penal mexicano sigue dando preferencia y una casi exclusividad a la pena de prisión, habiendo muy pocos casos de medidas alternas (menos del 4%) aún y cuando la ley si las contempla.

Por último no se omite manifestar que el diseño del modelo pragmático de evaluación, aunque intenta en todo momento reducir la subjetividad al mínimo, no está exento de posibles omisiones, sin embargo, se considera necesaria la actitud propositiva en las áreas de evaluación de políticas actuales.

## INTRODUCCIÓN

La globalización ha provocado que durante las últimas décadas, el mundo se encuentre inmerso en un constante flujo de intercambio de información, personas y productos basado en el libre comercio y las fuerzas del mercado. La información, gracias a la tecnología, es cada vez más accesible y las fronteras parecieran difuminarse ante ella.

Al igual que la economía, la vida política y social de los países tienden a globalizarse; la ideología, la cultura, la identidad, las relaciones sociales, la comunicación, y hasta las políticas públicas se alimentan de un continuo intercambio y exportación de medidas que son aceptadas o que han funcionado en diferentes lugares.

Las políticas criminológicas no están exentas de los estragos de la globalización. La tendencia general ha evolucionado de la inclusión de los marginados, pobres, adictos e inadaptados a la exclusión total. Dicha tendencia es liderada por países neoliberales como Estados Unidos de América (EE. UU.) e Inglaterra pero es contrarrestada por organizaciones que luchan continuamente por los derechos humanos (DD.HH.), la dignidad, la inclusión y la igualdad.

Las políticas criminológicas de hoy en día presentan falta de racionalidad, elevados niveles de punitividad y represión, y ausencia de una adecuada cultura de evaluación. Dejan a un lado la experiencia empírica, la opinión de los investigadores y por lo tanto la evaluación de las mismas; por el contrario sus líneas de acción están basadas en intereses electorales (populismo punitivo) y en intereses mediáticos.

Actualmente la reforma penal está en todas las agendas de todos los países occidentales; los países escandinavos han modificado sus leyes y creado nuevas sanciones, Suecia y Finlandia han replanteado su sistema tomando como eje central el respeto a los DD.HH.; los europeos occidentales han adoptado nuevas directrices de sistemas procesales, negociación de sentencias, monitores electrónicos, *day fines* (multas y sanciones de acuerdo al ingreso y situación especial del victimario), y servicio a la comunidad; en EE.UU. ha habido modificación de leyes y políticas para reducir la discrecionalidad de jueces y para endurecer las penas; por su parte Inglaterra y Australia tienden a seguir el patrón de punitividad de EE.UU. Y así como ellos, muchos otros países se han visto

influenciados por presiones políticas del populismo punitivo.<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta estas premisas, esta investigación pretende establecer el grado de observancia de los DD.HH. de las personas que se encuentran en contacto con el sistema penal. Se iniciará estableciendo la problemática y relevancia del tema, objetivos de la presente investigación, preguntas, hipótesis y metodología. En una segunda parte se presentan estudios e investigaciones realizadas por diferentes académicos y expertos en el tema con el objeto de explorar qué se conoce sobre el tema y desde dónde se debe partir. Así mismo se desarrolla el marco teórico conceptual teniendo en cuenta tópicos como el castigo y el control social y la historia de cómo se han gestado y llevado a cabo las políticas no basadas en el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Seguido de esto, se desarrolla una propuesta de evaluación la cual se traduce en una escala para medir el grado de observancia de los DD.HH. de las políticas criminológicas a través de cuatro indicadores. Posteriormente se pretende aplicar la escala evaluando lo anteriormente mencionado en el caso específico de México.

## **PROBLEMÁTICA Y RELEVANCIA DEL TEMA**

“La evaluación de la acción pública y más específicamente de las políticas públicas, es un fenómeno reciente... el nacimiento de la evaluación como campo de estudio dentro del enfoque de políticas públicas, no es una realidad hasta que las acciones públicas se alejan de la improvisación y de ser una respuesta, acciones reactivas a problemas acuciantes y se plantean con vocación anticipativa y ordenada, como políticas para resolver problemas definidos desde el ámbito público”<sup>5</sup>

Por su parte, Von Liszt define a la política criminológica como el contenido sistemático de principios garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena, según los cuales el estado ha de emprender la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus instituciones penales.

Si la política criminológica en realidad se basa en la investigación científica, como la definición anterior lo menciona, entonces dicha política utilizaría necesariamente la

---

<sup>4</sup> Proceso mediante el cual los principales partidos políticos compiten entre ellos para ser “tough on crime”. Se asocia generalmente a la percepción social de que el crimen está fuera de control y tiende a manifestarse en las elecciones con políticas de mano dura que proponen un mayor uso de prisión por más tiempo. It leads to the pursuit of penal policies designed to win votes rather than reduce crime or promote justice. Término inventado por Bottoms en 1995.

<sup>5</sup> Martínez, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, 215.

evaluación de forma obligada y como parte de su praxis cotidiana y habitual.

Sin embargo, desde los setentas, con el abandono de medidas basadas en un estado benefactor y con el paso al populismo punitivo, las políticas criminológicas han basado sus líneas de acción en ideologías populares y politizadas lejos de la investigación científica y por lo tanto de la evaluación.

Coincidente con lo anterior y como Bañón lo menciona, “el concepto y la práctica de la evaluación están íntimamente vinculadas a la construcción y puesta en cuestión del Estado bienestar”<sup>6</sup>, y es justo en los setentas cuando la realidad criminológica se aleja de este modelo de estado.

Es por ello que las acciones criminológicas carecen desde hace ya más de 4 décadas de procesos sistematizados de evaluación los cuales deberían ser el eje rector de dichas acciones.

Por otro lado, David Garland, uno de los teóricos más influyentes en temas de control y castigo, explica que tanto EE. UU. como Gran Bretaña han tenido cada vez más una política criminológica con un endurecimiento generalizado y sugiere que los países occidentales al tener las mismas transformaciones sociales y políticas que dichos países, irían adoptando cada vez más sistemas de justicia más rigoristas, con diseños y prácticas homogéneas. En lo particular se considera que es un hecho que los países se están dirigiendo hacia prácticas similares pero que distan mucho de ser homogéneas.

Desde principios de los años setentas EE. UU. ha llevado a cabo política criminológicas basadas en la exclusión de los desviados, entre ellos los pobres y marginados y con medidas tendientes a la represión y poco menos hacia la prevención.

*Tough on crime*, es la política criminológica surgida en EE. UU. que utiliza el castigo como respuesta ante el crimen. Esta política surge a finales de los 60's como una forma de contrarrestar los efectos de un movimiento llamado “*Civil Rights*” por parte de los Republicanos quienes criminalizaron conductas que en el fondo no eran más que disidencia política. *Zero tolerance, 3 strikes and you are out, truth in sentencing, quality of life policing, entre otras*, son ejemplos de las diferentes medidas llevadas a cabo por el gobierno para excluir y castigar a los disidentes, pobres y marginados.

---

<sup>6</sup> Martínez, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, 216.

Lo anterior ha permeado en las políticas de todo el mundo constituyendo un factor de riesgo relacionado al aumento de la población penitenciaria a nivel internacional (para dimensionar dicho problema puede consultarse el subtema 1.b.).

Aunque la efectividad de las penas de prisión, no es objeto directo de la investigación, se considera pertinente mencionar brevemente algunos de los estudios que corroboran su ineficacia. José Cid, realizó un análisis comparativo de reincidencia entre la pena de prisión y la suspensión de la pena<sup>7</sup>, haciendo un *follow up* de 8 años a dos grupos de personas, el primero condenado a pena de prisión y el segundo a suspensión de la pena, con el objeto de determinar si la condena a prisión incrementa el riesgo de reincidencia, llegando a la conclusión que las personas que son encarceladas tienen un mayor riesgo de reincidencia de las que no lo son. Estudios anteriores pero similares han sido realizados por Spohny Holleran en el 2002, Kiliyas, Aebi y Ribeaud en el 2000 y Petersilia y Turner en 1986, solo por mencionar algunos. Todos llegando a la conclusión de que la pena de prisión incrementa significativamente la probabilidad de reincidencia.

Se considera que el tema escogido es sumamente importante dentro de la vida pública de un país. El estado tiene el deber de velar por la seguridad de todos los ciudadanos pero debe de igual forma buscar las estrategias que dentro del marco de los DD.HH. incluya a la totalidad de ellos, para ello se requiere de una evaluación continua de sus prácticas.

En el siguiente apartado se definirán los objetivos de la investigación así como las preguntas de investigación.

## **OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **Objetivo General**

- Diseñar un modelo de evaluación de las políticas criminológicas penales basado en la observancia de los derechos humanos, el cual funcione como un mecanismo estandarizado para comparar los diferentes sistemas de intervención penal a nivel internacional.

---

<sup>7</sup> José Cid Moliné, “¿Es La Prisión Criminógena? Un Análisis Comparativo De Reincidencia Entre La Pena De Prisión y La Suspensión De La Pena),” *Revista De Derecho Penal y Criminología* 2, no. 19 (2007): 427–456.

## **Específicos**

-Desarrollar una escala que a través de indicadores determine la observancia de los DD.HH. de las políticas criminológicas.

-Desarrollar un semáforo de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas

-Aplicar la escala de observancia de los DD.HH. en el caso específico de México para así poder determinar su grado de observancia/inobservancia de DD.HH.

-Determinar el semáforo global y específico de la observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas en México.

## **PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

¿Cuáles son los indicadores necesarios para evaluar la política criminológica?

¿Cómo se integra un modelo de evaluación de la política criminológica?

¿Cómo se integra el semáforo de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas penales en el caso mexicano?

¿Qué tan respetuoso/violatorio es el sistema de justicia mexicano en cuanto a las políticas criminológicas penales se refiere?

## **HIPÓTESIS**

1. El sistema de intervención penal de México, transgrede frecuentemente la observancia de los derechos humanos de las personas que entran en contacto con dicho sistema.
2. México es inobservante en la mayor parte de los temas de la escala de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas, lo que se traducirá en que el resultado del semáforo sea primordialmente color rojo.

## **METODOLOGÍA**

Con la finalidad de comprobar las hipótesis, es necesario establecer la forma idónea de valorar y analizar las prácticas criminológicas de un estado a la luz de los derechos humanos. Para ello se propone una evaluación pragmática, la cual según Feinstein se basa en la libertad de elegir los métodos más adecuados para hacerlo: “La evaluación pragmática de políticas públicas no se limita a preconizar la utilización de un solo

método o enfoque; rechaza el fundamentalismo metodológico buscando, en cambio, el método adecuado a las circunstancias, alineándose con el principio del rigor apropiado. También es pragmática porque enfatiza el uso de la evaluación, sin darlo por descontado y adoptando un papel activo para promover la difusión y aplicación de las evaluaciones de políticas públicas”<sup>8</sup>.

Para que cumpla con lo antes mencionado, Feinstein propone que la evaluación pragmática debe incluir fines (por qué evaluar), agentes (quién evalúa), objeto (qué evaluar), momento (cuándo evaluar), método (cómo evaluar), entre otros, por lo que a continuación se desarrolla lo mencionado.

En cuanto al primer punto, se considera esencial tener en mente que se necesita conocer la realidad de la política criminológica de un determinado lugar para así estar en condiciones de proponer medidas y acciones que sean más observantes de DD.HH. La escala de evaluación permitirá presentar de forma concisa las áreas que no son observantes de DDHH y que requieren de modificaciones, así como las que si contemplan los DDHH dentro de sus prácticas y por lo tanto se consideran correctas, sin ser propuestas para cambio alguno.

Por lo que corresponde a los agentes, el modelo propuesto de evaluación debe ser llevado a cabo por expertos en el tema ya que se requiere de conocimientos de las leyes, de las prácticas y de los resultados de las políticas criminológicas y en general de todo el sistema a evaluar. Según Feinstein este tipo de evaluadores serían independientes. En el caso de la aplicación del modelo de evaluación a México que se presenta en esta investigación se realizó de forma independiente, sin embargo, la objetividad de los indicadores de la escala de evaluación permite que ésta pueda ser llevada a cabo desde el gobierno lo que implicaría entonces una autoevaluación, si fuera así tanto el proceso de divulgación de resultados como el de implementación de mejoras podría verse simplificado.

En cuanto al método de evaluación, la escala se basa en su mayoría en parámetros prototipo del deber ser, normas disposiciones, jurisprudencia y opiniones de autoridades relacionadas a los DD.HH., lo que permite una mayor aproximación a la objetividad deseada. A falta de pronunciamientos específicos teóricos, el modelo se integra por

---

<sup>8</sup> Feinstein, «Evaluación pragmática de políticas públicas», 29.

situaciones reales existentes tomando como base comparativa a los sistemas con mejores prácticas criminológicas.

La metodología propuesta es un estudio pragmático longitudinal retrospectivo de política criminológica comparada en donde la variable dependiente lo constituye el grado de observancia de DD.HH. y la variables independientes los diferentes indicadores de la escala (uso de prisión, penas máximas, determinación de sanciones y gestión penitenciaria)

En cuanto al objeto a evaluar, los indicadores posibles a evaluar son tan extensos como el sistema mismo por lo que es necesaria una selección de los mismos. Para ello se seleccionan todos aquellos relacionados con el sistema penal, acotando de forma más específica a aquellos que estén relacionados desde la aprehensión de un sujeto hasta su liberación, ya que se considera que son estos los momentos más vulnerables de violaciones de DD.HH. Para lo anterior es necesario establecer indicadores que puedan exponer de forma clara las deficiencias o aspectos positivos de una política criminológica para así los diferentes países que lleven a cabo el modelo de evaluación, puedan poner en práctica sistemas de intervención y mejora de la políticas públicas relacionadas con el tema. Dichos indicadores podrían reducirse en cuatro grandes temas: uso de prisión, penas máximas, determinación de sanciones y gestión penitenciaria, los cuales a su vez se dividen en 12 subtemas y en 77 diferentes indicadores o subindicadores, los cuales se encuentran debidamente fundamentados a lo largo de la presente investigación.

Feinstein argumenta que una evaluación centrada en los resultados últimos de las políticas públicas debe estar complementado por una evaluación de procesos, debido a que los primeros no siempre son atribuibles a determinadas intervenciones. En el modelo de evaluación propuesto se mezclan ambos tipos. Los temas de uso de prisión y penas máximas están más relacionados a una evaluación de impacto, mientras que determinación de sanciones y gestión penitenciaria a una evaluación de procesos.

En lo relativo al momento idóneo para evaluar, se considera que la evaluación puede ser llevada a cabo en el momento elegido por los agentes ya que no se evalúa una política pública en particular, sino el resultado de todas la políticas criminológicas. Lo que si es necesario tener en cuenta es que si se pretende comparar dos sistemas a través del

modelo propuesto, es importante hacerlo de forma simultánea.

Por lo que se refiere a cómo evaluar, lo que se propone es que una vez elegidas las variables, éstas a su vez se conviertan en indicadores. Lo anterior se logra por medio de la descripción específica de los posibles resultados de cada indicador a la cual se le asignará un valor cuantitativo ordinal. Cada indicador podrá tener hasta 5 posibles resultados los cuales serán traducidos en notas (4,3,2,1,0), siendo 4 el más correcto; dichos valores cuantitativos se irán sumando hasta conformar las diferentes calificaciones. Ya obtenidas todas éstas, se ponderarán para determinar la nota final.

La riqueza del modelo de evaluación propuesto, reside en la originalidad de la misma ya que a la fecha no existen métodos que puedan evaluar las prácticas penales de un sistema y los derechos humanos de las mismas. Aunado a lo anterior, el modelo permite llevar a cabo una política criminológica comparada reduciendo la subjetividad al máximo posible haciendo uso en su mayoría de presupuestos teóricos.

La política criminológica comparada, no es algo nuevo y data desde 1964 con el International Center for Comparative Criminology; actualmente existen cuerpos internacionales que la fomentan como Naciones Unidas (NU) o el Consejo de Europa . Asimismo los gobiernos individuales también la llevan a cabo, sin embargo como Brodeur lo menciona, lo que principalmente existe son estudios individuales juxtaponidos que describen la situación penal de un país, en lugar de hacer un *cross-examination* que explique diferencias y similitudes. De aquí la necesidad de crear mecanismos comunes y procedimientos estandarizados para medir y comparar.

Con el afán de estar en condiciones de establecer comparaciones internacionales, se propone la creación de una escala la cual basará la comparación de las políticas criminológicas en los derechos fundamentales de las personas que están en contacto con el sistema penal. La escala contendrá cuatro temas diferentes a evaluar:

**Tabla 1. Temas y subtemas a evaluar**

<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>
<b>1. Uso de prisión</b>	1.a Uso de prisión como medida cautelar
	1.b Uso de prisión como sentencia
<b>2. Penas máximas</b>	2.a Pena de muerte
	2.b Prisión vitalicia
<b>3. Determinación de sanciones</b>	3.a Garantías procesales y protección judicial
	3.b Medidas sustitutivas del encarcelamiento
<b>4. Gestión penitenciaria</b>	4.a Integridad física y moral

4.b Calidad de vida digna y adecuada  
4.c Salud  
4.d Contacto con el exterior  
4.e Categorías especiales  
4.f Tratamiento para la reinserción

Por otro lado, es muy importante mencionar y hacer diferencia entre lo que llamaría Josep Tamarit a los sistemas jurídicos “*on the books*” y sistemas “*in action*”. Las previsiones legales abstractas pueden diferir mucho con la realidad; existen los casos en que la dureza punitiva abstracta es muy fuerte pero que el grado de selectividad por parte del sistema es débil. Se tomarán en cuenta las leyes pero no como punto central de discusión y comparación, sino que se hará mayor énfasis a lo que realmente sucede en la práctica.

### **Obtención y Análisis de datos**

Existen diferentes organizaciones que ofrecen información internacional en cuanto al crimen y sus tendencias:

-*United Nations Crime Surveys*: Desde 1970, el departamento de Drogas y Crimen de Naciones Unidas (UNODC), ha realizado y recopilado encuestas relacionadas con el crimen de los Estados Miembros. La metodología para la recopilación de datos es de las más fiable pues Naciones Unidas envía cuestionarios a oficiales especializados en ello a cada uno de los estados, quienes con el apoyo de los gobiernos, de los empleados de la policía y de las instituciones del sistema de justicia, lleva a cabo la recolección de información.

-Otros organismos internacionales como: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), Consejo de Europa (i. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*. ii. *Council of Europe Annual Statistics (SPACE)*)

-ONG's internacionales como Amnistía Internacional (AI), entre otras, así como organismos privados que se dedican a estudiar estos temas (*International Centre for Prison Studies (ICPS)*, *Centre for U.S.-Mexican Studies*, *American Jail Association*, *American Civil Liberties Union*, y *Rethinking crime*, sólo por mencionar algunos). Es importante resaltar al primero de los mencionados el ICPS pues la mayor parte de la información actualmente dentro de los investigadores del área de políticas criminológicas, obtienen datos de dicho centro, sobre todo en cuanto a uso de prisión se

refiere.

-En cuanto a los datos específicos de México se hará uso de la información brindada por: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), así como los órganos de gobierno de las diferentes entidades federativas de los cuales dependen los sistemas penitenciarios. Para esto último se hará uso de solicitudes de acceso a la información de los diferentes institutos de transparencia.

Una vez establecida la escala de evaluación ésta se aplicará al caso concreto de México. A continuación se justifica por que la elección de dicho país así como la dimensión temporal del estudio del mismo.

## **OBJETO DE ESTUDIO**

### **Dimensión espacial del objeto de estudio**

México en los últimos años ha endurecido sus políticas represivas, sobre todo en cuanto a lo que la lucha contra el narcotráfico se refiere; ha sido tal la fuerza represiva que según fuentes oficiales de 2006-2012 más de 95.600 víctimas de homicidio perdieron la vida, mientras que medios de comunicación e investigadores afirman que son más de 130.000. Asimismo este país se ha visto influenciado por las políticas de EE.UU., por lo que cada vez más sus políticas se desarrollan en líneas basadas en la Tolerancia cero y en el Derecho penal del enemigo.

De acuerdo a lo establecido por Eduardo Lozano en su libro *Manual de Política Criminal y Criminológica*, las características operativas del sistema penal mexicano son las siguientes<sup>9</sup>:

-“Las normas institucionalizadoras se cumplen en medida mínima,... el sistema atrapa a un bajísimo porcentaje de personas que, conforme a esas normas, debería criminalizar.” La impunidad en México es una constante diaria que alcanza cifras de hasta el 98%, el sistema judicial dista mucho de ser eficaz y eficiente, de 100 delitos que se cometen únicamente 2 son sancionados. Otro ejemplos de lo anterior, lo constituye la eficacia policial; para atrapar a 100 delincuentes en el estado de Washington se requieren de 14

---

<sup>9</sup> Eduardo Lozano Tovar, *Manual de política criminal y criminológica* (Porrúa, 2007).

policías, en Londres 18, en Roma 21, en Madrid 35, mientras que en la ciudad de México se necesitan de 1295 efectivos, cifra irreal y penosa pero muy descriptiva.<sup>10</sup>

- “El sistema cuesta un gran número de vidas humanas (de personas ajenas al mismo y de personal propio del sistema)...” La última cifra difundida por los medios de comunicación en cuanto a muertos en el sexenio de Felipe Calderón es de 130.000 aproximadamente; civiles, militares, policías, mujeres, niños, y primordialmente hombres jóvenes han muerto en una lucha encabezada por el gobierno. Situación que ha seguido la misma inercia durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

-“ Las personas que son criminalizadas o punidas por acción para institucional son todas, o casi todas, pertenecientes a estratos sociales inferiores económicamente o disidentes políticos en determinados regímenes”. La mayoría de las personas que se encuentran en prisión son hombres jóvenes con bajos recursos económicos-sociales acusados por delitos patrimoniales específicamente de robos de baja cuantía. Según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), las ocupaciones laborales tanto de procesados como de sentenciados del fuero común, registrados en el 2011, eran en su mayoría antes de entrar a prisión, artesanos y obreros, comerciantes, trabajadores agropecuarios y ambulantes; el 13% no contaba con trabajo alguno y únicamente el 24% de los reos contaban con trabajos como: profesionistas (el INEGI así lo clasifica), directivos, supervisores, coordinadores administrativos, técnicos y trabajadores de la educación.<sup>11</sup>

-“ El sistema penal tampoco respeta a las personas que integran sus segmentos, pues no fomenta en ellas las virtudes que la sociedad proclama- o al menos, que los medios masivos de comunicación pretenden difundir-, y ni se interesa por su integridad física y psíquica.” Para comprobar lo anterior basta con revisar las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las cuales presentan como una constante violaciones y vejaciones así como los tratos inhumanos y degradantes, ejercidos por servidores públicos encargados de procurar e impartir la justicia. Aunado a lo anterior, en las prisiones la corrupción, la extorsión, el cohecho, son los anti valores que se reproducen diariamente.

-“ El sistema mismo no es racional: programa la criminalización de prácticamente toda

---

<sup>10</sup> Pedro José Peñaloza, *¿Castigo sin prevención?: la crisis del modelo de seguridad pública en México* (Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2007), 93.

<sup>11</sup> Datos propios obtenidos a partir de información del INEGI [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), consultada el día 10 de abril de 2013.

la sociedad –todas las personas- y dispone de medios para hacerlo con una minoría que seleccione entre los más vulnerables”. En teoría la ley es igual para todos y se debe de aplicar sin discriminación alguna, sin embargo, pareciera que la justicia tiene siempre un precio y que únicamente las personas que no pueden pagarla, son las que merecen penas privativas de libertad.

Aunado a lo anterior al Estado Mexicano, le cuesta la manutención (alimentos, medicinas, salarios, energía eléctrica, indumentaria, uniformes, mantenimiento, etc.) un aproximado de \$140 al día por interno; en cuanto a la investigación durante el proceso penal, cada una cuesta \$4.330; el costo de cada juicio es de \$14.500; la defensa pública y el trabajo social es de \$541,83 (tomando en cuenta que el 50% de los internos procesados tiene un defensor público) y la pérdida de cotizaciones a la seguridad social es de \$,97 por detenido por día.<sup>12</sup>

En junio de 2012, la población reclusa era de 237,580 y considerando únicamente los gastos que se generan diariamente, el costo para el Estado por la totalidad de los internos al día, es de 33 millones y medio de pesos, lo que equivale a dos millones de euros. Lo anterior sin calcular: aspectos complicados de medir, la diferencia de costos por fuero, ni el aumento que pudiera suponer la inflación desde el 2005, por lo que el costo real por interno es mayor que el presentado.

33 millones y medio de pesos diarios, 12 mil millones de pesos anuales (730 millones de euros), es lo que gasta el estado en una pena que aparte de su probada ineficacia tanto para la prevención del delito como para la reinserción, causa en los internos así como en las familias efectos permanentes y negativos.

Por otro lado, México de entre 50 países encuestados por el International Crime Victims Surveys (ICVS), es el país en el que los ciudadanos más prefieren que se castigue a los delincuentes con pena de prisión. Esto quiere decir que la opinión pública generalizada optaría por privar de la libertad a las personas que resultasen culpables de un delito, sin importar la naturaleza del mismo.

En conclusión el sistema de justicia mexicano se caracteriza por ser altamente impune y corrupto; es un sistema represivo que provoca directa a indirectamente altos niveles de

---

<sup>12</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, *¿Cuánto Cuesta La Prisión Sin Condena? Costos Económicos y Sociales de La Prisión Preventiva En México*, Open Society Justice Initiative (México, 2009).

violencia resultando en muchos casos en homicidios; criminaliza la pobreza y a los sectores más desfavorecidos; constantemente viola los DD.HH. de sus ciudadanos; cuenta con políticas que destinan muchos recursos económicos a medidas represivas como la prisión y su sociedad prefiere dicha pena sobre las demás.

Todas estas características apuntan a un sistema que no está en observancia a los estándares internacionales de DD.HH. en cuanto a políticas criminológicas se refiere. Es por ello que se considera que el caso mexicano puede constituir un objeto de estudio idóneo para ser evaluado en sus formas de actuar y de proceder.

### **Dimensión temporal del objeto de estudio**

Para que la presente investigación sea factible se propone que al aplicar la escala de observancia de DD.HH. se delimite un periodo establecido de tiempo sujeto a evaluación.

Por los avances tecnológicos que ha habido desde finales del siglo pasado hasta nuestros días, algunos países ofrecen información sistematizada desde los ochentas, mientras que otros desde los noventas. Desde que las políticas criminológicas excluyentes y por lo tanto violatorias de DD.HH., comenzaron a desarrollarse desde finales de los setentas, se tiene el objetivo de utilizar información desde los ochentas hasta nuestros días poniendo especial atención en la última década (NU cuando establece políticas criminológicas comparadas con frecuencia solicita a los diferentes países información sobre los últimos 10 años). Sin embargo, lo anterior dependerá no del objetivo de la autora sino de la información disponible de acuerdo a cada caso en específico.

## **MARCO TEÓRICO**

### **Antecedentes de estudios similares**

A lo largo de este apartado se presentan diferentes estudios que toman en cuenta variables relacionadas con el tema de investigación:

Beckett y Western<sup>13</sup> fueron pioneros en relacionar el grado de bienestar con la tasa de encarcelamiento, realizando estudios en 35 estados de EE. UU. Dichos investigadores centraron su estudio en el grado de inclusión o exclusión de cada uno de los lugares

---

<sup>13</sup> Beckett and Western, "Governing Social Marginality Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy," *Punishment & Society The International Journal of Penology* 3, no. 1 (n.d.): 43–59, doi:10.1177/14624740122228249.

estudiados de acuerdo al grado de bienestar proporcionado a sus ciudadanos. La variable dependiente lo constituye la tasa de encarcelamiento y la independiente el estado bienestar incluyendo las medidas del estado que invierten en ayuda a familias con hijos dependientes, seguro de desempleo, ingreso suplementario de seguridad y ayuda médica. También incluyeron en PIB estatal, la tasa de desempleo, tasa de pobreza y población urbana. Los resultados demostraron que la relación negativa entre Estado bienestar y la tasa de encarcelamiento creció durante el tiempo a finales de los ochentas y hasta mediados de los noventas. También encontraron que existía una relación estadística significativa y positiva entre la tasa de encarcelamiento y la proporción de población negra e hispana. A consecuencia de lo anterior, los estados con mayores grados de bienestar tienen menor tasa de encarcelamiento y viceversa los excluyentes.

De igual forma en 2005, David Downes y Kristine Hansen<sup>14</sup> estudiando a 18 países de la OCDE, llegaron a conclusión de que entre las variables de estado bienestar (PIB destinado a gastos de bienestar y de acuerdo al *welfare score*) y tasa de encarcelamiento existe una relación inversamente proporcional. A mayor estado bienestar menor tasa de encarcelamiento y viceversa. Los siete países con una mayor tasa de encarcelamiento tienen una calificación de bienestar negativa (*welfare score*) y su porcentaje de gasto del PIB en bienestar es menor al 21%. Por el contrario los países que ocupan los lugares del octavo al 17 en población penitenciaria tienen, con excepción de Luxemburgo una calificación de bienestar positiva y un gasto del PIB en políticas de bienestar superior a 22%. Congruente con lo anterior Dinamarca, Suecia y Finlandia son los que más gasto de PIB ejercen en políticas bienestaristas y son los que tienen menor tasa de encarcelamiento.

Por su parte, Josep M. Tamarit Sumalla, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Lleida, en el 2007, realizó un estudio de Derecho comparado europeo. En dicho estudio eligió a cinco países representativos de los diferentes sistemas penales europeos (España, Inglaterra y Gales, Alemania, Francia y Finlandia). Analizó la relación que existe entre la afflictividad penal (el protagonismo de las penas privativas de libertad con los delitos que no pertenecen a las formas de criminalidad más graves y

---

<sup>14</sup> David Downes and Kristine Hansen, "Welfare and Punishment in Comparative Perspective," in *Perspectives on Punishment: The Contours of Control*, ed. Sarah Armstrong and Lesley McAra (Oxford, UK: Oxford University Press, 2006), 133–154, <http://www.oup.co.uk>.

el modo en que se hace uso de ellas)<sup>15</sup> con relación a la flexibilidad o suavidad penal. Los indicadores con los que lleva a cabo dicha investigación en cuanto a la primera variable son la duración de las penas de prisión, la acumulación de penas, la tentativa y la participación en el delito. Por lo que corresponde a la segunda variable está compuesta por la amplitud de los marcos penales; la previsión de penas en formas alternativas; la existencia de mecanismos generales por los que se faculta al juez para dejar de imponer o sustituir la pena prevista; las circunstancias modificativas de responsabilidad criminal; las cláusulas generales que permiten al juez la dispensa de la pena y por último el régimen de ejecución en cuanto a la libertad anticipada.

Con todo lo anterior el catedrático llega a la conclusión de que el grado de afflictividad se encuentra más relacionado con la flexibilidad del sistema que con las leyes abstractas; mientras más flexible sea la cultura judicial, la afflictividad será menor. Si los procedimientos para imponer una pena presentan más opciones de evitar la pena privativa de libertad o de reducir el tiempo efectivo en prisión, ya sea a través de las actuaciones judiciales o de las circunstancias legales de procedimiento, se tiene más oportunidad de que el tiempo real en prisión sea menor, independientemente de las leyes.

También resalta la urgencia de contrarrestar el uso abusivo de la prisión, así como de fortalecer el uso de otras penas como la multa y, las sanciones comunitarias. Tamarit centra parte de su debate en la necesidad de una mayor flexibilidad en el papel que desarrollan los jueces, ya que a su parecer, ellos deben contar con la discrecionalidad necesaria para poder individualizar las penas, entendiendo esto último no como las medidas llevadas a cabo en prisión orientadas a la reinserción social, sino como penas distintas de acuerdo a las necesidades y realidades de cada persona.

Cavadino y Dignan hicieron en 2006 un estudio<sup>16</sup>, en el cual relacionaron la política económica con la penal. Por lo que se refiere a la primera variable, catalogaron a sus 12 países de estudio<sup>17</sup> de acuerdo a la tipología de Esping-Andersen en grupos de naciones; neoliberales, conservadores corporativos, democracias sociales y países corporativos

---

<sup>15</sup> Tamarit Sumalla, "Sistema de Sanciones y Política Criminal, Un estudio de Derecho Comparado Europeo," 9.

<sup>16</sup> Michael Cavadino and James Dignan, "Penal Policy and Political Economy," *Criminology and Criminal Justice* 6, no. 4 (2006): 435–456, doi:10.1177/17488958060668581.

<sup>17</sup> EE. UU., Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Alemania, Holanda, Francia, Italia, Suecia, Finlandia y Japón.

orientales. En cuanto a la política penal, los datos que utilizaron fueron las tasas de encarcelamiento de cada país. Según los investigadores si un país es neoliberal, su población penitenciaria tenderá a aumentar y se caracterizará por ser más alta que los países de los otros grupos, siguiéndoles los estados europeos, después las democracias sociales y por último los corporativos orientales.

Por otro lado, David J. Smith<sup>18</sup> observó que en general los países desarrollados<sup>19</sup> después de la segunda guerra mundial tuvieron un aumento en la población penitenciaria hasta mediados de los ochentas; es a partir de ahí hasta la mitad de los noventas cuando la tasa de criminalidad se mantiene estable y en algunos lugares disminuye. Sin embargo, la represión y el castigo han aumentado en muchos países, aumentando la severidad de sus penas y la mano dura con los delincuentes.

En concordancia con las medidas y las políticas criminológicas, el encarcelamiento y la tendencia a utilizar la pena privativa de libertad como medida única o preponderante por encima de las demás ha aumentado indiscriminadamente.

Smith se preguntó si castigando menos aumentaría el crimen, por lo que basándose en las estadísticas y estudios de Farrington y Langan acerca del crimen en Inglaterra y EE. UU. intentó comprobar su cuestionamiento. Básicamente estos dos investigadores relacionaron la posibilidad de ser aprehendido y condenado con la tasa de criminalidad (de acuerdo a encuestas de victimización), siendo la primera la variable independiente y la segunda la variable dependiente.

Analizando los datos de 1981-1995, tanto en EE. UU. como en Inglaterra, existe una relación inversa en cuanto a los delitos de robo y asalto, sin embargo en el primer país disminuyeron los crímenes pero aumentó la posibilidad de aprehensión; por el contrario en el segundo aumentó la tasa de crimen, mientras que la posibilidad de aprehensión disminuyó. Ante esto se puede establecer que existe una relación estadística pero no causal ya que no queda muy claro la naturaleza de las variables ya que parecen cambiar de dependientes a independientes. Además de retomar los países analizados por Farrington, Smith también estudió a Escocia para comprobar parcialmente que puede

---

<sup>18</sup> David J. Smith, "Less Crime Without More Punishment," *Edinburgh Law Review* 3, *The Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime* (Enero 1999): 294-316.

<sup>19</sup> Los investigadores establecen que Japón, a diferencia de los demás países posee mecanismos de control social informal (familiar y comunitario) muy poderosos y efectivos, así como un sistema económico distinto y diferencias culturales.

existir menos delito con menos castigo. En dicho país el aumento del delito fue mucho más moderado, incluso disminuyendo en algunos casos, contando con políticas públicas muy similares a las de Inglaterra. Por lo que él establece que existen algunos casos en los que las variables crimen y castigo están directamente relacionadas.

Díez Ripollés, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Málaga, establece que existen dos diferentes maneras de analizar y evaluar las políticas criminológicas. La primera de ellas tiene como objeto de comparación el binomio moderación/rigor, dicha dimensión tiene como fundamento ideológico causar el menor daño posible a todo aquel que entre en conflicto con la ley penal y la segunda se basa en la inclusión/exclusión.

Según el autor el primer tipo de comparación está en boga actualmente principalmente por el endurecimiento penal que caracteriza al mundo occidental y porque tiene un indicador punitivo accesible y comparable (tasa de encarcelamiento) pero a su punto de vista, presenta diferentes problemas tanto metodológicos como teóricos.

En cuanto a los problemas de metodología, el principal de ellos reside en que en la mayoría de los estudios de moderación/rigor, toman como único indicador la tasa de encarcelamiento por cada 100 mil habitantes, dejando a un lado otros indicadores importantes como la duración media de la estancia en prisión y el número de ingresos, lo que provoca una visión unilateral y simplista a partir de un solo dato.

Con lo anterior, no se niega la importancia de considerar dicho indicador como punto de comparación entre sistemas, pero no puede constituir la base de las investigaciones, debe de ir acompañado de otros indicadores, tal vez no tan evidentes pero igual de importantes.

Por el contrario, Díez Ripollés propone que la comparación de las políticas criminológicas esté basada en la inclusión/exclusión social de un sistema. Las personas que entran en conflicto con la ley en las sociedades incluyentes, tienen las mismas o mayores condiciones individuales y sociales para desarrollar una vida basada en la legalidad, que antes de haber interactuado con el sistema. Las sociedades excluyentes, en cuanto a lo criminológico se refiere, son todas aquellas que tras la intervención penal favorecen condiciones individuales y sociales para que el sujeto vuelva a infringir la ley.

El sistema de control penal, se evalúa por las prestaciones en la adquisición,

recuperación, consolidación o al menos no empeoramiento de un aceptable nivel de inclusión social de los sospechosos y delincuentes.

Ripollés fundamenta su propuesta en las transformaciones político-criminales actuales de actitudes y prácticas sociales cada vez más excluyentes. Los modelos de sociedades actuales en el marco de la política económica, transitan de lo neoliberal hasta lo bienestarista. Los estados bienestar tienen como un pilar importante de actuación la atención a los socialmente desfavorecidos, entre los que se encuentran muchas de las personas proclives a entrar en conflicto con la ley penal. Por el contrario los neoliberales desregulan casi todos los ámbitos de la vida social, por lo que las políticas asistenciales y de inclusión hacia los marginados no tienen cabida.

Por su parte, Tonry<sup>20</sup> explica que los niveles de punitividad al establecer rankings internacionales, dependen del indicador que se utilice; por ejemplo si se toma como punto a evaluar la tasa de admisión penitenciaria en lugar de la tasa de encarcelamiento los rankings cambian sustancialmente. Por ejemplo los países europeos, los cuales imponen un mayor número de penas de prisión más cortas ocupan los primeros lugares del ranking en cuanto a tasa de admisión penitenciaria. Por su parte EE.UU., quien impone penas de prisión más largas ocupa el primer lugar en cuanto a tasa de encarcelamiento. Con este ejercicio Tonry demuestra que es necesaria una escala de medición que tome en cuenta una multiplicidad de factores al evaluar tanto las prácticas como las políticas criminológicas, ya que si se evalúa un simple indicador los resultados varían sustancialmente.

Cambiando de ámbito, en cuanto a políticas legislativas que, aunque no son parte fundamental del presente análisis, deben ser consideradas porque son el origen de muchas políticas criminológicas llevadas a cabo; la tendencia mundial general (con excepción de los países nórdicos y de otros pocos países) de los últimos años del siglo pasado y lo que va del S. XXI, ha basado sus directrices en los presupuestos del derecho penal del enemigo, haciendo un uso indiscriminado del uso de la pena privativa de libertad, pese a sus altos costes económicos y sociales y su comprobada ineficacia, así como de un populismo punitivo general.

Díez Ripollés también estudió y analizó la política legislativa de Iberoamérica,

---

<sup>20</sup> Tonry, «Determinants of Penal Policy», 1-48.

seleccionando doce países de América Latina y llegando a conclusiones muy interesantes. Lo primero y más importante que establece es que existe un “sentido expansivo de la punición” mediante una codificación excesiva. Se han aumentado indiscriminadamente el número de delitos, conductas que antes no eran consideradas como lesivas, ahora se han criminalizado; a raíz de la presión de potencias como EE. UU. o de Organismos Internacionales, los países han legislado conductas que en muchas ocasiones ni siquiera se habían presentado en sus jurisdicciones.

Los bienes sobre los que está de moda tutelar son básicamente la libertad personal, los delitos contra menores y grupos vulnerables, la sexualidad, la seguridad nacional, la salud y el patrimonio individual. A raíz de lo anterior escuchamos de delitos como: turismo sexual, pornografía, manipulación genética, tráfico de persona y de órganos, desapariciones forzadas, tenencia de armas, etc.

De igual forma y siguiendo el modelo de justicia de EE. UU., muchos países están apostando por un sistema acusatorio. El investigador afirma que la aplicación de dicho sistema en países que se ven envueltos por altos niveles de impunidad y de corrupción, puede conllevar un sinnúmero de problemas.

Por otro lado para poder acceder a penas alternativas (trabajo comunitario en semi-libertad o en libertad y sustitutivos penales) y a medidas de gracia (prescripción de delitos), los requisitos son cada vez mayores y existe una constante obstaculización para acceder a ellas. Asimismo se han elevado los tiempos máximos de prisión con fines preventivos generales en casi todos los países, en México la pena máxima (sin concurrencia de penas) es de 60 años y en Chile de 40.

Según Díez y de acuerdo a su análisis de las legislaciones, este sentido expansivo de la punición ha llevado a una incongruencia punitiva; en algunos países es más penado cometer un delito contra la libertad personal que contra la vida. Ejemplo de lo anterior sucede en “Venezuela donde es más grave violar a un niño o secuestrar a una persona que matarla, en Guatemala la muerte de un niño tiene pena menor que abusar sexualmente de él, en Chile la violación y ciertos abusos sexuales, el robo con violencia y el tráfico de drogas están más penados que el homicidio”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> José Luis Díez Ripollés, “La Política Legislativa Penal Iberoamericana a Principios Del Siglo XXI.: The Iberoamerican Legislative Criminal Policy in the XXI Century.,” *Política Criminal: Revista*

Como puede observarse en muchos países ha habido un aumento en la severidad de las penas, en el siguiente apartado se desarrolla este problema desde una perspectiva histórica y se toman en consideración los aspectos teóricos.

### **Marco conceptual**

De acuerdo a la naturaleza de la presente investigación, se considera imprescindible hacer algunas precisiones conceptuales tanto de DD.HH. como de políticas criminológicas.

Los DD.HH. son definidos por NU como aquellas garantías esenciales inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Estos derechos son universales e inalienables (no suprimibles), interdependientes e indivisibles e interrelacionados.

Por su parte la CNDH los define como el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) establece que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que tienen acceso a la vida, a la libertad, a la seguridad en su persona, a la libertad de expresión, a no ser esclavizados, a un juicio justo y a la igualdad ante la ley. También a la libertad de circulación, a una nacionalidad, a contraer matrimonio y a fundar una familia así como a un trabajo y a un salario igualitario.

Los derechos se dividen en Civiles y Políticos (primera generación), Económicos, Sociales y Culturales (segunda generación) y Colectivos (tercera generación). Todos estos derechos se encuentran regulados internacionalmente por la Carta Internacional de DD.HH. la cual incluye la DUDH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) junto con sus dos protocolos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su protocolo.

Para la presente investigación se tomarán en cuenta todos aquellos derechos que puedan

---

*Electrónica Semestral De Políticas Públicas En Materias Penales* no. 5 (2008): 20, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3059098>.

ser vulnerados cuando las personas entran en contacto con el sistema de justicia (dignidad, vida, libertad,, seguridad, igualdad, trabajo, etc.).

Por otro lado, el término de política, etimológicamente proviene del griego *politikós*, significante de todo lo referido a la ciudad; la Real Academia lo define como: “Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”<sup>22</sup>. Lejos de entrar a una discusión sobre el término de política, ya que no es objeto de la presente investigación hacer una disertación sobre ello, se ahondará más bien en las implicaciones de dicha palabra.

La palabra política es frecuentemente relacionada con el control y el poder; conquistar, mantener, defender, ampliar, reforzar, abatir, son conceptos que giran en torno a ella. “El poder supone una relación entre dos sujetos, de los cuales uno impone al otro su propia voluntad porque tiene la posesión de los medios necesarios para ellos”<sup>23</sup>, ya lo decía Max Weber expresando que el poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social.

El sistema de justicia desde siempre ha estado íntimamente relacionado con el control y el poder por parte de quienes tienen los medios para ejercer ese poder sobre los otros. En cuanto al poder, uno de los medios que se tienen para llevarlo a cabo es el uso de la fuerza y el Estado es quien cuenta legalmente con el monopolio de la misma. Iñaki Rivera opina que dicho monopolio se expresa en el proceso de criminalización<sup>24</sup> y penalización de todos los actos de violencia que sean cometidos por personas no autorizadas.

Dicho control y poder tienen límites establecidos tanto por el derecho como por la forma de estado; el estado totalitario encontrará pocos límites ya que extenderá su poder hacia todas las esferas; el estado colectivista extiende su poder sobre esferas económicas, mientras que el liberal clásico se retrae de lo económico. Los límites son de suma importancia en cuanto a política criminológica se refiere ya que en la medida en que un estado tenga límites se delimitarán modelos de suma intervención como el

---

<sup>22</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=pol%C3%ADtica%20>

<sup>23</sup> Iñaki Rivera Beiras, *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas* (Anthropos Editorial, 2005), 17.

<sup>24</sup> Entiéndase criminalización como el proceso por el cual determinadas conductas son incluidas en la lista de actos criminales de los códigos o leyes afines. José Ma Rico, *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea* (Siglo XXI, 1987), 131.

derecho penal máximo o de poca como el derecho penal mínimo.

Rivera, utilizando la ideología de Michael Foucault (crítico máximo del poder, del castigo y de las penas, de la disciplina y sobre todo de las instituciones que llevan esto a cabo) explica la relación que existe entre política, -y en este caso de política criminológica- y la forma en que el estado utiliza los medios para controlar: “Cuando hablamos de política estamos tratando sobre el uso de la fuerza, el empleo de la violencia y del monopolio de la misma. Mas exactamente se trata -en el terreno de político-criminal- de gobernar a través de la utilización de la coacción física, llegando, si fuera preciso, a la aprehensión de los cuerpos, ya sea matando, encerrando, desterrando, expulsando, etc”.<sup>25</sup>

Antes de detallar y enumerar las diferentes definiciones que existen en torno a la política criminológica, es importante mencionar que este término es en ocasiones confundido y utilizado indiscriminadamente con política penal, siendo el primero mucho más amplio que el segundo ya que el último se refiere únicamente a las penas y medidas de seguridad impuestas una vez que ya se cometió la conducta antisocial. La política penal al igual que la penitenciaria, legislativa, judicial y policiaca, se encuentran inmersas en una política criminológica específica.

De igual forma la mayoría de los autores, utilizan el vocablo de política criminal en lugar de criminológica, sin embargo, el criminólogo mexicano Rodríguez Manzanera, explica que la utilización del adjetivo criminal “hace sospechar que se está haciendo referencia a una política que es criminal, es decir la actividad antisocial de funcionarios públicos o de un gobierno”<sup>26</sup>. Por tal motivo durante todo el presente trabajo se utilizará política criminológica .

La política criminológica es considerada por algunos teóricos como un arte (Gauckler, Gautier, Belloni), una ciencia (Von Liszt, Battlagani), una escuela o una disciplina (Ferri); a continuación se exponen algunas definiciones:

El primero en utilizar el término fue Kleinsrod (1793) quien la define como el arte de lo legislativo, por su parte Ferri dice que es el arte de apropiar las condiciones especiales de cada pueblo las medidas de represión y de defensa social que la ciencia y el derecho

---

<sup>25</sup> Beiras, *Política criminal y sistema penal*, 23.

<sup>26</sup> Luis Rodríguez Manzanera, *Criminología*, Vigésima edición (México: Editorial Porrúa, 2005), 117.

establecen abstractamente.<sup>27</sup> Estos dos primeros autores la relacionan con el derecho penal ya que el producto final de la legislación serán las normas jurídicas necesarias para llevar a cabo la represión a la que Ferri hace alusión por lo que hablan de un arte que surge ya que el delito se perpetró, sin embargo existen muchos otros autores que ofrecen conceptos más amplios y la relacionan en mayor grado con la criminología y la penología y con todas aquellas medidas sociales, económicas y políticas necesarias para prevenir la criminalidad.

Alfredo Gautier ya incorpora la prevención en su definición: “siendo la política el arte de escoger los mejores medios de gobierno, la política criminológica será el arte de escoger los mejores medios preventivos y represivos para la defensa contra el crimen”.<sup>28</sup>

Aún y no siendo el primero en utilizar el término, fue Von Liszt quien a través de la fundación de su escuela, dio mayor difusión a la política criminológica, por lo que muchos lo consideran el principal precursor o hasta el padre de la misma, éste la definía como “el contenido sistemático de principios -garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la eficacia de la pena- según los cuales el Estado ha de emprender la lucha contra el crimen, por medio de la pena y de sus institutos penales”<sup>29</sup>. Von Liszt la relaciona más con la criminología -en cuanto al estudio de los factores de riesgo del delito- y con la penología.

Manzanera por su parte la define como “la aplicación de todos aquellos conocimientos proporcionados por la investigación científica del crimen, del criminal y de la criminalidad, así como de la reacción social hacia ellos, en el intento de evitarlos de forma preventiva, y cuando esto no sea posible, reprimiéndolos”.<sup>30</sup>

Lejos de entrar en el debate si es ciencia, arte, escuela o disciplina, se considera importante establecer la relación que tiene la política criminológica con las demás ciencias. Primero que nada se encuentra íntimamente relacionada con la criminología ya que para que una política criminológica tenga sustento debe estar basada en el estudio de la criminalidad en cuanto a su concepto más amplio, considerando los factores que inciden en la comisión de conductas antisociales así como las diferentes respuestas

---

<sup>27</sup> Ibid., 120.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Beiras, *Política criminal y sistema penal*, 25.

<sup>30</sup> Manzanera, *Criminología*, 116.

sociales ante el delito y el delincuente.

De igual forma, el Derecho Penal ejerce influencia sobre la política criminológica pues sienta las normas jurídicas (procesales y sustantivas) que delimitarán qué acciones u omisiones constituyen delitos y cómo habrá que castigarlos. Esta delimitación es el proceso de criminalización del que se hablaba con anterioridad; el estado tiene tanto la facultad para delimitar qué es un delito y qué no lo es, así como para establecer los mecanismos y las penas con las que se castigará a los infractores.

Las leyes ejercen un papel protagónico y fundamental dentro de las sociedades actuales, sin embargo, durante las últimas décadas y especialmente en América Latina, se padece de una especie de *legislitis*, una inflación penal basada en la superstición de la ley y que tiene como consecuencia una saturación dentro del sistema de justicia. La correcta política criminológica lograría evitar la comisión de conductas antisociales antes de que se cometieran e incluso, opina Manzanera, antes de que fuera necesario legislar.

El último de los tres pilares fundamentales con los que se relaciona la política criminológica lo constituye la penología, ya que ésta se encarga de los mecanismos y técnicas utilizadas ya sea para corregir o/y reinsertar o simplemente para incapacitar e impedir la comisión de nuevas conductas antisociales.

Pablós de Molina<sup>31</sup> argumenta que la política criminológica es el puente de unión entre la Criminología (el saber empírico) y el Derecho Penal (concreción normativa), es la que transforma la experiencia criminológica en opciones concretas asumibles por el legislador y los poderes públicos para la prevención y el eficaz control del crimen.

Las políticas criminológicas se encuentran inmersas en la vida política de un gobierno de igual forma que las políticas económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias, etc. Ninguna de ellas es independiente de las demás y se encuentran relacionadas, ya que todas se manifiestan a través de políticas públicas.

Existen múltiples definiciones de política pública, sin embargo, Aguilar Villanueva proporciona una de las más completas y actuales. Aguilar conceptualiza política pública como : “a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver

---

<sup>31</sup> Antonio Garcia Pablos, *Manual de Criminología* (Tirant lo Blanch, 1998).

problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales, y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.”<sup>32</sup>

La política criminológica al traducirse en políticas públicas, se podría definir como el conjunto de acciones con la intencionalidad de prevenir o en su caso de controlar la criminalidad -incluyendo acciones dirigidas a la población en general (prevención primaria), a los grupos de riesgo (secundaria) y a los que se encuentran en conflicto con la ley (terciaria)- que generan un patrón de comportamiento tanto en el actuar del gobierno como en la sociedad.

Hasta aquí, dentro del marco conceptual se han desarrollado los derechos humanos y la política criminológica desde una perspectiva teórica y conceptual; sin embargo, se considera necesario, abordar en el mismo sentido, la evaluación de las políticas públicas.

Existen diversos conceptos sobre evaluación de políticas públicas; por afinidad con los objetivos de la presente investigación, se elige el brindado por Chelimsky quien la define como : “es la aplicación de métodos de investigación sistemáticos para la valoración del diseño, la implementación y la efectividad de un programa”<sup>33</sup>. Es así como a través de la evaluación de diferentes programas, políticas y acciones, pueden ser analizadas y valoradas desde una perspectiva sistemática y científica. A partir de los setentas el análisis de políticas ha ido ampliando su objeto de estudio: “es una forma en la que se ha ido dando respuesta a las cada vez mayores dificultades de gobierno y al abordaje de los múltiples problemas sociales en sociedades cada vez más complejas”<sup>34</sup>.

Por otro lado es importante establecer la diferencia entre la evaluación de programas y el análisis de políticas. La diferencia crucial reside en la temporalidad y perspectiva de

---

<sup>32</sup> Luis Aguilar Villanueva, “Marco para el análisis de las políticas públicas,” in *Política Pública Y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación*, ed. Freddy Mariñez Navarro and Vidal Garza Cantu (México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2009), 14.

<sup>33</sup> Chelimsky, *Program Evaluation*.

<sup>34</sup> Bustelo Ruesta, «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999», 21.

la misma, ya que la primera es exclusivamente retrospectiva mientras que la segunda es prospectiva; el objetivo de la presente investigación no se limita a evaluar únicamente lo ya ocurrido sino que busca ser una herramienta de análisis de política de forma prospectiva para así poder intervenir en decisiones que aún tienen que tomarse. Sin embargo, como Bustelo lo menciona citando a Rist, esta diferenciación es complicada de establecerse ya que una incluye a la otra pues ambas son parte de un proceso interactivo: “se toman decisiones, se recoge información sobre los efectos de dichas decisiones, se toman más decisiones con los datos disponibles de los resultados de decisiones previas, etc., etc.”

En el siguiente apartado se desarrollará la historia de la política criminológica, así como sus cambios a través de los años, desde finales del siglo XIX hasta nuestros días, tanto en Europa como en los países anglosajones, siendo éstos últimos los principales modelos influyentes sobre los demás países.

### **Evolución de la política criminológica.**

El castigo ha existido desde el origen de la humanidad y precede tanto a la aparición del Estado como al sistema de justicia, pero ha ido cambiando tanto en la forma de ser aplicado como en las personas que detentan el poder de llevarlo a cabo. En las antiguas civilizaciones, sin la existencia de un estado formal, de un conjunto de reglas explícitas ni de un derecho positivo, los grupos y las sociedades ejercían diferentes castigos, reprendiendo las acciones que ellos consideraban inadecuadas.

El castigo ha ido evolucionando siendo en un principio meramente corporal (azotes, lapidaciones, amputaciones); con los procesos de modernización, se ha ido racionalizando y civilizando. Hasta el siglo XIX los problemas que surgían eran arreglados entre particulares, eran ellos quienes solucionaban sus conflictos y la ley que regía era la del Talión. Con la influencia de las ideas de la Ilustración, especialmente de la filosofía del contrato social de Rosseau, los individuos ceden esa capacidad de ejercer justicia por propia mano a la autoridad elegida por ellos mismos para que ésta en nombre del pueblo aplique la voluntad de todos por lo que los particulares no son más los detentores del castigo sino es el estado quien a partir de sus autoridades comienza a tener la facultad de controlar y castigar.

Beccaria establece que “las leyes son las condiciones mediante las cuales los hombres

independientes y aislados, se unieron en sociedad, cansados de vivir en un continuo estado de guerra, así como de gozar una libertad inútil por la incertidumbre de conservarla. Por eso, debieron sacrificar una parte de su libertad para disfrutar del resto, seguros y tranquilos...estos motivos sensibles son las penas establecidas contra los infractores de las leyes”<sup>35</sup>

De finales del s. XIX a mediados del XX, la potestad del estado de sancionar y corregir se realizó con el objetivo primordial de lograr una integración social, dejando de lado los sentimientos personales de venganza. A este periodo Garland lo denomina como “*Penal welfarism*”, del que me ocuparé más adelante.

Con la Segunda Guerra Mundial, tras los desastres bélicos, sobre todo en los países europeos, se comienza a gestar el estado bienestar, basado en una recaudación fiscal impositiva a través de la cual adquiere la capacidad para mantener, como diría Rivera, unos mínimos vitales garantizando ciertos servicios públicos.

Tras el conflicto mundial, los estados y sobre todo los europeos querían protegerse para evitar que se repitieran dichas experiencias por lo que surge el derecho internacional de DD.HH.; el 26 de junio de 1945 se constituye formalmente Naciones Unidas y el 10 de diciembre de 1948, aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con esto la cultura del garantismo comienza a permear en los gobiernos; de igual forma el ámbito punitivo se ve contagiado de esta tendencia<sup>36</sup> buscando una minimización de daños y es “la aspiración garantista de velar por los derechos fundamentales, la nueva fuente de legitimación”<sup>37</sup>

Con la aparición del derechos internacional de DD.HH., el castigo y el control

---

<sup>35</sup> Beccaria, Tratado de los delitos y de las penas, 1820.

<sup>36</sup> A continuación se enlistan los instrumentos internacionales relacionados con la política criminológica:

Declaración Universal De Derechos Humanos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Convención Contra La Tortura Y Otros Tratos O Penas Cruelles, Inhumanos O Degradantes, Convención Interamericana Para Prevenir Y Sancionar La Tortura, Protocolo Facultativo De La Convención Contra La Tortura Y Otros Tratos O Penas Cruelles, Inhumanos O Degradantes, Conjunto De Principios Para La Protección De Todas Las Personas Sometidas A Cualquier Forma De Detención O Prisión, Principios Básicos Para El Tratamiento De Los Reclusos, Reglas Mínimas Para El Tratamiento De Los Reclusos, Reglas Mínimas De Las Naciones Unidas Para La Administración De La Justicia De Menores ("Reglas De Beijing"), Reglas Mínimas De Las Naciones Unidas Sobre Las Medidas No Privativas De La Libertad (Reglas De Tokio), Reglas De Las Naciones Unidas Para La Protección De Los Menores Privados De Libertad, Directrices De Las Naciones Unidas Para La Prevención De La Delincuencia Juvenil (Directrices De Riad)

<sup>37</sup> Beiras, *Política criminal y sistema penal*, 163.

adquieren el compromiso de ser congruentes con los ideales internacionales, sin embargo, Naciones Unidas se enfrentó a bloques de países muy desiguales, con intereses particulares y una soberanía interna que en ocasiones se anteponía al compromiso de cumplir con la legislación internacional además de que sus instrumentos carecían de fuerza vinculatoria (los Estados Miembros pueden o no cumplir con sus preceptos).

Mientras tanto, en Italia se gesta de igual forma un modelo criminológico garantista basado en la protección no solo de los derechos individuales sino también en pro de los derechos sociales. Italia con el gran impulso del jurista Ferrajoli ha sido precursor de lo que hoy se denomina el derecho penal mínimo, el cual argumenta que la pena tiene dos funciones preventivas: la prevención general (límite mínimo del derecho) y la prevención de las penas desproporcionadas o arbitrarias (límite máximo). Es decir el derecho debe buscar evitar el delito pero más aún impedir tanto imponer como dejar que otros impongan, penas que no sean proporcionadas a la acción cometida, evitando a toda costa la continuidad de la venganza así como de las castigos injustos.

Con esta nueva tendencia, según Ferrajoli, el derecho penal tiene como finalidad la protección del más débil precisando que un “sistema penal está justificado sólo si la suma de las violencias -delito, venganzas, y castigos arbitrarios- que está en condiciones de prevenir es superior a la de las violencias constituidas por los delitos no prevenidos por las penas establecidas para éstos”<sup>38</sup>.

Por su parte después de la II Guerra y con un mayor auge a partir de los setentas, resurgen en los países escandinavos, las políticas del abolicionismo penal. Se considera que el sistema de justicia es el origen del problema y que no hace más que estigmatizar y etiquetar, así como crear más conflictos de los que soluciona, por lo que una parte del movimiento demanda el abolicionismo del sistema de justicia en su totalidad y por otro, se argumenta que el delito es un conflicto que surge entre dos individuos por lo que es imprescindible devolver el conflicto a sus protagonistas (al ofendido y al ofensor), así que proponen mecanismos de compensación a través de una justicia alternativa con soluciones fuera del ámbito penal en el que la autoridad funge como mediadora.

En el “Penal welfarism” -periodo comprendido entre 1890-1970- las políticas

---

<sup>38</sup> Ibid., 203.

criminológicas, al igual que la forma de organización del estado, estaban basadas en medidas asistencialistas de un estado benefactor (aunque es hasta 1945 cuando formalmente surge dicho modelo de Estado). Durante este lapso de tiempo la función de la pena, era la rehabilitación del delincuente conseguido a través de acciones basadas en la investigación empírica de los expertos en el tema, sin que los políticos tuvieran injerencia alguna.

Durante el *penal welfarism*, tanto en los países mencionados como en Estados Unidos e Inglaterra, los sistemas de justicia no tenían fuertes problemas de funcionamiento, y se mantenían tasas de criminalidad bajas y estables.

Sin embargo, a partir de mediados de los sesentas principios de los setentas, la estabilidad del *penal welfarism*, comienza a sufrir amenazas por un lado por problemas internos del sistema de justicia y por el otro lado por el debilitamiento del propio estado bienestar y las políticas criminológicas comienzan a endurecerse.

### **Endurecimiento de políticas criminológicas**

Como ya se dijo con anterioridad, las políticas criminológicas de finales del siglo pasado y principio del actual, han sido marcadas por la tendencia de EE. UU., principalmente con todo lo relacionado a las líneas de acción consecuentes de la ideología de *Tough on crime* (mano dura).

Durante los años sesentas cuando el castigo y el control social pasaron a ser parte del debate público y ya no más de los expertos, surgen dos grupos antagónicos con dos concepciones del crimen de acuerdo a la fuerza política<sup>39</sup>: la primera, la de los conservadores, establecía que el crimen era una elección personal y libre de sujetos perezosos y peligrosos que se oponían a trabajar de manera honesta y en donde la cultura del estado bienestar era vista como la principal causa de las enfermedades y de la desviación social incluyendo la pobreza, el crimen, la delincuencia y las adicciones. Argumentaban que dicha cultura promovía el parasitismo, la dependencia de los sujetos hacia el estado y el crimen y que no se le debía dar a alguien algo que no merecía. Es en este momento cuando comienza a surgir la criminología del otro.

Por el contrario, los liberales o demócratas, basados en la criminología correccionalista,

---

<sup>39</sup> Ibid.

sostenían que el crimen tenía como factor causal la desigualdad de oportunidades así como la discriminación racial lo que fomentaba la pobreza por lo que solicitaban que se aumentaran los programas bienestaristas y asistencialistas. En consecuencia los primeros exigían penas y castigos más severos incluyendo la pena de muerte, mientras que los segundos medidas tendientes a disminuir la posibilidad de reincidencia.

Es así como inicia dentro del discurso político la continua necesidad de *Law and Order* (Ley y orden) así como la creciente preocupación de los políticos por el crimen, sobre todo por el callejero.

En 1965 el presidente Johnson inició estructuralmente con dicha guerra, creando la *Law Enforcement Assistance Administration* y el *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*, hoy la DEA (*Drug Enforcement Agency*), pero fue Nixon quien se caracterizó por tener un endurecimiento extremo, engrosando las fuerzas y competencias del gobierno federal en cuanto al combate del crimen y sobre todo criminalizando a los adictos, argumentando que eran el problema fundamental del crimen callejero y patrimonial pues para conseguir la droga recurrían al robo. Por lo anterior sus políticas rechazaban cualquier tipo de permisividad mediante la Tolerancia Cero<sup>40</sup> (*Zero Tolerance*), reduciendo también las garantías procesales (confesión como prueba, no necesidad de orden de cateo, no abogado de oficio).

Otra manifestación clara del endurecimiento de la política criminológica estadounidense es la ley adoptada tanto a nivel federal como por una gran parte de los estados, llamada "*Three strikes and you are out*". Desde 1974 en Texas hasta la actualidad, diferentes estados han incorporado dicha ley a su corpus legislativo. Aunque la ley varía de acuerdo al ámbito de aplicación a grandes rasgos consiste en castigar más severamente la reincidencia, llegando en algunos casos a la cadena perpetua en la tercera sentencia condenatoria, sin importar el tipo de delito cometido en esa ocasión.

*Truth in sentencing* y las *sentencing guidelines* fueron también otras manifestaciones claras del endurecimiento de la política.

Los principales cambios en las políticas criminológicas basadas en el abandono de las

---

<sup>40</sup> *Broken Windows* fue el documento que dio lugar al pensamiento de *Zero Tolerance* (ventanas rotas) el cual argumenta que los desórdenes públicos y el vandalismo son las principales causas del crimen.

acciones bienestaristas fueron impulsadas en Inglaterra por Margaret Thatcher y por Ronald Reagan en EE.UU., quienes perseguían medidas de mano dura.

Con esta explicación histórica se puede observar que el tratamiento del crimen y de la criminalidad de ser un tema meramente científico paso a formar parte del debate público y a ser pieza fundamental de los intereses electorales.

### **Del *penal welfarism* al populismo punitivo**

Tanto en EE.UU. como en Inglaterra existió una separación de la criminología correccionalista, una disminución de medidas propias de un estado benefactor y un acomodo paulatino a las nuevas políticas neoliberales, poco a poco el *penal welfarism* fue perdiendo protagonismo.

Las políticas criminológicas dieron un giro en sus objetivos pasando de una rehabilitación del delincuente como premisa fundamental del sistema, buscando los factores causales del crimen y la forma de combatir de raíz dichos factores, a objetivos más modestos. El enfoque ya no fue más sobre las causas del delito sino sobre los efectos del mismo; intentar paliar las consecuencias del crimen, por lo que la víctima comienza a desarrollar un papel más protagónico. Como se puede observar, el primer enfoque desarrollaba una prevención primaria, mientras que el segundo la secundaria y primordialmente la terciaria.

Las políticas criminológicas adoptadas, se basaron en medidas populares y politizadas, sin la previa opinión de los expertos e investigadores, fundamentadas en la criminología del otro, la cual no busca entender al delincuente sino castigarlo: “condenar más y entender menos”. Las políticas comenzaron a ser enunciadas en ruedas de prensa en donde se repetía una y otra vez que la prisión funcionaba y que había que tener mano dura con los delincuentes. Lo anterior, provocó de forma indirecta que las políticas criminológicas carecieran de modelos de evaluación que valoraran sus impactos y sus procesos.

A partir de los ochentas, la percepción de la criminalidad aumenta, caracterizado por un miedo a los desconocidos (pobres, negros, jóvenes y a todas las personas excluidas de la clase social media/alta). Asimismo Los medios de comunicación han ido impactando de forma negativa en la opinión pública, la repetición una y otra vez de hechos violentos y de historias criminales tienden a influir y a distorsionar el imaginario colectivo,

umentando el drama, el miedo la angustia, el enojo y el resentimiento.

El populismo punitivo, según Garland consiste en una estrategia actuarial que pretende su legitimación ante la población mediante la difusión de un discurso repleto de contenido simbólico de peligrosidad social de grupos y zonas de riesgo.<sup>41</sup> Este discurso se basa en que los ciudadanos conciban a los delincuentes como seres ajenos a la comunidad, quienes se consideran como amenazantes y sin opciones de tener una vida dentro de la legalidad.

El populismo penal "se caracteriza por una inmediata y permanente llamada al derecho penal para hacer frente a determinadas problemáticas sociales caracterizadas, generalmente, por su repercusión mediática es decir, se trata de la vuelta a un "derecho penal máximo", entendido como respuesta del estado a cualquier tipo de problema social, sobre todo si el problema en cuestión obtiene espacio en los medios de comunicación, los cuales normalmente juegan un papel bastante cuestionable<sup>42</sup>.

Aunado a lo anterior, en Europa, ante las experiencias terroristas y de delincuencia organizada surge la cultura de la emergencia o de la excepcionalidad penal, la cual consiste en medidas planteadas como temporales pero que con el tiempo se han perpetuado, que buscan solucionar los sucesos imprevisto mediante leyes antiterroristas, incomunicación de detenidos, tribunales especiales, figura del arrepentido (acusados que por la información que brindan a la autoridad pasan a ser testigos o reducen consistentemente sus condenas), entre otras. La cultura de emergencia, en un principio daba respuestas inmediatas al problema del terrorismo, por lo que el estado ante la "amenaza" latente se permitía la violación de ciertos derechos y garantías procesales, sin embargo, en lugar de ser medidas temporales, dicha cultura se extendió a otros delitos como los sexuales, la delincuencia organizada, el narcotráfico, etc.

El sistema de la excepción, también permea en las cárceles con la construcción de recintos de máxima seguridad, pabellones de aislamiento, zonas de segregación, reducción de beneficios penitenciarios, políticas de dispersión carcelaria (alejar a los internos de sus familias). Todas estas medidas se alejan una vez más de los objetivos propios del *penal welfarism*, buscando ya no la reinserción de los individuos, sino

---

<sup>41</sup> Ibid., 241.

<sup>42</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*.

únicamente llevando a cabo medidas de prevención especial negativa como la incapacitación, la inocuización o la neutralización.

Es así como se va gestando un derecho penal del enemigo caracterizado según Jakobs por un incremento de penas, supresión de garantías, únicamente aplicables a ciertos grupos de la sociedad, considerados como enemigos de la sociedad, integrantes del crimen organizado y del terrorismo.

En contextos sociales marcados por grandes desigualdades, como sucede en el caso de México, es probable que esto termine implicando un endurecimiento del trato entre el estado y los segmentos más vulnerables o desprotegidos de la población (casi siempre personas pobres o marginadas), lo que termina por acentuar las de por sí precarias condiciones de legitimación estatal existentes y culmina en una violación de los derechos fundamentales de las personas.

En suma:

-El cambio del *penal welfarism* al populismo penal -el primero centrado en el ofensor y en los factores causales sobretodo en los sociales que lo llevaron a cometer el delito y el segundo caracterizado por ser un conjunto de políticas que se basan en la punición y exclusión- la pena no es más una medida rehabilitadora por lo que busca encerrar para inocuizar y para la “defensa social”.

- El crimen ya no es controlado únicamente por el Estado sino que en conjunto con la sociedad a través de la seguridad privada se fomenta la prevención situacional, dejando a un lado la prevención primaria.

- El nuevo sistema de justicia es menos autónomo y tiene menor capacidad de definir políticas criminológicas específicas basadas en estudios empíricos sino en intereses electorales.

- El derecho penal del enemigo, la cultura de emergencia, la excepcionalidad penal así como el endurecimiento penal ha permeado los diferentes sistemas de justicia, provocando que las políticas criminológicas se caractericen por su exclusión social y por un rigor punitivo que ya no busca prevenir ni reintegrar sino reprimir y castigar, lo que se traduce en vejaciones de los derechos fundamentales.

De una u otra forma ya sea por el conjunto de todos los factores de riesgo, así como por las acciones llevadas a cabo por los gobiernos y por la exportación del modelo punitivo de EE.UU. hacia otros estados, las políticas criminológicas han transitado en su generalidad de la inclusión a la exclusión, constituyendo esto un factor de riesgo para la violación de los derechos humanos. Para poder definir en que grado un país es violatorio o respetuoso de los DD.HH., es necesario elaborar una escala que tome en cuenta no sólo la tasa de encarcelamiento como factor causal, sino que incluya todos aquellos aspectos que integran el sistema de justicia.

En el siguiente apartado se proponen los temas a considerar en dicha escala así como sus indicadores respectivos.

### **ESTRUCTURA DEL MODELO DE EVALUACIÓN**

El modelo de evaluación estará constituido por una escala, la cual será un instrumento analítico que permitirá determinar el grado de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas de un país. Los DD.HH. que se considerarán no constituyen la totalidad de los mismos, pues una investigación de esta naturaleza sería prácticamente inabarcable y su extensión implicaría un fracaso inminente.

El objeto de referencia es bastante más acotado y queda limitado a los DD.HH. relacionados con las políticas criminológicas penales y se centra más específicamente en el enjuiciamiento penal, uso de las penas y ejecución de la pena de prisión; es decir las garantías con las que cuentan las personas desde su aprehensión (si es que existe), juicio y cumplimiento de la pena, así como el uso de las diferentes penas.

Para determinar el grado de observancia de DD.HH. con el que los diferentes sistemas de justicia penal cuentan, será necesario identificar las normativas principales sobre cada tema las cuáles serán transformadas en indicadores cuantitativos. Dentro de cada indicador, la nota máxima a obtener será aquella que se encuentra más apegada a las disposiciones internacionales y a lo que dictan los DD.HH. sobre el indicador en particular.

Diéz Ripollés desde hace tiempo se encuentra realizando una investigación similar, basada de igual forma en una escala que permitirá la comparación criminológica entre sistemas penales, sin embargo, existen diferencias sustanciales que hacen de las dos investigaciones trabajos completamente distintos.

Él utiliza como dimensión comparativa la inclusión/exclusión social que sufren aquellas personas que entran, entraron o están por entrar en contacto con el sistema penal, la investigación presente como ya se mencionó toma la observancia de los DD.HH. como base de comparación.

Una segunda diferencia lo constituye el hecho de que el modelo de Díez R. es un modelo real ya que los parámetros de comparación se basan en las prácticas llevadas actualmente en dos sistemas penales antagónicos (incluyente vs. excluyente). A diferencia de ello, la escala aquí desarrollada basa sus parámetros de contraste en un modelo teórico integrado en su mayoría por situaciones prototipo del deber ser. Dichos parámetros se formulan con base en normas, jurisprudencia, disposiciones u opiniones de organismos internacionales relacionados con los DD.HH.

Que un indicador esté basado en una norma, disposición, opinión, jurisprudencia, dependerá de la información disponible, ya que no en todos los temas existen pronunciamientos concretos. Es aquí cuando el modelo se basará en situaciones existentes prácticas y no en teorías ya que como se acaba de mencionar es imposible que de todos los indicadores a evaluar, existan disposiciones oficiales por lo que en estos casos, se recurrirá a hacer un análisis de la situación internacional actual y con base en ello, se establecerá un parámetro de evaluación.

Se reconoce que en este tipo de situaciones, la subjetividad puede influir en la construcción de la escala, sin embargo, se intentará en todo momento basarse en lo que más se acerque al respeto de los DD.HH. Cualquier instrumento analítico por más riguroso que sea, puede contener cierto grado de subjetividad, lo importante reside en disminuirlo al máximo y en mantener las opiniones y los puntos de vista como lo que son y no como verdades fundamentales.

Para lo anterior, se propone una escala que toma en consideración diferentes temas y a su vez éstos se dividen en subtemas, indicadores y subindicadores. El uso de una multiplicidad de indicadores a evaluar, como Tonry<sup>43</sup> lo menciona, brinda una mejor base para hacer comparaciones internacionales.

Cada uno de los temas contendrá en un primer momento la definición y la

---

<sup>43</sup> Brodeur, «Comparative Penology in Perspective», 11.

conceptualización del mismo, posteriormente su justificación como parte de la escala, en la cual se desarrollarán las razones por las cuales se consideran dichos temas, posteriormente el desarrollo de los indicadores y subindicadores en los que se divide y por último se establece la escala de medición propuesta, que será la forma en la que se evaluará. Lo anterior se realizará a través de enunciados descriptivos anteriormente fundamentados, los cuales en general contarán con una puntuación que va desde el 4 hasta el 0, siendo 4 la nota máxima a obtener y 0 la mínima. En algunas excepciones por la naturaleza del indicador, se evaluará de 3 a 0 ó de 2 a 0, esto dependerá de cada caso en específico.

A continuación se muestra una tabla donde se aprecian los aspectos a evaluar, divididos en 4 temas, que a su vez se dividen en 12 subtemas, así como sus indicadores y subindicadores.

### **Aspectos a evaluar**

**Tabla 2. Temas, subtemas, indicadores y subindicadores a evaluar**

Tema	Subtema	Indicador	Subindicador	
<b>1. Uso de prisión</b>	1.a Uso de prisión como medida cautelar	1.a.1 Presunción de inocencia	1.a.1.1 Fundamento legal 1.a.1.2 Trato a personas sin condena	
		1.a.2 Excepcionalidad	1.a.2.1 Resolución individualizada 1.a.2.2 Número de personas privadas de libertad sin condena	
		1.a.3 Proporcionalidad	1.a.3.1 Razones por las que se dicta	
		1.a.4 Razonabilidad	1.a.4.1 duración legal 1.a.4.2 duración real	
		1.a.5 Garantías procesales	1.a.5.1 protección de privacidad y de datos 1.a.5.2 presencia en procedimiento 1.a.5.3 autoridad que dicta la resolución	
	1.b Uso de prisión como sentencia	1.b.1 Proporcionalidad	1.b.1.1 Razones por las que se dicta	
		1.b.2 Frecuencia de uso	1.b.2.1 Tasa de encarcelamiento 1.b.2.2 Proporción presos-condenados	
		1.b.3 Duración	1.b.3.1 Duración media	
	<b>2. Penas máximas</b>	2.a Pena de muerte	2.a.1 Existencia	
			2.a.2 Proporcionalidad	
2.a.3 Frecuencia de uso				
2.a.4 Receptores				
2.a.5 Método				
2.b Prisión vitalicia		2.b.1 Existencia		
		2.b.2 Proporcionalidad 2.b.3 Plazos para revisión		
<b>3. Determinación de sanciones</b>	3.a Garantías procesales y protección judicial	3.a.1 Garantías previas al juicio	3.a.1.1 Causas y procedimientos preestablecidos por ley 3.a.1.2 Información de detención y derechos 3.a.1.3 Ser conducido ante juez 3.a.1.4 Intérprete 3.a.1.5 Comunicación con el exterior	
		3.a.2 Garantías durante el juicio	3.a.2.1 Igualdad y no discriminación 3.a.2.2 Derecho a la defensa 3.a.2.3 Ser juzgado por tribunal 3.a.2.4 Ser oído y estar presente 3.a.2.5 Publicidad de proceso y sentencia 3.a.2.6 Tiempo del juicio	
		3.a.3 Garantías post sentencia	3.a.3.1 No ser juzgado dos veces por el mismo delito 3.a.3.2 Reparación	
	3.b Medidas sustitutivas del encarcelamiento	3.b.1 Existencia		

		3.b.2 Casos de aplicación	
		3.b.3 Frecuencia de uso	
		4.a.1 Ingreso	4.a.1.1 Registro 4.a.1.2 Información de la normatividad 4.a.1.3 Examen médico
		4.a.2 Seguridad	4.a.2.1 Uso de la fuerza 4.a.2.2 Medios de coerción
	4.a Integridad física y moral	4.a.3 Disciplina, orden y castigo	4.a.3.1 Gobernabilidad 4.a.3.2 Malos tratos 4.a.3.3 Normatividad sancionatoria 4.a.3.4 Sanciones disciplinarias 4.a.3.5 Procedimiento sancionatorio
		4.a.4 Personal penitenciario	4.a.4.1 Suficiencia 4.a.4.2 Condiciones laborales 4.a.4.3 Capacitación
		4.b.1 Alimentación	4.b.1.1 Calidad 4.b.1.2 Cantidad
	4.b Calidad de vida digna y adecuada	4.b.2 Instalaciones	4.b.2.1 Tamaño celdas 4.b.2.2 Iluminación, ventilación, calefacción 4.b.2.3 Cama y ropa de cama 4.b.2.4 Baños 4.b.2.5 Mantenimiento y limpieza 4.b.2.6 Suficiencia (sobrepoblación)
		4.b.3 Vestido	
		4.b.4 Separación	
	4.c Salud	4.c.1 Servicios médicos	4.c.1.1 Gratuidad 4.c.1.2 Prontitud y accesibilidad 4.c.1.3 Especialidades 4.c.1.4 Atención hospitalaria 4.c.1.5 Instalaciones, equipo y medicamentos
		4.c.2 Actividad física	
	4.d Contacto con el exterior	4.d.1 Visitas	4.d.1.1 Visita familiar 4.d.1.2 Visita íntima 4.d.1.3 Trato a los visitantes

	4.d.2 Medios de comunicación	
	4.d.3 Correspondencia	
4.e Categorías especiales	4.e.1 Mujeres	
	4.e.2 Menores	4.e.2.1 Edad penal 4.e.2.2 Frecuencia de uso del internamiento 4.e.2.3 Tratamiento específico en internamiento
	4.f.1 Individualización	
4 f Tratamiento para la reinserción	4.f.2 Contenido	4.f.2.1 Trabajo 4 f.2.2 Educación

Para comprobar la eficacia de la escala, se hará el ejercicio de aplicarla en el caso específico de México.

Explicado lo anterior, se pueden desarrollar ahora las variables con las que se trabajarán. Las variables independientes las constituirán los 4 grandes temas a evaluar: uso de prisión (2), penas máximas (2), determinación de sanciones (2), gestión penitenciaria (6). El número entre paréntesis representa el número de subtemas a evaluar, dentro de los cuales existen de igual forma indicadores y subindicadores, los cuales se desarrollarán posteriormente.

Al aplicar la escala, es imprescindible que se tomen en consideración datos de los últimos 10 años; en el caso que no se cuente con dicha información, se tendrá que obtener el dato más reciente. Lo anterior para establecer comparaciones entre países, lo más objetivas posible.

Por su parte la variable dependiente será el grado de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas penales.

Es importante establecer que evaluar la justicia de un proceso penal tal,- como AI lo menciona-, es una tarea compleja y polifacética ya que cada caso es diferente a los demás<sup>44</sup>, así como cada legislación, sin embargo, se realizará el mayor esfuerzo posible para abarcar la evaluación de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en contacto con el sistema penal.

Como resultado final de la aplicación de la escala, cada tema y subtema se verá reflejado en un semáforo de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas. A continuación se desarrolla lo anteriormente mencionado.

## **SEMÁFORO DE OBSERVANCIA DE DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS.**

¿Qué es el semáforo? El semáforo es una herramienta, resultado de la aplicación de la escala, que integrará 77 diferentes evaluaciones (indicadores y subindicadores) de 4 temas específicos (uso de prisión, penas máximas, determinación de sanciones y gestión penitenciaria) así como sus subtemas. Es decir, por un lado el semáforo indicará la situación global de un país (resultado final) y por el otro la situación específica

---

<sup>44</sup> Amnistía Internacional, *Juicio Justo*, 16.

(resultado de temas y subtemas).

¿Cómo funciona? Como en los semáforos convencionales, existirán 3 colores distintos (verde, amarillo y rojo) que indicarán el nivel de observancia de los DD.HH.; el verde indicará que las políticas criminológicas en el lugar evaluado van acorde a los DD.HH., por su parte el amarillo un tránsito entre el cumplimiento y el incumplimiento y el rojo una inobservancia de DD.HH.

Cada uno de los temas varía en extensión así como en puntaje máximo a obtener, el tema de uso de prisión (tema 1) tiene una puntuación máxima de 37, por su parte en el de penas máximas sólo se pueden alcanzar 20 puntos, en el caso del tercer tema (determinación de sanciones) es de 40, mientras que el más extenso es el cuarto tema (gestión penitenciaria) teniendo una puntuación máxima de 95.

Para poder equilibrar dichas diferencias se propone ponderar la escala, para lo cual cada tema tendrá un puntaje máximo de 25 puntos; para poder calcular esos 25 puntos se usará la siguiente fórmula:

$$X = \frac{B(25)}{A}$$

Donde x= nota ponderada

A= nota máxima a obtener en cada tema

B= nota obtenida en cada caso en particular

La suma de los 4 temas (25+25+25+25) dará un resultado final de 100 como nota máxima ponderada, se sugiere el uso de un decimal en cada uno de los temas, mientras que al sumar para obtener la nota ponderada se tiene que redondear, para lo que se propone que de ,5 para arriba se suba al siguiente valor.

A continuación se muestra un cuadro con los temas y subtemas a evaluar, el rango de calificaciones posibles a obtener así como su posicionamiento en el semáforo.

		<b>Calificación global</b>							
		Nota máxima*	Rango de notas para semáforo						
		100	67-100	33-66	0-32				
		<b>1. Uso de prisión</b>		<b>1.a Prisión como medida cautelar</b>		<b>1.b Prisión como sentencia</b>			
Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo		
40	27-40 13-26 0-12	25	17-25 8-16 0-7	12	9-12 4-8 0-3				
		<b>2. Penas máximas</b>		<b>2.a Pena de muerte</b>		<b>2.b Prisión vitalicia</b>			
Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo				
20	14-20 7-13 0-6	11	8-11 4-7 0-3	9	7-9 3-6 0-2				
		<b>3. Determinación de sanciones</b>		<b>3.a Garantías procesales y protección judicial</b>		<b>3.b Medidas sustitutivas del encarcelamiento</b>			
Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo				
40	27-40 13-26 0-12	31	22-31 11-21 0-9	9	7-9 3-6 0-2				
		<b>4. Gestión penitenciaria</b>		<b>4.a Integridad física y moral</b>		<b>4.b Calidad de vida digna y adecuada</b>			
Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo				
95	64-95 32-63 0-31	30	21-30 10-20 0-9	21	15-21 7-14 0-6				
		<b>4.c Salud</b>		<b>4.d Contacto con el exterior</b>		<b>4.e Categorías especiales</b>		<b>4.f Tratamiento para la reinserción</b>	
Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo	Nota máxima	Rango de notas para semáforo		
13	9-13 4-8 0-3	11	8-11 4-7 0-3	12	9-12 4-8 0-3	8	6-8 3-5 0-2		

\*La calificación máxima en el caso de la nota global es la ya ponderada.

Los rangos de notas para el semáforo, se obtienen al dividir la nota final entre tres (tomando en cuenta al cero como un valor); cuando los grupos (rojo, amarillo y verde) no puedan ser exactos, se aumentará un valor al grupo amarillo y/o verde (dependiendo del número de valores sobrantes) ya que se considera que de esta forma se tiende a afectar menos la evaluación<sup>45</sup>. Por ejemplo, el tema de penas máximas tiene una nota máxima de 20, por lo que para obtener sus rangos para el semáforo se divide 21/3 (21 porque el cero también cuenta como valor) obteniendo un resultado de 7, es por ello que el primer grupo está conformado del 0-6 (7 valores), el segundo de 7-13 (7 valores) y el tercero de 14 a 20 (7 valores). Por su parte el subtema de calidad de vida digna y adecuada tiene una calificación máxima de 21 (22 valores), al dividirlo entre 3, obtenemos 2 grupos de 7 valores y uno de 8, por lo que los grupos quedarán de 0-6 (7 valores), de 7-14 (8 valores) y de 15-21 (7 valores).

A manera de ejemplo, si un país obtuviera una nota global ponderada de 15, entonces su resultado sería inobservante, lo que quiere decir que en general, las políticas criminológicas de ese país violan los DD.HH. Por su parte si obtuviera una calificación de 55 se podría establecer que sus políticas transitan entre la observancia y la inobservancia, mientras que si obtuviera 90 en su puntaje final, entonces se determina que de forma global sus políticas son garantes de DD.HH.

Una vez obtenido el semáforo se procederá a hacer dos análisis distintos; el primero será una interpretación a nivel global y el segundo por temas para lo cual será necesario también tomar en consideración el contenido de los subtemas.

A continuación se muestra una guía para poder evaluar el caso de un país en concreto:

### **GUÍA PARA APLICAR EL MODELO DE EVALUACIÓN Y OBTENER EL SEMÁFORO DE OBSERVANCIA DE DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS**

1. Leer la descripción de cada tema (tema, subtema, indicador y subindicador) con atención.
2. Determinar de una forma fundamentada que enunciado de la evaluación se apega más al caso que se está evaluando.

---

<sup>45</sup> En el caso de la nota global, se tiene primero que ponderar.

3. Puntuar cada indicador y subindicador de acuerdo al caso en particular.
4. Sumar las puntuaciones de los subindicadores para obtener las notas de los indicadores (temas)
5. Ponderar la nota de cada tema para obtener la nota global ponderada a través de la fórmula correspondiente. Rellenar con la información la siguiente tabla.

Temas	Nota máxima	Nota país a evaluar	Nota ponderada
1	40		
2	20		
3	40		
4	95		
Nota ponderada global (suma de las notas ponderadas)			

6. Obtener el semáforo de nota global ponderada, temas y subtemas
7. Hacer el análisis de los dos niveles (interpretación global y por temas)

En el siguiente capítulo se aplicará la escala al caso concreto de México, obteniendo su semáforo y posteriormente se hará el análisis de sus resultados.

## **CAPÍTULO I. USO DE PRISIÓN**

### Definición/conceptualización

La pena de prisión es una sentencia privativa de libertad impuesta por la autoridad que consiste en restringir la libertad física ambulatoria (libertad de tránsito) por un tiempo determinado en la mayoría de los casos, aunque existen caso de prisión vitalicia o de duración indeterminada.

En las últimas décadas, los sistemas de justicia de casi todos los países, han tendido a aumentar de manera rápida el uso de la prisión, sin que necesariamente exista una relación directa o indirecta con la criminalidad.

La mayoría de los países tiene una sobrepoblación penitenciaria; en Estados Unidos sino se considera a los mayores de 65 años y a los niños, se podría establecer que casi uno de cada 10 adultos está tras las rejas<sup>46</sup>; Holanda, Inglaterra, Italia, Portugal, Australia, México, Ecuador, Colombia, Venezuela, y la mayoría de los países latinoamericanos han aumentado sustancialmente sus tasas penitenciarias. Por su parte Alemania, Canadá, Noruega, Dinamarca y Suecia han aumentado moderadamente o han sufrido fluctuaciones en la tasa de encarcelamiento. Únicamente Japón y Finlandia han disminuido tanto sus datos relativos como su población penitenciaria.

Para finales del 2013 la población penitenciaria mundial ascendió a más de 10.2 millones de personas privadas de su libertad<sup>47</sup>, en esta cifra no se incluye a los 650,000 presos procesados o en detención administrativa en China y a los 150,000 en Norcorea, si estos números se incluyeran serían más de 11 millones.

### Justificación como indicador

El encarcelamiento de una persona constituye una de las prácticas más excluyentes de las sociedades modernas; implica el extirpamiento de la sociedad de un individuo para llevarlo a la total desconexión familiar, laboral, social y civil. El ingreso a prisión supone la separación del sujeto con sus familiares, amigos y conocidos, quienes posteriormente podrán etiquetarlo y segregarlo. También romperá la relación laboral con todo lo que esto conlleva (pérdida de ingresos, prestaciones sociales, capacidad de

---

<sup>46</sup> Tonry, «Symbol, Substance, and Severity in Western Penal Policies».

<sup>47</sup> Walmsley, «World Prison Population List».

manutención familiar, independencia económica, entre otras) y finalmente, -aunque en teoría la pena de prisión sólo implica la restricción de deambulación física-, perderá derechos que como ciudadano le corresponden (votar, adquirir y vender bienes, elegir profesión/oficio, entre otros).

Las personas encarceladas, al perder la relación laboral perderán también la seguridad social y las posibles prestaciones para la adquisición de una vivienda; el acceso a la educación estará limitado a la oferta que tenga el centro. En cuanto a la salud, se les expondrá a condiciones con un grado de insalubridad considerable y aumentará el riesgo de muerte, de suicidio así como de contagio de infecciones y enfermedades respiratorias.

De ninguna forma la persona privada de libertad participará en la vida política de su entorno; la cultura se verá limitada a lo que se pueda ofrecer dentro de la institución y por último, el rompimiento de todo vínculo social incluyendo en algunos casos el de la familia y los más allegados.

La prisión debe ser utilizada como último recurso y la magnitud actual de la misma, se ha convertido en algo insostenible por razones de costos, eficiencia y humanidad<sup>48</sup>. El gasto público que implica; el bajo índice de éxito de la reinserción social, así como el trato inhumano e indigno que se les da a los presos, han provocado que la prisión se convierta en un sistema fallido que las sociedades reproducen y extienden sin tomar en cuenta las fatales consecuencias de la misma.

Según Ferrajoli, la cárcel es una institución antiliberal, desigual, atípica, extralegal y extrajudicial, al menos en la parte lesiva para la dignidad de las personas; penosa e inútilmente aflictiva por eso resulta tan justificada la superación, o al menos una drástica reducción en la duración tanto mínima como máxima, es una institución cada vez más carente de sentido que produce un coste de sufrimiento no compensado por apreciables ventajas para nadie<sup>49</sup>.

Por estos motivos, aunado a su uso extendido y desmedido, se considera que el uso de prisión debe ser considerado como elemento clave dentro de la escala propuesta ya que al estar en prisión los factores de riesgo para ser víctima de una violación de DD.HH.

---

<sup>48</sup> Pratt, «Beyond 'Gulags Western Style'?»

<sup>49</sup> Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, 413.

aumentan considerablemente. Para hacerlo, se toman en cuenta dos subtemas a evaluar, el primero lo constituye el uso de prisión como medida cautelar y el segundo el uso de prisión como sentencia. El primero de ellos se divide en 5 indicadores y 10 subindicadores y el segundo en 3 indicadores y 5 subindicadores. A continuación se muestra a detalle su contenido.

**Tabla 3. Tema Uso de prisión**

Tema	Subtema	Indicador	Subindicador
<b>1. Uso de prisión</b>	1.a Prisión como medida cautelar	1.a.1 Presunción de inocencia	1.a.1.1 Fundamento legal 1.a.1.2 Trato a personas sin condena
		1.a.2 Excepcionalidad de prisión preventiva	1.a.2.1 Resolución individualizada 1.a.2.2 Número de personas privadas de libertad sin condena
		1.a.3 Proporcionalidad de prisión preventiva	1.a.3.1 Razones por las que se dicta
		1.a.4 Razonabilidad de prisión preventiva	1.a.4.1 duración legal 1.a.4.2 duración real
		1.a.5 Garantías procesales en prisión preventiva	1.a.5.1 protección de privacidad y de datos 1.a.5.2 presencia en procedimiento 1.a.5.3 autoridad que dicta la resolución
	1.b Uso de prisión como sentencia	1.b.1 Proporcionalidad	1.b.1.1 Razones por las que se dicta
		1.b.2 Frecuencia de uso	1.b.2.1 Tasa de encarcelamiento 1.b.2.2 Proporción presos-condenados
		1.b.3 Duración	1.b.3.1 Duración media

### **1.1 PRISIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR (1.A)**

La presunción de inocencia es uno de los derechos fundamentales a respetar en cualquier país democrático; cuando no se garantiza dicho derecho, la consecuencia inmediata se traduce en un uso excesivo de la prisión preventiva, es por ello que en este apartado se evalúa la presunción de inocencia.

La presunción de inocencia, internacionalmente está fundamentada en la DUDH<sup>50</sup>, PIDCP<sup>51</sup> y en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>52</sup> (RMTR); en el ámbito Americano en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>53</sup> (DADH) y en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>54</sup> (CADH); y en el ámbito Europeo en el Convenio para la Protección de los Derechos

<sup>50</sup> Artículo 11.1 Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

<sup>51</sup> Artículo 142. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

<sup>52</sup> Artículo 84.2 El acusado gozará de una presunción de inocencia y deberá ser tratado en consecuencia.

<sup>53</sup> Artículo XXVI. Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

<sup>54</sup> Artículo 8.2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

Humanos y de las Libertades Fundamentales o Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>55</sup> (CEDH), y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>56</sup>(CDFUE). En cuanto a los demás continentes es importante mencionar que cuentan con instrumentos que los norman, sin embargo, por el alcance de la presente investigación, se tomarán únicamente en cuenta los relativos a América y a Europa.

Básicamente todos los instrumentos internacionales coinciden con la definición de la DUDH en cuanto a la presunción de inocencia, estableciendo que toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se demuestre su culpabilidad conforme a la ley, sin embargo pocos derechos son tan aceptados en la teoría pero tan violados en la práctica<sup>57</sup>.

El derecho de presunción de inocencia implica, entre otras cosas, que en el caso de resultar necesaria la privación de libertad durante el transcurso de un proceso, la posición jurídica del imputado siga siendo la de un inocente<sup>58</sup>.

Por lo que respecta a la prisión preventiva, ésta es definida como la privación de la libertad de una persona imputada o procesada antes de que se determine su culpabilidad<sup>59</sup>. En cuanto al término Javier Carrasco, opina que prisión preventiva, en muchos casos es incorrecto ya que dicho vocablo presupone que existe un análisis racional de cada caso con el objeto de prevenir una fuga o la comisión del delito, pero como se utiliza indiscriminadamente sin investigación alguna, lo correcto sería prisión sin condena.

Sin embargo, por motivos de practicidad así como por la naturaleza del estudio criminológico comparado a nivel internacional que se lleva a cabo, se hará un uso indistinto de los términos detención provisional/preventiva/sin condena, prisión provisional/preventiva/sin condena o encarcelamiento provisional/preventivo/sin condena. Se aplicarán los mismos términos a las personas que se encuentran en dicha

---

<sup>55</sup> Artículo 6.2 Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.

<sup>56</sup> Artículo 48.1 Todo acusado se presume inocente mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente.

<sup>57</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of International Standards relating to Pretrial Detention. Professional Training Series No.3», 1.

<sup>58</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 5.

<sup>59</sup> Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, 15.

situación.<sup>60</sup>

Un uso excesivo de la prisión preventiva, además de ser contrario al estado democrático de derecho, es un factor que delata la calidad de la administración de justicia y debe constituir la excepción y no la regla. El PIDCP establece esto último su artículo 9.3<sup>61</sup>.

Cuando un estado usa la detención provisional como un supuesto automático y de forma reiterada denota que existe: retardo o mora judicial, falta de capacidad de la policía y del personal encargado de la investigación, falta de capacidad operativa, inadecuada independencia y servicio de las defensorías, legislación que privilegia su aplicación, uso de la misma en delitos menores, falta de mecanismos para aplicar otras medidas cautelares, corrupción, políticas criminológicas que alientan su uso, entre otras.

De igual forma dentro de las motivaciones para su uso se pueden señalar, entre otras, una cultura jurídica que promueve su aplicación; razones políticas como que los legisladores no quieren ser vistos como laxos ante el crimen y motivos institucionales como los incentivos a operadores de justicia.

Por otro lado, las consecuencias de un mal uso del encarcelamiento sin condena son entre otras: hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, violación de los DD.HH., trato de procesados como si fueran condenados, tensiones personales de los imputados a consecuencia de la pérdida trabajo, separación familiar y laboral, mayor riesgo de suicidio, costos y carga presupuestaria considerables, así como una propensión comprobada de los jueces a dictar una sentencia condenatoria<sup>62</sup>.

En cuanto a esto último, existe evidencia empírica que comprueba que las personas sujetas a detención preventiva son más probables de ser declaradas culpables que aquellas que enfrentan su proceso en libertad, aún y cuando los antecedentes y los

---

<sup>60</sup> En inglés existen diferentes términos para nombrar a las personas sin condena: *remand prisoners, remandees, awaiting trial detainee, untried prisoners, unconvicted prisoners, unsentenced prisoners, pretrial detainees*.

<sup>61</sup> Artículo 9.3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

<sup>62</sup> Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, 24.

hechos delictivos sean muy similares<sup>63</sup>.

Aunado a lo anterior, la mayor parte de las torturas y de los tratos inhumanos y degradantes del mundo, acontecen en los lugares preventivos de detención<sup>64</sup>, por lo tanto, de las casi 10 millones de personas detenidas mundialmente, aquellas que se encuentran en prisión preventiva son las que más riesgo de tortura y malos tratos tienen<sup>65</sup>. De igual forma como ya se mencionó anteriormente, dicha población tiene una tasa de suicidio 3 veces mayor que los que ya tienen una sentencia y 10 veces mayor que la población que se encuentra en libertad<sup>66</sup>.

Una consecuencia que en ocasiones es olvidada por los legisladores es el costo que la prisión provisional trae consigo, por ejemplo el costo por preso en detención sin condena anualmente en EE.UU. y la Unión Europea es de 23,000 dólares y 37,000 euros, respectivamente.

En México el costo anual por interno preventivo es de 61.000<sup>67</sup> pesos (3.588 euros). La prisión preventiva cuesta al Estado mexicano directamente 15 millones de pesos diarios, 5,5 mil millones al año<sup>68</sup>. Open Society<sup>69</sup> publicó que en realidad son 9,8 mil millones de pesos anuales, cifra que equivaldría al ingreso anual de 91.000 familias mexicanas al año, tomando en cuenta los costos para el estado, los detenidos, los familiares y la comunidad.

Según la CIDH, las políticas criminológicas actuales tienden al uso de la detención sin condena porque éstas no son resultado de una reflexión científica sino de una reacción ante la presión social y mediática. Frente a la inseguridad ciudadana y el reclamo social, las medidas legislativas e instituciones favorecen esta práctica, mayores penas, y mayores delitos punibles con prisión, de igual forma restringen las garantías legales de detención y el acceso a la libertad anticipada, sin establecer medidas cautelares alternativas.

---

<sup>63</sup> Open Society, *Justice Initiatives. Pretrial Detention*, 27.

<sup>64</sup> Schonteich, *Pretrial detention and torture. Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk*, 17.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 11.

<sup>66</sup> Open Society, *Justice Initiatives. Pretrial Detention*, 19.

<sup>67</sup> Considerando que en cada preso el Estado gasta directamente 167 pesos diarios por interno.

<sup>68</sup> Cavazos Villanueva, Sánchez Bocanegra, y Tomasini-Joshi, *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la Presunción de Inocencia y la Seguridad Pública*, 12.

<sup>69</sup> Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*.

De tal forma las tendencias legislativas han incrementado los delitos que no permiten la excarcelación, han prohibido la sustitución de las penas privativas de libertad con otras medidas cautelares y han extendido la causal de peligro de fuga como justificación para usar la prisión preventiva.

Esta causal de peligro de fuga ha sido utilizada desmedidamente y ha provocado un automatismo en la aplicación del encarcelamiento sin condena, ya que ante cualquier caso se argumenta que el imputado podría no presentarse al proceso estando en libertad, pero lo que realmente denota es la incapacidad del estado de mantener el orden, por lo que ante su incompetencia, dicta una medida perjudicial para el imputado.

Toda persona sometida a un proceso penal debe ser juzgada en libertad y bajo ninguna circunstancia se debe suponer a priori que es culpable, la prisión preventiva, según los estándares de DD.HH. debe ser utilizada únicamente en casos de delitos graves y bajo tres supuestos: cuando exista un riesgo de fuga, para evitar la obstaculización del proceso y para la protección de la sociedad.

De ninguna forma debe ser utilizada con fines preventivo-generales o especiales como la posibilidad de que cometa nuevos delitos en el futuro, la peligrosidad del imputado y la repercusión social del hecho. Se viola el principio de presunción de inocencia cuando su aplicación está determinada esencialmente por el tipo de delito, la expectativa de la pena o la mera existencia de indicios razonables que vinculen al acusado.<sup>70</sup>

Cuando lo anterior sucede y se hace obligatoria por imperio de ley, se limita la posibilidad de los jueces de valorar su necesidad y procedencia de acuerdo a las características del caso específico.

La prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva y por ello debe ser utilizada por el menor tiempo posible y siempre considerando al imputado como inocente, de lo contrario sería una pena anticipada. En cuanto al tiempo del encarcelamiento provisional, no existe ningún instrumento que especifique un parámetro específico; sin embargo el PIDCP<sup>71</sup>, la DADH<sup>72</sup>, la CEDH<sup>73</sup> y el CDFUE<sup>74</sup> coinciden en que debe ser

---

<sup>70</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 137.

<sup>71</sup> Artículo 9.3 Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a

un plazo razonable y que de ninguna manera deben existir dilaciones injustificadas.

Los imputados que son puestos en prisión preventiva, al ser inocentes, deben ser tratados como tales por lo que la separación total entre procesados y sentenciados es básica, así como un trato acorde a su calidad de inocentes<sup>75</sup>.

El uso de la detención sin condena debe estar limitado por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad<sup>76</sup>. El principio de necesidad contempla que sólo procederá cuando sea el único medio que permita asegurar los fines del proceso tras demostrarse que otras medidas cautelares menos lesivas resultarían infructuosas a esos fines, este principio también contempla que no debe prolongarse por un periodo más allá del cual el Estado pueda dar una justificación adecuada a la necesidad de la misma.

El principio de proporcionalidad implica una relación racional entre la medida cautelar y el fin perseguido, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen por tal restricción, por lo que no se debe de privar de la libertad por faltas menores.

Por su parte el principio de razonabilidad obliga que para determinar el tiempo de la prisión preventiva se consideren elementos como la complejidad del caso y el nivel de diligencia de las autoridades judiciales en la conducción de las investigaciones, siempre buscando que sea por el menor tiempo posible y que si la ley establece un límite temporal máximo para la detención de un imputado, que no se exceda de dicho plazo.

---

ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad...

<sup>72</sup> Artículo 7.5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

<sup>73</sup> Artículo 5.3 Toda persona detenida preventivamente o internada en las condiciones previstas en el párrafo 1.c) del presente artículo deberá ser conducida sin dilación a presencia de un juez o de otra autoridad habilitada por la ley para ejercer poderes judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad durante el procedimiento. La puesta en libertad puede ser condicionada a una garantía que asegure la comparecencia del interesado en juicio.

<sup>74</sup> Artículo 47 Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

<sup>75</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos». Artículo 10, párrafo 2

<sup>76</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 16.

Según la CIDH, las autoridades judiciales son las encargadas de dictarla y no los fiscales ya que podrían carecer de la objetividad y la imparcialidad necesarias. Al ser solicitada se debe manifestar por cuanto tiempo la piden y fundamentar su solicitud; de ninguna manera pueden pedirla de manera reiterada, automática e inmotivada.

Durante el proceso, el acusado tiene derecho a:<sup>77</sup> estar presente en los procedimientos cuando se decida el uso de la prisión preventiva, ser escuchado por un juez, que la resolución sea realmente dictada por un juez y no por los secretarios, a una defensa pública profesional y en el caso que fuera declarado inocente a obtener reparación mediante la puesta en libertad inmediata y una indemnización de conformidad con el derecho internacional consuetudinario.

Nota: Tolo lo relacionado al abogado defensor será evaluado en el subtema de juicio.

A continuación se desarrollan las escalas de medición propuestas de los diferentes indicadores y subindicadores del subtema prisión como medida cautelar (1.a):

**Tabla 4. Prisión como medida cautelar**

Tema	Subtema	Indicador	Subindicador
<b>1. Uso de prisión</b>	1.a Prisión como medida cautelar	1.a.1 Presunción de inocencia	1.a.1.1 Fundamento legal
			1.a.1.2 Trato a personas sin condena
		1.a.2 Excepcionalidad de prisión preventiva	1.a.2.1 Resolución individualizada
			1.a.2.2 Número de personas privadas de libertad sin condena
		1.a.3 Proporcionalidad de prisión preventiva	1.a.3.1 Razones por las que se dicta
		1.a.4 Razonabilidad de prisión preventiva	1.a.4.1 duración legal
1.a.4.2 duración real			
1.a.5.1 protección de privacidad y de datos			
1.a.5 Garantías procesales en prisión preventiva	1.a.5.2 presencia en procedimiento		
	1.a.5.3 autoridad que dicta la resolución		

### **1.a.1 Presunción de inocencia**

#### **1.a.1.1 Fundamento legal de la presunción de inocencia.**

Cuando un Estado reconoce dentro de sus leyes un derecho, además de reconocerse como responsable garante de dicho derecho y de reconocer la posesión que los sujetos tienen, establece los mecanismos para poder garantizarlo. De ahí la importancia de que la presunción de inocencia se encuentre amparada por la ley suprema de toda nación y

<sup>77</sup> Ibid., 74.

que las leyes secundarias se pronuncien en el mismo sentido.

Este indicador se evaluará mediante el análisis legislativo a través de los siguientes supuestos:

Escala de medición propuesta

- a. Se encuentra fundamentada en el instrumento legal de mayor importancia (2)
- b. Se encuentra fundamentada en el instrumento legal de mayor importancia pero existen contradicciones en ese instrumento o en normas/legislaciones secundarias (1)
- c. No se encuentra fundamentada en el presupuesto legal de mayor importancia (0)

#### **1.a.1.2 Trato a personas sin condena.**

Todos los imputados que se encuentren en detención provisional deben primero estar ubicados en lugares completamente distintos y separados de los internos que ya tienen una sentencia condenatoria y segundo el trato a ellos debe ser congruente con el principio de presunción de inocencia.

Lo anterior está fundamentado en el PIDCP<sup>78</sup> y en la CADH<sup>79</sup>, los cuáles establecen que los procesados estarán separados de los condenados y que serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas. La falta de separación también contrapone lo dispuesto en el artículo 8 de RMTR<sup>80</sup>.

Es por ello que en este apartado se analiza si las personas sometidas a una detención sin condena tienen contacto alguno con los sentenciados y si el trato que reciben es digno en cuanto a que son personas inocentes.

En la práctica, las condiciones de las personas sin condena es peor que las de los ya sentenciados; las infraestructuras donde residen son viejas e insalubres donde son albergados de una forma hacinada e insalubre por lo que son más propensos a contagiarse de enfermedades. Lo anterior, según NU aunado al estrés y a la

---

<sup>78</sup> Artículo 10.2, inciso a.

<sup>79</sup> Artículo 5.4

<sup>80</sup> Los internos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los mismos, según sexo y edad, antecedentes, motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles, y que los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de quienes ya sentenciados están cumpliendo la pena de prisión impuesta por autoridad competente.

incertidumbre en la que se encuentran provoca que existan muchas más probabilidades de suicidio que la población en general<sup>81</sup>.

Según un estudio de Open Society<sup>82</sup> tienen más probabilidad que los sentenciados de sufrir hambre, ser víctimas de la violencia (tanto por custodios como por parte de la población carcelaria), de igual forma, se encuentran en lugares sobrepoblados, se les niega el acceso a los servicios de salud, y sufren de abusos y torturas para obtener su confesión.

El estado debe proporcionar en todo momento un trato humano y digno a todas las personas privadas de libertad, sin embargo, las personas sin sentencia, además de estar separadas de la demás población, cuentan con otros derechos, los cuales según NU son los siguientes (artículos 84-93)<sup>83</sup>:

1. Dormir en celdas individuales a reserva de los diversos usos locales debidos al clima;
2. pueden alimentarse por cuenta propia con alimentos del exterior, de lo contrario la administración tendrá que suministrárselos;
3. usar sus propias prendas de ropa. Si llevan uniforme, éste debe ser diferente al de los condenados, cada vez que el detenido sea presentado ante el juez o cualquier otra autoridad, debe tener la libertad de vestir con las prendas que el elija, ya sean de su propiedad, traídas del exterior o propiedad de la institución<sup>84</sup>;
4. la administración tiene la obligación de ofrecerles un trabajo remunerado, sin embargo, no se les requerirá para ello;
5. comunicarse con su familia y amistades así como recibir visita con la única limitante de la seguridad del centro;
6. tener un defensor particular o de oficio y poder comunicarse con él así como recibir su visita, donde podrá ser observado pero no escuchado;
7. ser visitado por su propio médico o dentista a sus expensas.

Todo lo concerniente a condiciones de alojamiento, alimentación, servicio médico y contacto con el exterior será evaluado en el tema de régimen penitenciario.

Para evaluar el trato que se les da en prisión a las personas sin condena, se proponen los

---

<sup>81</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of International Standards relating to Pretrial Detention. Professional Training Series No.3», 4.

<sup>82</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 58.

<sup>83</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, 1977. Res 663C (XXIV), 2076 (LXII)*.

<sup>84</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of International Standards relating to Pretrial Detention. Professional Training Series No.3», 30.

siguientes parámetros:

#### Escala de medición propuesta

- a. Las personas sujetas a prisión preventiva se encuentran completamente separadas de la población general y reciben un trato humano y digno, acorde a su condición de personas inocentes (4)
- b. Las personas sujetas a prisión preventiva se encuentran parcialmente separadas de la población general pero en lo restante reciben un trato humano y digno acorde a su condición de personas inocentes (3)
- c. Las personas sujetas a prisión preventiva se encuentran parcialmente separadas de la población general y no reciben un trato humano y digno acorde a su condición de personas inocentes (1)
- d. Las personas sujetas a prisión preventiva no se encuentran separadas de la población general ni reciben un trato humano y digno acorde a su condición de personas inocentes (0)

Nota: Se entiende la separación completa cuando los internos de diferente situación jurídica no comparten ningún tipo de espacios, por su parte, el término parcial hace referencia a la convivencia en áreas comunes (escuela, áreas técnicas, áreas de recreación, etc.) o dormitorios. Es importante hacer esta diferencia porque en algunas prisiones los internos pueden dormir separados de las personas con condena pero durante el día comparten áreas como el centro escolar, patios, jardines, gimnasios, etc.

Por lo que se refiere al trato humano y digno, éste se evaluará de forma integral en el indicador correspondiente a las condiciones de vida en prisión, sin embargo, en este subindicador, se tomarán en cuenta los 7 derechos extras que tienen las personas que aún no tienen sentencia con respecto a las ya sentenciadas. Para que se considere que los procesados reciben un trato humano y digno es necesario que se cumplan con los 7 derechos anteriormente mencionados, de lo contrario, se considerará que no reciben un trato humano y digno.

#### **1.a.2 Excepcionalidad de la prisión preventiva.**

Como ya se mencionó anteriormente, la prisión preventiva debe ser el último recurso y por lo tanto se debe utilizar excepcionalmente, por lo que es necesario en un primer momento analizar cada caso en particular y si fuera necesaria fundamentarla abarcando

no solo los supuestos legales que la amparan sino también las razones por las que se considera que es pertinente por lo que se requiere de una resolución individualizada. Por el contrario sino se utiliza de forma excepcional y se hace un uso abusivo de la misma, se contará con un gran número de personas sin condena en prisión y el porcentaje de procesados será elevado.

Este indicador se divide en dos subindicadores (resolución individualizada y número de personas privadas de libertad sin condena) para su correcto análisis.

### **1.a.2.1 Resolución individualizada**

El uso de la prisión preventiva debe venir acompañado de una resolución individualizada, motivada y fundamentada que tome en consideración las circunstancias personales del individuo. La resolución debe fundamentar indicios razonables que vinculen al acusado, fines legítimos, y criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad<sup>85</sup>.

Los jueces deben expedir los autos que decretan la prisión preventiva luego de un análisis sustantivo, no simplemente formal de cada caso<sup>86</sup>. En algunos países existen audiencias previas al momento de dictar la prisión preventiva en las que se expone la situación al acusado y a su defensor para que de esta forma conozcan exactamente la situación y puedan defenderse de una forma más efectiva, la CIDH considera que este tipo de audiencias garantiza el principio de inmediación, y favorece en general la posibilidad de discutir todas las cuestiones vinculadas con la aplicación de la medida cautelar<sup>87</sup>.

Si realmente existe un análisis profundo de cada caso, las resoluciones serán diferentes entre ellas pues considerarán aspectos específicos de cada proceso, de ninguna forma constituirán un formato ya elaborado en el que solo se rellenen espacios o se copie y se pegue el contenido.

---

<sup>85</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 75.

<sup>86</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

<sup>87</sup> *Ibid.*, 74.

La resolución debe tener como mínimo<sup>88</sup>: 1. datos de identificación del acusado, 2. hechos que se le atribuyen, 3. razones que tiene el juez para decretarla (indicios que lo vinculen) y 4. fundamento legal. Además se deben de fundamentar: 5. la razonabilidad y 6. la proporcionalidad.

Dentro de la razonabilidad se debe de mencionar cuanto es el tiempo máximo en el que la persona puede estar en prisión preventiva o por cuanto tiempo se solicita dicha medida cautelar.

Por lo que corresponde a la proporcionalidad se deben incluir los supuestos personales que podrían indicar la posible fuga, la obstaculización del proceso o una posible recurrencia al delito que ponga en peligro a la sociedad. Es fundamental que se consideren los criterios objetivos y contundentes que hagan sospechar de lo anterior, como lo son el arraigo de la persona a la sociedad, los recursos con los que se cuentan para poder obstaculizar el proceso, etc. (para mayor información ver el subindicador 1.a.3.1)

Tanto la razonabilidad como la proporcionalidad deben estar desarrolladas exhaustivamente y no solo como parte de un formato establecido en el que se rellenen espacios sin una consideración aplicada al caso específico.

Se considera de vital importancia la fundamentación de la prisión preventiva ya que si ésta es automatizada y realizada sin una investigación particular, se inicia toda una serie de violaciones graves de derechos humanos pues al privar de la libertad a alguien se le somete a una total indefensión y queda a la merced de la fuerza punitiva del Estado, además de separarlo y alejarlo básicamente de todo su entorno.

Por tales motivos se proponen los siguientes parámetros de evaluación:

Escala de medición propuesta:

- a. La resolución para decretar la prisión preventiva se encuentra debidamente fundamentada e individualizada (3)
- b. La resolución para decretar la prisión preventiva se encuentra parcialmente fundamentada e individualizada (2)

---

<sup>88</sup> Cavazos Villanueva, Sánchez Bocanegra, y Tomasini-Joshi, *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la Presunción de Inocencia y la Seguridad Pública*, 28.

- c. La resolución para decretar la prisión preventiva se encuentra inadecuadamente fundamentada e individualizada (1)
- d. No se cuenta con una resolución individualizada ni fundamentada para decretar la prisión preventiva (0)

Nota: Para que sea una resolución debidamente fundamentada debe contener los 6 aspectos anteriormente descritos; se considera parcial cuando cumple con más de la mitad (de 4 a 6) e inadecuadamente con 3, 2 ó 1.

### **1.a.2.2 Número de personas privadas de libertad sin condena.**

Es importante mencionar que no existe ningún parámetro oficial de ninguna institución que diga cuanto es lo aceptable/recomendable tanto de tasa de personas sin condena como de proporción entre sentenciados y procesados. Es por ello que para poder evaluar ambos puntos, se toman en cuenta los promedios a nivel internacional, los cuales se obtienen con información que proporciona el ICPS.

De acuerdo a los sistemas nacionales de prisiones, en un día cualquiera 3,3 millones de personas se encuentran en prisión sin condena, sin embargo, los datos reales podrían ser mucho mayores ya que la mayoría de los estados no toma en cuenta a los detenidos en estaciones policiales<sup>89</sup>. Si esto se hiciera la población total aumentaría de un 5-20%<sup>90</sup>.

Al comparar datos internacionales pueden existir problemas con las estadísticas ya que la forma de definir a los presos en prisión preventiva tiene diversas acepciones: a. detenidos acusados en espera de juicio, b. detenidos con juicio iniciado pero sin condena c. detenidos condenados pero sin sentencia y d. detenidos con sentencia de primera instancia pero en apelación.

Cuando la prisión preventiva se utiliza de forma abusiva, el aumento de la población que se encuentra sin condena aumenta considerablemente. Lo anterior se puede cuantificar y medir a través de dos indicadores, por un lado con la proporción de procesados y por otro la tasa de procesados.

El primero de ellos se refiere al porcentaje de las personas privadas de la libertad que no tienen condena aún, éste indicador es efectivo en cuanto que muestra si un estado tiene efectividad para condenar, por lo que varía de acuerdo al número de condenados.

---

<sup>89</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 7.

<sup>90</sup> *Ibid.*, 15.

El segundo se refiere a cuántos procesados existen por cada 100 mil habitantes y es práctico en cuanto a que no depende del número de condenados y porque funciona para hacer comparaciones internacionales.

Open Society propone tres mediciones más, la primera es el número de personas sin condena que existen en prisión en un día determinado, la segunda el total de ingresos a prisión preventiva durante un año y el tercero la duración del encarcelamiento cautelar. Los primeros dos tienen un limitado uso al hacer comparaciones internacionales por lo que no formarán parte de la escala y el tercero por su importancia se abordará de forma separada en el indicador 1.a.4.

La proporción de personas en prisión preventiva varía de acuerdo al lugar del que se esté hablando, existen variaciones a nivel continente, región, país, estado y hasta dentro de los centros de un mismo estado. Como se puede observar en la tabla 5, el continente que más personas sin condena alberga dentro de sus centros penitenciarios es África, le sigue América, Asia, Europa y al final Oceanía.

Para poder establecer un parámetro que permita las comparaciones, es importante conocer la media de la proporción de presos sin condena a nivel internacional, la cual se obtiene con los datos del mayor número de países posibles de los cuales el *International Centre for Prison Studies* (ICPS por sus cifras en inglés) tiene información disponible del año 2013, según el cual es de 33%.<sup>91</sup>

**Tabla 5. Proporción de personas sin condena por continente**

Proporción de personas sin condena por continente					
África	América	Mundial	Asia	Europa	Oceanía
42,56	38,49	33	32,79	25,09	19,14

Fuente: ICPS

En el 55% de los países la proporción de las personas en prisión sin condena oscila entre el 10 y el 40% de la población penitenciaria total<sup>92</sup>, sin embargo las personas sin condena constituyen más del 40% de la población penitenciaria en cerca de la mitad de los países de África, América, y Asia oriental, del centro y sur.

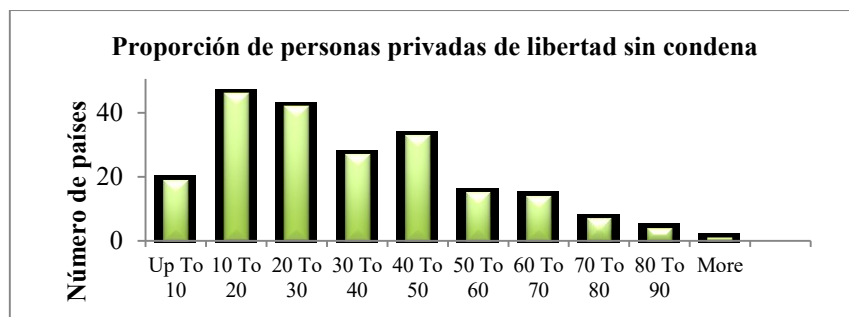
Para tener un panorama internacional sobre la proporción de personas sin condena que

<sup>91</sup> De aquí en adelante gran parte de las cifras tienen como fuente al ICPS, por lo que de no citarse lo contrario, los datos fueron obtenidos en la página de internet de dicho instituto.

<sup>92</sup> Walmsley, «World Pre-Trial/Remand Imprisonment List».

se encuentran privadas de libertad, se puede observar el siguiente gráfico, el cual muestra en el eje de las x el porcentaje de la proporción de personas privadas de la libertad que aún no tienen condena en rangos de 10 en diez, mientras que en el de las y el número de países que se encuentran en los distintos rangos.

**Gráfico 1 Proporción de personas privadas de la libertad sin condena**



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del ICPS.<sup>93</sup>

Como puede observarse, la mayoría de los países se encuentran por debajo del 30% de proporción de presos sin condena, el rango en el que se encuentran la mayoría de los países oscila entre el 10 y el 30%; pocos son los países en lo que se cuenta con un 40% o más de presos sin condena.

Los veinte países que cuentan con mayor proporción son los siguientes:

**Tabla 6. Países con mayor proporción de personas sin condena**

Comoros	91,7%
Libia	87,2%
Bolivia	83,3%
Liberia	83%
República Democrática del Congo	82%
Líbano	75,3%
Congo	75%
Benin	74,9%
Mónaco	73,2%
Paraguay	72,5%
Haití	70,6%
Yemen	70,1%
Camerún	70%
Bangladesh	68,3%
Nigeria	68%
Uruguay	67,1%
Venezuela	66,8%
Pakistán	66,2%
India	66,2%
Guinea	65%

Fuente: Elaboración propia con datos del ICPS

<sup>93</sup> Ibid.

Por su parte los países con una menor proporción de personas sin condena son:

**Tabla 7. Países con menor proporción de personas sin condena**

Laos	1%
Taiwán	5,1%
Oman	5,6%
Ruanda	7,1%
Namibia	8%
Polonia	8,6%
Rumania	9,3%
República de Bosnia y Herzegovina	9,6%
Egipto	9,9%
Uzbekistán	10%
Kuwait	10%
Algeria	10%
Japón	10,7%
Myanmar	10,8%
Vietnam	11,6%
Lituania	12,1%
Nicaragua	12,3%
Turkmenistán	12,4%
República Checa	12,5%
Kazajistán	13,2%

Fuente: Elaboración propia con datos del ICPS

En cuanto a la segunda forma existente de evaluar el número de personas en prisión preventiva, a nivel internacional la media de la tasa de internos en detención provisional es de 50,4 por cada 100 mil habitantes<sup>94</sup>, dicha tasa se tomará como base para establecer los parámetros de evaluación. La tasa varía mucho de acuerdo a la región; por ejemplo América supera en más de dos veces la tasa mundial, mientras que Oceanía representa casi la mitad de esta última.

**Tabla 8. Tasa de población en prisión preventiva por continente**

Tasa de población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes					
América 107,4	Mundial 50,4	Asia 43,1	Europa 38,6	África 33,7	Oceanía 28

Fuente: Elaboración propia con base en los datos brindados por Open Society<sup>95</sup>.

En 60% de los países, la tasa de prisión preventiva está por debajo de 40, sin embargo, el 80% de los países americanos exceden dicha tasa<sup>96</sup>.

Como ya se mencionó el número de personas en detención preventiva se puede medir de dos formas; la primera es comparando con datos intranacionales (personas sin

<sup>94</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 20.

<sup>95</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*.

<sup>96</sup> Walmsley, «World Pre-Trial/Remand Imprisonment List».

condena vs. con condena privativa de libertad) y la segunda analiza los datos internacionales (tasa mundial de personas privadas de la libertad con prisión preventiva), es por ello que se propone la siguiente forma de evaluar:

Escala de medición propuesta

- a. La tasa de personas con detención sin condena así como la proporción de personas con prisión preventiva son bajas (2)
- b. Una de las dos formas de evaluar (tasa o proporción) es alta y la otra baja (1)
- c. La tasa de personas con detención sin condena así como la proporción de personas con prisión preventiva son altas (0)

NOTA: La proporción de personas con prisión preventiva será considerada alta cuando sea mayor o igual que 33% y baja cuando sea menor o igual que de dicho promedio. Lo anterior tomando en cuenta que la media es del 33% y que la más de la mitad de los países está por debajo del 30%. La tasa será considerada alta cuando sea mayor que 50 por cada 100 mil habitantes; por el contrario, será considerada baja cuando sea igual o menor que 50. Utilizar el promedio de los datos de los últimos 10 años, sino se cuenta con dicho dato usar el más reciente.

### **1.a.3 Proporcionalidad**

Como ya se mencionó el principio de proporcionalidad se refiere a que la restricción de la libertad no sea desmedido o exagerado ya que debe ser acorde a la presunción de inocencia. La proporcionalidad de la prisión preventiva, tiene un problema ya que al considerar la pena del delito supuestamente cometido se está violando a su vez la presunción de inocencia además de que en caso de los delitos graves legitima y justifica un encarcelamiento prolongado<sup>97</sup>.

Por lo anterior, el indicador presente está integrado por un subindicador (razones por las que se dicta) :

#### **1.a.3.1 Razones por las que se dicta**

La normatividad internacional únicamente permite tres razones fundamentales para aplicar la prisión preventiva, las cuales son la obstaculización del proceso, posibilidad

---

<sup>97</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Prisión Preventiva en América Latina: Enfoques para profundizar el debate*, 117.

de fuga<sup>98</sup> y en algunos documentos se agrega la posible comisión de un futuro crimen, ésta última es más nombrada tanto en los instrumentos de NU como en los Europeos<sup>99</sup>.

De ninguna manera se debe de considerar como motivos únicos el tipo de delito, la peligrosidad u otros motivos para su aplicación. De igual forma su uso no debe ser automatizado ni establecido por el legislador ya que este último no debe ser quien decida la aplicación de la prisión preventiva, sino el juez.

El Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento de Delincuente, establece un *2-part test* para decretar la prisión preventiva:

1. En primer lugar deben existir sospechas fuertes que vinculen al detenido con el delito.

Sin embargo este criterio por si solo no es suficiente para legitimar la detención, algunas de las siguientes deben aplicar también.

2. 2.1. riesgo de fuga
- 2.2. riesgo de cometer futuras ofensas
- 2.3. riesgo de interferir en el procedimiento

En cuanto a la fuga, ésta debe estar fundamentada en criterios objetivos que consideren el arraigo de la persona a la sociedad (domicilio fijo, trabajo, familia, negocios, la edad, el estado de salud, el carácter, los antecedentes y las circunstancias personales y sociales de la persona afectada y, en particular, sus vínculos con la comunidad etc.). Aunado a lo anterior, Miguel Carbonell opina que es poco probable que en el mundo informatizado e interconectado en el que vivimos existan fugas, lo cual podría neutralizarse mediante vigilancia intensa los días anteriores al dictado de sentencia<sup>100</sup>.

De igual forma se deben presentar pruebas contundentes que confirmen la posible obstaculización. Por tal motivo, cada caso requiere de un estudio profundo que constante lo mencionado anteriormente.

---

<sup>98</sup> Principio y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad. Principio III (2).

<sup>99</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos, Artículo 5.1.c Si ha sido detenido y privado de libertad, conforme a derecho, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido.

<sup>100</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*, 110.

Cuando entre los fundamentos de la prisión preventiva está únicamente que el sujeto no delinca más, a la medida cautelar se le está dando un fin preventivo especial más propio de la pena y no de una medida cautelar además de contravenir la presunción de inocencia.

“Es muy importante poder fundamentar la sospecha de que el imputado actuará de la manera que queda prohibida, no bastan meras suposiciones infundadas del juez. Esta fundamentación es necesaria porque en las etapas tempranas, la investigación está incompleta, no puede suponerse per se el peligro de fuga o que el acusado realizará actos de obstaculización sin que haya indicios o pruebas que así lo confirmen”<sup>101</sup>.

Sin embargo, la mayoría de los detenidos en prisión preventiva no constituyen una amenaza para la sociedad; a muchos de ellos se les retirarán los cargos por falta de evidencia y otros serán acusados de delitos menores y no violentos quienes probablemente recibirían otra pena si fueran condenados<sup>102</sup>.

Por lo que respecta a la gravedad de los delitos cometidos, aunque debe ser un importante factor a considerar no puede por sí justificar la detención. Las penas deben ser siempre proporcionales al delito que se sanciona así como al bien jurídico afectado. La prisión preventiva debe ser considerada únicamente en caso de delitos graves (pero en ninguno de ellos debe ser obligatoria ni mucho menos automática)<sup>103</sup>, de no ser así no existiría una relación congruente entre el bien jurídico afectado y la medida cautelar, implicando mas sacrificio y vejaciones que ventajas y no se cumpliría con el fin idílico de la prisión que es la reinserción social.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha manifestado que en la definición de los delitos más graves<sup>104</sup> se excluyen todos los actos no violentos como los delitos financieros o económicos<sup>105</sup>, incluida la malversación por obra de funcionarios públicos<sup>106</sup>, los delitos políticos<sup>107</sup>, la apostasía, la práctica religiosa o la

---

<sup>101</sup> Cavazos Villanueva, Sánchez Bocanegra, y Tomasini-Joshi, *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la Presunción de Inocencia y la Seguridad Pública*, 28.

<sup>102</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 11.

<sup>103</sup> UN Human Rights Committee, *UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Argentina*.

<sup>104</sup> Amnistía Internacional, «Normas Internacionales Sobre la Pena de Muerte», 6.

<sup>105</sup> *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Jamahiriya Árabe Libia*.

<sup>106</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Sudán*.

<sup>107</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Jamahiriya Árabe Lidia*.

expresión de convicciones y las relaciones sexuales entre adultos que consienten en el acto<sup>108</sup>. De igual forma en ningún caso se puede aplicar por delitos políticos no comunes conexos con los políticos<sup>109</sup>.

Por ningún motivo debe ser aplicada por delitos menores; la Comisión Interamericana considera los delitos patrimoniales cometidos sin daños a las personas y el microtráfico de drogas como los dos supuestos de delitos de poca monta en los que no se debe aplicar la detención provisional<sup>110</sup>.

En suma, según la normatividad internacional, los delitos graves no pueden ser ninguno de los mencionados en los dos párrafos anteriores.

Existen países sobre todo en América Latina que tienen una lista de delitos en los que la prisión preventiva se convierte en un supuesto automático y no deja lugar a que el juez decida si se debe de aplicar o no. Este tipo de leyes viola claramente las leyes internacionales pues la prisión sin condena no constituye una medida excepcional<sup>111</sup>. De acuerdo a la CIDH contar únicamente con la opción de prisión preventiva no resulta ser un criterio legal aceptable, pues se impone un castigo anticipado sin que el juez competente se haya pronunciado aún sobre la culpabilidad<sup>112</sup>.

Con fundamento en todo lo anterior, se plantea la siguiente forma de valorar este subindicador:

#### Escala de medición propuesta

- a. El juez sólo toma en cuenta los requerimientos establecidos por la normatividad internacional para dictar la prisión preventiva (2)
- b. El juez toma en cuenta algún aspecto distinto a los establecidos por la normatividad internacional para dictar la prisión preventiva (1)

---

<sup>108</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Sudán*.

<sup>109</sup> Artículo 4.4 de la CADH

<sup>110</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 68.

<sup>111</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 100.

<sup>112</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Prisión Preventiva en América Latina: Enfoques para profundizar el debate*, 124.

- c. La prisión preventiva es un supuesto automático decidido por el legislador y/o es dictada por dos o más aspectos diferentes a los establecidos por la normatividad internacional (0)

Nota: Los requerimientos son: i) que exista riesgo de obstaculización del proceso, ii) riesgo de fuga, iii) riesgo de comisión de futuros delitos y iv) sólo en caso de delitos graves. En cuanto a la definición de delitos graves, ver la definición de NU brindada anteriormente, en la cual se excluyen cierto tipo de delitos. El aspecto relacionado a que si existen indicios fuertes que vinculen al detenido con la comisión de un delito, es abordado en la excepcionalidad de la prisión preventiva.

#### **1.a.4 Razonabilidad**

La razonabilidad del tiempo de la prisión preventiva va en función de cada caso específico tomando en consideración la complejidad del caso, la colaboración del imputado así como la labor de la autoridad.

La prisión preventiva debe ser dictada por el menor tiempo posible y aunque los instrumentos internacionales (PIDCP, DADH, CEDH, CDFUE) no especifican cuánto es un tiempo adecuado, mencionan que éste debe ser razonable, sin detallar lo que esto comprende.

La CIDH establece que el plazo razonable para la prisión preventiva no puede ser establecido en abstracto y de forma uniforme para todos los casos<sup>113</sup>, se deben de considerar las especificidades de cada caso, sin embargo, analizar cada caso en concreto sería imposible al evaluar los diferentes sistemas de justicia, es por ello que se proponen parámetros que van de acuerdo a jurisprudencia y a declaraciones de organismos dedicados a la velación de los DD.HH.

La CIDH decretó que el tiempo establecido para la detención preventiva debe ser siempre menor que el estimado para todo el juicio. Por otro lado, NU en su sesión 45 de trabajo<sup>114</sup>, estableció que seis meses ya era un plazo demasiado largo. Por tal motivo se tomará este plazo como el máximo aceptable.

---

<sup>113</sup> Ibid., 163.

<sup>114</sup> Earl Pratt and Ivan Morgan v. Jamaica (210/1986 and 225/1987) (6 April 1989) Official Records of the General Assembly, Forty fourth session, supplement No. 40 (A/44/40), annex X, sect F, para. 13.4

Para un adecuado diagnóstico es importante considerar tanto la determinación de la duración legal de la prisión preventiva como la duración real, por lo que el presente indicador, se divide en dos subindicadores.

#### **1.a.4.1 Duración legal**

NU afirma que los estados deben establecer un máximo de tiempo en el que los detenidos pueden estar en prisión preventiva previo a tener un juicio; si la persona es detenida por más del tiempo permitido, debe ser liberada de forma inmediata. El tiempo máximo debe ser proporcional a la posible sentencia de acuerdo al delito del que se le acusa<sup>115</sup>.

Algunos países cuentan con un máximo legal aplicable a todos los casos de detención provisional, otros cuentan con un término fijo y otros determinan la duración de acuerdo al delito correspondiente del que se trata. Si este último se lleva a cabo en países con penas de prisión muy duraderas, el encarcelamiento preventivo puede alargarse mucho tiempo lo que resulta en cualquier caso un abuso y una medida nada razonable.

De forma ilustrativa se presentan diferentes formas en las que los estados establecen el tiempo de prisión de las personas sin condena; Francia tiene un máximo de 4 meses a 4 años dependiendo de las circunstancias, por su parte Dinamarca establece como máximo 2/3 de la sentencia del delito correspondiente por el que se le acusa al detenido, el término de Grecia va desde 6 meses hasta 18 meses y el de Polonia de 3 a 9 meses. Finlandia y Suecia no tienen tiempos máximos pero sus revisiones periódicas son tan efectivas que aseguran periodos cortos de detención<sup>116</sup>.

En cuanto a la determinación de plazos máximos fijos, la fijación de éstos en la legislación no otorga una facultad general al estado de privar de la libertad al acusado por todo este lapso, sino que su detención deberá prolongarse únicamente por el periodo de tiempo necesario según los fines por los cuales se dictó la medida, en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad. Se deberá examinar regularmente la necesidad real del mantenimiento de dicha medida de acuerdo al caso específico<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 25-27.

<sup>116</sup> *Ibid.*, 136.

<sup>117</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 125.

Sin embargo, como el procedimiento para decretar el tiempo de la prisión preventiva varía enormemente de acuerdo al lugar del que se trate, para la presente evaluación se tomará en cuenta únicamente el tiempo que se contempla en la ley sin importar si éste es predeterminado o si es de acuerdo al delito o si existe un máximo legal, por tal razón se exponen las siguientes medidas para su valoración:

#### Escala de medición propuesta

- a. La ley contempla que el tiempo de prisión preventiva sea igual o inferior al máximo aceptable (6 meses) (3)
- b. La ley contempla que el tiempo de prisión preventiva sea igual o inferior a 12 meses pero superior al máximo aceptable (2)
- c. La ley contempla que el tiempo de prisión preventiva sea igual o inferior a los 18 meses pero superior a los 12 meses (1)
- d. La ley contempla que el tiempo de prisión preventiva sea superior a los 18 meses (tres veces mayor que el máximo aceptable) (0)

Nota: Si la normatividad establece la duración de la prisión preventiva en días se consideran 182 días como 6 meses. Si el país a evaluar considera el delito para establecer la duración de la prisión preventiva o si la ley no contempla plazo alguno (como en el caso de Finlandia y Suecia), habría que hacer un análisis del tiempo que se podría pasar privado de la libertad sin una condena, en los casos de los delitos más graves. El resultado de dicho análisis es el que se utilizaría para contrastar con la escala anterior.

#### **1.a.4.2 Duración real**

Aún y cuando existan plazos máximos de prisión preventiva, el tiempo que realmente se pasa en prisión sin condena, varía de lugar en lugar y de caso en caso. Con los datos disponibles con los que se cuentan, se estima que el promedio de la duración de la prisión preventiva es de 200 días, lo que implica 6,5 meses en prisión antes de que se dicte sentencia. Como ya se mencionó el periodo máximo que se considera para la presente escala es de 6 meses, por lo que los datos pronunciados por NU así como la media mundial coinciden.

El promedio en Europa (2010 y con información de 27 países) es de 146 días (4,8 meses), en Inglaterra y Gales (2009) fue de 105 días. Por parte en Sudáfrica (2012) fue de 177 días. Existen casos opuestos como Haití donde la media del encarcelamiento preventivo es de 408 días o Nigeria donde el dato asciende a 3,7 años, mientras que en Pakistán muchos detenidos pasan más tiempo en prisión sin condena que el máximo de la sentencia<sup>118</sup>.

#### Escala de medición propuesta

- a. La media del tiempo de prisión preventiva es bajo (igual o inferior que el máximo aceptable 182 días) (3)
- b. La media del tiempo de prisión preventiva es medio (igual o inferior a 365 días pero supera los 182 días) (2)
- c. La media del tiempo de prisión preventiva es alto (igual o inferior a los 547 días pero supera los 365 días) (1)
- d. La media del tiempo de prisión preventiva es muy alto (supera los 547 días, tres veces mayor que el máximo aceptable) (0)

Nota: Se establecen los valores de bajo, medio, alto y muy alto con base en el máximo aceptable recomendado que son 6 meses (182 días)<sup>119</sup>, de este valor se va aumentando de 6 meses en 6 meses. Se sugiere utilizar la media del tiempo de prisión preventiva ya que analizar caso por caso sería imposible.

#### **1.a.5 Garantías procesales**

Las personas privadas de la libertad sin condena se encuentran bajo la tutela del estado, por tal motivo se les deben respetar todos sus DD.HH.. En el periodo procesal en el que se encuentran, anterior al juicio, es de vital importancia que se les garanticen derechos procesales como: protección de la privacidad y de los datos, presencia en el procedimiento, que sea un juez quien les dicte la prisión preventiva, y en el caso en el que proceda que se les repare el daño.

Por tal motivo este indicador se divide en cuatro subindicadores.

---

<sup>118</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 25-27.

<sup>119</sup> La cifra de 182, se obtiene dividiendo 365 entre doce meses y después por seis.

### **1.a.5.1 Protección de privacidad y de datos**

La protección a la privacidad es un derecho fundamental reconocido por NU que protege la libertad individual, la libertad de expresión, la intimidad y la dignidad personal<sup>120</sup>. Este derecho se encuentra garantizado internacionalmente en la DUDH (art. 12) así como en el PIDCP (art. 17), a nivel europeo en el CEDH (art. 8) y nivel americano en la CADH (art. 11). En estos instrumentos se establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

Dentro de la protección de la privacidad, se encuentra la protección de datos, entendiendo a estos últimos como toda aquella información relativa al individuo que lo identifica o lo hace identificable, incluyendo información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, susceptible de recogida, registro, tratamiento o transmisión. La protección de datos se encuentra fundamentada a nivel europeo en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)<sup>121</sup>.

Cuando los detenidos son presentados ante los medios de comunicación se está violando su derecho a la privacidad y a la protección de sus datos, pues su imagen (ya sea por medio de fotografía o de video) se difunde sin su consentimiento, además de que se afecta su honra y su reputación. Con relación a lo anterior, es el ciudadano el que debe decidir quien, cuando y como serán tratados sus datos personales (derecho a la autodeterminación informativa).

El individuo debe ser presumido inocente frente a las autoridades y frente a la sociedad, también ante quienes lo conocen y puedan percibir algo distinto si alguna información es transmitida en los medios masivos de comunicación<sup>122</sup>.

Aunado a lo anterior, las personas sujetas a prisión preventiva no han sido declaradas como culpables, por lo que cuando se les nombra en los medios de comunicación, se está vulnerando su presunción de inocencia ya que de ninguna manera se justifica la difusión ni de su imagen ni de sus datos personales como nombre, profesión, edad, etc.

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos (CDH) de Naciones Unidas, en el

---

<sup>120</sup> «: Protección de Datos > Departamento de Derecho Internacional > OEA »:

<sup>121</sup> Artículo 8. Toda personas tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

<sup>122</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*, 71.

párrafo séptimo de su Observación General número 32, señala que los medios de comunicación deberán evitar expresar opiniones perjudiciales a la presunción de inocencia. Dicha presunción de inocencia es considerada por la CoIDH como un elemento que acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que haya una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad<sup>123</sup>.

Por lo anterior, es fundamental que no se presente ante los medios de comunicación a los acusados; de lo contrario se convierte en un trato cruel, inhumano y degradante por ser involuntario y coercitivo y contraviene los artículos 10.1 y 17 del PIDCP, el 5.2 de la CADH y los principios primeros, tanto de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas (PBPPPPLA) como de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (PBTR).

Además de todas las violaciones anteriormente descritas, cuando se presenta a los acusados ante los medios de comunicación, se inicia un juicio paralelo o mediático, el cual tiene efectos como la estigmatización, la pérdida de oportunidades y la afectación de la vida privada y familiar, entre otros.

El estado se encuentra en una posición especial de garante toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control de dominio sobre las personas bajo su custodia; por lo anterior tiene la obligación de realizar o evitar conductas, como la exhibición ante los medios, que despojen a las personas de la titularidad de todos los derechos humanos<sup>124</sup>.

Es importante añadir que si se les expone a medios de comunicación, además de violarles los derechos anteriormente descritos, cabe la posibilidad de que sean declarados inocentes, de ser así no existe forma alguna de resarcir el daño causado a su dignidad y honra.

Por lo anterior se propone la siguiente forma de evaluar este subindicador:

Escala de medición propuesta:

a. En el caso de detención preventiva, las personas y/o sus datos personales no son

---

<sup>123</sup> Sarre, «Exhibición en medios de comunicación de víctimas del delito y de personas detenidas y/o bajo la responsabilidad del Ministerio Público en México.», 8.

<sup>124</sup> Ibid., 11.

presentados/divulgados ante los medios de comunicación en ningún caso.(2)

b. En el caso de detención preventiva, las personas y/o sus datos personales son presentados/divulgados ante los medios de comunicación en casos aislados. (1)

c. En el caso de detención preventiva, las personas y/o sus datos personales son presentados/divulgados ante los medios de comunicación con frecuencia. (0)

Nota: Se entienden datos personales como toda información relativa al individuo que lo identifica o lo hace identificable, incluyendo información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo. La divulgación del nombre se permite únicamente si la autoridad informa al público sobre la realización de una investigación y para ello, menciona el nombre<sup>125</sup>.

En cuanto a la frecuencia se refiere, al ser imposible estudiar todos los casos de detención de cada país, se proponen 2 medidas generales para medirla: a. casos aislados: los cuales se refieren a que dicha práctica no sea la común, pero que se conozca de algunos casos donde suceda y b. con frecuencia: dicha práctica no constituye la regla general pero sucede comúnmente<sup>126</sup>.

### **1.a.5.2 Presencia en el procedimiento**

El artículo 14 del PIDCP<sup>127</sup> establece que todos los detenidos tienen el derecho de estar presentes durante todo su proceso, por tal motivo las personas sujetas a prisión sin condena tienen el derecho de estar presentes cuando se decreta dicha resolución. Bajo determinadas condiciones este requisito se podrá satisfacer mediante el uso de sistemas de video adecuados siempre y cuando se garantice el derecho a la defensa<sup>128</sup>.

Es así como la CIDH establece que : “El acusado deberá tener la posibilidad de estar

---

<sup>125</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Worm v. Austria*.

<sup>126</sup> Esta forma de medir se utiliza en los siguiente indicadores/subindicadores: 1.a.5.3, 3.a.1.1., 3.a.1.2, 3.a.1.3, 3.a.1.5, 3.a.2.1, 3.a.2.2, 3.a.2.3, 3.a.2.4, 3.a.2.5, 3.a.2.6, 3.a.3.1, 4.a.1.1, 4.a.1.2, 4.a.1.3, 4.a.2.1, 4.a.2.2, 4.a.3.1, 4.a.3.2, 4.a.3.4, 4.a.3.5, 4.b.1.1, 4.b.1.2, 4.b.2.1, 4.b.2.2, 4.b.2.3, 4.b.2.4, 4.b.2.5, 4.b.3, 4.b.4, 4.c.1.1, 4.c.1.2, 4.c.1.3, 4.c.1.4, 4.c.1.5, 4.d.1.1, 4.d.1.2, 4.d.1.3, 4.d.3, 4.e.2.3, 4.f.1, 4.f.2.1, 4.f.2.2.

<sup>127</sup> Artículo 14, inciso 3.d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo.

<sup>128</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 74.

presente en los procedimientos en los que se decida la aplicación de la prisión preventiva. Todo acusado tiene derecho a ser escuchado por el juez y argüir personalmente contra su detención, la detención preventiva no debería decidirse solamente con vista al expediente del caso. Asimismo, la resolución por medio de la cual se impone esta medida debe ser realmente dictada por el juez, luego de escuchar en persona al detenido, no por ‘sumariantes’ ni por secretarios de juzgado<sup>129</sup>.

De igual forma es recomendable que se celebren audiencias previas en las cuales el acusado como su abogado puedan conocer los argumentos a partir de los cuales se infiere el riesgo de fuga, de interferencia con las investigaciones o de una recurrencia al crimen, que como se mencionó con anterioridad, son los únicos tres supuestos en los que se puede fundamentar la prisión preventiva.

Cuando los procesos se hacen únicamente a través de los expedientes y sin la presencia física de los inculpados, se les viola una de sus garantías mínimas del procedimiento, por tal motivo se establece lo siguiente:

Escala de medición propuesta:

- a. El detenido se encuentra presente cuando se decreta la prisión preventiva y es escuchado por el juez. (2)
- b. El detenido se encuentra presente cuando se decreta la prisión preventiva pero no es escuchado por el juez (1)
- c. El detenido no se encuentra presente cuando se decreta la prisión preventiva ni es escuchado por el juez (0)

### **1.a.5.3 Autoridad que dicta la resolución**

La resolución de prisión provisional debe ser siempre dictada por un juez nombrado por la ley con anterioridad y no por secretarios, sumariantes o por cualquier otro personal del juzgado<sup>130</sup>. Los instrumentos internacionales<sup>131</sup> establecen que es un juez o tribunal competente el que debe decidir sin demora sobre la legalidad del arresto o detención, por lo anterior, se establecen los siguientes parámetros de evaluación:

Escala de medición propuesta

---

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Artículo 9.4 del PIDCP, 7.6 de la CADH y 5.4 de la CEDH.

a El juez o tribunal competente es el que determina y dicta la prisión provisional en todos los casos. (2)

b. Otra persona distinta al juez o a un tribunal competente es el que determina y dicta la prisión provisional en casos aislados (1)

c. Con frecuencia, otra persona distinta al juez o a un tribunal competente es el que determina y dicta la prisión provisional (0)

Nota: Es importante que se constate que es el juez quien decide en un primer momento el uso de la prisión preventiva y que posteriormente el mismo dicta por medio de los mecanismos legales establecidos, dicha medida cautelar.

Con este subindicador culmina la evaluación correspondiente a la prisión como medida cautelar. Todo lo referente a garantías procesales como los derechos de ser oído públicamente, tener defensor, ser informado de los motivos por los que se le acusa, recursos, etc., se evaluarán en el subindicador correspondiente al juicio.

## **I.2 USO DE PRISIÓN COMO SENTENCIA (1.B)**

La cárcel ha sido por excelencia, la pena utilizada por el derecho penal contemporáneo; ante una gama de muchos delitos (patrimoniales, contra la vida, contra la sexualidad, contra la salud, etc.) existe una misma solución aparente; encerrar a todos aquellos que lesionan algún bien jurídico o que ponen en riesgo a la sociedad. Resulta curioso que ante diferentes males, se utilice la misma “medicina”.

La pena de prisión es un complejo problema ya que como han comprobado muchos teóricos, se aleja de su fin de resocialización constituyendo un factor criminógeno para la reincidencia, el retorno a prisión y en general para una vida excluida de la sociedad y de sus ciudadanos.

Dentro de la política criminológica comparada, el uso extensivo de prisión ha sido por excelencia la variable más utilizada para determinar tanto la punitividad de un país como para compararla y relacionarla con otras variables. Para su estudio se utiliza la tasa de encarcelamiento o de población penitenciaria<sup>132</sup> la cual representa el número de personas privadas de su libertad por cada 100 mil habitantes.

---

<sup>132</sup> Se utilizarán tasa de encarcelamiento y tasa de población penitenciaria como sinónimos

La tasa de población penitenciaria ha sido contrastada con múltiples variables por diversos investigadores. Es así como establecen correlaciones entre dicha variable y otras como: prestaciones sociales, desempleo, pobreza, diversos delitos, criminalidad oficial, tasa de victimización, percepción del delito, regímenes económicos y políticos, tipos de democracia, entre otros. A continuación se muestra una lista, no exhaustiva pero si significativa de algunos estudios que ejemplifican lo mencionado anteriormente, en donde la variable dependiente en todos los casos lo constituye la tasa de encarcelamiento:

**Tabla 9. Estudios de tasa de encarcelamiento como variable**

Autores	Hipótesis	Variable (s) independiente(s)	Espacio territorial	Espacio temporal	Resultados
<b>Katherine Beckett y Bruce Western</b>	Gasto en estado bienestar <sup>133</sup> y tasa de encarcelamiento tienen una relación negativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estado bienestar</li> <li>-Raza negra</li> <li>-Minorías</li> <li>-Crimen violento</li> <li>-Crimen contra propiedad</li> <li>-Desempleo</li> <li>-Pobreza</li> <li>-Población urbana</li> <li>-Porcentaje de legisladores republicanos</li> </ul>	Estados Unidos	1975-1995	Los estados que tienen mayor gasto en las políticas de estado bienestar, cuentan con una menor tasa de encarcelamiento y viceversa.
<b>Lappi-Seppala</b>	La tasa de encarcelamiento puede estar relacionada con 5 factores: 1. criminalidad, 2. indicadores sociales, 3. confianza, 4. sentimientos públicos y 5. estructura política y formas de democracia	1. Criminalidad oficial	31 países de Europa	2007	Relación inversa débil, es decir el número de presos incrementa mientras la tasa de criminalidad disminuye <sup>134</sup>
		1. Criminalidad oficial a través del número de homicidios		2000 y 2007 <sup>135</sup>	Existe una correlación fuerte entre las variables. A mayor número de homicidios mayor tasa de encarcelamiento.
		1. Tasa de victimización			No existe correlación
		2. Prestaciones sociales (Gini, Gasto social en porcentaje del PIB, Gasto social en tasa per cápita, índice <i>welfare/prosperity</i> <sup>136</sup> )		2000 y 2003	Existe una correlación positiva fuerte. A mayor estado bienestar, menor es la tasa de encarcelamiento.
		3. Confianza en las personas, la policía, la justicia, el parlamento y el gobierno		2005	Existe una relación significativa y sistemática con los 5 tipos de confianza

<sup>133</sup> El estado bienestar es cuantificado mediante la welfare score, la cual considera los siguientes rubros: gasto en familias con niños dependientes, ingreso complementario, prestaciones de desempleo, gasto en educación básica, vales de alimentación y ayudas médicas.

<sup>134</sup> Lo cual se puede explicar por el bajo índice de denuncias en muchos países con altas tasa de encarcelamiento.

<sup>135</sup> Homicidios del 2000 y tasa de encarcelamiento del 2007

<sup>136</sup> Publicado por el Legatum Institute.

		4. Percepción del delito y actitud hacia el crimen		Datos de la ICVS <sup>137</sup>	Mientras más tolerante sea la población hacia el delito, menor es la tasa de encarcelamiento
		5. Tipos de democracia (consensuada o mayoritaria)		Las democracias consensuadas tienen menor tasa de encarcelamiento.	
<b>Downes y Hansen</b>	A mayor grado de compromiso con el estado bienestar, menor será la tasa de encarcelamiento	-Porcentaje de PIB gastado en prestaciones sociales -Welfare score	19 países de la OCDE	1987-1998	Relación negativa. Los recortes en las prestaciones sociales implican una mayor tasa de encarcelamiento
<b>Cavadino y Dignan</b>	El tipo de economía política está relacionado con el nivel de punitividad <sup>138</sup>	Tipo de régimen de economía política	12 países capitalistas	2003-2005 <sup>139</sup>	Las sociedades neoliberales son las que más tasa de encarcelamiento cuentan; posteriormente las corporatistas y las democracias sociales y por último Japón considerado como corporatista oriental.

Fuente: Elaboración propia

<sup>137</sup> International Crime Victims Survey por sus siglas en inglés

<sup>138</sup> Cavadino y Dignan han sido criticados por homologar el nivel de punitividad con la tasa de encarcelamiento exclusivamente.

<sup>139</sup> Dependiendo de los datos de la tasa de encarcelamiento disponible

La tasa de encarcelamiento o tasa de población penitenciaria ha sido utilizada como indicador de punitividad de políticas criminológicas en múltiples investigaciones, sin embargo, sería reduccionista y simplista utilizarlo como único factor ya que éste puede estar relacionado con un sinnúmero de factores, como los procedimientos penales, la eficacia policial y judicial, los cambios legislativos, el aumento de denuncias, la disposición de los ciudadanos a denunciar, los procedimientos policiales antes y durante el momento de la aprehensión, la efectividad del sistema de justicia, el tiempo que pasan los procesados en prisión esperando recibir sentencia, la duración de la sentencia, los beneficios de libertad anticipada, entre otros. En el mismo sentido Tonry<sup>140</sup> establece que se debe evitar utilizarlo como único factor, primeramente porque se mide distinto (algunos países sólo incluyen adultos, mientras otros a los adolescentes o/y a los inmigrantes no penales), en segundo lugar porque puede llevar a conclusiones erróneas (si hay aumento de criminalidad hay aumento de tasa de encarcelamiento) y por último porque al contemplar tanto a las personas que se encuentran en prisión preventiva como a los ya sentenciados, se obscurece la relación entre la tasa de condenados, la tasa de admisión y la duración de las sentencias.

A pesar de lo anterior, es primordial tomar en cuenta la tasa de población penitenciaria como medida comparativa ya que como Downes<sup>141</sup> menciona, constituye el mejor indicador individual para demostrar el nivel de encarcelamiento, además que siempre se encuentra disponible y es consistente en el tiempo y en el espacio. Aunado a lo anterior, existen otros indicadores que también proporcionan datos sobre el uso extensivo de prisión, como lo son las razones por las que se dicta, la tasa de admisión penitenciaria, la proporción de presos-condenados, la duración media de la sentencia de prisión, entre otras. Para el estudio del uso de prisión como sentencia como ya se mencionó con anterioridad, se dividirá en 4 indicadores que se dividen en 4 subindicadores:

**Tabla 10. Uso de prisión como sentencia**

Tema	Subtema	Indicador	Subindicador
<b>1. Uso de prisión</b>	1.b Uso de prisión como sentencia	1.b.1 Proporcionalidad	1.b.1.1 Razones por las que se dicta
		1.b.2 Frecuencia de uso	1.b.2.1 Tasa de encarcelamiento 1.b.2.2 Proporción presos-condenados
		1.b.3 Duración	1.b.3.1 Duración media

<sup>140</sup> Downes, «Visions of Penal Control in the Netherlands», 7-9.

<sup>141</sup> Ibid., 95.

## **1.b.1 Proporcionalidad**

### **1.b.1.1 Razones por las que se dicta**

La prisión debe ser utilizada siempre como último recurso, habiendo agotado previamente todas las herramientas posibles con las que cuenta un estado para poder sancionar una conducta. “Las penas privativas de la libertad deben utilizarse como ultima ratio, ya que la libertad personal es la regla general, y así ha sido reconocida en todos los instrumentos internacionales. Por ejemplo, el principio III de los PBPPPPLA, señala que toda persona tendrá derecho a la libertad personal y a ser protegida contra todo tipo de privación de libertad ilegal o arbitraria, y más adelante agrega que por regla general, la privación de libertad de una persona deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario. Así pues, es claro que la restricción de la libertad de una persona es una medida excepcional que solo tiene lugar cuando es absolutamente necesaria.”<sup>142</sup>

De igual forma el Consejo de Europa establece que nadie puede ser privado de su libertad, salvo que esta privación constituya una medida de último recurso y que esté de acuerdo con los procedimientos definidos por la ley.<sup>143</sup>

Las penas deben ser siempre proporcionales al delito, es por ello que la prisión debe ser usada únicamente para sancionar la comisión de los delitos más graves; cuando un sistema utiliza la cárcel como medio para castigar delitos menores contraviene dicha proporcionalidad y ya no constituye una medida de último recurso.

Expuesto lo anterior, se plantea la siguiente manera de evaluar las razones del uso de prisión como sentencia:

#### Escala de medición propuesta

- a. La prisión se utiliza únicamente en los casos de delitos graves (2)
- b. La prisión se utiliza mayoritariamente en los casos de delitos graves y minoritariamente en delitos menores (1)
- c. La prisión se utiliza mayoritariamente para castigar delitos menores (0)

Nota: Mayoría será considerada cuando el porcentaje sea igual o mayor a 50. Para

---

<sup>142</sup> Escobar Gil, «Medidas Sustitutivas a la pena de Privación de la Libertad», 43.

<sup>143</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*, 1.

establecer cuales son los delitos graves consultar su definición en el subindicador 1.a.3.1

### **1.b.2. Frecuencia de uso**

La frecuencia de uso de la prisión como sentencia, puede calcularse de dos maneras distintas, la primera es comparando tasas (encarcelamiento y admisión penitenciaria) y la segunda con respecto al uso de otras penas (proporción de presos condenados). Por tal motivo este indicador se divide en dos subindicadores.

#### **1.b.2.1 Tasa de encarcelamiento**

En 2005, había más de 9 millones de presos; el *International Centre for Prison Studies*, estima que en 15 años (de 1999 a 2013), la población penitenciaria ha incrementado de un 25 al 30%, mientras que la tasa de encarcelamiento lo ha hecho en un 6% (de 136 a 144). Actualmente, alrededor de 10 millones de personas<sup>144</sup> se encuentran detenidas en instituciones penales alrededor del mundo, éstos incluyen tanto a personas sin condena como a sentenciados. La mitad de ellos están concentrados en Estados Unidos con casi 2.240.000; China con un 1.740.000 y Rusia con 700.000.

Los países que cuentan con mayor número de personas tras las rejas son: EE.UU., China, Rusia, Brasil, India, Irán, México, Tailandia, Sudáfrica y Ucrania.

Sin embargo, como ya se mencionó con anterioridad cuando se hacen comparaciones internacionales, es importante tomar en consideración la población con la que cuenta cada lugar por lo que se hace en tasa de cada 100 mil habitantes. A octubre de 2013 la tasa de población penitenciaria mundial era de 144 presos por cada 100 mil habitantes, siendo este el dato más reciente de este rubro. Un tercio de los países tienen una tasa superior a la media y más de la mitad tiene una tasa inferior a los 150, pero existen países muy por encima de estos números. Estados Unidos tiene una tasa de 716, Ruanda 527, Cuba 510 y Rusia 487<sup>145</sup> <sup>146</sup>(ver gráfico 2), sólo por mencionar algunos.

Es preocupante que la población penitenciaria desde los ochentas ha crecido en 71% de los países, aún en lugares de Europa que se caracterizaban por tener políticas menos

---

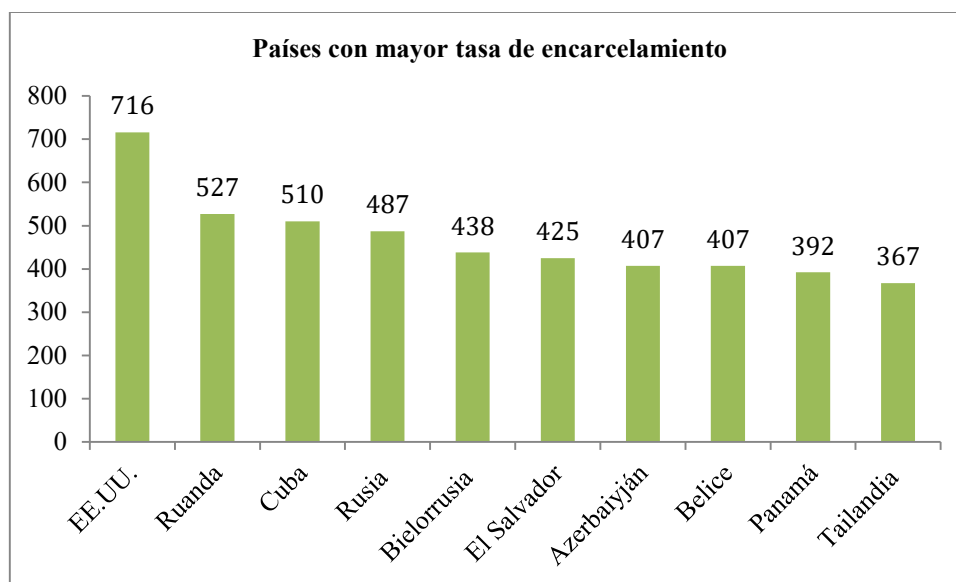
<sup>144</sup> Cifras calculadas de acuerdo a los datos del International Centre for Prison Studies ([http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_stats.php](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php)) el día 21 de marzo de 2013.

<sup>145</sup> Rusia, por sus políticas de amnistía ha disminuido drásticamente sus estadísticas penitenciarias ya que en el 2000, se encontraba por encima de EE. UU.

<sup>146</sup> Datos propios obtenidos de International Centre for Prison Studies ([http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_stats.php](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php)) el día 21 de marzo de 2013.

represivas. Por lo menos en la mitad de los países de Europa Oriental, Central y Occidental ha crecido en un 40%. Por lo que se refiere a América, en México, Brasil y Colombia ha aumentado en más de 60%, mientras que en EE. UU. más de 290%.

**Gráfico 2 Países con mayor tasa de encarcelamiento**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del ICPS.<sup>147</sup>

El nivel de encarcelamiento varía de acuerdo a la región y en específico a cada país. En África la tasa promedio para los países occidentales es de 46, mientras que para los del sur es de 205; en América la media es de 311 pero varía según la región, para los países sudamericanos es de 202, Norteamérica 388<sup>148</sup> y Centroamérica 280, mientras que para los del Caribe de 376; en Asia para los centrales del Sur es de 62, mientras que los del Este tienen una tasa de 160; en Europa la tasa promedio para los occidentales es de 98, y para los del Este 225; y en Oceanía la media es de 151.

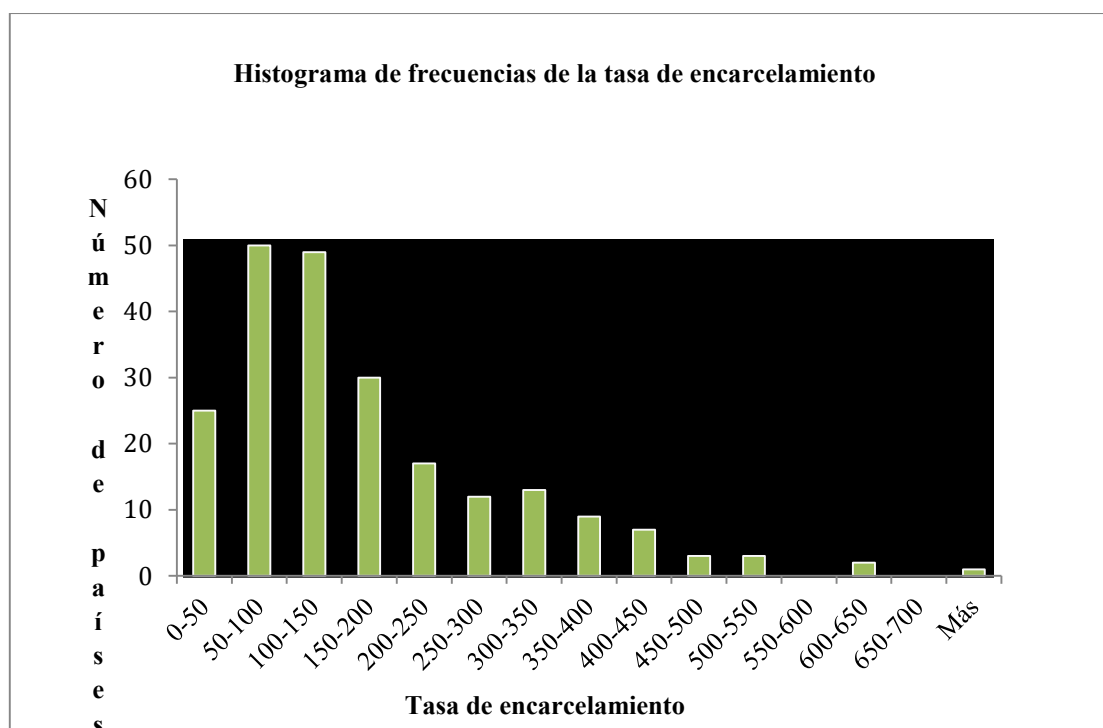
Es complicado establecer un parámetro de la idoneidad del número de presos con los que debe contar un país, ya que evidentemente no existe pronunciamiento alguno por parte de organismo internacional que señale qué tasa de encarcelamiento es la correcta. La situación ideal siempre será que haya el menor número de personas privadas de la libertad. Sin embargo, para la escala que se presenta, se tienen que establecer datos comparables y cuantificables.

<sup>147</sup> «International Centre for Prison Studies».

<sup>148</sup> El International Centre for Prison Studies, considera a México como Centroamérica, por lo que Norteamérica únicamente está constituido por Canadá, EE.UU., Bermudas y Groenlandia .

Para poder observar la tendencia así como para establecer criterios de evaluación de la mejor forma, se pueden analizar los datos a partir de un histograma en el que se muestre la distribución del número de países de acuerdo a la tasa de población penitenciaria que tengan.

**Gráfico 3. Histograma de frecuencias de tasa de encarcelamiento**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del ICPS.

En el histograma anterior, se muestran en el eje de las x la tasa de encarcelamiento agrupada de 50 en 50 y en el eje de las y el número de países que cuentan con dichas tasas. Como puede observarse, la mayor parte de los países tienen tasas menores a los 150 presos por cada 100 mil habitantes, en concreto el 56% de ellos. El mayor grupo de países, lo constituyen aquellos que tienen entre 50 y 100 personas privadas de la libertad (50), le sigue el grupo de entre 100 y 150 presos (49) y en tercer lugar se encuentran aquellos que cuentan entre 150 y 200 (30).

De 200 en adelante, empieza a disminuir significativamente el número de países que cuenta con dicha tasa, manteniendo una tendencia a la baja. Muy pocas son las naciones que tienen más de 450 presos por cada 100 mil habitantes; en concreto son 9. Cabe mencionar que el caso de EE.UU. es tan extremo que al realizar el histograma, el

programa estadístico lo elimina automáticamente por el comportamiento anormal.

El 56% de los países tiene tasas por debajo de los 150 presos, 14% de los restantes se encuentra entre los 150 y 200, 8% entre 200 y 250, 5% entre 250 y 300, 6% entre 300 y 350, 4% entre 350 y 400 y el 7% restante por arriba de los 400.

La tendencia mundial en cuanto a la tasa de encarcelamiento, ha sido en su mayoría ascendente; gran parte de los países durante los últimos años han aumentando tanto el número de personas privadas de la libertad así como su tasa, México por ejemplo ha pasado 46<sup>149</sup> en 1994 a 214 en 2014. Aún así, existen excepciones como Finlandia, Singapur, Costa Rica y República Dominicana. El segundo de ellos, redujo su tasa de 400 a 250 durante 8 años<sup>150</sup>.

Analizado los datos y la información con la que se cuenta, se plantean los siguientes parámetros para la valoración:

Escala de medición propuesta

- a. La tasa de encarcelamiento es muy baja (se encuentra entre los valores de 0 y 72) (4)
- b. La tasa de encarcelamiento es baja (mayor que 72 pero menor o igual que 144) (3)
- c. La tasa de encarcelamiento es media (mayor que 144 pero menor o igual que 216) (2)
- d. La tasa de encarcelamiento es alta (mayor que 216 pero menor o igual que 288) (1)
- e. La tasa de encarcelamiento es muy alta (mayor que 288) (0).

Nota: Los valores elegidos se basan en la media internacional de la tasa de encarcelamiento de 2013 (144); el primer parámetro supone la mitad de la media y los subsecuentes van aumentando con ese mismo valor. La media no se toma como supuesto ideal debido a que se observó que existen un gran número de países con tasas inferiores a dicha media. Para la evaluación concreta de cada país, es importante tomar la más reciente tasa de encarcelamiento con la que se cuente ya que la media que se utiliza para establecer las evaluaciones es de 2013.

---

<sup>149</sup> Schonteich y Tomasini-Joshi, *Programa de Medidas Cautelares. Experiencias para equilibrar presunción de inocencia y seguridad ciudadana*, 10.

<sup>150</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 132.

## **Tasa de admisión penitenciaria**

La diferencia entre la tasa de admisión penitenciaria y la de encarcelamiento es que la primera representa el número de personas admitidas en prisión a lo largo de un año y la segunda el número de personas encarceladas en un día determinado. Aebi, los nombra como flow (admisión) y stock (encarcelamiento)<sup>151</sup>.

La importancia de la tasa de admisión radica en que muchas personas privadas de la libertad permanecen en prisión menos de un año por lo que el flow es mayor que el stock.

El hecho de que permanezcan en prisión menos de un año puede deberse a que: i) fueron sentenciados por un periodo muy corto de prisión; ii) se les permite llevar su proceso en libertad o; iii) fueron declarados inocentes. Tanto en el primer caso como en el segundo, la prisión se pudo haber evitado ya sea por la poca gravedad del delito o porque las circunstancias específicas de cada caso (poca probabilidad de fuga y de obstaculización del proceso) lo permiten. Además como se expondrá más adelante las sentencias cortas no son recomendadas por NU pues sus efectos negativos son mayores, además de que un tratamiento en prisión debe ser de por lo menos 6 meses.

En muchos países la tasa de admisión es tres veces mayor que la tasa de encarcelamiento. El número total de personas admitidas en prisión por año está estimado en 20 millones<sup>152</sup>; el doble del valor de la tasa de encarcelamiento.

Con dicha cifra podemos obtener la tasa de admisión penitenciaria mundial, tomando en cuenta que el total de la población mundial en 2010 era de 6.892.319.000<sup>153</sup>, la tasa de admisión penitenciaria sería de 290, mientras que de la tasa de encarcelamiento es de 144.

Si la tasa de admisión penitenciaria es mucho mayor que la tasa de encarcelamiento, existe un claro abuso de la prisión como sentencia ya que la mayor parte de los casos de encarcelamiento se pudieron haber evitado.

Ante la falta de un parámetro internacional que establezca cuando una tasa de admisión

---

<sup>151</sup> Dijk, «Quantitative criminology: Crime and criminal justice statistics across nations», 10.

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> «Population Reference Bureau».

penitenciaria es “correcta” o “incorrecta” o cual es la medida idónea, existe la probabilidad de que la evaluación de este indicador se realice con los datos nacionales; es decir establecer la relación entre la tasa de encarcelamiento y la tasa de admisión penitenciaria, dicha relación se obtendría al dividir el *stock* entre el *flow*.

Sin embargo, sería arbitrario establecer dicha comparación porque existen multiplicidad de factores detrás; por ejemplo que un país cuente con mayor *stock* que *flow* (situación común), podría denotar que todas o casi todas las personas que ingresan en ella o son sentenciados como culpables, que sus sentencias de prisión son mayores a un año o reciben la sentencia después de cómo mínimo un año, que además no cuentan con la posibilidad de llevar su proceso en libertad o de cumplir parte de su sentencia en libertad.

La situación contraria, podría denotar un abuso excesivo del uso de prisión preventiva, sentencias cortas, una vez ingresado en prisión, la existencia de mecanismos alternos que permiten llevar el proceso en libertad, entre otras. Por tal motivo se descarta evaluar la tasa de admisión penitenciaria ya que existen un sinnúmero de factores tanto positivos como negativos que inciden en la composición de dicha tasa.

### **1.b.2.2 Proporción presos-condenados**

La razón entre detenidos y condenados es un indicador de qué tanto se usa la prisión con respecto a otro tipo de penas, ya que una proporción baja de presos (menor a 1), indica que el sistema penitenciario utiliza castigos alternativos a la cárcel y que las condenas no necesariamente son de prisión. Por el contrario una proporción alta de presos por cada persona sentenciada significa que se le da un sobreuso a la prisión, ya sea porque no se consideran sanciones alternativas a la cárcel o porque hay un abuso de prisión preventiva.<sup>154</sup>

Esta proporción se obtiene dividiendo el número total de detenidos entre el número total de condenados. Tanto la palabra detenidos como la de condenados, pueden tener diferentes acepciones de acuerdo del estado del que se hable, es por ello que con fines de política comparada es importante homologar las definiciones.

Según la UNODC, las personas detenidas son todas aquellas que se encuentran privadas de la libertad en instituciones penales, correccionales o psiquiátricas o cualquier otra

---

<sup>154</sup> Solís, de Buen, y Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 19.

institución pública o privada que se encuentre bajo la administración de las autoridades penitenciarias, excluyendo a aquellas detenidas por ofensas no criminales por asuntos administrativos así como a los detenidos por razones migratorias<sup>155</sup>. Es decir, el total de personas encarceladas.

Por su parte, la misma organización define a las personas condenadas como todas aquellas declaradas como culpables de algún delito por las autoridades judiciales o por cualquier cuerpo legal autorizado para juzgar/sentenciar bajo la ley criminal nacional sin importar si la sentencia es suspendida con posterioridad, se excluye a los condenados por infracciones menores de tráfico o por cualquier otra infracción menor<sup>156</sup>. Es decir son todas aquellas personas que tienen algún tipo de condena producto de un delito, la cual no necesariamente es una condena en prisión.

Definido lo anterior, se puede obtener la proporción de presos por cada persona condenada, dividiendo el primero entre el segundo.

Para tener un panorama internacional se puede observar la (ver tabla 11), en la cual se muestra dicha proporción de los países de los cuales la UNODC tiene información disponible del año 2012<sup>157</sup>.

**Tabla 11. Proporción de detenidos por condenado**

	País	Detenidos por condenados
1	Chipre	0,01
2	Finlandia	0,02
3	Dinamarca	0,04
4	Argelia	0,04
5	Irlanda del Norte	0,04
6	Suecia	0,05
7	Inglaterra y Gales	0,07
8	Alemania	0,08
9	Francia	0,10
10	Australia	0,10
11	Nueva Zelanda	0,10
12	Holanda	0,14
13	Canadá	0,15
14	Eslovenia	0,16
15	Polonia	0,20
16	Croacia	0,22
17	Guyana	0,23

<sup>155</sup> UNODC, «Crime and criminal justice statistics».

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Todos los datos son de 2012, con excepción de Alemania, Canadá, Finlandia Honduras y Rusia los cuales tienen datos de 2012 y 2011.

18	Hungría	0,23
19	Austria	0,25
20	Bulgaria	0,25
21	Andorra	0,29
22	Serbia	0,30
23	Eslovaquia	0,31
24	República Checa	0,32
25	Estonia	0,34
26	Albania	0,48
27	Hong Kong	0,52
28	Lituania	0,58
29	Rumania	0,65
30	Letonia	0,68
31	Federación Rusa	0,90
32	Montenegro	0,92
33	Japón	1,05
34	Honduras	1,08
35	Armenia	1,28
36	China	1,41
37	Azerbaiyán	1,61
38	Costa Rica	1,83
39	Colombia	2,04
40	Argentina	2,09
41	México	2,18
42	Chile	2,38
43	Panamá	2,42
44	Paraguay	4,46
45	Barbados	11,00
46	Estados Unidos de América	25,07
47	Trinidad y Tobago	82,44

Fuente: Elaboración propia con base en la información de estadísticas criminales de la UNODC 2012.

Como puede observarse, los diez países con mayor número de presos por condenados pertenecen al continente americano, lo que se traduce en que estos países utilizan la prisión con mayor frecuencia que los europeos. Coincidente con lo anterior, de los 32 países que se encuentran por debajo de uno, únicamente 7 no son europeos (1 africano, 2 de Oceanía, 2 de América, 1 de Asia y Rusia que puede ser Asia o Europa).

De acuerdo con la información anterior, los sistemas europeos tienden a contar con un menor número de personas presas en relación con el número de condenados, lo que quiere decir que las condenas no son necesariamente de prisión, es por ello que países que se caracterizan por tener políticas menos represivas ocupan los primeros lugares en la tabla, ejemplo de lo anterior lo constituyen Finlandia, Dinamarca y Suecia, sólo por mencionar algunos.

Por el contrario los americanos cuentan con un mayor número de presos que aún no

tienen condena lo que puede constituir un factor que aumentan la proporción entre presos y condenados. Casos extremos los constituyen Trinidad y Tobago<sup>158</sup> y EE.UU. los cuales cuentan con una proporción de 82 y 25, respectivamente.

El penúltimo lugar en la tabla que ocupa EE.UU., va acorde a sus políticas penales; es el que cuenta con la mayor tasa de encarcelamiento y con la mayor población penitenciaria). De igual forma se ha caracterizado por sus políticas criminológicas de mano dura y cero tolerancia reduciendo las posibilidades de una temprana excarcelación y favoreciendo las penas de prisión.

Por lo expuesto con anterioridad, se proponen los siguientes parámetros de evaluación

Escala de medición propuesta:

- a. La proporción presos-persona condenada es baja (menor que 1). (3)
- b. La proporción presos-persona condenada es media (mayor o igual que 1 pero menor que 2). (2)
- c. La proporción presos-persona condenada es alta (mayor o igual que 2 y menor que 3). (1)
- d. La proporción presos-persona condenada es muy alta (mayor o igual que 3). (0)

Nota: Ante la ausencia de un parámetro establecido por algún organismo internacional en cuanto al ideal de personas presas por condenadas, se toma como punto de partida la categoría de la proporción baja (menor que 1) que brinda el Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa. Con base en eso se procede con la misma escala numérica de uno en uno, para establecer las categorías de media (mayor o igual que 1 pero menor que 2), alta (mayor o igual que 2 y menor que 3) y muy alta (mayor o igual que 3).

### **1.b.3 Duración 1.b.3.1 Duración media de las sentencia de prisión.**

Al hablar de duración de la prisión, se producen múltiples incógnitas que son difíciles de contestar, como: ¿cuánto es un tiempo idóneo de prisión? ¿cuándo una sentencia es excesiva y cuándo es insuficiente? ¿cuándo es justa?. Más complicado aún establecer un parámetro que permita hacer comparaciones criminológicas a nivel internacional.

---

<sup>158</sup> El Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa, explica que ello se puede deber a que en dicho país existe un gran porcentaje de personas sin sentencia en prisión (55%) y a que se puede pasar hasta 10 años encarcelado en prisión preventiva.

La literatura de la cantidad así como de la calidad de la pena es casi inexistente, el primer problema es la determinación del concepto de gravedad para de ahí partir, ya que los límites de la pena tendrían que variar de acuerdo a dicho concepto.

Según Ferrajoli<sup>159</sup> la gravedad puede medirse por un lado según el daño del delito cometido y por el otro por la culpa; lo complejo es asignar el peso a cada una de estas partes. Si dos delitos se castigan con la misma pena, son considerados con un gravedad equivalente (igualdad de penas), por su parte si uno es castigado con una mayor pena que otro, el primero es valorado como más grave; “la tarifa de las penalidades es la medida del valor de los bienes sociales”.

La teoría puede ser orientativa pero lo complejo es aplicarla a la práctica, ¿cómo establecer los límites mínimos y máximos de la pena privativa de libertad?, más aún ¿deben existir dichos límites?. Ferrajoli establece que el límite mínimo se puede convertir en una especie de tasa con la que se debe de cumplir por lo que a su parecer no debería existir, y el máximo debe de ir en función a que la pena no supere la violencia informal que en su ausencia sufriría el reo por la parte ofendida o por otras fuerzas más o menos organizadas. Sin embargo, lo anterior alude a muchos factores que son difíciles de sopesar y de prever.

Por su parte, Bentham establece que ninguna pena debe procurar un sufrimiento mayor al producido por la transgresión. De igual forma, Beccaria dicta que para que una pena obtenga su efecto basta que el mal exceda al bien que nace del delito, todo lo demás es superfluo y tiránico<sup>160</sup>.

Las premisas anteriormente descritas son orientativas pero no definitorias, no proporcionan un parámetro a seguir. Por otro lado y tal como Ferrajoli lo establece, las penas privativas de libertad, aunque sea por su carácter deshonroso, pueden producir una aflicción superior a la ventaja proporcionada incluso por los delitos no graves<sup>161</sup>.

En la teoría y apego a los DD.HH. la función de la pena de prisión debe ser la reforma y la readaptación social de los penados<sup>162</sup>, por lo que el tiempo de las sentencias de prisión debería ser congruente con cada caso en específico. Sin embargo, la mayoría de

---

<sup>159</sup> Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, 399-415.

<sup>160</sup> *Ibid.*, 400-405.

<sup>161</sup> *Ibid.*, 400.

<sup>162</sup> Artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

los sistemas de justicia cuentan con plazos específicos de acuerdo al delito correspondiente y algunos de ellos hacen evaluaciones criminológicas para continuar o suspender la pena de prisión.

Aunado a lo anterior, sería imposible establecer plazos específicos de sentencias de prisión por diferentes motivos: primero porque cada estado tiene la libertad de elegir sus penas, segundo porque cada legislación es diferente y la criminalización de conductas depende del lugar correspondiente, tercero porque se anularía la actuación del juez así como su discrecionalidad para aplicar criterios y por último porque cada caso es particular y se tienen que considerar todos los aspectos individuales.

Según Vittorio Foa, ninguna pena privativa de libertad debería ser superior a los 3 o máximo 5 años; por su parte Ferrajoli establece que cualquiera que sea el delito, la pena privativa de libertad podría reducirse a 10 años como máximo o incluso a un tiempo menor<sup>163</sup>. La idea de retornar a la libertad haría más tolerable y menos alienante la reclusión, por lo tanto sería más eficaz disuasoriamente que lo estigmatizante que ya de por sí es.

Sin embargo, no existe pronunciación alguna de NU u otra organización que establezca la idoneidad de los tiempos de prisión (aunque si en cuanto al plazo máximo<sup>164</sup>), por lo que se tendrán que tener en mente los siguiente postulados a la hora de evaluar: i) la prisión debe ser utilizada como última ratio, lo que implica que se reserve dicha pena para delitos graves y ii) que la finalidad de la pena privativa de libertad es la readaptación social de los penados.

Con respecto a esto último cabe la incógnita de ¿cuánto tiempo se requiere para resocializar a alguien? Evidentemente esta cuestión es subjetiva y depende de cada caso en particular, es por ello que NU establece que mientras que para una persona podría ser suficiente 1 día para otra tendrían que ser 100<sup>165</sup>.

Cuando una pena se establece como última ratio y sólo en caso de delitos graves, el tiempo de las sentencias tiende a alejarse de lo que NU establece como “short term imprisonment” (encarcelamiento de corta duración). Aunado a lo anterior si la finalidad

---

<sup>163</sup> Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, 415.

<sup>164</sup> Todo lo concerniente a plazos máximos se desarrolla en el tema de penas máximas.

<sup>165</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Short-Term Imprisonment*, 35.

de la pena es la readaptación social del penado, las penas no pueden ser tampoco muy prolongadas. (“long term imprisonment”).

Por tal motivo el ideal de la duración de las sentencias privativas de libertad debería tender hacia las penas de duración media ya que las cortas evidencian que el encarcelamiento no se está utilizando únicamente para delitos graves y que no se utilizan medidas sustitutivas.

Existe un debate en el cual algunos países establecen que el *short term imprisonment* implica un tiempo menor de 3 meses, otros como los países Latinoamericanos y España, argumentan que hasta un año, sin embargo, NU establece que la mayoría de los países coinciden en que dicho término comprende cualquier sentencia igual o menor de seis meses, por lo que lo ciñe a ese plazo, además de que considera que para que un tratamiento penal sea efectivo, debe ser aplicado como mínimo durante seis meses de forma continua<sup>166</sup>.

Por tal motivo, si las penas son muy cortas podrían no estar cumpliendo con el objetivo de la reinserción social, pues es difícil que un tratamiento sea efectivo en tan poco tiempo y además se estarían castigando conductas que por su poca gravedad podrían ser sustituidas por otras penas; al respecto NU establece que dichas conductas son en su mayoría ofensas menores contra personas como asalto o contra la propiedad como robo o fraude<sup>167</sup>.

Además las penas cortas tienen efectos negativos como la contaminación moral, ausencia de resultados resocializadores, estigma moral, pérdida de trabajo y dificultad para encontrar uno nuevo, daño a familiares, entre otros; en general el daño causado a aquellos sentenciados con *short term imprisonment* excede en todas proporciones la seriedad de las ofensas<sup>168</sup>.

Por estos motivos, las sentencias cortas deben ser reemplazadas por otras penalidades y medios que no tengan efectos tan dañinos y cuando sean estrictamente necesarias deben de ser cumplidas en instituciones abiertas, semi-abiertas o especiales para éstas.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> Ibid., 12-35.

<sup>167</sup> Ibid., 24.

<sup>168</sup> Ibid., 31-32.

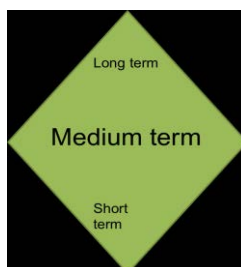
<sup>169</sup> Ibid., 105.

Por el contrario, se reconoce que las penas de larga duración, deben existir; sin embargo, no debe hacerse un uso frecuente de ellas ya que como NU menciona, sólo deben ser utilizadas por los casos más graves y todos los reclusos, deben de tener la esperanza de regresar a la sociedad ya que esto es parte del tratamiento de resocialización<sup>170</sup>. En el mismo sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, establece que si la pena no tiene un horizonte de fin, constituye un trato inhumano y degradante.

Las penas de larga duración, según el Consejo de Europa, son todas aquellas que comprenden un encarcelamiento igual o mayor a 5 años; cuando existe más de una sentencia, la combinación de éstas debe cumplir con dicho plazo para ser considerada como *long term imprisonment*, por lo tanto, las penas de mediana duración, serían aquellas mayores de 6 meses pero menores que 5 años.

Si se representara gráficamente el ideal de las sentencias de prisión, de acuerdo a su duración, sería un rombo en la que la parte inferior lo constituyen las sentencias de corta duración, la parte de en medio, siendo ésta la más voluminosa y amplia a las penas de duración media y por último la parte superior que serían las de duración prolongada.

**Imagen 1**



El Consejo de Europa cuenta con estadísticas que son muy comparables por su periodicidad de publicación así como por su homologación de términos. A continuación se analiza la distribución de la duración de las sentencias en dicho continente:

**Tabla 12. Distribución del tiempo de sentencias de prisión en Europa**

Menos de 6 meses	<b>12%</b>
De 6 meses a menos 1 año	10,4%
De 1 año a menos de 3	25,7%
De 3 años a menos de 5	20,7%
De 5 años a menos de 10	19,4%
De 10 años a menos de 20	9,9%

<sup>170</sup> Levy, Rizkalla, y Zaberma, «Effects of Long-Term Imprisonment and Programmes for Long-Term Inmates».

Más de 20	1,9%
Prisión vitalicia	2,8%
Otras	1,7%
Medidas de seguridad indeterminadas	1,1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Europa<sup>171</sup>.

Como puede observarse, los dos periodos más frecuentes de la duración de las sentencias, lo comprenden en primer lugar las de 1 a 3 años y en segundo las de 3 a 5 años; si se clasifican las sentencias de acuerdo a los términos anteriormente descritos (cortas, medianas y largas), quedarían de la siguiente forma:

Cortas: 12%, medianas: 56,8%, largas 34% y otras: 2,8%

La mayor parte de las sentencias (56,8%) corresponden a las de mediana duración, lo que coincide con el planteamiento anteriormente descrito sobre la conveniencia de contar con sentencias de mediana duración. Por su parte sólo un 12% corresponden a sentencias cortas y el 34 restante a sentencias de larga duración.

Ahora ¿qué porcentaje de sentencias de mediana duración es el ideal?. Para lo anterior y acorde a lo mencionado acerca de la falta de un pronunciamiento oficial, puede tomarse como base a los países escandinavos, los cuales se caracterizan por contar con las políticas criminológicas mas incluyentes, menos punitivas y apegadas a los DD.HH.

**Tabla 13. Distribución del tiempo de sentencias de prisión en países escandinavos**

Duración/país		Finlandia	Suecia	Noruega
<b>Cortas</b>	Menos de 6 meses	9,9	10,5	21,1
	De 6 meses a menos 1 año	8,4	10,3	15,6
<b>Medianas</b>	De 1 año a menos de 3	32,6	33,9	27,8
	De 3 años a menos de 5	18,9	16,5	13,13
<b>Total medianas</b>		59,9%	60,7%	56,3%
Porcentaje medianas			58,9%	
<b>Largas</b>	De 5 años a menos de 10	15,2	17,3	11,4
	De 10 años a menos de 20	7,3	8,1	7,8
	Más de 20	0	0,3	0,5
	Prisión vitalicia	7,7	3,2	
	Otras			2,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Europa<sup>172</sup>.

En estos países se nota con mayor claridad, la supremacía de las sentencias de duración media sobre todo en las comprendidas entre 1 y 3 años. Finlandia cuenta con un 59,9% de sentencias de mediana duración, Noruega con un 56,3% y Suecia con un 60,7%.

<sup>171</sup> Consejo de Europa, *Council of Europe, Annual Penal Statistics, Space I, Survey 2012*, 104.

<sup>172</sup> Ibid.

Ante la ausencia de un parámetro ideal establecido por alguna organización internacional en cuanto a este punto, se tomará como base la situación ya existente y operante en los países escandinavos que como puede observarse en promedio 58% de sus penas de prisión sean por un periodo de entre 6 meses y 5 años.

Por lo anterior, la evaluación de la duración de las penas de prisión debe basarse en las de mediana duración ya que lo más conveniente es contar con el mínimo de penas de corta y larga duración por lo que el mayor número de sentencias deben estar comprendidas en el grupo de las de mediana duración. Por tal motivo, la escala quedaría de la siguiente forma:

#### Escala de medición propuesta

- a. Las penas de prisión son en su mayoría (58% o más) de mediana duración (3).
- b. Las penas de mediana duración representan menos del 58% pero más o igual que el 48% (2).
- c. Las penas de mediana duración representan menos del 48% pero más o igual que el 38% (1).
- d. Las penas de prisión son, en su minoría (menos del 38%), de mediana duración (0).

Nota: Se toma como parámetro el promedio de las sentencias de mediana duración de los países escandinavos y posteriormente se va disminuyendo de 10 en 10.

Aunque existen medidas que como ya se observó acortan el tiempo real de la sentencia, es de suma importancia considerar la duración media de la sentencia independiente a los medios de libertad anticipada pues de esta forma se presenta el panorama de cuan punitivo es la legislación de un país y qué tan elevadas o cortas son sus penas.

## **CAPÍTULO II. PENAS MÁXIMAS**

Dos son las penas que se consideran como las máximas; por un lado la pena de muerte, siendo ésta la más severa que sigue aplicándose en numerosos países y por el otro la prisión vitalicia. En el primer caso, el estado acaba por decisión judicial con la vida de una persona, mientras que en el segundo se acaba con la vida en sociedad de la persona. Es importante recordar que la intensidad de las penas no debe ser desproporcionada con relación a la infracción, tal como lo establece el art. 49 de la CDFUE

Algunos autores aseguran que la cadena perpetua es una especie de muerte civil, pues la persona que se encuentra privada de su libertad no obtendrá en momento alguno su vida “civil”, simplemente seguirá subsistiendo tras las rejas.

Por la complejidad de estos dos subtemas se conceptualizarán y se justificarán como indicadores de la escala de forma separada.

Dentro de la pena de muerte se considerará que esté permitida o no por la ley, los motivos por los que se determina así como el número de casos en lo que se lleva a cabo. Por su parte en la prisión vitalicia se valorará su existencia, las razones por las que se dicta, así como los plazos mínimos legales para considerar su revisión. A continuación se muestra una tabla con lo anteriormente descrito.

**Tabla 14. Penas máximas**

Tema	Subtemas	Indicadores
2. Penas máximas	2.a Pena de muerte	2.a.1 Existencia
		2.a.2 Proporcionalidad
		2.a.3 Frecuencia de uso
		2.a.4 Receptores
		2.a.5 Método
	2.b Prisión vitalicia	2.b.1 Existencia
		2.b.2 Proporcionalidad
		2.b.3 Plazos para revisión

## II.1 PENA DE MUERTE (2.A)

### Definición/conceptualización

La pena de muerte es el homicidio premeditado y sancionado judicialmente de un ser humano a manos del Estado<sup>173</sup>.

### Panorama internacional<sup>174</sup>

La tendencia mundial de los últimos años en cuanto a la pena de muerte es a la baja, un total de 140 países de todo el mundo, más de las dos terceras partes, son abolicionistas en su legislación o en la práctica. De estos 140 países, son abolicionistas para todos los delitos 97 países, abolicionistas sólo para delitos comunes 8, abolicionistas en la práctica 35 (aquellos que mantienen la pena de muerte para delitos comunes como el homicidio pero que en los últimos 10 años no han ejecutado a nadie). Por su parte los países retencionistas son 58.

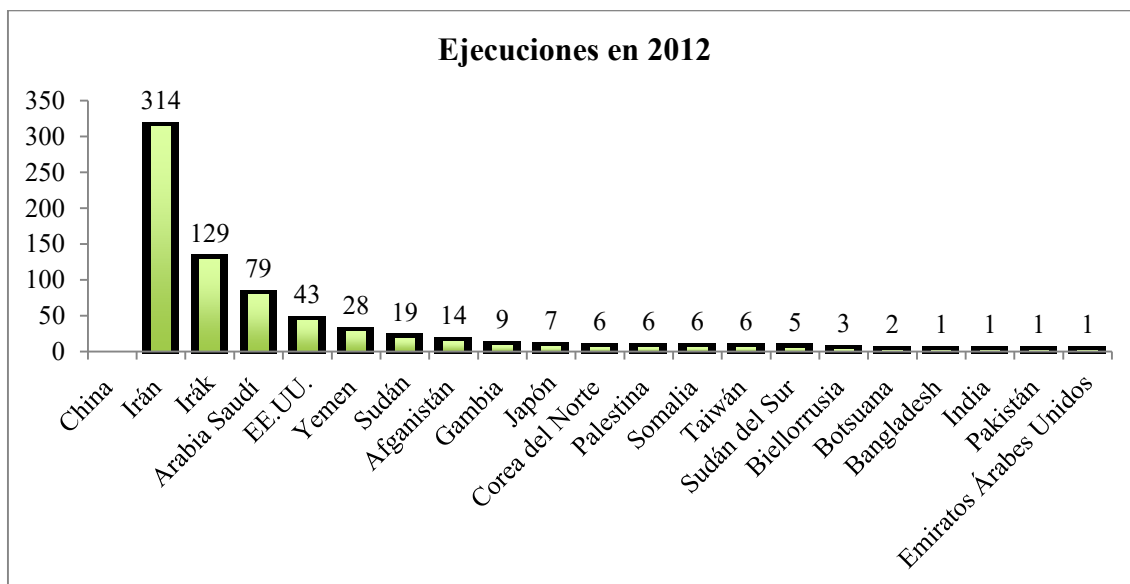
<sup>173</sup> Amnistía Internacional, *Condenas a muerte y ejecuciones 2012*, 4.

<sup>174</sup> **Ibid.**

Organismos de DD.HH. buscan su abolición total, sin embargo, existen países que aún la siguen aplicando y que parecen no seguir dicha tendencia. Según AI en 2012 hubo 21 países que llevaron a cabo pena de muerte contra 28 en 2003; en total se tuvo conocimiento de 682<sup>175</sup> ejecuciones, sin tomar en cuenta las de China ya que este país considera esta información como secreto de Estado; se cree que ahí se ejecutan más personas que el total de todos los demás países juntos.

Los países que más ejecuciones llevaron a cabo en 2012 fueron: China, Irán, Irak, Arabia Saudí, Estados Unidos y Yemen, en ese orden.

**Gráfico 4. Ejecuciones por pena de muerte en 2012**

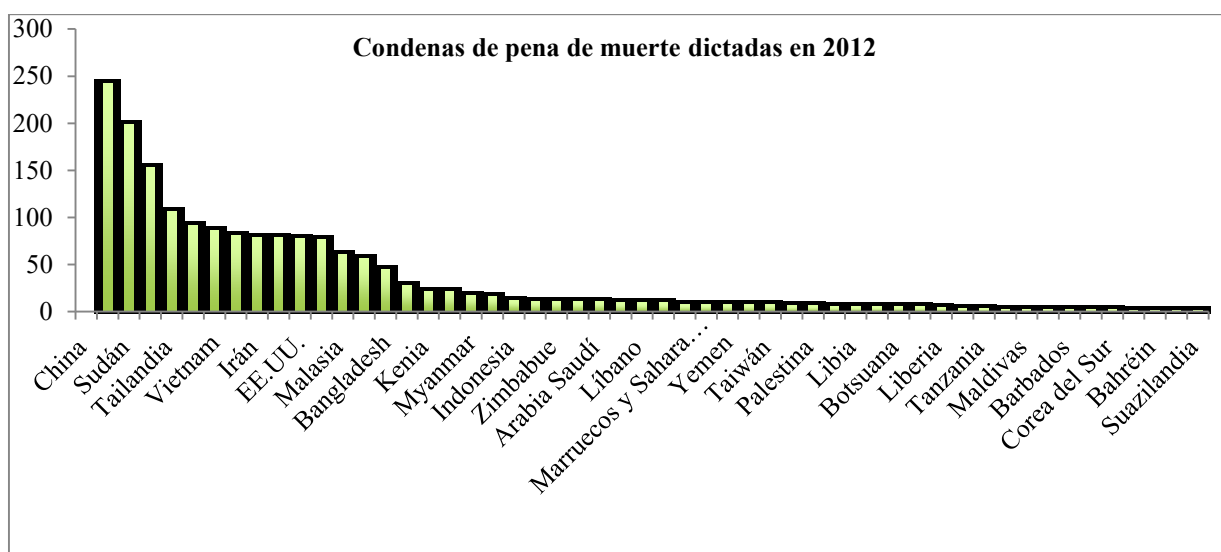


Fuente: Elaboración propia con datos de Amnistía Internacional.

En cuanto a la imposición de esta sentencia, en 2012 se dictaron al menos 1.722 condenas de muerte en 58 países, menos que en 2011, cuando se impusieron 1.923 en 63 países; al final de 2012 había al menos 23.286 personas condenadas a muerte.

<sup>175</sup> Amnistía Internacional describe en su informe que fueron 682 personas ejecutadas en 2012 en todo el mundo, sin embargo, en sus datos desglosados por países suman 680.

**Gráfico 5. Condenas de pena de muerte dictadas en 2012**



Fuente: Elaboración propia con datos de Amnistía Internacional.

Por lo que corresponde a los métodos, se utilizan la decapitación, ahorcamiento, inyección letal y arma de fuego.

Los delitos por los que se condena a pena de muerte varían de acuerdo al país ejecutor; aunque la normatividad internacional señala que sólo por los delitos mas graves, esta atroz práctica se ha utilizado como mecanismo de control social y político.

La pena capital representa un porcentaje del presupuesto público considerable; los gobiernos que la llevan a cabo invierten muchos recursos en ella, pudiendo destinarlos para programas de educación, sanidad, servicios públicos o para cualquier programa<sup>176</sup>. Aunque es difícil establecer los costos de llevar a cabo una pena de muerte por las diferencias tanto internas como externas de los diferentes países, organizaciones e investigadores han hecho un esfuerzo por estimar aproximaciones del gasto de recursos que conlleva.

No es sólo lo que cuesta la ejecución per se; los presos que se encuentran en el corredor de la muerte necesitan más seguridad; generalmente viven en celdas unitarias; al estar aislados de la población común, requieren de servicios de comida únicamente para ellos; son representados por abogados quienes sus servicios son especiales y por ende más caros; requieren de peritos especializados, supervisores, médicos, maestros, y en general

<sup>176</sup> Muchos gobiernos de diferentes estados de EE.UU., como Nueva York o Nueva Jersey, han suprimido la pena de muerte por el costo que ella implicaba.

de un personal más especializado que estudia la vida del sentenciado a profundidad.

Algunas apelaciones son tan tardadas que pueden durar hasta 20 años, el tiempo promedio nacional en EE.UU. entre la sentencia y la ejecución en 2007 fue de 12,7 años<sup>177</sup>. En Japón, un boxeador fue condenado a pena de muerte en 1968 y liberado en marzo de 2014 por falta de pruebas y un examen de ADN que comprobaba su inocencia, quien además fue sentenciado utilizando como prueba su confesión bajo tortura; 46 años de violaciones sistemáticas a sus derechos.

Sin duda alguna, todo lo anterior, aumenta considerablemente el costo de las ejecuciones o simplemente de los juicios, ya que un porcentaje muy bajo de las sentencias de muerte dictadas por los fiscales, acaba realmente en la pérdida de la vida.

Los estudios y las aproximaciones más serias de EE.UU. ofrecen los siguientes datos en cuanto a los costos: i. Por cada juicio de pena de muerte se gasta un millón de dólares más que por un juicio normal; ii. únicamente uno de cada tres juicios de pena de muerte termina en sentencia con pena capital, por lo que el costo real es de 3 millones de dólares y sólo una de cada diez sentencias de muerte, acaba en ejecución<sup>178</sup>; iii. en California se gasta al año un aproximado de 137 millones de dólares al año en todo lo que concierne a la pena de muerte, si se condenaran los mismos presos a cadena perpetua, costaría 11.5 millones anuales; el costo por cada ejecución asciende de los 250 millones de dólares. En este estado cada interno con sentencia de muerte cuesta 90.000 dólares anuales, lo que representa más egresos que una cadena perpetua<sup>179</sup>; iv. en Nueva York y en Nueva Jersey se gastaron 170 millones de dólares en 9 años y 253 millones de dólares en 25 años, respectivamente y durante dichos periodos, en ninguno de los dos se ejecutó a nadie. Por su parte en el estado de Maryland cada ejecución cuesta 37 millones de dólares<sup>180</sup>; y v. un estudio de North Carolina que estima cada ejecución en 2,16 millones de dólares, por lo que asumiendo que desde la reintroducción de la pena de muerte en EE.UU. en el año 1976 ha habido 1150 ejecuciones, se ha gastado 2.5

---

<sup>177</sup> Statistics, «Table 11. Time under Sentence of Death and Execution, by Race, 1977-2007».

<sup>178</sup> Death Penalty Information Center, «Smart on Crime: Reconsidering the Death Penalty in a Time of Economic Crisis», 14.

<sup>179</sup> «California Commission on the Fair Administration of Justice».

<sup>180</sup> Death Penalty Information Center, «Smart on Crime: Reconsidering the Death Penalty in a Time of Economic Crisis», 14.

billones de dólares en esta sentencia<sup>181</sup>.

### Justificación como indicador

La pena capital es la práctica más extremista y rigorista que puede tener un sistema penal, es la violación máxima a los DD.HH. y simboliza el grado de exclusión máximo de una sociedad. La abolición de la pena de muerte contribuye a elevar la dignidad humana y desarrollar progresivamente los derechos humanos, todas las medidas de abolición de la pena de muerte deben ser consideradas un adelanto en el goce del derecho a la vida<sup>182</sup>.

Como ya se mencionó, aunque la tendencia es hacia la abolición, su práctica sigue siendo común y existen países como la India donde su primera condena a pena capital fue en 2004.

Los organismos internacionales han buscado a través de su normatividad abolir la pena de muerte. Algunos de los instrumentos que favorecen el derecho a la vida, prohíben la pena de muerte o buscan su reducción y limitación, son: DUDH (art. 3 y 5), PIDCP (art. 6), CADH (art. 4), CEDH (Protocolo número 6, art. 1), Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 4 y 7), Convención sobre los Derechos del Niño (art. 37), Observación general al artículo 6 del PIDCP por el Comité de Derechos Humanos establecido en virtud de este tratado, en su 378 reunión (decimosexta sesión) el 27 de julio de 1982<sup>183</sup>, Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los

---

<sup>181</sup> Cook, Slawson, y Gries, «The Costs of Procesing Murder Cases in North Carolina».

<sup>182</sup> Preámbulo del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte.

<sup>183</sup> Todos los informes de los Estados Partes se han ocupado del derecho a la vida, enunciado en el artículo 6 del Pacto. Se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida la nación (artículo 4) [...] Se trata de un derecho que no debe interpretarse en un sentido restrictivo [...]. Si bien de los párrafos 2 a 6 del artículo 6) se desprende que los Estados Partes no están obligados a abolir totalmente la pena de muerte, dichos Estados se encuentran obligados a limitar su uso y, en particular, a abolirla como castigo de los delitos que no sean de los más graves. Por consiguiente, deberían modificar sus normas de derecho penal a la luz de esta disposición y, en todo caso, están obligados a restringir la aplicación de la pena de muerte a los más graves delitos. Este artículo se refiere también en forma general a la abolición en términos que denotan claramente (párrafos 2 y 6 del artículo 6) que ésta es de desear. El Comité llega por lo tanto a la conclusión de que todas las medidas encaminadas a la abolición deben considerarse como un avance en cuanto al goce del derecho a la vida en el sentido del artículo 40, y que, por lo tanto, deben comunicarse al Comité. El Comité observa que un cierto número de Estados ya han abolido la pena de muerte o han suspendido su aplicación. Sin embargo, los informes de los Estados muestran que el progreso realizado hacia la abolición o limitación de la aplicación de la pena de muerte es totalmente insuficiente. En opinión del Comité, la expresión los más graves delitos deben interpretarse de forma restrictiva en el sentido de que la pena de muerte debe constituir una

Condenados a la Pena de Muerte, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la ONU en su resolución 1984/50 del 25 de mayo de 1984 y ratificadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 39/118, aprobada sin votación el 14 de diciembre de 1984<sup>184</sup>.

Existen cuatro tratados internacionales que prevén explícitamente la abolición de la pena de muerte: Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP (ámbito mundial), Protocolo núm. 6 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la abolición de la pena de muerte (ámbito regional), Protocolo núm. 13 CEDH relativo a la abolición de la pena de muerte (ámbito regional) y Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (ámbito regional).

En suma, en todos los documentos anteriores se defiende el derecho a la vida, prohibiendo la pena de muerte o en el caso en el que se lleva a cabo ésta debe: ser únicamente por los delitos más graves; el condenado puede solicitar conmutación de

---

medida sumamente excepcional. De los términos expresos del artículo 6 se desprende también que la pena de muerte solamente puede imponerse de conformidad con el derecho vigente en el momento en que se haya cometido el delito y que no sea contrario al Pacto. Deben observarse las garantías de procedimiento que se prescriben en él, incluido el derecho de la persona a ser oída públicamente por un tribunal independiente, a que se presuma su inocencia y a gozar de las garantías mínimas en cuanto a su defensa y al derecho de apelación ante un tribunal superior. Estos derechos son aplicables sin perjuicio del derecho particular de solicitar un indulto a la conmutación de la pena.

<sup>184</sup> 1. En los países que no la hayan abolido, la pena de muerte sólo podrá imponerse como sanción para los delitos más graves, entendiéndose que su alcance se limitará a los delitos intencionales que tengan consecuencias fatales u otras consecuencias extremadamente graves. 2. La pena capital sólo podrá imponerse por un delito para el que la ley estipulara la pena de muerte en el momento en que fue cometido, quedando entendido que si, con posterioridad a la comisión del delito, la ley estableciera una pena menor, el delincuente se beneficiará del cambio. 3. No serán condenados a muerte los menores de 18 años en el momento de cometer el delito, ni se ejecutará la sentencia de muerte en el caso de mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, ni cuando se trate de personas que hayan perdido la razón. 4. Sólo se podrá imponer la pena capital cuando la culpabilidad del acusado se base en pruebas claras y convincentes, sin que quepa la posibilidad de una explicación diferente de los hechos. 5. Sólo podrá ejecutarse la pena capital de conformidad con una sentencia definitiva dictada por un tribunal competente, tras un proceso jurídico que ofrezca todas las garantías posibles para asegurar un juicio justo, equiparables como mínimo a las que figuran en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluido el derecho de todo sospechoso o acusado de un delito sancionable con la pena capital a la asistencia letrada adecuada en todas las etapas del proceso. 6. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a apelar ante un tribunal de jurisdicción superior, y deberán tomarse medidas para garantizar que esas apelaciones sean obligatorias. 7. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena; en todos los casos de pena capital se podrá conceder el indulto o la conmutación de la pena. 8. No se ejecutará la pena capital mientras estén pendientes algún procedimiento de apelación u otros procedimientos de recurso o relacionados con el indulto o la conmutación de la pena. 9. Cuando se aplique la pena capital, su ejecución se hará de forma que se cause el menor sufrimiento posible.

pena, amnistía o indulto en todo momento; no se puede aplicar a menores de edad o cuando éstos hayan cometido el delito siendo menores, a mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, a mayores de setenta ni tampoco a personas que hayan perdido la razón; no puede ser sentencia de delitos políticos; se debe regir por el principio de presunción de inocencia; el acusado tiene derecho a: defensa, juicio con todas sus garantías en un tiempo razonable, ser juzgado conforme al derecho vigente, apelar y a padecer el menor sufrimiento posible; no puede ser resultado de confesiones en los que hubo tortura y malos tratos.

Discutir y discernir entre los argumentos a favor y en contra de la pena de muerte no constituye el objetivo de la presente investigación, por lo que en el anexo 1 se pueden consultar algunos argumentos contra la misma.

El subtema de la pena de muerte toma en consideración los siguientes indicadores: legislación que la avale, tipo de delitos castigados, práctica en los últimos 10 años, el tipo de personas que reciben dicha pena así como los métodos utilizados. A continuación se desarrolla la escala de cada uno de los indicadores anteriormente descritos.

**Tabla 15. Penas máximas**

Tema	Subtemas	Indicadores
<b>2. Penas máximas</b>	2.a Pena de muerte	2.a.1 Existencia
		2.a.2 Proporcionalidad
		2.a.3 Frecuencia de uso
		2.a.4 Receptores
		2.a.5 Método

### **2.a.1 Existencia en la legislación**

Como ya se mencionó todos los instrumentos internacionales consagran como derecho supremo la vida siendo éste inherente a la persona humana. Es el CEDH, el cual a través del Protocolo seis, prohíbe expresamente la pena de muerte como posible sentencia a aplicar.

Por tales motivos la escala de evaluación quedaría de la siguiente manera:

Escala de medición propuesta:

- a. La pena de muerte se encuentra abolida en la legislación vigente para todos los casos.(1)

b. La pena de muerte se encuentra legislada y es permitida en cierto tipo de delitos. (0)

### **2.a.2 Proporcionalidad**

Las leyes de diferentes países permiten la pena de muerte por delitos que no necesariamente tienen como resultado la muerte de alguien; terrorismo, espionaje, traición, violación, delitos relacionados con las drogas, secuestro de menores, apostasía y “delitos” religiosos, robo con agravantes, entre otros. En Europa y Oceanía no se ejecutan presos por delitos diferentes al homicidio.

Por lo que respecta al continente americano, en EE.UU. legalmente se permite para múltiples delitos aunque en su generalidad se ejecute por delitos que tienen como resultado la pérdida de la vida de alguien; sin embargo, desde 2008 se conocen de 4 casos que no fueron así (violación, secuestro de menor, robo agravado).

Situación preocupante lo constituyen algunos países de Asia y África en donde se sigue llevando a cabo la pena de muerte por múltiples delitos. Delitos relacionados con drogas (Arabia Saudita, China, Emiratos Árabes Unidos, India, Indonesia, Irán, Malasia, Pakistán, Singapur, Tailandia, Yémen), enemistad con Dios, adulterio, apostatía y sodomía y corrupción en la tierra (Irán), blasfemia (Pakistán), brujería y violación (Arabia Saudí), delitos económicos (China), robos con agravantes (Arabia Saudita, Kenia y Zambia), son algunos de los ejemplos de lo anterior. De igual forma la pena de muerte se utiliza para controlar a la oposición, tal es el caso de Sudán.

En el caso de Irán el delito de la enemistad con Dios ha servido como forma de controlar la disidencia pues lo que se castigado es la libertad de expresión de personas que a través de diferentes medios suelen critican al poder político: “Toda persona declarada culpable de empuñar armas, ya sea con fines delictivos o contra el estado o incluso de pertenecer a una organización que empuña las armas contra el estado puede ser declarada culpable de “enemistad con Dios”<sup>185</sup>.

Según la legislación internacional, en el caso en que se permita la pena de muerte, los delitos que castiga deben ser únicamente los más graves, como ya se mencionó en el

---

<sup>185</sup> Amnistía Internacional, *Condenas a muerte y ejecuciones 2012*, 35.

subindicador correspondiente a las razones por las que se dicta la prisión preventiva, dentro de la definición de los más graves se excluyen: actos no violentos como los delitos financieros o económicos, malversación por obra de funcionarios públicos, delitos políticos, robo, el secuestro sin resultado de la muerte, la apostasía, la práctica religiosa o la expresión de convicciones y las relaciones sexuales entre adultos que consienten en el acto, delitos políticos.

En resumen, NU establece que la pena de muerte sólo se puede imponer en casos en que se ha demostrado que hubo una intención de matar que tuvo por consecuencia la pérdida de vida<sup>186</sup> y de ninguna forma de manera preceptiva<sup>187</sup>. La imposición de la pena de muerte para cualquier delito fuera de éste, viola el artículo 6.2 del PIDCP<sup>188</sup>.

Es por esto que la escala de evaluación quedaría de la siguiente forma:

Escala de medición propuesta:

- a. La pena de muerte se encuentra abolida para todos los casos sin importar la gravedad de los delitos. (2)
- b. La pena de muerte se lleva a cabo únicamente para casos de homicidio intencional (1)
- c. La pena de muerte se lleva a cabo tanto para casos de homicidio intencional como para otro tipo de delitos. (0)

### **2.a.3 Frecuencia de uso**

En el 2013 existían más de 23 mil personas condenadas a pena de muerte alrededor de todo el mundo. Aún y cuando la tendencia es a la baja, sigue habiendo condenas de este tipo en más de 50 países. En 2013 y 2012 se dictaron 1925 y 1722 condenas, respectivamente.

La pena de muerte varía mucho entre el número de condenas y el número de ejecuciones llevadas a cabo. Si se compara el número de condenas dictadas con el número de ejecuciones, se nota una evidente diferencia, en 2013 se acabó con la vida de

---

<sup>186</sup> En su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su quinto período de sesiones, celebrado en marzo de 2008, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias examinó en profundidad el concepto de “más graves delitos”.

<sup>187</sup> *Dictamen del Comité de Derechos Humanos, Comunicación no. 1110/2002.*

<sup>188</sup> Amnistía Internacional, «Normas Internacionales sobre la pena de muerte», 6.

778, esto sin contar con el dato de China y en el mismo año se dictaron cerca de 2000 sentencias en este sentido. Lo anterior se debe a que los procesos entre la sentencia y la ejecución son muy tardados y en muchos de ellos existen exoneraciones o conmutaciones de sentencia.

De los países que llevaron a cabo condenas de muerte en 2012, la mayoría son asiáticos (14), posteriormente africanos (5) y tan sólo un europeo y un americano. El 87% de las ejecuciones se llevaron a cabo en Asia, el 6,3% en América, 6% en África y ,50% en Europa.

Es notorio que el segundo continente donde más se llevan cabo penas de muerte es América, siendo que de éste, sólo EE.UU. lo hace, de igual forma es el único país del G8 en practicar dicha pena, mientras que junto con Bielorrusia son los únicos dos estados miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa que la realizan.

Ahora bien, como es evidente no existe ningún parámetro internacional que establezca la idoneidad en cuanto al número de personas ejecutadas ya que el supuesto idílico es que no se llevara a cabo en ninguna de sus formas en ningún estado. Sin embargo, es un hecho que la extinción total de dicha sentencia se encuentra aún lejana y que de alguna forma se tienen que establecer medidas de comparación.

La tasa internacional por cada 100 mil habitantes de 2013, tomando en consideración a los 778 ejecutados, es de ,010. Si se hiciera la comparación por tasas, el país que más personas ejecuta por cada 100 mil habitantes es Gambia (,50), le sigue Irán (,41), Irak (,36) y Arabia Saudita (,28). Éstos cuatro países son los únicos que tienen una tasa por arriba de ,2, los restantes oscilan entre ,15 de Palestina y ,0001 de la India.

Por su parte si se compara por ejecución per cápita, Irán ocuparía el primer puesto ejecutando a uno por cada 133.333 habitantes, le sigue Gambia con uno por cada 197.777<sup>189</sup>, Arabia Saudita con uno por cada 321.839, Irak con uno por cada 561.666.

---

<sup>189</sup> Se toman los datos de 2014 para todos los países con excepción de Gambia para el cual se toman datos de 2012.

Por su parte EE.UU. ejecuta a uno por cada 9.028.571<sup>190</sup>.

La pena de muerte, al ser la sentencia más atroz y extrema que puede llevar a cabo un estado, no se considerará por tasa, ya que el presente trabajo centra su atención en el respeto a los DD.HH., siendo la condena de muerte la más violatoria de todas sin tener opción alguna de ser reversible.

Si se evaluara por tasas Gambia obtendría la calificación más reprobatoria, siendo que éste país mató a 9 personas, muy por debajo de países como Irán, Irak o Arabia Saudita, donde se ejecutaron a 314, 129 y 79, respectivamente. De igual forma EE.UU. obtendría el lugar número 15 de los 21 países en consideración, cuando en número total de personas ejecutadas fue el quinto. Por su parte, si se comparara por ejecuciones per cápita los primeros cuatro lugares los ocuparían Irán, Gambia, Arabia Saudita e Irak, en ese orden.

Como cada vida humana es única e irreplicable y la condena de muerte es la única pena irreversible y la más excluyente de todas, se propone que la evaluación se lleve a cabo de acuerdo al número total de personas ejecutadas y no a las tasas por cada 100 mil habitantes o a la per cápita.

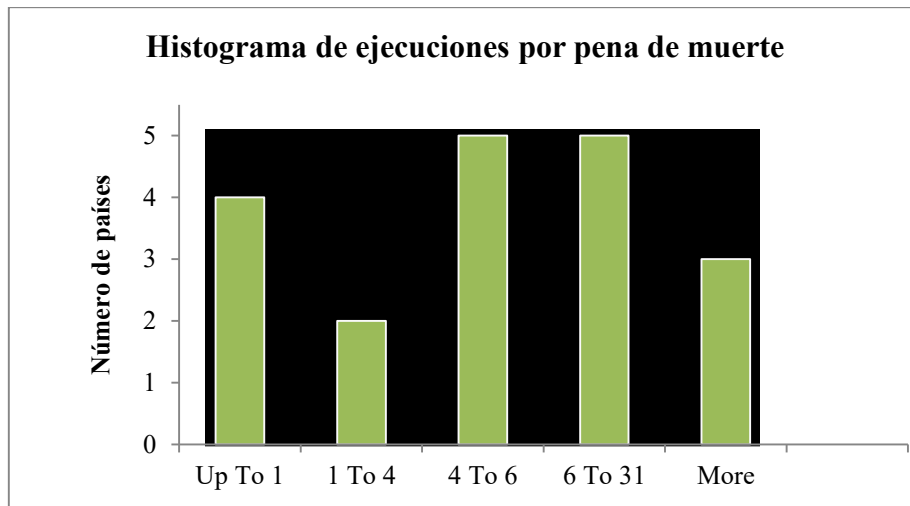
Para poder establecer los parámetros de evaluación, se analizan las ejecuciones llevadas a cabo en 2012 en los 21 países, agrupándolos de acuerdo a la frecuencia en el número de presos a los que se les quitó la vida.

En el histograma siguiente (ver gráfico 6) se puede observar en el eje de las *x* el número de personas ejecutadas en diferentes grupos y en el eje de las *y* el número de países. El número de ejecuciones llevadas a cabo más frecuente es entre 4 y 6 (26%) y 6 y 31 (26%), le sigue el grupo de los que llevaron a cabo una ejecución (21%), posteriormente más de 31 ejecuciones (16%) y por último el grupo de 1 a 4 (10%).

---

<sup>190</sup> «Death Penalty Worldwide».

**Gráfico 6. Histograma de ejecuciones por pena de muerte**



Es importante mencionar que el sistema para elaborar los histogramas, agrupa automáticamente de esta forma, incluyendo en cada grupo al límite superior. El grupo correspondiente 1-4 considera a aquellos países que realizaron de 1 a 4 ejecuciones, sin embargo el de 4-6 incluye a los países que llevaron 5 ó 6 ejecuciones, ya que es evidente que no se puede llevar a cabo 4,1 o 4,6 ejecuciones. De igual forma el grupo de 6-31 considera a los países que asesinaron entre 7 y 31 personas.

Dicho lo anterior los parámetros de evaluación quedarían de la siguiente manera:

Escala propuesta de evaluación:

- Durante el transcurso de los últimos 10 años no se llevaron a cabo ejecuciones como resultado de pena de muerte (3).
- Durante el transcurso de los últimos 10 años, se llevaron a cabo en promedio entre una y 4 ejecuciones como resultado de pena de muerte (2).
- Durante el transcurso de los últimos 10 años, se llevaron a cabo en promedio más de 4 y hasta 6 ejecuciones como resultado de pena de muerte (1).
- Durante el transcurso de los últimos 10 años, se llevaron a cabo en promedio más de 6 ejecuciones como resultado de pena de muerte (0).

Nota: se establecen los límites superiores e inferiores de ejecuciones de cada grupo de acuerdo a los porcentajes; el 31% de los países ejecutaron entre 1 y 4 personas y casi el 27% ejecutó a más de 4 y hasta 6 personas por lo que casi el 60% de los países ejecuta a 6 personas o menos.

Asimismo, se establece el periodo de 10 años, debido a que NU pide a los Estados Parte

que faciliten la información relativa a la pena de muerte de los últimos 10 años.

#### **2.a.4 Receptores de la pena de muerte**

Como la normatividad internacional lo establece (PIDCP, Convención sobre los Derechos del Niño, Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte de Naciones Unidas, CADH y) en el caso en el que en algún país se permita la pena de muerte, ésta se encuentra prohibida para cierto grupo de personas.

En ningún caso se puede aplicar a los menores de 18 años, ni a adultos que hubieran cometido el delito siendo menores<sup>191</sup>, tampoco se puede aplicar a mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente<sup>192</sup>, a los mayores de 70 años<sup>193</sup> o aquellos que hayan perdido la razón<sup>194</sup>.

China, Irán, EE.UU., Arabia Saudita, Pakistán, Sudán, Yémen, Congo y Nigeria son los países que han llevado a cabo ejecuciones contra menores de edad o adultos que cometieron el delito siendo menores. En ese orden y sin tomar en cuenta a China que como ya se mencionó no se puede tener acceso a sus estadísticas por considerarlas secreto de estado, según el *Death Penalty Information Center*, cada país, ha ejecutado a un total de 46, 22, 5, 4, 2, 2, 1, 1, respectivamente. Lo anterior desde 1985 a la fecha.

En Yémen en 2012 dos personas fueron ejecutadas por delitos cometidos cuando tenían menos de 18 años, de igual forma en 2013 en Arabia Saudita se aplicó la pena de muerte a 3 personas que cometieron el delito siendo menores de edad<sup>195</sup>.

En cuanto a las mujeres embarazadas, todos los países del mundo con excepción de San Kitts y Nevis, prohíben la pena de muerte durante el embarazo. La mayoría de los países

---

<sup>191</sup> PIDCP, Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte de Naciones Unidas, CADH.

<sup>192</sup> PIDCP, Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte de Naciones Unidas, CADH

<sup>193</sup> Es la CADH la que establece el término de 70 años, sin embargo el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en su resolución 1989/64, recomienda a los estados Parte a fijar un límite de edad después del que nadie podrá ser condenado a muerte ni ejecutado, al ser el único pronunciamiento oficial se toma la edad fijada por la CADH.

<sup>194</sup> Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte de Naciones Unidas

<sup>195</sup> «Ejecución de menores: Pena de Muerte: Amnistía Internacional España - Derechos Humanos».

en el caso de las mujeres embarazadas, o conmutan a prisión perpetua o a otra pena de menor gravedad o se les retrasa la pena hasta después del parto.

La normatividad internacional establece que no se puede aplicar la condena de muerte a mujeres que hayan dado a luz recientemente, sin embargo, no especifica cuánto tiempo es considerado como “recientemente”. Las legislaciones varían de acuerdo al lugar, por ejemplo Marruecos establece un periodo de 40 días después del parto, mientras que Tailandia lo alarga hasta 3 años.

Por su parte el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, establece en su artículo 6(4) que no se dictará pena de muerte contra las mujeres encinta ni en las madres de niños de corta edad, en inglés el mismo protocolo establece como sinónimo de corta edad *young children*.

Para la presente investigación y en ausencia de una definición de *young children*, se tomará como tal a los menores comprendidos entre los 0 y los 5 años<sup>196</sup>.

Irán y Sudán, son de los únicos países de los que se conoce, que en los últimos años han llevado a cabo ejecuciones a madres con hijos de corta edad. En el último de estos, existe una mujer actualmente a la que se le sentenció con pena de muerte por ser cristiana y no renunciar a su fe. Al momento de dictarle sentencia estaba embarazada y con un hijo de 20 meses que vive con ella dentro de la prisión.

Por lo que se refiere a las personas que hayan perdido la razón, NU estipula y recomienda a los Estados Miembro a no aplicar la pena de muerte a las personas con retraso mental<sup>197</sup> o con capacidad sumamente limitada, sin importar si esta situación fue antes, al momento o durante la ejecución de la sentencia<sup>198</sup>. EE.UU. en los últimos años ha contravenido lo recién mencionado.

---

<sup>196</sup> La Organización Mundial de la Salud al referirse a los grupos de *infants* y *young children*, engloba desde los recién nacidos hasta los niños con 5 años.

<sup>197</sup> La Organización Mundial de la Salud define a los sujetos con deficiencia mental como aquellos con una capacidad intelectual sensiblemente inferior a la media que se manifiesta en el curso del desarrollo y se asocia a una clara alteración en los comportamientos adaptativos.

<sup>198</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Aplicación de las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte*.

Por tales motivos la evaluación quedaría de la siguiente forma:

Escala de medición propuesta:

- a. Durante los últimos 10 años, la pena de muerte no se ha llevado a cabo en ningún caso (2).
- b. Durante los últimos 10 años, la pena de muerte se ha aplicado a personas de uno de los cuatro grupos prohibidos (i. menores de 18 años o que hayan cometido el delito siendo menores, ii. mujeres embarazadas o madres de niños de corta edad, iii. mayores de 70 años, iv. personas con deficiencia mental) (1).
- c. Durante los últimos 10 años, la pena de muerte se ha aplicado a personas de dos o mas de los cuatro grupos prohibidos (i. menores de 18 años o que hayan cometido el delito siendo menores, ii. mujeres embarazadas o madres de niños de corta edad, iii. mayores de 70 años, iv. personas con deficiencia mental) (0).

#### **2.a.5 Método**

El derecho internacional no reconoce explícitamente que la pena de muerte sea un trato cruel, inhumano y degradante, sin embargo, NU ha declarado que algunos aspectos de ésta si que lo son (condiciones de reclusión, tiempo de espera, método de ejecución, amenaza constante de ejecución). En este apartado en específico se analizarán los métodos de ejecución y qué tanto éstos son crueles, inhumanos y degradantes.

NU establece que en el caso de permitirse la pena de muerte, ésta se ejecute de modo que inflija el sufrimiento mínimo posible y no se lleve a cabo en público ni de ninguna otra manera degradante; también establece que es necesario poner fin inmediato a la aplicación de medios especialmente crueles e inhumanos<sup>199</sup> como la lapidación<sup>200</sup>.

Este punto se considera uno de los más complicados para definir parámetros de evaluación, debido a que la única postura internacional existente, establece conceptos muy amplios como “el menor sufrimiento posible” o medios “cruels e inhumanos”. Lo anterior aplicado a la pena de muerte es casi incompatible con la naturaleza de la misma; ¿qué método provoca menos sufrimiento? ¿cuáles son los menos crueles e inhumanos?.

---

<sup>199</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 2003/67 de la Comisión de Derechos Humanos*.

<sup>200</sup> «Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos ONU CCPR/CO/84/YEM».

AI establece que no existe una forma humana de matar a alguien y que es imposible encontrar una forma de ejecutar a una persona que no resulte cruel, inhumana y degradante. Sin embargo, es necesario diferenciar y evaluar de forma distinta a los diferentes métodos de ejecución pues implica un sufrimiento distinto morir ahorcado que lapidado o que con la inyección letal, aún y cuando todos los métodos obtengan el mismo resultado; la exclusión y aniquilación irreversible de un ser humano: la muerte.

La historia ha demostrado que todos los métodos de ejecución son problemáticos y pueden causar sufrimientos prolongados; en muchas ocasiones el fusilamiento, ahorcamiento y decapitación no causan la muerte instantánea por lo que se tiene que recurrir a otros métodos<sup>201</sup>. El ahorcamiento, la lapidación y la cámara de gas, son extremadamente dolorosos<sup>202</sup>, siendo el segundo de ellos especialmente cruel e inhumano<sup>203</sup>.

Según los reportes de NU, AI y la *Death Penalty Worldwide*<sup>204</sup>, los métodos utilizados actualmente son: decapitación (Arabia Saudita), ahorcamiento (Afganistán, Palestina, Bangladesh, Botsuana, India, Irak, Irán, Japón, Sudán y Sudán del Sur), inyección letal (China, EE.UU., Tailandia y Vietnam) y arma de fuego (Palestina, Bielorrusia, Corea del Norte, China, Emiratos Árabes Unidos, Gambia, Somalia, Taiwán y Yémen)

Actualmente algunos países consideran la inyección letal como método “menos inhumano”, con ésta se evita el olor a carne quemada (silla eléctrica), las hemorragias (decapitación), gestos y sonidos perturbadores (cámara de gas), liberación involuntaria de heces y orina (ahorcamiento), entre muchos otros. No obstante la inyección letal, provoca una muerte lejos de ser humana y sin duda causa mucho sufrimiento<sup>205</sup>. La inyección letal está compuesta por tres fármacos, uno sedante (tiopental sódico), otro que paraliza los músculos (bromuro de pancuronio) y otro que paraliza el corazón (cloruro de potasio); sin embargo a ciencia cierta no se sabe con exactitud el dolor y las sensaciones que provoca. En Texas el bromuro de pancuronio está prohibido para la

---

<sup>201</sup> Amnistía Internacional, «La Pena de Muerte el Castigo Máximo», 12.

<sup>202</sup> Arroyo Zapatero, «La pena de muerte como trato cruel, inhumano y degradante», 327.

<sup>203</sup> Resolución 2005/59 aprobada el 20 de abril de 2005 de la Comisión de Derechos Humanos de NU.

<sup>204</sup> Sitio web de la Cornell University Law School que junto con la World Coalition Against the Death Penalty, han creado una base de datos mundial en torno a la pena de muerte.

<sup>205</sup> En 1998 en Guatemala fue ejecutado Manuel Martínez, se tardó 18 minutos en morir ya que el personal médico se puso muy nervioso al ponerle el catéter y posteriormente se fue la luz por lo que los fármacos dejaron de pasar, siendo todo transmitido en televisión estatal.

eutanasia de animales por ser poco “humano”, pero se sigue utilizando para matar seres humanos.

Actualmente los estados se enfrentan a la problemática de conseguir uno de los tres componentes ya que en EE.UU. no se fabrica y las compañías europeas decidieron dejar de exportarla para evitar que se utilizara para la inyección letal, como resultado se ha improvisado con otros fármacos que han prolongado la muerte de los reos y se está planteando regresar al fusilamiento o la silla eléctrica. Caso similar ocurre en Vietnam donde desde el 2011 se legisló como método en lugar de fusilamiento la inyección letal, pero al no conseguir los fármacos, utilizan una mezcla doméstica.

En cuanto a la publicidad de las ejecuciones, la normatividad internacional prohíbe que se lleven a cabo en público ya que esto es incompatible con la dignidad humana<sup>206</sup>, sin embargo, en Arabia Saudita, Corea del Norte, Irán y Somalia, se siguen llevando a cabo de forma pública<sup>207</sup>. En Arabia Saudita se llevan a cabo ejecuciones a través de los que se conoce como “crucifixión”; el preso es decapitado en público y posteriormente se le cose la cabeza y se cuelga de un poste en posición invertida para que la gente lo vea.

La mayoría de las ejecuciones cuentan con una cierta cantidad de público, familiares del preso, familiares de la víctima, personal médico, personal de la cárcel, personal estatal, etc., sin embargo, existen estados, que invitan a la ciudadanía en general, a personas que no tienen relación alguna con el caso para que presencien la ejecución, con el objetivo de la ejemplaridad de la pena.

Como ya se mencionó con anterioridad es sumamente complejo establecer cuál método es el “menos inhumano” y causa un menor sufrimiento; sin embargo médicamente se considera que la inyección letal por sus características así como por contener un sedante puede disminuir el sufrimiento, aún y cuando ha habido fallos en casos recientes, es por ello que para efectos de evaluación, se considerará como el método menos cruel.

Caso opuesto lo constituye la lapidación ya que provoca una muerte lenta, sumamente dolorosa e incluye la participación activa de gran cantidad de personas quienes tiran las

---

<sup>206</sup> *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Nigeria.*

<sup>207</sup> Amnistía Internacional, *Aplicación de la pena de muerte en 2012*, 10.

pedras. En cuanto a este método si que existe pronunciamiento reprobatorio absoluto de parte de Naciones Unidas, por tal motivo, se considera como el más vejatorio de DD.HH.

Por lo que corresponde a los demás métodos, por la falta de parámetros que indiquen el grado de sufrimiento que provocan, se considerarán intermedios entre la inyección letal y la lapidación.

En cuanto a la publicidad de la pena de muerte, se considera “pública” cuando personas ajenas al caso, civiles que no tengan relación alguna con el victimario, con la víctima o personal del estado o de organizaciones relacionadas, sean invitados a ver la ejecución ya sea de forma presencial o virtual.

Por tales motivos, los parámetros quedarían de la siguiente forma:

Propuesta de escala de evaluación:

- a. La pena de muerte no se ha llevado a cabo en ninguna de sus formas durante los últimos 10 años (3).
- b. El método utilizado en la pena de muerte durante los últimos 10 años, consiste únicamente en la inyección letal (2).
- c. Los métodos utilizados en la pena de muerte durante los últimos 10 años, consisten en alguno o la combinación de los siguientes: fusilamiento, silla eléctrica, ahorcamiento, inyección letal (1).
- d. Los métodos utilizados en la pena de muerte durante los últimos 10 años, consisten en cualquiera de los anteriores y/o la lapidación (0).

## **II.2 PRISIÓN VITALICIA (2.B)**

### Definición/conceptualización

La expresión cadena perpetua, se asocia generalmente a tiempos antiguos donde los presos permanecían encerrados y atados a una cadena con un grillete, el tiempo se expresaba por años de cadena. Actualmente dicho término está en desuso sustituyéndolo por prisión vitalicia/perpetua, presidio vitalicio/perpetuo, prisión por tiempo indeterminado.

Ferrajoli establece que existen dos penas que son contrarias a los principios de igualdad de la pena y de proporcionalidad; la primera es la prisión perpetua, en la cual la duración de los años que se pasarán en prisión, depende de la edad del condenado, para los presos más jóvenes implica muchos más años que para las personas que son sentenciadas con una edad mayor. La segunda son las penas pecuniarias, en las cuales la afflictividad de las mismas depende de la riqueza del reo, no supone lo mismo una cantidad específica para una persona de bajos recursos que para una persona con un patrimonio considerable<sup>208</sup>.

La sentencia de prisión vitalicia no necesariamente implica que una persona pase el resto de su vida en prisión, de igual forma la ausencia de dicha pena o su prohibición tampoco representa que un individuo no haya de pasar prolongados periodos en reclusión. Contrariamente una persona puede pasar el resto de su vida natural sin haber sido sentenciado a prisión vitalicia. Por ejemplo la media que pasan en prisión las personas sentenciadas a prisión perpetua en EE.UU, Alemania y Reino Unido es de 6,4, 18,7 y 12,1, años respectivamente<sup>209</sup>.

La aplicación de la prisión perpetua varía de acuerdo a la región. En Europa pocos son los países en los que dicha sentencia implica morir en la cárcel; la mayoría de los estados contempla periodos máximos de prisión de acuerdo a los delitos, en general varían entre 15 y 25 años para los casos más graves<sup>210</sup>.

Por su parte América es un continente con sentencias menos tolerantes e indulgentes; por un lado EE.UU. cuenta con más de 10.000 personas que nunca saldrán de prisión, y por el otro, países en los que los términos máximos de dicha sentencia oscilan entre los 30 y los 50 años<sup>211</sup>, con excepciones como México en donde puede llegar hasta los 140 años.

La aplicación la prisión perpetua puede darse de muchas maneras; en algunos casos es preceptiva de acuerdo al delito cometido, en otros casos interviene la discreción judicial dependiendo de la ofensa, del delincuente y del criterio del juez y por último se puede

---

<sup>208</sup> Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, 400-405.

<sup>209</sup> Labardini, «Contexto Internacional de la Prisión Vitalicia», 313.

<sup>210</sup> Appleton y Grøver, «The Pros and Cons of Life Without Parole», 606.

<sup>211</sup> Labardini, «Contexto Internacional de la Prisión Vitalicia».

aplicar por una conmutación por la pena de muerte.<sup>212</sup>

De igual forma puede adquirir formas distintas. Por un lado se puede contar con el derecho a libertad anticipada, la cual en algunos casos adquiere el término de prisión perpetua con revisión lo que significa que después de un tiempo determinado se hacen evaluaciones individualizadas para decretar o no la libertad. Asimismo pueden existir los plazos mínimos los cuales implican un tiempo establecido por la ley que los internos tienen que cumplir antes de que su caso sea considerado para revisión.

Por el lado contrario existe la prisión vitalicia sin derecho a libertad, (*life imprisonment with out parole or possibility of release/ prison for natural life/ whole life tariff*) por su término en inglés se utilizan las siglas LWOP, lo que implica que la persona no tendrá la oportunidad de salir de prisión en ningún momento.

Es así como los estados pueden tener combinaciones de lo anterior de acuerdo a las circunstancias específicas. Por ejemplo Francia e Inglaterra tienen plazos mínimos de sentencia cuando se dicta la prisión preventiva de 22 y 15 años, respectivamente. Sin embargo, cuando se trata de asesinatos de menores de 15 años con violación o tortura en el primer caso y de crímenes violentos en el segundo, no aplican los plazos mínimos. A continuación se puede observar la forma de aplicar la prisión vitalicia de más de 50 países, así como algunas de las penas máximas.

**Tabla 16. Sentencias máximas por país**

País	Plazo para revisión de prisión vitalicia	Sentencia máxima por un delito	LWOP	Prisión vitalicia mandatoria
Alemania	25			
Austria	15		x	
Austria	15			
Bélgica	10			
Bolivia	30			
Boznia		40		
Bulgaria				
Canadá	25			
Catar	25			
Corea	10			
Costa Rica	50			x
Croacia		40		
Dinamarca	12	16		
EE.UU.			x	
Eslovaquia	25			
Eslovenia	25			
España	x			

<sup>212</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Life imprisonment», 2.

<b>Estonia</b>	30		
<b>Finlandia</b>	12, 13	12	
<b>Francia</b>	22		x
<b>Grecia</b>	16-25		
<b>Holanda</b>	no existen		x
<b>Hungría</b>	20-30		
<b>Inglaterra</b>	15 y 30		x
<b>Irlanda</b>	40		x
<b>Israel</b>	25		
<b>Italia</b>	26		
<b>Japón</b>	10		
<b>Letonia</b>	20		
<b>Liechtenstein</b>	15		
<b>Lituania</b>	26		
<b>Luxemburgo</b>	15		
<b>México</b>	x	140	
<b>Mónaco</b>	15		
<b>Mozambique</b>	28		x
<b>Nicaragua</b>	30		
<b>Noruega</b>		21	
<b>Polonia</b>	20-25		
<b>Portugal</b>		25	
<b>Reino Unido</b>	30		
<b>República Checa</b>	20		
<b>Rumania</b>	20		
<b>Rusia</b>	25		
<b>Sri Lanka</b>	6		
<b>Sudáfrica</b>	20		
<b>Suecia</b>	10	20	
<b>Suiza</b>	15		
<b>Turquía</b>	20		
<b>Ucrania</b>	15		
<b>Venezuela</b>	30		

Fuente: Elaboración propia con base en diferentes fuentes<sup>213</sup>.

Existen países como Alemania, Bélgica, Estonia, Hungría, Suecia y Suiza donde no existe la prisión vitalicia como tal ya que aunque se dicten las sentencias, siempre son revisables en periodos que van desde los 10 años hasta los 30, lo que se traduce en que los condenados de esos países siempre tendrán la posibilidad de ser excarcelados.

Contrariamente existen casos como México, en el que existe la prisión vitalicia como tal únicamente en 5 estados, sin embargo muchos son los delitos castigados con penas sumamente largas, sin posibilidad de obtener libertad anticipada por lo que la vida natural de muchos presos se extingue en la cárcel; en Noruega tampoco existe la prisión vitalicia pero la sentencia de prisión máxima a obtener es de 21 años. Aunque en ninguno de los ejemplos anteriores existe la prisión vitalicia, en el primero es más que

<sup>213</sup> Labardini, «Contexto Internacional de la Prisión Vitalicia».

Tárraga, «La prisión perpetua revisable».

Jensen, Browning, y Waid, «Life Imprisonment as a Penal Policy».

Van Zyl Smit, «Life imprisonment: Recent issues in national and international law».

Appleton y Grøver, «The Pros and Cons of Life Without Parole».

evidente que los internos pueden no regresar a la vida en libertad, mientras que en el segundo podrían ser liberados antes de morir.

Aquí reside la importancia de tomar en cuenta la posibilidad de obtener sentencias que impliquen el encierro perpetuo y no tanto de evaluar la existencia de la prisión vitalicia, ya que como se ha hecho notar, su existencia no implica la reclusión perenne ni viceversa.

### Justificación como indicador

Para poder establecer parámetros de evaluación es necesario revisar la postura de NU y de otros organismos internacionales sobre este tema así como el panorama internacional.

La prisión vitalicia ha sido menos estudiada que la pena de muerte y su debate académico es relativamente reciente ya que ésta pena ha adquirido mayor fuerza con la abolición de la pena capital. En la mayor parte de los lugares donde se ha prohibido la ejecución de los presos se ha sustituido con la prisión vitalicia, sin embargo, aunque es un mal menor esto no quiere decir que esté apegado a los DD.HH. o que sea lo más conveniente para la política criminológica de un estado.

NU establece que la prisión perpetua es la sanción más severa en los estados donde no aplica la pena de muerte y que no cumple con los objetivos deseados a menos de que se brinden las medidas adecuadas para regresar a los prisioneros a la vida en sociedad<sup>214</sup>.

De igual forma el Consejo de Europa estableció en su junta 952 que todos los detenidos deben estar en un régimen que los prepare para la reinserción<sup>215</sup> ya que todos tienen ese derecho; en el caso de la prisión perpetua sin posibilidad de libertad se niega dicho derecho y contraviene lo establecido en los artículos 10.3 y 5.6 del PIDCP y de la CADH, respectivamente. Encarcelar a una persona con LWOP ignora los dos propósitos o funciones de la prisión (rehabilitación y reintegración)<sup>216</sup>.

Coincidente con lo anterior, el *European Committee on Crime Problems* del Consejo de Europa estableció en 1997 que los estados que tengan políticas criminológicas que

---

<sup>214</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Life imprisonment», 3.

<sup>215</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Resolution (76)2 of the Committee of Ministers from the Council of Europe*.

<sup>216</sup> Naciones Unidas también establece que la prisión vitalicia además de contravenir los objetivos de dicha sentencia también se convierte en una carga pesada económica para el estado y los contribuyentes.

aceptan mantener de por vida a un prisionero no son compatibles con los principios modernos del tratamiento de los presos durante la ejecución de la sentencia ni tampoco con la idea de la reintegración.<sup>217</sup>

Por otro lado la pena de prisión perpetua se considera una pena cruel, inhumana y degradante porque el preso no tiene esperanza alguna de recuperar su libertad<sup>218</sup> y destruye el concepto de dignidad humana reduciendo al preso a un número detrás de las rejas<sup>219</sup>, es por esto que Ferrajoli argumenta que la cadena perpetua es una especie de muerte civil<sup>220</sup>. De igual forma se considera que atenta contra la dignidad del ser humano ya que anula la posibilidad del desarrollo de la personalidad, la creatividad y la libertad, así como el derecho a la socialización. Dicho lo cual, la prisión perpetua contradice el artículo 7 del PIDCP, así como el 5.2 de la CADH, donde se establece que están prohibidas las penas crueles, inhumanas y degradantes.

Dentro de las funciones de la prisión, se encuentra la protección de la sociedad (prevención y disuasión) y la retribución. La primera se basa en la “peligrosidad” del interno ya que este podría cometer nuevos delitos estando en libertad, sin embargo, según algunos teóricos, ésta postura no toma en cuenta la subjetividad del término de peligrosidad, el envejecimiento del interno y la pérdida de esperanza del sujeto la cual puede llevarlo a cometer nuevos crímenes ya que no tiene “nada” que perder<sup>221</sup>.

Al considerar la prevención y la disuasión como funciones de la pena, se está asumiendo que toda la gente actúa por elección racional, por lo que los posibles infractores considerarían las pros y los contras de llevar a cabo cierta acción y con base en eso actuarían, sin embargo, la evidencia que comprueba que las sentencias impuestas a otros disuadan a los futuros delincuentes, es débil.

El Consejo de Europa de DD.HH., considera que la función de la prevención general no es suficiente para rechazar los beneficios de la posibilidad de libertad y que todos las personas sentenciadas a prisión vitalicia, tienen por un lado el derecho de una libertad anticipada y por otro el derecho a que se revise su sentencia, de lo contrario se violaría

---

<sup>217</sup> Naciones Unidas, «Life imprisonment», 4.

<sup>218</sup> Appleton y Grøver, «The Pros and Cons of Life Without Parole», 609.

<sup>219</sup> Van Zyl Smit, «Life imprisonment: Recent issues in national and international law», 13.

<sup>220</sup> Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*.

<sup>221</sup> Existen otros teóricos que afirman que los presos sentenciados a LWOP son los que mejor se adaptan a la vida dentro de la institución.

el artículo 3 de la CEDH.

De igual forma, NU apoya que existan periodos o plazos mínimos establecidos por las legislaciones de los países, para asegurarse que los condenados hayan cumplido un periodo suficiente en prisión y así establecer precedente por la gravedad de su ofensa<sup>222</sup>; una vez que se cumple con ello se debe considerar cada caso en lo particular.

El Consejo de Europa considera que dichos plazos mínimos son necesarios para cumplir con la retribución y la disuasión y que una vez se cumpla con ellos, se valorará la estabilidad mental, la peligrosidad y el riesgo que implica la persona en cuestión para la sociedad. La valoración debe ser realizada por tribunales independientes y de ser negativa para el sentenciado, se debe hacer en un intervalo de tiempo razonable<sup>223</sup>.

Para intentar que la peligrosidad sea valorada de la manera más objetiva, Dirk Van Zyl establece que se debe de considerar el *vivid danger*, el cual consiste en evaluar qué tan grave sería la futura posible agresión, qué tan pronto y qué tan seguido se espera que agrede así como qué tan probable es que la persona actúe conforme a lo predicho.

En cuanto al tiempo recomendado para los plazos mínimos, el Consejo de Europa en su Resolución 76 (2) del tratamiento de presos con sentencias largas, establece en su párrafo 12 que la primera revisión debe ser cuando muy tarde entre los primero ocho a 14 años de detención<sup>224</sup>, según el delito del que se trate.

Por otro lado, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece dentro de sus penas, la reclusión por un máximo de 30 años, y en casos de extrema gravedad puede existir la perpetuidad. Sin embargo, cuando el recluso haya cumplido las dos terceras partes de la pena o 25 años de prisión en caso de cadena perpetua, la Corte revisará la pena para determinar si ésta puede reducirse y en el caso de que el fallo sea negativo, podrá volver a revisarse.<sup>225</sup>

Coincidente con lo anterior, en la *International Law Commission meeting* en 1991, los delegados de Sudamérica, Alemania, España y Kenia recomendaron un mínimo de 10 años y un plazo máximo de 25 en los casos más graves como los crímenes de guerra y

---

<sup>222</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal* (España: Trotta, 1995).

<sup>223</sup> **Ibid., 5.**

<sup>224</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Resolution (76)2 of the Committee of Ministers from the Council of Europe, 2.*

<sup>225</sup> **Artículos 77 y 110 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.**

de lesa humanidad<sup>226</sup>.

NU establece que en general las sentencias de larga duración tienen consecuencias como el aislamiento social, la dependencia, la abstinencia sexual prolongada, la pérdida de responsabilidad, la rutinización de la vida, la pérdida de identidad, una prisionalización fuerte lo que supone una pérdida personal y una menor capacidad de reintegración social<sup>227</sup>.

Por todo lo anterior, la sentencia de prisión perpetua debe ser dictada únicamente por los crímenes más graves (homicidio intencional)<sup>228</sup> y siempre con la posibilidad de obtener la libertad una vez que hayan cumplido un período suficiente de la pena para dejar sentada la gravedad de sus delitos y tras una evaluación integral que confirme que el individuo puede ser reinsertado en la sociedad tras su rehabilitación. Asimismo el gobierno tiene la obligación de brindarles herramientas para cambiar y mejorar y así lograr la rehabilitación.

En este sentido, dentro de la prisión vitalicia se evaluarán 3 indicadores, primero la existencia de la misma, en segundo lugar las razones por las que se dicta y por último los plazos de revisión.

**Tabla 17. Penas máximas. Prisión vitalicia.**

Tema	Subtemas	Indicadores
2. Penas máximas	2.b Prisión vitalicia	2.b.1 Existencia
		2.b.2 Proporcionalidad
		2.b.3 Plazos para revisión

### **2.b.1 Existencia de prisión vitalicia**

Como ya se explicó con anterioridad, los diferentes países pueden permitir la prisión perpetua como sanción sin que ello signifique que las personas pasen el resto de sus vidas tras las rejas, por el contrario pueden existir estados en los que está prohibida la prisión perpetua pero que por concurrencia de delitos o por sentencias sumamente largas, las personas puedan pasar el resto de sus días en prisión.

Por tal motivo no se evaluará si los estados permiten o prohíben la condena vitalicia,

<sup>226</sup> Jensen, Browning, y Waid, «Life Imprisonment as a Penal Policy», 124.

<sup>227</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Life imprisonment», 7.

<sup>228</sup> *Ibid.*, 4.

sino que lo que se tomará en cuenta es si existe la posibilidad de tener una sentencia de prisión lo suficientemente larga como para que no ser excarcelado en ningún momento.

Para poder calcular lo anterior, se establece la cifra de 40 años, tomando como base la esperanza de vida mundial, que según la OMS en 2012 era de 70 años<sup>229</sup> y que el promedio de la edad de los condenados a prisión perpetua es de 30 años<sup>230 231</sup>, por lo que si una persona es sentenciada a 40 años o más de prisión, se puede suponer que por probabilidad pasará el resto de su vida natural tras las rejas.

Por lo anterior se propone la siguiente forma de evaluar

Escala de medición propuesta

- a. Los condenados no pueden pasar más de 40 años en prisión (2)
- b. Los condenados pueden pasar más de 40 años en prisión pero todos cuentan con la posibilidad de obtener libertad anticipada (1)
- c. Los condenados pueden pasar más de 40 años en prisión sin la posibilidad de obtener libertad anticipada (0).

## **2.b.2 Proporcionalidad**

Escala de medición propuesta

- a. No existe la prisión vitalicia (o sentencias iguales o mayores a 40 años) para ningún tipo de delito. (4)
- b. Existe prisión vitalicia (o sentencias iguales o mayores a 40 años) con posibilidad de libertad anticipada únicamente para el homicidio. (3)
- c. Existe prisión vitalicia (o sentencias iguales o mayores a 40 años) sin posibilidad de libertad anticipada únicamente para el homicidio. (2)
- d. Existe prisión vitalicia (o sentencias iguales o mayores a 40 años) con posibilidad de libertad anticipada para delitos distintos al homicidio. (1)
- e. Existe prisión vitalicia (o sentencias iguales o mayores a 40 años) sin posibilidad de libertad anticipada para delitos distintos al homicidio. (0)

---

<sup>229</sup> «WHO | Life expectancy».

<sup>230</sup> 30 años es la edad promedio en EE.UU., se utiliza este dato por ser el único existente.

<sup>231</sup> **Appleton y Grover, «The Pros and Cons of Life Without Parole», 611.**

### **2.b.3 Plazos para revisión**

#### Escala de medición propuesta

- a. Los plazos para revisión de casos de prisión vitalicia son menores o iguales a los 10 años. En el caso en el que no existan plazos de revisión, el mayor tiempo que se puede pasar en prisión es de 10 años. (3)
- b. Los plazos para revisión de casos de prisión vitalicia son mayores que 10 pero menores que 14 años. En el caso en el que no existan plazos de revisión, el mayor tiempo que se puede pasar en prisión es mayor que 10 pero menor que 14. (2)
- c. Los plazos para revisión de casos de prisión vitalicia son mayores que 14 pero menores que 25 años. En el caso en el que no existan plazos de revisión, el mayor tiempo que se puede pasar en prisión es mayor que 14 pero menor que 25. (1)
- d. Los plazos para revisión de casos de prisión vitalicia son mayores que 25 años. En el caso en el que no existan plazos de revisión, el mayor tiempo que se puede pasar en prisión supera los 25 años. (0)

Nota: Se toman como términos 10, 14 y 25 años porque son los dictados por Naciones Unidas, el Consejo de Europa de DD.HH. y por la Corte Penal Internacional, respectivamente, se acomodan de forma ascendente de menor a mayor debido a que se considera menos violatorio de DD.HH. al menor tiempo. En el caso en el que un país tenga diferentes plazos de acuerdo a los diferentes delitos, se tomará en cuenta el más severo.

## **CAPÍTULO III. DETERMINACIÓN DE SANCIONES**

### **Definición/conceptualización**

El proceso que lleva a cabo un estado para determinar las sanciones a imponer, puede estar influenciado por una constante violación a los DD.HH. ya que el estado ejerce toda su fuerza sobre individuos particulares. Es por ello que el sistema judicial debe poner especial cuidado en ejercer sus obligaciones sin violentar las garantías individuales de todos los acusados y las víctimas, durante todo el proceso así como en la elección de sanciones a imponer. Es por ello que el presente tema se divide en dos subtemas; 3.a Garantías procesales y protección judicial y 3.b Medidas sustitutivas del encarcelamiento. Por la naturaleza de las mismas se justificarán por separado en cada uno de los apartados correspondientes.

### **III.1 GARANTÍAS PROCESALES Y PROTECCIÓN JUDICIAL (3.A)**

Las personas privadas de la libertad, se encuentran en total indefensión desde el momento de su aprehensión así como durante su juicio y hasta que la sentencia es ejecutoriada. Su libertad, su bienestar tanto personal como familiar, sus necesidades básicas, la salud, la educación, dependen en su totalidad de las prácticas y de los procedimientos de la autoridad. Coincidente con lo anterior, García Ramírez<sup>232</sup> afirma que el detenido se encuentra en un estado de subordinación ante el estado, es por ello que éste tiene la responsabilidad de respetar la dignidad y los derechos humanos inherentes e inderogables.

Dentro de estos derechos, se encuentran las garantías judiciales, las cuales al cumplirse y respetarse, dan lugar al debido proceso. Éste último implica la existencia, suficiencia y eficacia de un sistema judicial y procesal idóneo para garantizar este derecho fundamental de la justicia. Los derechos y garantías del debido proceso son de carácter inderogable, bajo ninguna circunstancia se pueden anular, suspender, limitar, afectar o restringir<sup>233</sup>.

Es por ello que los sistemas de justicia deben tener especial cuidado en respetar las garantías judiciales ya que mientras menos se vulneren, mayor será la inclusión y las

---

<sup>232</sup> García Ramírez Sergio, «Panorama del debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana», 1153.

<sup>233</sup> Meléndez, «El Debido Proceso en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos», 120.

opciones de reinserción de todas las personas. Por el contrario si se violan estos derechos se estará excluyendo, segregando y afectando a los detenidos o a las personas que están siendo juzgadas.

Es importante mencionar que algunos indicadores y subindicadores se traslapan entre ellos, por ejemplo el derecho del detenido a mantenerse comunicado aún y cuando se encuentra dentro del indicador de aprehensión, dicho derecho debe mantenerse a lo largo de todo el tiempo que dure el encarcelamiento o el proceso, de igual forma, la gratuidad de la justicia no es exclusiva del momento del juicio sino de todo el proceso, sin embargo para facilitar la evaluación de los indicadores es indispensable su división. Existen algunas garantías del juicio como la presunción de inocencia que se evalúan en otros temas.

A continuación se desarrolla cada garantía judicial; para evitar estar nombrando en cada una de ellas a la normatividad internacional que las ampara, define o/y fundamenta dicha se establecerá como nota al pie de página.

**Tabla 18. Determinación de sanciones. Garantías procesales y protección judicial**

Tema	Subtema	Indicador	Subindicador
<b>3. Determinación de sanciones</b>	3.a Garantías procesales y protección judicial	3.a.1 Garantías previas al juicio	3.a.1.1 Causas y procedimientos preestablecidos por ley
			3.a.1.2 Información de detención y derechos
			3.a.1.3 Ser conducido ante juez
			3.a.1.4 Intérprete
			3.a.1.5 Comunicación con el exterior
		3.a.2 Garantías durante el Juicio	3.a.2.1 Igualdad y no discriminación
			3.a.2.2 Derecho a la defensa
			3.a.2.3 Ser juzgado por tribunal
			3.a.2.4 Ser oído y estar presente
			3.a.2.5 Publicidad de proceso y sentencia
			3.a.2.6 Tiempo del juicio
		3.a.3 Garantías Post sentencia	3.a.3.1 No ser juzgado dos veces por el mismo delito
			3.a.3.2 Reparación

### 3.a.1 Garantías previas al juicio

Para que una detención sea legal y apegada a derecho se requiere que se cumplan todas las garantías procesales; que tanto las causas como el procedimiento de detención sean los establecidos por la ley, ser informado de los motivos de su detención, ser conducido

ante un juez, contar con un intérprete en el caso de que no entienda el idioma así como no estar incomunicado.

A continuación se desglosa cada una de ellas.

### **3.a.1.1 Causas y procedimientos preestablecidos por la ley<sup>234</sup>.**

La normatividad establece que nadie podrá ser privado de su libertad salvo por las causas fijadas ante la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. La CEDH establece que son 5 las causas por las que una personas puede ser detenida: 1. por sentencia dictada por la autoridad, 2. por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida, 3. por prisión preventiva, 4. por la susceptibilidad de una persona de propagar enfermedades, por alcoholismo, drogadicción o enajenación y 5. para impedir su entrada ilegal a un territorio.

Todas las anteriores deben ser conforme a derecho y apegadas a la normatividad vigente.

De igual forma nadie puede ser detenido arbitrariamente. El grupo de trabajo sobre detención arbitraria de Naciones Unidas establece tres supuestos sobre dicha detención<sup>235</sup>:

- a) cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable) (categoría I);
- b) cuando la privación de libertad resulta del ejercicio de derechos o libertades proclamados en los artículos 7, 13, 14, 18, 19, 20 y 21 de la DUDH y además, respecto de los Estados Partes, en los artículos 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 y 27 del PIDCP (categoría II);
- c) cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la DUDH y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario (categoría III).

En el presente apartado se evalúan dos vertientes; por un lado se valora si las

---

<sup>234</sup> PIDCP 9.1, CEDH 5.1, DADH XXV, CADH 7.2, CAFDH 6, CPBPPSDP 2

<sup>235</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Folleto Informativo No.26, El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria».

detenciones van de acuerdo a la legislación interna del estado evaluado (causas y procedimiento) y por otro lado se toma en cuenta si existen detenciones arbitrarias de acuerdo a lo establecido por la normatividad internacional.

En consecuencia, la evaluación quedaría de la siguiente forma:

Escala de medición propuesta:

- a. Todas las detenciones se llevan a cabo conforme a la normatividad local (causas y procedimiento establecido) y la internacional (detenciones arbitrarias) (3).
- b. Existen detenciones aisladas contrarias a la normatividad local (causas y procedimiento establecido) y/o internacional (detenciones arbitrarias) (2).
- c. Con frecuencia las detenciones son contrarias a la normatividad local (causas y procedimiento establecido) y/o internacional (detenciones arbitrarias) (1).
- d. No existen causas y procedimientos fijados ante la ley que normen las privaciones de libertad (0).

### **3.a.1.2 Información de detención<sup>236</sup> y derechos<sup>237</sup>**

Toda persona detenida o presa por una infracción penal será informada en el momento de su detención de las razones de la misma y notificada sin demora de la acusación formulada contra ella en un idioma que comprenda y en forma detallada. De igual forma se le deben de informar los derechos con los que cuenta así como la autoridad que ordena su detención.

En cuanto al concepto del “momento de la detención”, la CEDH establece que debe ser en el plazo lo más breve posible, lo cual suele interpretarse de forma estricta, aunque se toleran ciertos retrasos como el tiempo necesario para encontrar un intérprete cuando se requiere.

Por lo que corresponde a los motivos de la detención, se deben de comunicar los motivos concretos con una explicación clara de los fundamentos jurídicos y objetivos de la detención.

Las autoridades responsables del arresto, detención o prisión de una persona deberán

---

<sup>236</sup> PIDCP 9.2 y 14.3 a, CEDH 5.2 y 6.3 a, CADH 7.4 , CPBPPSDP 10

<sup>237</sup> CPBPPSDP 13

suministrarle, en el momento del arresto y al comienzo del período de detención o de prisión o poco después, información y una explicación sobre sus derechos, así como sobre la manera de ejercerlos, ya que para que una persona pueda ejercer sus derechos, debe saber que existen. Entre los derechos se encuentran el de guardar silencio, nombrar a un abogado, contar con un intérprete si fuera el caso, ser visitado por sus familiares, entre otros.

Son dos los momentos en los que se le deben explicar los derechos, el primero de ellos es muy específico, en el mismo instante de la detención y posteriormente una vez que se haya procedido a encarcelar a esa persona, se le deben informar de igual forma sus derechos, en el presente subindicador se evaluará únicamente lo correspondiente al momento del arresto.

Por lo anterior, en el presente subindicador, se evalúan dos informaciones distintas, por un lado lo que corresponde a las razones de detención, y por el otro los derechos que le asisten.

Por consiguiente la evaluación que se propone es la siguiente. Escala de evaluación propuesta:

- a. Las personas aprehendidas, en el momento de su detención, son informadas de las razones de su detención y los derechos que le asisten (3).
- b. Existen casos aislados en los que las personas aprehendidas, en el momento de la detención, no son informadas de las razones de su detención o/y de los derechos que las asisten (2).
- c. Con frecuencia, las personas aprehendidas, en el momento de la detención, no son informadas de las razones de su detención y/o de los derechos que las asisten (1).
- d. En ningún caso las personas aprehendidas son informadas al momento de su detención de las razones de su detención o/y de los derechos que las asisten (0).

### **3.a.1.3 Ser conducido ante juez<sup>238</sup>**

Toda persona detenida o presa por infracción penal será llevada sin demora ante un juez

---

<sup>238</sup> PIDCP 9.1, CEDH 5.1, DADH XXV, CADH 7.2, CAFDH 6, CPBPPSDP 2

o un funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.

Los objetivos de ser presentado ante el juez, son que éste lleve a cabo las siguientes atribuciones: evaluar si hay razones suficientes para la detención; evaluar si es precisa la detención antes del juicio; salvaguardar el bienestar del detenido y evitar violaciones de los derechos fundamentales del detenido.

Para poder establecer los parámetros de evaluación, es importante definir “sin demora”, ya que este término no proporciona tiempos concretos ni mínimos ni máximos. El CDH de NU ha establecido que: “La legislación de la mayoría de los Estados Parte establece plazos precisos y, en opinión del Comité, las demoras no deben exceder de unos pocos días”<sup>239</sup>, este último realizó indagaciones a las autoridades alemanas en cuanto a que 48 horas era un plazo irrazonablemente largo<sup>240</sup>.

Existen pronunciamientos por parte de organismos internacionales en cuanto a casos concretos; el CDH así como la CIDH establecieron que una semana era un término excesivamente dilatado<sup>241</sup>.

Como puede observarse el pronunciamiento más cercano al término de “inmediato” es el establecido por el CDH de NU en cual se menciona que 48 horas es ya un plazo dilatado y extenso por lo tanto se tomará este como límite.

De acuerdo a lo establecido se proponen los siguientes parámetros. Escala de evaluación propuesta:

- a. Todos los detenidos son presentados ante el juez de forma inmediata en un plazo no mayor a 48 horas (3).
- b. Existen casos aislados de detenidos que son presentados ante el juez en un lapso mayor a 48 horas. (2).

---

<sup>239</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Observación General No. 8, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales.*

<sup>240</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Comité de Derechos Humanos del Cuadragésimo quinto periodo de sesiones, Suplemento no. 40 A/45/40:79.*

<sup>241</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Official Records of the General Assembly, Fortyfifth sessions supplement no. 40.*

- c. Con frecuencia los detenidos son presentados ante el juez en un plazo mayor a 48 horas. (1)
- d. Todos los detenidos son presentados ante el juez en un plazo mayor a 48 horas (0).

#### **3.a.1.4 Derecho a contar con un intérprete<sup>242</sup>**

Toda persona que no comprenda o no hable adecuadamente el idioma empleado por las autoridades responsables del arresto, detención o prisión, tendrá derecho a que se le comunique sin demora en un idioma que comprenda la totalidad de la información. El derecho a contar con un intérprete no se limita al momento de la aprehensión, sino que debe ser proveído durante todas las fases de las actuaciones penales.

El estado tiene la obligación de proveer del servicio de un traductor de forma gratuita, en el caso en el que la persona hable otro idioma o se le dificulte entender la lengua en la que se lleva a cabo el juicio. Por lo anterior la escala para valorar el presente subindicador quedaría de la siguiente manera. Escala de evaluación propuesta:

- a. El estado provee de forma gratuita y durante todo el proceso, el servicio de intérprete para todos los detenidos que no comprenden o no hablan adecuadamente el idioma en el que se lleva a cabo el juicio.(2)
- b. El estado falla continuamente al no proveer el servicio de intérprete gratuito no cubriendo la totalidad de los detenidos que lo necesitan y/o no brindando el servicio durante todo el proceso.(1)
- c. El estado provee no provee del servicio de intérprete en ningún momento, para los detenidos que no comprenden o no hablan adecuadamente el idioma en el que se lleva a cabo el juicio. (0)

#### **3.a.1.5 Comunicación con el exterior <sup>243</sup>**

La comunicación es un derecho fundamental con el que cuentan los detenidos; la CIDH<sup>244</sup> establece que la incomunicación causa a las personas detenidas, sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas ya que los coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles porque pone en peligro la puntual observancia del debido proceso legal.

---

<sup>242</sup> PIDCP 14.3 d y f, CPBPPSDP 14 , CADH 8.2a, CEDH 6.3 c y e, CDFUE 47

<sup>243</sup> CPBPPSDP 15, 16

<sup>244</sup> «University of Minnesota Human Rights Library».

El derecho internacional establece que a reserva de cuando el juez así lo establezca por la pertinencia de la investigación, no se mantendrá a la persona detenida incomunicada del mundo exterior en particular de su familia o abogado por más de algunos días. En el mismo sentido el Conjunto de principios básicos para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (CPBPPSDP) establece que la familia de cualquier arrestado debe ser notificado del arresto y del lugar.

La incomunicación debe ser una medida excepcional cuyo fin es impedir que se entorpezca la investigación, el hecho de que sea una medida excepcional, indica que no puede ser establecida por el legislador de acuerdo al delito correspondiente, sino que es una medida que corresponde dictar únicamente al juez de acuerdo a la valoración específica de cada caso y únicamente por algunos días. Según la RMTR (92) sólo se puede restringir por los intereses de la administración de la justicia y por seguridad y orden de la institución.

En cuanto al término algunos días, NU establece que algunas organizaciones y expertos en el tema opinan que en ningún caso, ninguna persona debe mantenerse incomunicada por más de 24 horas<sup>245</sup>. Los detenidos tienen como mínimo el derecho de comunicarse con la familia, con el defensor y con el doctor, así como con la oficina consular si fuera el caso.

De acuerdo a lo anteriormente mencionado se proponen los siguientes parámetros de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Todos los detenidos tienen oportunidad de comunicarse con el mundo exterior (familia, defensor, doctor y oficina consular) desde el momento que son arrestados (3).
- b. En casos aislados los detenidos no tienen oportunidad de comunicarse con el mundo exterior (familia, defensor, doctor y oficina consular) desde el momento que son arrestados (2).

---

<sup>245</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of International Standards relating to Pretrial Detention. Professional Training Series No.3»; González Macías et al., «Comentarios sobre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio: camino a los juicios orales», 18.

- c. Frecuentemente los detenidos no tienen oportunidad de comunicarse con el mundo exterior (familia, defensor, doctor y oficina consular) desde el momento que son arrestados (1).
- d. Ningún detenido tiene la oportunidad de comunicarse con el mundo exterior (familia, defensor, doctor y oficina consular) desde el momento que son arrestados (0).

### **3.a.2 Garantías durante el juicio**

#### **3.a.2.1 Igualdad y no discriminación<sup>246</sup>**

Toda persona privada de libertad será igual ante la ley y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia. La normatividad internacional establece que no habrá discriminación por alguno de los siguientes motivos: raza, origen étnico, nacionalidad, color, sexo, edad, idioma, religión o credo, opiniones políticas, origen, posición económica, discapacidad física, mental o sensorial, género ni orientación sexual.

Prácticamente según el derecho internacional, no existe razón alguna por la que se pueda discriminar a las personas privadas de libertad.

Para que exista un debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables<sup>247</sup>. Las prácticas judiciales en ocasiones se ven influenciadas por algún tipo de discriminación; por ejemplo en EE.UU., están documentadas discriminaciones en sentencias por el color de la piel o por pertenecer a una minoría étnica; en algunos lugares se juzga más severamente a las mujeres, en otros como México o Australia existe discriminación hacia los indígenas; de igual forma los recursos económicos de una persona pueden influir a través de la corrupción en los procesos judiciales.

La no discriminación así como la igualdad ante la ley son dos garantías que deben estar presentes no solo durante el juicio sino a lo largo de todo el tiempo que dure la

---

<sup>246</sup> DUDH 7 y 10, PIDCP 14, DADH II, CADH 24, PBPPPPLA 2

<sup>247</sup> García Ramírez Sergio, «Panorama del debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana», 1137.

privación de la libertad o el proceso en el caso de encontrarse en libertad.

Por todo lo anterior, se propone la siguiente forma para evaluar el presente subindicador  
Escala de evaluación propuesta

- a. Todas las personas son tratadas y juzgadas con igualdad ante la ley durante los procesos judiciales, por lo que no existe discriminación por motivo alguno (2).
- b. Existe casos aislados de discriminación durante los procesos judiciales (1).
- c. Con frecuencia existe discriminación durante los procesos judiciales (0).

### **3.a.2.2 Derecho a la defensa<sup>248</sup>**

Los instrumentos internacionales establecen que toda persona tiene derecho a que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa, las cuales son:

i. Derecho a contar con un defensor. El detenido puede defenderse personalmente o ser asistido por el defensor de su elección; sino se tienen los medios para pagar un defensor, tiene derecho a que se le asigne uno de oficio, este derecho es irrenunciable y el estado tiene la obligación de proporcionarle la asistencia de defensa si en el plazo establecido el imputado no hubiera nombrado a alguien o hubiera tomado la determinación de defenderse el mismo.

El detenido tiene el derecho de elegir al defensor en el caso en el que el ponga los medios económicos para cubrir con los gastos de dicho defensor o si no cuenta con ellos a que el estado le proporcione uno de oficio. Según el PIDCP así como el CEDH la obligación del estado anteriormente descrita, se debe de dar siempre que se cumplan dos condiciones, la primera es que el interés de la justicia exija el nombramiento (gravedad de la infracción, naturaleza de la posible sentencia, complejidad del asunto) y la segunda que el imputado carezca de los medios para pagarlo. La libre elección del defensor únicamente tiene límites cuando el defensor no actúa dentro de los límites de la ética de su profesión o si éste se encuentra sometido a un proceso penal o si se niega a seguir las normas procesales<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> DUDH 11.1, PIDCP 14.1 y 14.3, CEDH 6.3, CDFUE 48.2, CADH 8.2f y 8.3, CAFDH 7.1 c, CPBPPSDP 17.1, 18, RMTR 93, Estatuto de la CPI 67.1e, Estatuto de Yugoslavia 21.4e, Estatuto de Ruanda 20.4.

<sup>249</sup> Amnistía Internacional, *Juicio Justo*, 109.

ii. Gratuidad del abogado: Como ya se mencionó, el estado tiene la obligación de cubrir los costos del defensor, siempre y cuando el detenido no pueda pagar uno. Es importante hacer la aclaración que en el caso en el que el detenido no pueda pagarlo y opte por que el estado le asigne uno, éste será el que el estado de acuerdo a su normatividad interna le establezca.

iii. Presencia del abogado en el proceso: El inculpado tiene derecho a que el abogado esté presente en todas las etapas procesales, desde el interrogatorio hasta el fallo definitivo<sup>250</sup>, la presencia del defensor es fundamental en todas y cada una de las etapas procesales, incluyendo el interrogatorio inicial. El acceso al defensor debe ser máximo 48 horas desde el arresto o detención<sup>251</sup>.

iv. Tiempo y medios para la preparación de su defensa: El detenido tiene derecho a contar tanto con el tiempo como con los medios adecuados para poder preparar y ejercer su defensa. En cuanto a los medios se refiere, el detenido tiene el derecho de una acceso razonable a los expedientes de las acusaciones (documentos, informes, pruebas). El término razonable, según la CEDH se puede ver influenciado por motivos de seguridad<sup>252</sup>, cuando por ello se le niegue el derecho al acusado, será su abogado quien satisfaga el derecho, lo que quiere decir que a este último no se le puede negar el acceso al expediente. Por lo que se refiere al tiempo, éste debe ser el suficiente para que a la defensa le de tiempo de prepararse.

v. Interrogatorio de testigos: El detenido tiene derecho a interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener comparecencia de los testigos de descargo. Existen limitaciones en cuanto al interrogatorio de los testigos de cargo como lo son la conducta del acusado, si el testigo deja de estar disponible o si el testigo tiene temores fundados de sufrir represalias. Es importante mencionar que este derecho puede ser ejercido tanto por el acusado como por la persona encargada de acuerdo a la normatividad vigente de llevar a cabo los interrogatorios. A lo que el detenido tiene derecho es ya sea a interrogar el mismo o hacer interrogar a los testigos de cargo en igualdad de condiciones que la parte acusadora.

---

<sup>250</sup> Según la CIDH la presencia del abogado durante el interrogatorio es imprescindible.

<sup>251</sup> Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (PBFA) art. 7

<sup>252</sup> Comisión Europea de Derechos Humanos, *Haase v. Federal Republic of Germany*.

vi. Visitas y comunicación con el defensor: El inculcado tiene derecho a ser visitado por su abogado, consultarlo y comunicarse con él, sin demora, sin censura y en régimen de absoluta confidencialidad, no podrá suspenderse esta garantía ni restringirse salvo en circunstancias excepcionales que serán determinadas por ley o por reglamentos dictados conforme a derecho, cuando un juez u otra autoridad lo considere indispensable para mantener la seguridad y el orden.

Sin embargo, según la interpretación de NU la práctica de la detención en régimen de incomunicación puede violar el artículo 7 y el 10 del PIDCP, por lo que deben adoptarse medidas contra la detención de incomunicación. Todos los detenidos deben gozar de acceso a asistencia letrada en un plazo máximo de 24 horas a partir de su detención<sup>253</sup>. En cuanto a la comunicación se refiere, ésta debe ser siempre confidencial, se les puede ver pero no oír. Escala de evaluación propuesta:

- a. Los detenidos cuentan con las 6 garantías mencionadas por la normatividad internacional en cuanto al derecho de la defensa (3).
- b. En casos aislados se vulneran algunas de las garantías mencionadas por la normatividad internacional en cuanto al derecho de la defensa (2).
- c. Con frecuencia se vulneran algunas de las garantías mencionadas por la normatividad internacional en cuanto al derecho de la defensa (1).
- d. En todos los casos se vulneran algunas de las garantías mencionadas por la normatividad internacional en cuanto al derecho de la defensa (0).

Nota: Las seis garantías son las siguientes: i. Contar con un abogado, ii. gratuidad del servicio de defensoría, iii. presencia del defensor durante el proceso, iv. tiempo y medios adecuados, v. Interrogatorios a testigos y vi. Visitas y comunicación con el abogado). Para considerar que son respetadas, deben de cumplir con la descripción que se hace de cada una de ellas a lo largo del presente subindicador.

Existen otros derechos a parte de los seis expuestos en la presente evaluación, no se consideran en ésta debido a que se ven incluidos en otros subtemas e indicadores, de lo contrario se estarían duplicando evaluaciones.

---

<sup>253</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator especial sobre la Cuestión de la tortura*, 926.

### 3.a.2.3 Ser juzgado por un tribunal<sup>254</sup>

Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal, el cual decidirá sobre cualquier acusación penal en su contra así como la determinación de sus derechos y obligaciones. Debe existir un órgano judicial independiente e imparcial apto para determinar la legalidad de las actuaciones. Es importante que se conozca la identidad del juez<sup>255</sup>.

Este derecho es tan fundamental, que el CDH lo ha declarado derecho absoluto, el cual no puede ser suspendido ni en situaciones de emergencia<sup>256</sup>. Según la normatividad el tribunal debe ser:

i. Establecido por la ley de acuerdo a leyes preexistentes ya sea en la constitución o en otra legislación promulgada por el poder legislativo o creado por el derecho consuetudinario. Lo anterior tiene por objeto que no se formen tribunales exclusivamente para juzgar cierto tipo de delitos.

ii. Competente: que tenga jurisdicción sobre el asunto y sobre la persona.

iii. Independiente: que no existan intromisiones, presiones o influencia de un sector del gobierno u otros. Para que los tribunales sean independientes, tienen que cumplir con los siguientes tres requisitos<sup>257</sup>:

- a. Separación de poderes: la judicatura como institución es independiente por lo que las decisiones judiciales de los tribunales no pueden ser revisadas por una autoridad no judicial en detrimento de una de las partes<sup>258</sup>. Los administradores de la justicia gozan de autonomía respecto de aquellos que desempeñan la función fiscal. No existe separación cuando se separa o se traslada del cargo a jueces por emitir fallos contrarios a los intereses gubernamentales.
- b. Selección de jueces por formación y experiencia profesional: un tribunal no es independiente cuando los jueces son nombrados por el ejecutivo o cuando la

---

<sup>254</sup> DUDH 10, PIDCP 14.1, CEDH 6.1, CDFUE 47, DADH XXVI, CADH 8.1, CAFDH 7.1 d y 26

<sup>255</sup> García Ramírez Sergio, «Panorama del debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana», 1134.

<sup>256</sup> Amnistía Internacional, *Juicio Justo*, 83.

<sup>257</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura*.

<sup>258</sup> Se excluye la mitigación, conmutación de penas así como el indulto.

selección y el ascenso de los jueces no depende de su capacidad profesional, integridad y experiencia. La ley debe garantizar la permanencia de los jueces por periodos establecidos así como las condiciones de su servicio y edad de jubilación.

- c. Asignación de causas: ésta debe ser un asunto interno y de ninguna forma traspasar la autoridad judicial.

iv. Imparcial: para que los jueces sean imparciales no deben tener interés alguno en el asunto, prejuicios o ideas preconcebidas sobre el caso. No deben existir intromisiones, restricciones, alicientes, presiones ni amenazas.

Por lo anterior se establecen los siguientes indicadores de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Los tribunales cumplen con todas las características establecidas por la normatividad internacional. (3)
- b. En casos aislados los tribunales no cumplen con alguna(s) de las características establecidas por la normatividad internacional (2).
- c. Frecuentemente los tribunales no cumplen con alguna(s) de las características establecidas por la normatividad internacional (1).
- d. Los tribunales no cumplen con ninguna de las características establecidas por la normatividad internacional (0).

Nota: Las características son: i. establecido por ley, ii. competente, iii. independiente e iv. imparcial.

#### **3.a.2.4 Ser oído<sup>259</sup> y estar presente en el procedimiento<sup>260</sup>**

Como ya se mencionó en el indicador anterior, toda persona tiene derecho a ser escuchado públicamente por un tribunal, de igual forma, todo inculcado tiene derecho a hallarse presente en el procedimiento. El derecho a encontrarse presente durante el procedimiento, puede ser renunciante preferentemente por escrito<sup>261</sup> y la autoridad puede restringirlo temporalmente únicamente cuando el acusado perturba el procedimiento judicial de tal forma que el tribunal considera que no es práctico que el juicio prosiga con su presencia. En cuanto a lo anterior, AI opina que en estos casos

---

<sup>259</sup> PIDCP 14.1, CEDH 6.1, CDFUE 47, DADH XXVI, CADH 8.1 y 8.5, CPBPPSDP 11

<sup>260</sup> PICPD 14.3 d

<sup>261</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Poitrinol v. Francia*, 13.

puede seguirlo por audio y video.

En cuanto a la evaluación de este subindicador, en el apartado de prisión preventiva, ya se evalúa si el detenido se halla presente en las actuaciones desde el momento que es detenido hasta que se dicta el encarcelamiento cautelar. De tal forma que en este apartado se valorará la presencia en el procedimiento a partir de ese momento hasta su conclusión.

Por lo anterior se proponen los siguientes parámetros de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Todos los detenidos son escuchados y se encuentran presentes durante todas las etapas de su juicio (3).
- b. En casos aislados los detenidos no son escuchados y/o no se encuentran presentes durante todas las etapas de su juicio (2).
- c. Frecuentemente los detenidos no son escuchados y/o no se encuentran presentes durante todas las etapas de su juicio (1).
- d. Ningún detenido es escuchado y/o no se encuentra presente durante todas las etapas de su juicio (0).

### **3.a.2.5 Publicidad de juicios y sentencia**

La normatividad establece que los juicios deben ser públicos así como las sentencias. AI, establece que para que un juicio sea público, deben estar presentes no sólo las partes, sino también el público en general, incluida la prensa<sup>262</sup> y observadores internacionales. Lo anterior es incompatible con los jueces sin rostro, práctica común aplicada en algunos países latinoamericanos.

El propósito fundamental de un juicio público es el de ayudar a garantizar un juicio justo y proteger al acusado de los abusos del proceso penal. El hecho de que sea público ejerce influencia tanto en los que juzgan, como en quienes acusan para que cumplan con su deber de imparcialidad y profesionalidad. Se entiende como público cuando se permite el acceso a la sala de audiencia tanto de medios como de público en general, es decir de personas que no participan activamente en el juicio pero que pueden asistir si así lo desean.

---

<sup>262</sup> Amnistía Internacional, *Juicio Justo*, 91.

El hecho de que los juicios sean públicos y abiertos a la prensa, permite que exista una mayor transparencia en todas las actuaciones de tal manera que se reducen las posibilidades de abusos e injusticias cometidas por la autoridad.

Sin embargo, según la normatividad internacional, la prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por: i. consideración moral, ii. orden público, iii. seguridad nacional en una sociedad democrática, iv. cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes y v. en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia.

Por lo que corresponde al numeral ii. orden público se refiere primordialmente al orden dentro de la sala<sup>263</sup>. En cuanto al numeral iii. correspondiente a la seguridad nacional, para la definición de ésta, según el derecho internacional, no existe una discreción ilimitada en la que los estados puedan establecerla: “una restricción que trate de justificarse por razones de seguridad nacional no es legítima a menos que su propósito verdadero y su efecto demostrable sean el de proteger la existencia de un país, o su integridad territorial, del uso o la amenaza de la fuerza, o su capacidad de responder a la amenaza militar, o del interior, como la incitación para derrocar al gobierno”.

En la delimitación del término de seguridad nacional es imprescindible que con la publicidad del juicio se puedan producir los resultados en el párrafo anterior.

Por su parte, las sentencias en materia penal o contenciosa será pública, excepto en caso de menores, pleitos matrimoniales o tutela de menores. Para que una sentencia sea pública debe de producirse verbalmente en una sesión de una audiencia abierta al público o cuando es publicada por escrito.

Es decir, sólo por circunstancias especiales los juicios no serán públicos, pero la generalidad de éstos si lo serán. Lo que en todos los casos será público, con las excepciones de menores anteriormente mencionadas, son las sentencias.

---

<sup>263</sup> Lawyers Committee for Human Rights, *What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice*, 13.

Por lo descrito se formulan los siguientes parámetros de evaluación

Escala de medición propuesta:

- a. Los juicios y las sentencias salvo en la excepcionalidad permitida por la normatividad internacional, se llevan a cabo de forma pública son públicas (3).
- b. En casos aislados los juicios y/o las sentencias salvo en la excepcionalidad permitida por la normatividad internacional, no son públicos (2).
- c. Frecuentemente los juicios y/o las sentencias salvo en la excepcionalidad permitida por la normatividad internacional, no son públicos (1).
- d. Los juicios y las sentencias no son públicos (0).

Nota: Para establecer que un juicio es público es imprescindible tomar en cuenta la definición dada con anterioridad.

Para determinar la frecuencia en la que los juicios son públicos, se considerará la práctica general, es decir cuando la generalidad de los juicios se lleva a cabo de forma pública y solo en casos específicos ya sea por moralidad, orden público, seguridad nacional o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes, se determina lo contrario, entonces se estaría en los supuestos a y b. Por el contrario si la práctica cotidiana del sistema judicial consiste en que los juicios no sean públicos entonces, se estaría en los supuestos c y d.

### **3.a.2.6 Tiempo de juicio<sup>264</sup>**

Un juicio no puede ser ni muy corto ya que no se garantiza la investigación a profundidad ni muy extenso, menos si la persona imputada se encuentra en prisión preventiva.

Durante el juicio, las partes involucradas invierten una cantidad considerable de recursos; tanto la persona imputada (tiempo, dinero, falta de productividad, desgaste psicológico, emocional, físico, económico), el gobierno (personal, defensores, honorarios en general, uso de instalaciones, etc.) así como la víctima; todos ellos se ven mermados en el plano laboral, profesional, económico, familiar, etc.

---

<sup>264</sup> PIDCP 9.3 y 14.3c, CEDH 5.3 y 6.1, CDFUE 47, DADH XXV, CADH 7.5, CAFDH 7.1 d y 8.1, CPBPPSDP 38

Mientras más largo sea un juicio mayor será el desgaste anteriormente descrito, es por ello que la normatividad establece que todos los imputados tienen derecho a ser juzgados dentro de un plazo razonable o ser puestos en libertad, de igual forma tienen derecho a ser juzgados sin dilaciones indebidas o injustificadas. “Justicia retrasada es justicia denegada”.

Según la CoIDH y la Corte Europea de DD.HH. para determinar la razonabilidad del plazo en que se lleva a cabo un proceso hay que considerar : i. complejidad del asunto, ii. actividad procesal del interesado y iii. conductas de las autoridades judiciales. La razonabilidad del tiempo, también varía de acuerdo a que si el acusado se encuentra en prisión preventiva o en libertad.

Cuando la persona se encuentra privada de su libertad, debe existir una premura y aceleración adicional ya que; si el juicio comienza a extenderse, el detenido tiene derecho a ser puesto en libertad, sin que ello implique la retirada de cargos, la persona seguirá siendo juzgada pero sin estar encarcelada. Algunos instrumentos establecen que dicha libertad podría estar condicionada a alguna garantía (fianza).

Por su parte cuando el detenido es juzgado en libertad, en cuanto a la razonabilidad del tiempo de juicio, la normatividad establece que no deben existir dilaciones indebidas atribuibles a la autoridad o al sistema de justicia. En ningún momento se habla de rapidez o de un determinado tiempo ya que cada caso es distinto y de acuerdo a su complejidad, tipo de delito (naturaliza y gravedad), número de cargos imputados, número de testigos y de infractores, número de cargos imputados, etc., variará el tiempo necesario para poder llevar a cabo un juicio justo.

Es por ello que establecer un tiempo determinado para el juicio, implicaría ignorar todas las circunstancias específicas de cada caso en particular; algunos juicios pueden tomar un año y ello ya implicaría la existencia de dilaciones indebidas, mientras que otros podrían durar 10 años y ser juicios justos, sin embargo por más rebuscado y complicado que sea un caso no se puede extender eternamente. Es así como se establece que la evaluación de la razonabilidad del tiempo se realiza caso por caso y depende de las circunstancias particulares de la causa. No es pues una operación matemática, ni es

posible establecer un plazo fijo que será considerado razonable en todos los supuestos<sup>265</sup>.

De los tres aspectos a considerar para la razonabilidad del plazo de un juicio, los dos primeros son complicados de evaluar porque se tendría que hacer un análisis de cada caso para poder establecer un valoración. Por su parte, la conducta de las autoridades (diligencia de las autoridades así como las dilaciones existentes imputables a ellas) es un aspecto que se puede evaluar más fácilmente a través de informes y pronunciamientos realizados por organismos regionales, encargados de velar por el cumplimiento de los DD.HH. de los estados parte, como por ejemplo la CIDH, CoIDH Tribunal Europeo de DDHH, el Comité de DD.HH. de NU.

Las dilaciones son perjudiciales en todos los sentidos, en primer lugar porque la defensa puede verse menoscabada (recuerdo de testigos, disponibilidad de los mismos, desaparición de pruebas, etc.), en segundo lugar porque el acusado se encuentra bajo una incertidumbre constante y el estigma puede aumentar, esto sin mencionar la implicación de recursos de todas las partes.

Para poder evaluar correctamente, es imprescindible definir el término de dilación indebida, para el cual no existe una oficial por parte de los organismos internacionales pero por la lectura de la bibliografía se propone la siguiente: “eventual extralimitación judicial de los plazos legalmente establecidos para resolver un asunto determinado, en la que la demora no aparece suficientemente justificada por la complejidad del caso o por otras razones, y que sea imputable al órgano jurisdiccional y no precisamente a quien reclama”<sup>266</sup>.

Ejemplos de dilaciones atribuibles a la autoridad son que por negligencia no hacen avanzar el proceso en cualquiera de sus fases, permiten que la investigación se estanque o que determinadas medidas tomen mucho tiempo en completarse<sup>267</sup>.

Por todo lo anterior, se establecen los siguientes parámetros de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

---

<sup>265</sup> Salmón y Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 202.

<sup>266</sup> Lawyers Committee for Human Rights, *What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice*, 13.

<sup>267</sup> González Macías et al., «Comentarios sobre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio: camino a los juicios orales», 106.

- a. Todos los juicios se llevan a cabo sin dilaciones indebidas por parte de la autoridad (3).
- b. Existen casos aislados de juicios con dilaciones indebidas atribuibles a la autoridad (2).
- c. Con frecuencia, los juicios son llevados a cabo con dilaciones indebidas por parte de la autoridad (1).
- d. Todos los juicios son llevados a cabo con dilaciones indebidas por parte de la autoridad (0).

### **3.a.3 Garantías postsentencia**

Una vez que concluye el juicio, todas las personas, cuentan con otras garantías, las cuales se resumen en que no se les puede condenar de nuevo por el delito por el que fueron sentenciados, así como el derecho a la indemnización y a la reparación en el caso en el que haya existido un error judicial. A continuación se desarrollan cada una de ellas.

#### **3.a.3.1 No ser juzgado dos veces por el mismo delito<sup>268</sup>**

Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado mediante sentencia penal firme de absolución o de condena, conforme a la ley. Para que sea sentencia en firme, todas las resoluciones judiciales han de haberse agotado y los plazos para invocar dichas revisiones o apelaciones han de haber transcurrido.

Por lo anterior, se proponen los siguientes lineamientos. Escala de evaluación propuesta:

- a. En los últimos diez años, nadie ha sido juzgado más de una vez por el mismo delito (2).
- b. En los últimos diez años, casos aislados de personas han sido juzgadas más de una vez por el mismo delito (1).
- c. En los últimos diez años, casos frecuentes de personas han sido juzgadas más de una vez por el mismo delito (0).

La jurisdicción a la que se refiere el presente subindicador abarca el país que se está

---

<sup>268</sup> PIDCP 14.7, CDFUE 50, CADH 8.4, Estatuto de la CPI art. 20., Estatuto de Yugoslavia art. 9.

evaluando.

### **3.a.3.2 Reparación** <sup>269</sup>

Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá derecho efectivo a obtener reparación. De igual forma cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, deberá existir una indemnización para la persona que haya sufrido esa pena, al menos que se demostrara que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho.

Es decir la reparación procedería en dos casos, la primera es cuando haya habido una detención ilegal y la segunda cuando haya habido un error judicial. Se entiende detención ilegal/arbitraria<sup>270</sup> como cualquier medida de privación de la libertad que, por una u otra razón, es contraria a las disposiciones internacionales pertinentes establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los instrumentos internacionales pertinentes ratificados por los Estados.

Por error judicial se entiende un fallo grave del proceso judicial que causa perjuicio al condenado y se necesita haber pasado lo siguiente: i. haber sido declarado culpable de un delito (aunque no sea grave) en sentencia firme, cuando ya no quedan posibilidades de revisión judicial porque se han agotado por recursos o por plazos; ii. haber sido sometido a una pena a causa de esa sentencia; iii. haberse beneficiado de revocación de sentencia porque un hecho nuevo demuestra que se cometió un error judicial siempre que éste desconocimiento no sea imputable al acusado.

Es importante aclarar que estas normas no exigen a los estados pagar indemnización si un tribunal superior desestima o absuelve al acusado.

Si el imputado fuera detenido arbitrariamente tiene derecho a obtener reparación no sólo mediante la puesta en libertad inmediata sino también con una indemnización de acuerdo al derecho internacional consuetudinario<sup>271</sup>. Por tal motivo los estados deberían

---

<sup>269</sup> PIDCP 9.5, 14.6, CADH 10 y CEDH 5.5

<sup>270</sup> Los términos ilegal y arbitraria no son sinónimos ya que la segunda es más amplia, sin embargo, por fines prácticos de evaluación se considerarán como tal.

<sup>271</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión*

de establecer en su ordenamiento jurídico interno, los mecanismos legales adecuados para que el acceso a este tipo de reparación sea efectivo<sup>272</sup>.

Para poder evaluar este indicador, es imprescindible definir y conceptualizar la reparación.

La reparación se entiende como “todas aquellas medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial”<sup>273</sup>

Cuando existe una violación de derechos y sobre todo en cuanto a la libertad se refiere, la reparación del daño se convierte en una tarea muy compleja pues no existe forma de regresar el tiempo que se pasó privado de la libertad, así como algunas de las consecuencias propias del encierro.

Es por ello que Andrés Rousseti se pregunta: “¿cómo encaramos la difícil tarea de reparar una violación a los derechos humanos?, ¿será posible la *Restitutio in integrum*?, en caso contrario ¿basta sólo con ordenar una indemnización pecuniaria?”<sup>274</sup>. En el caso de la privación de libertad es prácticamente imposible la aplicación de la *restitutio in integrum* per se como forma de reparar el daño que se ha causado.

El Sr. Theo Van Boven, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de Naciones Unidas, establece que el derecho a la reparación comprende cuatro tipos de medidas: restitución, compensación (indemnización), rehabilitación y satisfacción y, no repetición.

La reparación podrá consistir en una o varias de las formas que se mencionan a continuación, cuya lista no es exhaustiva<sup>275</sup>:

1. La restitución estará dirigida a restablecer la situación existente antes de la violación de derechos humanos o del derecho humanitario. Exige, entre otras cosas, restablecer la

---

*Interamericana de Derechos Humanos*, 87.

<sup>272</sup> Ibid.

<sup>273</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*.

<sup>274</sup> Rousset Siri, «El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», 64.

<sup>275</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Serie revisada de principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven de conformidad con la decisión 1995/117 de la Subcomisión*, 12-15.

libertad, la vida familiar, la ciudadanía, el trabajo, la propiedad, y permitir el retorno al país de residencia anterior.

2. Se acordará compensación por todo perjuicio que resulte como consecuencia de una violación de derechos humanos o del derecho humanitario, y que fuere evaluable económicamente. Tales como: a. daño físico o mental, incluyendo el dolor, sufrimiento y angustias emocionales; b) pérdida de oportunidades, incluidas las relativas a la educación; c) daños materiales y pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) daño a la reputación o a la dignidad; e) los gastos efectuados para poder tener asistencia jurídica o de expertos.

Dentro de los daños materiales y pérdidas de ingresos, la CoIDH ha incluido en su jurisprudencia el daño patrimonial familiar (Caso Castillo Paez) e incorpora aspectos como el perjuicio o trastorno económico como consecuencia de lo sucedido a la víctima como por ejemplo traslados de vivienda, cambios de trabajo, etc.

3. Se proveerá rehabilitación, la que incluirá atención médica y psicológica, así como la prestación de servicios jurídicos y sociales.

4. Se proveerá satisfacción y garantías de no repetición, las que incluirán cuando fuere necesario: a) cesación de las violaciones existentes; b) verificación de los hechos y difusión pública amplia, de la verdad de lo sucedido; c) una declaración<sup>[1]</sup> oficial o decisión judicial restableciendo la dignidad, reputación y derechos de la víctima y de las personas que tengan vínculos con ella; d) una disculpa, que incluya el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades; e) aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; f) conmemoraciones y homenajes a las víctimas; g) inclusión en los manuales de enseñanza sobre derechos humanos, así como en los manuales de historia, de una versión fiel de las violaciones cometidas contra los derechos humanos y el derecho humanitario; h) prevención de nuevas violaciones, por medios tales como: i) asegurando un control efectivo por parte de la autoridad civil, sobre las fuerzas armadas y de seguridad; ii) limitando la jurisdicción de los tribunales militares exclusivamente a delitos específicamente militares, cometidos por personal militar; iii) fortaleciendo la independencia del sistema judicial; iv) protegiendo a la profesión jurídica, a sus miembros y a los defensores de derechos humanos; v) mejorando prioritariamente la capacitación en

derechos humanos de todos los sectores de la sociedad y, en particular, la de las fuerzas armadas y de seguridad y de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Es importante establecer que la sola liberación del imputado no constituye la reparación suficiente; es necesaria una reparación íntegra que incluya en la medida de lo posible el mayor número de aspectos mencionados con anterioridad, tomando en cuenta que la restitución se hará de forma parcial pues es imposible regresar a la forma anterior de que ocurrieran los hechos.

Por ello se establecen los siguiente lineamientos para la valoración

Escala de medición propuesta

- a. En todos los casos que proceda, el derecho a la reparación se hace de forma íntegra y el ordenamiento jurídico establece los mecanismos para llevarla a cabo. (3)
- b. El derecho a la reparación se otorga frecuentemente en los casos que proceda y el ordenamiento jurídico establece los mecanismos para llevarla a cabo (2)
- c. El derecho a la reparación se realiza en casos aislados (1)
- d. El derecho a la reparación no se lleva a cabo en ninguna de sus formas en ningún caso (0)

Nota: Es importante mencionar que los casos en los que procede son todos aquellos en los que hubo una detención arbitraria, así como a un error judicial. Por su parte cuando se hace mención a la reparación íntegra se refiere a los 4 aspectos que la integran.

### **III.2 MEDIDAS SUSTITUTIVAS DEL ENCARCELAMIENTO (3.B)**

#### Definición/conceptualización

Las reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio) son el instrumento principal que aborda con mayor profundidad las medidas sustitutivas del encarcelamiento<sup>276</sup>. Éstas subrayan que el encarcelamiento se debe utilizar como último recurso y alientan a la promoción de las medidas no privativas de libertad.

---

<sup>276</sup> Se tomarán como sinónimos los términos medidas sustitutivas al encarcelamiento, medidas no privativas de libertad, medidas alternativas.

La normatividad internacional establece que: “Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente<sup>277</sup>”.

El Consejo de Europa en la Recomendación (92) 16, las define como todas aquellas sentencias y medidas dictadas por la autoridad correspondiente (corte o juez) que mantienen al victimario dentro de la comunidad y que incluyen alguna restricción en su libertad a través de la imposición de condiciones y/o obligaciones, las cuales son implementadas por los cuerpos designados por la ley para tales. Dichas medidas pueden ser aplicadas a todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia. En algunos países lo anterior se homologa al término *probation*<sup>278</sup> mientras que en otros a *community sanctions*<sup>279</sup>.

El objetivo de las medidas no privativas de libertad es encontrar alternativas a prisión para los victimarios así como para ajustar las sanciones penales a las necesidades particulares de cada uno de ellos así como a la proporcionalidad de la ofensa cometida.

### Justificación como indicador

Entre las razones para utilizar dichas medidas, en primer lugar se encuentra el uso desproporcionado del encarcelamiento sobre todo con los grupos de los más pobres y vulnerables. Por otro lado, las alternativas pueden ser más eficaces y la mayoría de los objetivos del encarcelamiento pueden lograrse con dichas medidas; además en general son menos costosas<sup>280</sup>. En las sociedades occidentales, la supervisión de un acusado en libertad condicional es normalmente mucho más económica que la privación de la

---

<sup>277</sup> Reglas de Tokio 1.5, PBPPPPL III. 4.,

<sup>278</sup> Fundación Paz Ciudadana, «Medidas alternativas en España, Estados Unidos, Inglaterra, Brasil y Francia», 25.

<sup>279</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation no. R (92) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the European Rules on Community Sanctions and Measures*.

<sup>280</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento.*, 6.

libertad<sup>281</sup>.

Entre una de las principales ventajas se encuentra que : “Las medidas sustitutivas pueden incidir menos en el disfrute de los derechos humanos por las personas que, en caso contrario, estarían detenidas<sup>282</sup>”. El encarcelamiento además de la pérdida de la libertad, incide en el disfrute de otros derechos humanos; en muchos países los reclusos están privados de los medios básicos para tener una existencia normal. Con frecuencia viven en una situación grave de hacinamiento y están mal vestidos y alimentados. Son especialmente vulnerables a enfermedades y el tratamiento médico que reciben es malo.

Cada vez son más los tribunales de derechos humanos que reconocen que someter a los reclusos a tales condiciones significa negarles su dignidad humana<sup>283</sup>. Es por ello que las medidas alternativas son una forma idónea de prevenir violaciones de las garantías individuales y al mismo tiempo de cumplir con los objetivos de la imposición de las sentencias.

Es importante equilibrar el uso de las medidas no privativas de libertad con los derechos e intereses de todas las partes. En cuanto a los sospechosos algunas medidas pueden resultar intrusivas y vejatorias; por ejemplo cuando se retira el pasaporte se le podría quitar la posibilidad a algunos detenidos de realizar sus actividades laborales; de igual forma cuando se limita la capacidad de movilidad. Por su parte la supervisión directa puede resultar costosa y violar la intimidad del acusado, sin embargo, ninguna de ellas es más vejatoria que la prisión. De igual forma es importante que se tenga en cuenta en todo momento los derechos e intereses de las víctimas para que no se vulneren sus derechos al aplicar alguna de las medidas a sus victimarios.

Existen medidas para cualquier momento procesal; a. antes del juicio, b. durante el juicio y c. post sentencia. Lo importante es que los jueces cuenten con la facultad legal de hacer uso de un margen de discrecionalidad al pronunciar las sentencias y que tengan la capacidad para considerar alternativas a la prisión, previstas por ley.

---

<sup>281</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Custodial and non Custodial Measures. Alternatives to Incarceration*, 2.

<sup>282</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento.*, 7.

<sup>283</sup> *Ibid.*, 4.

Aún y cuando las Reglas de Tokio mencionan un amplio abanico de posibilidades, cada estado puede contar con otras medidas siempre y cuando: i. estén previstas por ley; ii. tomen en cuenta el tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas<sup>284</sup>; iii. no constituyan tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes<sup>285</sup>; iv. no violen normas fundamentales de DD.HH.

También es importante subrayar que los estados deben establecer disposiciones que establezcan que sucede si las medidas alternativas no se cumplen poniendo especial cuidado en que el resultado automático no sea la cárcel ya que el objetivo de las mismas es evitar el uso de la misma.<sup>286</sup>

NU establece que los estados a través de la legislación deben exigir que los jueces impongan penas no privativas de libertad en todos los casos en que hubieran impuesto penas de cárcel breves, es decir iguales o inferiores a seis meses, sin embargo la misma institución señala en que si esta premisa se aplica rígidamente podría ser contraproducente por lo que lo mejor es el uso moderado del encarcelamiento y la posibilidad de sustituir penas de cárcel por sentencias alternativas para delitos de mediana gravedad. La misma Institución agrega que las medidas en cuestión pueden ser aplicadas a todo un rango de ofensas y a muchos tipos de delincuentes, en particular a aquellos que tienen pocas probabilidades de reincidir y a aquellos acusados que necesitan de apoyo médico, psiquiátrico o social<sup>287</sup>.

El Consejo de Europa promueve y recomienda el uso de dichas medidas, particularmente para primo delincuentes que se les acuse de un delito no violento, para jóvenes y mujeres<sup>288</sup>.

A continuación se mencionan ejemplos de cada una de ellas, de acuerdo a lo que se dicta tanto en las Reglas de Tokio como en el Manual sobre la Aplicación de Medidas

---

<sup>284</sup> Reglas de Tokio 3.1, 3.2, 3.9,

<sup>285</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento.*, 33.

<sup>286</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation no. R (92) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the European Rules on Community Sanctions and Measures.*

<sup>287</sup> UNODC, *Strengthening Mutual Trust in the European judicial area – a Green Paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention*, 2.

<sup>288</sup> Consejo de la Unión Europea, *Promoting alternatives to imprisonment*, 6.

## Sustitutivas del Encarcelamiento de Naciones Unidas:

- a. Antes del juicio: comparecer ante un tribunal en un día concreto o según lo que ordene el tribunal en el futuro; abstenerse de: interferir en el curso de la justicia, incurrir en una conducta determinada, ir o no ir a determinados lugares o zonas, o aproximarse a determinadas personas o reunirse con ellas; permanecer en una dirección concreta; presentarse diariamente o de forma periódica ante un tribunal, la [L] [SEP] policía u otra autoridad; entregar el pasaporte u otros documentos de identificación; aceptar la supervisión de un organismo designado por el tribunal; someterse a vigilancia electrónica; o entregar fondos u otros tipos de propiedad como garantía de que comparecerá ante el juez en el momento del juicio, o que mantendrá una conducta determinada mientras éste no se celebre.

También existen las *community sanctions*, la justicia restaurativa y los procedimientos prejudiciales<sup>289</sup>. La primera engloba cualquier tipo de trabajo no remunerado a favor de la comunidad y generalmente con un objetivo terapéutico. Las horas a realizar varían de acuerdo al país del que se hable, pueden ir desde 200 (Finlandia), 240 (Inglaterra, Francia, Irlanda, Malta, Holanda), 380 (Portugal), 720 (Suiza), sólo por mencionar algunos<sup>290</sup>. Por parte la segunda implica que la víctima y el ofensor así como cualquier otro individuo afectado por el crimen participen juntos activamente en la resolución de los problemas resultantes del crimen, generalmente con la ayuda de un facilitador.

Las medidas adquieren mayor importancia cuando el acusado tiene trabajo, familia y en general un arraigo fuerte a la sociedad en la que vive, sobre todo cuando el delito del que se le acusa es un delito menor. Siempre las desventajas serán mayores si se le desvincula de su medio social ya que perderá el trabajo, sus vínculos familiares se debilitarán y muy probablemente se le rechazará en sociedad por haber estado en prisión.

- b. Durante la etapa de la sentencia<sup>291</sup>: sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia; libertad condicional; penas privativas de derechos o inhabilitaciones; sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculadas por días; incautación o confiscación; mandamiento

---

<sup>289</sup> Alternativas en donde los victimarios pueden negociar con la policía en lugar de ir a juicio

<sup>290</sup> Quaker Council for European Affairs, «Investigating Alternatives to Imprisonment», 67.

<sup>291</sup> Reglas de Tokio 8.2

de restitución a la víctima o de indemnización; suspensión de la sentencia o condena diferida; régimen de prueba y vigilancia judicial; imposición de servicios a la comunidad; obligación de acudir regularmente a un centro determinado; arresto domiciliario; cualquier otro régimen que no entrañe reclusión; alguna combinación de las sanciones precedentes.

En cuanto a la aplicación de multas y/o fianzas, existe un riesgo constante de que el sistema sea discriminatorio cuando dichas medidas se encuentran predeterminadas y no toman en cuenta la situación económica personal de cada acusado. Es por ello que es de suma importancia que exista una proporcionalidad de acuerdo a los ingresos de cada uno de ellos; una forma de hacerlo es establecer *day fines* (la sentencia predeterminada consiste en establecer el número de días de sanción de acuerdo a cada delito y la cantidad se determina multiplicando ese número de días por el ingreso diario de cada acusado).

c. Medidas posteriores a la sentencia<sup>292</sup>: permisos y centros de transición; liberación con fines laborales o educativos; distintas formas de libertad condicional: liberación del recluso bajo condiciones preestablecidas, puede ser obligatoria después de un plazo o discrecional individualizada; la remisión: liberación con o sin condiciones antes de cumplir la totalidad o deducción del tiempo por buena conducta o por realización de una actividad específica; el indulto: con o sin condiciones otorgada por el jefe de Estado; la amnistía: adelantar fecha de liberación de un delincuente o de algún tipo de delincuentes.

En Europa las medidas utilizadas de mayor a menor frecuencia de acuerdo al número de países que las aplican son: multa, libertad condicional, suspensión de sentencia, trabajo a la comunidad, *probation*, tratamiento contra las drogas, procedimientos prejuicio justicia restaurativa, monitoreo electrónico y tratamiento sexual<sup>293</sup>.

Las Reglas de Tokio son omisas al señalar las condiciones para establecer alguna de las medidas anteriores, es el Consejo de Europa mediante la Recomendación 2003 el que

---

<sup>292</sup> Reglas de Tokio 9.3

<sup>293</sup> Quaker Council for European Affairs, «Investigating Alternatives to Imprisonment», 67.

orienta en este caso.<sup>294</sup>

De acuerdo a lo establecido anteriormente, el presente subtema se dividirá en 4 indicadores para su correcta evaluación: existencia de las medidas sustitutivas del encarcelamiento, requisitos para su aplicación y frecuencia de uso.

**Tabla 19. Determinación de sanciones. Medidas sustitutivas del encarcelamiento**

Tema	Subtema	Indicador
3. Determinación de sanciones	3.b Medidas sustitutivas del encarcelamiento	3.b.1 Existencia
		3.b.2 Casos de aplicación
		3.b.3 Frecuencia de uso

### 3.b.1 Existencia

Para que un juez pueda decantarse por una medida sustitutiva del encarcelamiento, éstas deben existir previamente dentro de la legislación correspondiente de cada estado. Lo anterior es establecido por las Reglas de Tokio así como por el principio de legalidad, presente en la normatividad internacional.

Por lo tanto, la escala de evaluación quedaría de la siguiente forma:

- a. La ley prevé medias alternativas del encarcelamiento (2).
- b. Existen medidas alternativas del encarcelamiento que son impuestas sin estar previstas por la ley (1).
- c. No existen medidas alternativas del encarcelamiento previstas por la ley (0).

### 3.b.2 Casos de aplicación

Es difícil homologar criterios a nivel internacional en cuanto a las situaciones específicas en las que se deberían de aplicar las medidas alternativas a prisión. Sin embargo, como ya se mencionó, NU así como el Consejo de Europa dictan algunos casos, los cuales se tomarán como escala para evaluación.

En primer lugar se establece que las medidas se deben aplicar en casos de penas menores o iguales a 6 meses; en casos de delitos de mediana gravedad; a primo delincuentes que hayan cometido delitos no violentos; a mujeres y a jóvenes. En el

---

<sup>294</sup> Para mayor información consultar Recomendación Rec(2003)22, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la libertad condicional, aprobada el 24 de septiembre de 2003, párr. 8.s

primer caso NU lo establece como una obligación por parte de los estados, es decir en el caso de todos los delitos que se castigasen con penas de seis meses, las medidas alternas deberían de ser obligatorias. En los casos subsecuentes tanto NU como CE establecen que se debe promover y alentar la aplicación de las medidas alternas.

De igual forma para su aplicación, es imprescindible la individualización de la medida, es decir, que se tome en cuenta la personalidad del delincuente, sus características y situaciones especiales, por ejemplo en los casos en los que exista un fuerte arraigo social, así como un trabajo estable y apropiado se debe de dar prioridad a una medida no privativa de libertad.

Por último no se debe de perder de vista en ningún momento los objetivos de la condena ni los derechos de las víctimas.

Por lo antes mencionado se establecen las siguientes formas de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Las medidas alternativas del encarcelamiento se establecen en todos los casos de penas menores o iguales a seis meses y se promueven en los casos sugeridos por la normatividad internacional. (3).
- b. Las medidas alternativas del encarcelamiento se establecen en todos los casos de penas menores o iguales a seis meses pero no se promueven en los casos sugeridos por la normatividad internacional (2).
- c. Las medidas alternativas del encarcelamiento no establecen en todos los casos de penas menores o iguales a seis meses pero se promueven en los casos sugeridos por la normatividad internacional (1).
- d. Las medidas alternativas del encarcelamiento no se establecen en todos los casos de penas menores o iguales a seis meses ni se promueven en los casos sugeridos por la normatividad internacional (0).

Nota: Los casos sugeridos por la normatividad internacional son: : i. delitos de mediana gravedad, ii. delincuentes acusados de delitos no violentos, iii. mujeres y iv. jóvenes. Se establece el término promover porque el estado debe alentar el uso de las medidas tomando en cuenta la personalidad del delincuente sus antecedentes, su situación específica, así como los derechos de la víctima.

### 3.b.3 Frecuencia de uso

A diferencia de las frecuencias de uso consideradas en la escala de evaluación (uso de prisión como sentencia, pena de muerte y uso de prisión en menores), en donde a menor frecuencia de uso mayor puntuación positiva, en este caso mientras mas se usen las medidas alternativas del encarcelamiento, mayor nota obtendrán ya que esto implica un menor uso de la prisión como sentencia.

La postura de NU así como de otros organismos internacionales coincide en la idoneidad del uso de las medidas alternativas del encarcelamiento, sin embargo al momento de traducir lo anterior a una escala de evaluación se carece de un criterio de valoración ya que cada estado cuenta con situaciones distintas.

La tasa (stock) de las medidas sustitutivas dictadas en 2013 en Europa es de 209,1, 46,4 en Finlandia, 282,2 en Francia, 175,6 Dinamarca, 37,6 Noruega, 194 Alemania, 136,8 Suecia<sup>295</sup> y 757,77 en EE.UU<sup>296</sup> por cada 100 mil habitantes, sin embargo, las tasas no son útiles para la evaluación ya que no indican la relación existente con las demás sanciones dictadas y por tanto si realmente disminuyen el uso de la prisión.

Una posible forma para valorar el uso de dichas medidas puede ser el comparar del total de las sentencias dictadas, cuantas de ellas son privativas de libertad y cuantas no lo son. En la tabla 20 se puede observar lo mencionado en cuanto a los países escandinavos; la primera columna corresponde al país así como al número de personas sentenciadas en 2010. El recuadro azul corresponde al porcentaje que todas las medidas no privativas de libertad representan del total de medidas o sanciones dictadas durante 2010.

**Tabla 20. Distribución de las sentencias de 2010 en los países escandinavos**

País/total de personas condenadas en 2010	Medidas no privativas de libertad					Medidas privativas de libertad	Otras
	Multas	Amonestación	Suspensión de sentencia	Medidas alternas	Total medidas no privativas de libertad		
<b>Finlandia</b> 3851	87,9		7,3	1,3	96,5	3,1	0,4
<b>Suecia</b> 1479	26,1	46,1	8,3	5,3	85,8	9,6	4,6
<b>Dinamarca</b> 2611	83,9		7,8		91,7	6,8	1,5
				Media	91,3	6,5	2,2
<b>Francia</b> 1082	39,5	1	26	15,7	82,2	17,8	
<b>Alemania</b> 1005	70	1	12,5	11,1	94,6	5,4	

Fuente: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014, p.196

<sup>295</sup> Quaker Council for European Affairs, «Investigating Alternatives to Imprisonment», 40.

<sup>296</sup> Fundación Paz Ciudadana, «Medidas alternativas en España, Estados Unidos, Inglaterra, Brasil y Francia», 27.

Como se puede observar en los tres países escandinavos citados en la tabla, existe un gran uso de las medidas no privativas de libertad con respecto a las otras; Finlandia es el país que más las utiliza de los tres, mientras que Suecia el que menos con una diferencia de casi un 10%. Situación muy distinta es la de EE.UU., en donde las sentencias privativas de libertad la constituyen el 70% del total de las medidas dictadas, mientras que el 37% son *probation* y el 21% corresponden a multas; la suma de los porcentajes da más del 100% ya que hay combinación de medidas<sup>297</sup>.

Al carecer de un parámetro que establezca cual sería la situación idílica de la aplicación de las medidas no privativas de libertad, lo que se puede hacer- y que ya se ha hecho en otros indicadores-, es tomar como base la situación de países considerados por los expertos como los ejemplos a seguir, siendo en este caso los escandinavos.

Si se observa la tabla anterior, se concluye que gran parte de las medidas y sanciones dictadas (más del 90%) corresponden a medidas que no implican el encarcelamiento.

Con base en lo anterior se propone la siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Del total de sentencias judiciales dictadas, 90% o más corresponden a medidas no privativas de libertad (4).
- b. Del total de sentencias judiciales dictadas, 80% o más corresponden a medidas no privativas de libertad (3).
- c. Del total de sentencias judiciales dictadas, 70% o más corresponden a medidas no privativas de libertad (2).
- d. Del total de sentencias judiciales dictadas, 60% o más corresponden a medidas no privativas de libertad (1).
- e. Del total de sentencias judiciales dictadas, 50% o más corresponden a medidas no privativas de libertad (0).

Nota: Al evaluar es importante tener en cuenta la definición de medidas alternativas dada con anterioridad.

---

<sup>297</sup> Subramanian y Shames, «Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States», 9.

## **CAPÍTULO IV GESTIÓN PENITENCIARIA**

### Definición/conceptualización

La gestión penitenciaria engloba la dirección y la administración de los centros encargados de alojar a las personas privadas de la libertad. La gestión penitenciaria debe actuar dentro de un marco ético; si no existe una previa consideración de los imperativos éticos en el cumplimiento de los procesos correctos, la exigencia de eficacia operativa y de la presión para cumplir determinados objetivos de gestión, pueden desembocar en situaciones muy inhumanas<sup>298</sup>.

La gestión penitenciaria debe de dirigir todas sus actuaciones basándose en que su elemento fundamental es la gestión de seres humanos y por lo tanto velar en todo momento por la dignidad humana y los DD.HH. de todas las personas privadas de su libertad sin discriminación ni excepción alguna.

La esencia del encarcelamiento consiste en la privación de la libertad y la tarea de las autoridades de la prisión es asegurar que se implemente de manera que no sea más restrictiva de lo necesario. Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la DUDH<sup>299</sup>, así como de todos aquellos reconocidos en los instrumentos nacionales e internacionales (PBTR 5).

### Justificación como indicador

El encarcelamiento constituye un factor de riesgo importante en la violación y vejación de los DD.HH. Las personas privadas de la libertad se encuentran a total merced de las autoridades y en ocasiones éstas toman ventajas de su posición y violan sistemáticamente los DD.HH. Sin embargo, la tarea de las autoridades de la prisión es asegurar que el encarcelamiento se implemente de manera que no sea más restrictivo de lo necesario.

---

<sup>298</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 11.

<sup>299</sup> Principio 5 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, Naciones Unidas.

El CPBPPSDP establece en su artículo 3 que no se restringirán o menoscabarán ninguno de los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión reconocidos o vigentes. De igual forma el PIDCP (art. 10), los PBTR (art.1), el CPBPPSDP (art.1), la CADH (art.5), la DADH (art. XXV) y los PBPPPPLA (art. 1) son coincidentes en señalar que toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente del ser humano.

Con frecuencia se cree que la privación de la libertad, conlleva mayores restricciones de las que realmente debe tener; el único derecho que se pierde en su totalidad es el de la libertad física y aún en ocasiones no se restringe en su totalidad ya que dependiendo de las características del centro, podrá circular y moverse por algunas áreas.

Existen otros derechos que por la naturaleza propia del encarcelamiento podrán estar limitados pero no existe fundamento legal alguno que justifique su restricción total. El derecho al contacto con la familia es imprescindible para el tratamiento del recluso así como para su vinculación social y una futura reintegración del interno, sin embargo, por las características de la prisión puede verse limitado pero nunca anulado. Un padre/madre de familia, no tendrá acceso irrestricto a sus hijos, las visitas dependerán de la organización del centro.

Tanto la DUDH (art. 12) como el PIDCP (23) establecen que nadie será objeto de injerencias en su vida privada ni en su familia. Las personas privadas de libertad no pueden ni deben perder las garantías aplicables a todos, independientemente de las circunstancias en las que se encuentren, incluso pueden contraer matrimonio estando en prisión. El derecho al ejercicio de la sexualidad debe de igual forma ser respetado; las visitas íntimas permiten a las personas privadas de libertad tanto ejercer este derecho como mantener y fortalecer las relaciones de pareja. De igual forma las mujeres no pierden el derecho a la maternidad. En algunos estados se restringen los derechos políticos como el derecho a votar y ser votado, derechos que son amparados por el artículo 21 de la DUDH y por el 25 del PIDCP y no tendrían porque verse restringidos.

En la medida en la que los sistemas penitenciarios respeten y velen por los DD.HH. de las personas privadas de libertad, lograrán sistemas más incluyentes y más

favorecedores para la reintegración social de los internos. Si se restringen más derechos de los necesarios, lo único que se logra es una mayor exclusión de la que ya de por sí viven los presos y con ello se dificultará la consecución del objetivo primordial de la pena de prisión establecidos en el PIDCP 10.3.

El presente tema se divide en 6 subtemas: integridad física y moral, calidad de vida digna y adecuada, salud, contacto con el exterior, derechos de categorías especiales y tratamiento para la reinserción. A continuación se muestra una tabla que contiene los respectivos subtemas, indicadores y subindicadores.

**Tabla 21. Gestión penitenciaria.**

Tema	Subtema	Indicador	Subindicador
<b>4. Gestión penitenciaria</b>	4.a Integridad física y moral	4.a.1 Ingreso	4.a.1.1 Registro
			4.a.1.2 Información de la normatividad
		4.a.2 Seguridad	4.a.1.3 Examen médico
			4.a.2.1 Uso de la fuerza
			4.a.2.2 Medios de coerción
		4.a.3 Disciplina, orden y castigo	4.a.3.1 Gobernabilidad
			4.a.3.2 Malos tratos
			4.a.3.3 Normatividad sancionatoria
			4.a.3.4 Sanciones disciplinarias
			4.a.3.5 Procedimiento sancionatorio
	4.a.4 Personal penitenciario	4.a.4.1 Suficiencia	
		4.a.4.2 Condiciones laborales	
		4.a.4.3 Capacitación	
	4.b Calidad de vida digna y adecuada	4.b.1 Alimentación	4.b.1.1 Calidad
			4.b.1.2 Cantidad
		4.b.2 Instalaciones	4.b.2.1 Tamaño celdas
			4.b.2.2 Iluminación, ventilación, calefacción
			4.b.2.3 Cama y ropa de cama
			4.b.2.4 Baños
			4.b.2.5 Mantenimiento y limpieza
4.b.2.6 Suficiencia (sobrepoblación)			
4.b.3 Vestido			
4.b.4 Separación			
4.c Salud	4.c.1 Servicios médicos	4.c.1.1 Gratuidad	

		4.c.1.2 Prontitud y accesibilidad
		4.c.1.3 Especialidades
		4.c.1.4 Atención hospitalaria
		4.c.1.5 Instalaciones, equipo y medicamentos
	4.c.2 Actividad física	
4.d Contacto con el exterior	4.d.1 Visitas	4.d.1.1 Visita familiar 4.d.1.2 Visita íntima 4.d.1.3 Trato a los visitantes
	4.d.2 Medios de comunicación	
	4.d.3 Correspondencia	
	4.e.1 Mujeres	
4.e Categorías especiales	4.e.2 Menores	4.e.2.1 Edad penal
		4.e.2.2 Frecuencia de uso del internamiento
		4.e.2.3 Tratamiento específico del internamiento
4 f Tratamiento para la reinserción	4 f.1 Individualización	
	4.f.2 Contenido	4 f.2.1 Trabajo 4.f.2.2 Educación

Evaluar el sistema penitenciario de un estado es una tarea compleja y extensa ya que para hacerlo de forma integral hay que incluir un sinnúmero de aspectos. En el 2010 la que escribe esta investigación apoyó en la renovación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), instrumento de evaluación del sistema penitenciario en México a cargo de la CNDH, en el cual se evalúan 39 indicadores con más de 190 subindicadores.

Para el presente trabajo sea viable, se considera imprescindible reducir la extensión de la evaluación en cuanto a este tema, por tales motivos se intentará limitar y reducir lo más posible, centrándose en la evaluación de los derechos fundamentales de los cuales tiene que gozar los internos cuando se encuentran en reclusión. Es importante mencionar que será una evaluación no exhaustiva pero si significativa.

El tema de la gestión penitenciaria está diseñado para evaluar a las prisiones donde se alojan a personas privadas de libertad, las cuales pasan la mayor parte del día o todo el día en la institución. Es importante considerar lo anterior antes de evaluar ya que las instituciones que solo alojan presos por las noches o los fines de semana no requieren de los mismos servicios por lo que no pueden ser evaluados de la misma forma.

Por otro lado, la evaluación de este tema puede complicarse en cuanto a las dificultades de acceso y verificación de los lugares de detención ya que se requiere de permisos especiales para acceder. Es por ello que se puede hacer uso de informes/evaluaciones previas que hayan realizado tanto organismos internacionales como nacionales.

#### **IV.1 INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL (4.A)**

Desde el momento en que una persona es detenida hasta su liberación, el estado tiene el deber de garantizarle su integridad física y moral, sin embargo, en numerosos sistemas los internos son comúnmente objeto de golpes, malos tratos, torturas, tanto del personal de la prisión como por parte de otros internos.

La disciplina y la seguridad de los centros penitenciarios, suelen ser dos temas complejos para todas las autoridades penitenciarias, sin embargo, no son incompatibles con la correcta garantía de los DD.HH. No tiene porque utilizarse el uso desmedido de la fuerza o castigos corporales para mantener una cierta disciplina. Para poder garantizar la integridad física y moral de los internos, es indispensable contar con el personal necesario, lo que incluye directivos, seguridad y custodia, personal de salud, pedagogos, criminólogos, trabajadores sociales, entre otros.

A continuación se desarrolla el indicador que evalúa qué tanto se garantiza la integridad física y moral de las personas privadas de libertad en el primer contacto que tienen con el sistema penitenciario.

##### **4.a.1 Ingreso**

Las personas que recién ingresan a un centro de detención, se encuentran en mayores posibilidades de sufrir vejaciones y de ser vulnerados en general ya que desconocen la vida intramuros así como la forma en la que tienen que proceder. Asimismo, su salud mental y física puede verse deteriorada ante el impacto del encierro y de la desvinculación total de la vida en sociedad.

El presente indicador se divide en tres subindicadores para su valoración: registro, información de derechos y examen médico.

##### **4.a.1.1 Registro**

En los lugares de detención es indispensable que exista un registro detallado de todas

las personas privadas de la libertad, así lo establece las RMTR (artículo 7): “En todos los sitios donde haya personas detenidas se deberá llevar al día un registro empastado y foliado que indique para cada detenido: i. identidad; ii. motivos de su detención; iii. autoridad competente que lo dispuso y iv. día y hora de ingreso y salida. El registro debe estar empastado (cualquier método de encuadernación con pasta) y foliado, para evitar la pérdida, arrancamiento o sustitución de folios.

De igual forma los PBPPPPL en su artículo IX punto 2 establecen que los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad deberán ser consignados en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su representante y a las autoridades competentes.

También establecen que el registro contendrá, por lo menos, los siguientes datos: a. información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad; b. información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad; c. razones o motivos de la privación de libertad; d. autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad; e. autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento; f. autoridad que controla legalmente la privación de libertad; g. día y hora de ingreso y de egreso; h. día y hora de los traslados, y lugares de destino; i. identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos; j. inventario de los bienes personales; y k. firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo.

Como se puede observar, los PBPPPPL, son más específicos al señalar la necesidad de establecer la identidad de las autoridades (tanto de la que ordena la privación de libertad, la que efectúa el traslado así como la que controla la privación) lo anterior con el objeto de prevenir tortura y malos tratos. Coincidente con esto también es el hecho de que se establezca la información relativa al estado de salud.

El hecho de que exista un registro en donde se hagan constar los datos generales del detenido incide como factor para prevenir torturas, desapariciones, malos tratos, etc. Un

registro de este tipo reviste particular importancia en aquellas situaciones en las que pueda haber peligro de desaparición de personas en el sistema<sup>300</sup>.

De acuerdo a lo anterior, se establece la siguiente forma de evaluar. Escala de evaluación propuesta:

- a. En todos los lugares de detención se utiliza un registro completo de las personas privadas de la libertad (2).
- b. En casos aislados no se utiliza un registro completo de las personas privadas de la libertad (1).
- c. Con frecuencia no se utiliza un registro completo de las personas privadas de libertad (0).

Nota: Para considerar al registro como completo debe contar como mínimo con las 11 características mencionadas en los PBPPPPL (a-k) así como estar foliado y empastado.

#### **4.a.1.2 Información de la normatividad**

Todos los presos tienen el derecho de recibir inmediatamente después de su ingreso, información escrita sobre las normas que rigen su trato y sobre sus derechos y obligaciones.

Así lo disponen las RMTR (art. 35.1 y 35.2): 1. A su ingreso cada recluso recibirá una información escrita sobre el régimen de los reclusos de la categoría en la cual se le haya incluido, sobre las reglas disciplinarias del establecimiento y los medios autorizados para informarse y formular quejas; y cualquiera otra información necesaria para conocer sus derechos y obligaciones, que le permita su adaptación a la vida del establecimiento. 2. Si el recluso es analfabeto, se le proporcionará dicha información verbalmente.

Cuando una persona sabe sus derechos puede de igual forma hacerlos valer de lo contrario no sabrá como proceder ante ciertos acontecimientos. Es importante también que se les hagan saber por escrito las reglas generales de la institución (reglamento) así como sus obligaciones. Dicho reglamento debe contener aspectos como procedimientos, rutinas diarias y métodos para contactar abogados y familiares<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación de derechos humanos para funcionarios de prisiones*, 46.

<sup>301</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of

Para evitar problemas de comunicación, malentendidos, omisiones, cambios de versión, etc., dichos derechos deben estar por escrito y ser entregados a las personas privadas de la libertad.

De acuerdo a lo anterior, se propone la siguiente forma de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Todas las personas privadas de libertad reciben a su ingreso información escrita sobre sus derechos, obligaciones y reglas disciplinarias (3).
- b. En casos aislados las personas privadas de libertad no reciben a su ingreso información escrita sobre sus derechos, obligaciones y reglas disciplinarias (2)
- c. Con frecuencia las personas privadas de libertad no reciben a su ingreso información escrita sobre sus derechos, obligaciones y reglas disciplinarias (1)
- d. Ninguna de las personas privadas de libertad reciben a su ingreso información escrita sobre sus derechos, obligaciones y reglas disciplinarias (0).

Nota: Únicamente se considera como cumplimentado si la información se proporciona por escrito.

#### **4.a.1.3 Examen médico**

Para prevenir la tortura y otros malos tratos, es indispensable que al ingreso de los detenidos se les practique un examen médico en el que se haga constar por un profesional acreditado, el estado físico del individuo; lo anterior tiene también relevancia en el caso de detenidos que requieran cierto tipo de tratamientos o cuidados médicos.

Así lo establecen las RMTR (art. 24), el cual dicta que: “El médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental, tomar en su caso las medidas necesarias; asegurar el aislamiento de los reclusos sospechosos de sufrir enfermedades infecciosas o contagiosas; señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación, y determinar la capacidad física de cada recluso para el trabajo. El CPBPPSDP agrega que : “esas personas recibirán atención y tratamiento médico cada vez que sea necesario.

Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos”

El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CEPT) ha remarcado la importancia del examen médico de ingreso como medio para evitar suicidios, contagio de enfermedades transmisibles y para asegurar el registro oportuno de heridas<sup>302</sup>. Cuando existan demasiados ingresos el ICPS establece que un enfermero calificado realice los exámenes preliminares de ingreso y el día posterior sea el médico quien realice un examen médico completo de todos los nuevos reclusos. De igual forma es indispensable que las certificaciones médicas se realicen para detectar casos de tortura o malos tratos durante la aprehensión por lo que dichos exámenes se deben de llevar a cabo sin presencia de personal de seguridad y custodia ni ninguna otra autoridad no relacionada con el equipo médico.

Por lo anterior, se propone la siguiente forma de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. A todas las personas privadas de libertad se les realiza un examen médico adecuado al momento de su ingreso (3).
- b. Existen casos aislados en los que a los detenidos no se les realiza un examen médico adecuado al momento de su ingreso (2).
- c. Frecuentemente a los detenidos no se les realiza un examen médico adecuado al momento de su ingreso (1).
- d. No se realizan exámenes médicos a los detenidos al momento del ingreso (0).

Nota: Para poder establecer que un examen médico es adecuado es necesario que cumpla con las descripciones mencionadas con anterioridad.

#### **4.a.2 Seguridad**

En todo centro de detención debe primar la seguridad tanto para los internos como para el personal, visitantes, abogados y toda persona que se encuentre en la institución. Para lograr esto, se debe de usar el uso racional de la fuerza y no se deben utilizar instrumentos de coerción como castigo. El presente indicador se divide en uso de la fuerza y medios de coerción.

---

<sup>302</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 45.

#### **4.a.2.1 Uso de la fuerza**

Para preservar la seguridad de un centro se utilizará en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Según el principio 15 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley (PBEFAF), éstos, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidos, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

Por su parte cuando el empleo de las armas de fuego es inevitable (ppio. 5): a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

Según los PBEFAF (ppio. 9), sólo se recurrirá al uso de la fuerza, incluido el empleo de las armas de fuego en situaciones muy concretas: en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, para evitar la comisión de un delito particularmente grave de amenaza para la vida y/o para impedir una fuga.

En resumen, sólo se puede hacer uso intencional de armas letales cuando sea inevitable para proteger una vida o en caso de fuga.

Según la CNDH el uso inadecuado de la fuerza es una de las causas de violaciones a DD.HH. que se presenta con mayor frecuencia en los centros de reclusión<sup>303</sup>. Es por ello que según el ICPS, debe haber un conjunto de procedimientos específicos y transparentes para el uso de la fuerza.

Los PBPPPPLA (ppio. XXIII núm2) establece que el uso de la fuerza y otros medios coercitivos sólo se emplearán: excepcionalmente; de manera proporcionada; en casos de gravedad, urgencia y necesidad; como último recurso después de haber agotado previamente todas las demás vías disponibles; por el tiempo y en la medida indispensables para garantizar la seguridad, el orden interno y la protección de los

---

<sup>303</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe 3/2009 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los Centros Federales de Readaptación Social», 35.

derechos fundamentales de la población privada de libertad, del personal o de las visitas.

Por lo expuesto anteriormente, se propone la siguiente escala de evaluación:

- a. Se utiliza un uso adecuado de la fuerza y armas de fuego, como último recurso y sólo con el objeto de proteger una vida o evitar una fuga (2).
- b. En casos aislados se utiliza el uso de la fuerza y armas de fuego, no como último recurso y con objetivos distintos a proteger una vida o evitar una fuga (1).
- c. Frecuentemente se utiliza el uso de la fuerza y armas de fuego, no como último recurso y con objetivos distintos a proteger una vida o evitar una fuga (0).

#### **4.a.2.2 Medios de coerción**

Las RMTR (art. 33), establecen qué medios de coerción son los adecuados y cuáles no deben utilizarse así como los casos en los que deben aplicarse:

- los medios de coerción (esposas) nunca deberán ser utilizadas como medio de sanción
- las cadenas y los grillos no deberán ser utilizados como medios de coerción
- sólo se hará uso de las esposas en los siguientes casos: i. durante traslados y deberán ser retiradas al momento de que el recluso comparezca, ii. por razones médicas y a indicaciones del médico y iii. por orden del director cuando ya se fracasó con los demás medios para dominar a un recluso con objeto de impedir que se dañe o dañe a alguien.
- su aplicación no deberá prolongarse más allá del tiempo necesario.

Para lo anterior, la administración penitenciaria deberá establecer el modelo y los métodos de empleo autorizados. Según el ICPS esos procedimientos deben especificar: i. circunstancias en que pueden usarse, ii. quien puede autorizar su uso, iii. cómo deben aplicarse y quién vigilará que se apliquen correctamente.

Por lo expuesto con anterioridad, se proponen los siguientes parámetros. Escala de evaluación propuesta:

- a. En todos los casos el uso de los medios de coerción cumple con los tres requisitos que establece la normatividad internacional (2).
- b. En casos aislados el uso de los medios de coerción no cumple con alguno de los requisitos establecidos por la normatividad internacional (1).
- c. Frecuentemente el uso de los medios de coerción no cumple con alguno de los requisitos establecidos por la normatividad internacional (0).

Nota: : Los requisitos establecidos por la normatividad internacional son: i. se utilizan

los medios de coerción permitidos por el derecho internacional, ii. en los casos autorizados (nunca como sanción), iii. la normatividad interna detalla los procedimientos a seguir en la utilización de dichos medios.

Se consideran medios de coerción permitidos a las esposas, los grillos y las cadenas no.

#### **4.a.3 Disciplina, orden y castigo**

La disciplina en los centros de reclusión es indispensable para el correcto funcionamiento de éstos, sin embargo, ante todo se debe recordar que el objeto de la reclusión es la reforma y la readaptación social y que todos los procedimientos y acciones que se llevan a cabo deben ir encaminados a la consecución de dichos objetivos.

Para mantener una disciplina así como el control de los internos, la normatividad internacional establece parámetros y normas claras y precisas. Es un error pensar que tratar a los reclusos de manera humana y justa llevará a la reducción de la seguridad o el control.

La autoridad tiene la obligación de proporcionar a todos los internos un ambiente de paz como mínimo garantizándoles su seguridad física así como su integridad personal. La vida intramuros debe regirse al igual que en la vida en sociedad por el imperio de la ley; si existen agresiones dentro de prisión, los agredidos tienen el mismo derecho a la protección de la ley penal que alguien que es agredido fuera de ella.

Las prisiones al ser instituciones cerradas y restrictivas provocan que la convivencia sea más complicada que en la sociedad en general. Los reclusos en ocasiones violan las normas y los reglamentos internos, sin embargo, dichas acciones u omisiones no constituyen delitos pero comprometen la seguridad y el orden de la institución (por ejemplo comerciar con artículos prohibidos como frutas, no cumplir con la rutina diaria, desobedecer una orden, etc.) Ante ello la autoridad tiene diferentes sanciones y procedimientos para aplicarlos.

El presente indicador con el objeto de valorar lo antes mencionado se divide en 5 subindicadores para su evaluación: gobernabilidad, malos tratos, normatividad, sanciones disciplinarias y procedimiento disciplinario.

#### 4.a.3.1 Gobernabilidad

Según las RMTR (art. 27) el orden y la disciplina se mantendrán con firmeza. Cuando quienes administran las prisiones han perdido el control de un centro penitenciario, en algunas ocasiones, grupos de reclusos con poder son los que ejercen un sistema de control ilegal<sup>304</sup>. Lo anterior según el ICPS posibilita la conducta violenta y abusiva de los reclusos y del personal, la probabilidad de disturbios, la posibilidad de fugas y la ausencia de actividades constructivas para los detenidos. De igual forma cuando existe una merma en el control existen consecuencias directas como la corrupción y actividades ilícitas como el tráfico de sustancias y objetos prohibidos, trato desigual hacia los reclusos (privilegios).

La CNDH define la gobernabilidad de un centro como la preeminencia de un gobierno legal que proviene de la institución, -de las normas y de las autoridades de la prisión-, respecto de los fenómenos de autoridad que se dan entre internos o custodios. El desequilibrio da por resultado la ausencia de gobernabilidad, que se manifiesta con desorden institucional (reclusos intoxicados, presencia permanente de alcohol y drogas, asignación de privilegios, tráficos ilegales de sustancias, objetos y personas, cobros ilegales, etc.) y con vacío de autoridad (internos con funciones de seguridad, aplicación de sanciones, control de visitas, distribución de alimentos, asignación de puestos laborales o escolares, etc.)<sup>305</sup>. Dentro del desorden institucional también se podrían agregar las fugas y los eventos violentos como homicidios, intentos de homicidio, riñas, entre otros<sup>306</sup>.

Existe una variedad muy amplia de tipo de control ejercido en los diferentes centros penitenciarios de todo el mundo; desde prisiones sumamente controladas donde hay un exceso de seguridad a expensas de los DD.HH. de los internos, hasta centros donde el control no es ejercido por las autoridades penitenciarias sino por internos que llevan a cabo funciones que competen únicamente a la autoridad.

En ocasiones cuando los centros son grandes y se carece de suficiente personal, -situación común en los centros de Latinoamérica-, son los mismos detenidos los que ejercen actividades de control disciplinario lo que contradice la regla 28.1 de las RMTR

---

<sup>304</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 60.

<sup>305</sup> *La supervisión de los derechos humanos en la prisión*.

<sup>306</sup> La lista de las manifestaciones de vacío de autoridad y desorden institucional es orientativa mas no exhaustiva.

la cual establece que ningún recluso podrá desempeñar en los servicios del establecimiento un empleo que permita ejercer una facultad disciplinaria. Sin embargo, en los sistemas donde impera el autogobierno, según la regla 28.2, se permitirá que se confíen, bajo fiscalización a reclusos agrupados para su tratamiento, ciertas actividades o responsabilidades de orden social, educativo o deportivo.

Es importante diferenciar los dos principios establecidos por las RMTR; en el segundo caso se permiten las agrupaciones de reclusos, las cuales deben ser realizada, de acuerdo al tratamiento individualizado de cada uno, que con objetivos puntuales de orden, educación o deporte y con la remuneración estipulada realicen ciertas actividades. Sin embargo, en ningún caso se permite que un interno mantenga el orden y la disciplina de otros grupo o de un sector específico.

Todos los reclusos tienen el derecho de ser tratados de forma igualitaria; dependiendo de las actividades y aptitudes, así como del tratamiento individualizado para la reinserción social de cada uno, puede alentárseles a realizar cierto tipo de actividades o trabajos (cocina, docencia, enfermería, etc.), pero nunca para controlar a otros prisioneros, ya que según el ICPS a menudo dichos reclusos reciben un trato especial en cuanto a alojamiento, comida u otros servicios y estos acuerdos están siempre abiertos a abusos<sup>307</sup>.

De acuerdo a lo expuesto, se propone la siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. La gobernabilidad es total en todos los centros de reclusión (2).
- b. En casos aislados existe una ausencia de gobernabilidad (1).
- c. Frecuentemente existe una ausencia de gobernabilidad (0).

Nota: Para establecer que existe gobernabilidad no debe de haber vacío de autoridad ni desorden institucional. Es importante al momento de evaluar tener en cuenta las posibles manifestaciones de éstos dos, mencionadas con anterioridad.

#### **4.a.3.2 Malos tratos**

La DUDH establece (art. 5) que nadie será sometido a torturas, penas o tratos crueles,

---

<sup>307</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 68.

inhumanos o degradantes. La primera es considerada por NU como “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”<sup>308</sup>. Por su parte las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes son considerados como aquellos que no sean tortura pero que sean causados por las autoridades o con su consentimiento<sup>309</sup> y por el ICRC como todos aquellos que inflijan un nivel considerable de dolor y sufrimiento pero que no tengan un propósito concreto como la tortura<sup>310</sup>.

Por lo general la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes tienen lugar cuando una persona está privada de su libertad y en custodia del Estado. El personal penitenciario no debe olvidar bajo ninguna circunstancia que los reclusos son seres humanos y que no cuentan con el derecho de infligir castigos adicionales a los reclusos tratándolos como seres humanos inferiores que han perdido el derecho de ser respetados por lo que han hecho o han sido acusados de hacer. El maltrato es siempre ilegal<sup>311</sup>.

Por lo mencionado con anterioridad, se establecen los siguientes criterios de evaluación:

- a. Se garantiza la integridad de todas las personas detenidas (2).
- b. Existen en casos aislados malos tratos hacia los detenidos (1).
- c. Los detenidos son sometidos frecuentemente a malos tratos (0).

Nota: Se consideran malos tratos a las torturas o cualquier otra forma de trato cruel, inhumano o degradante.

#### **4.a.3.3 Normatividad sancionatoria**

Es importante mencionar que en esta sección así como en los correspondientes a

---

<sup>308</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 1)

<sup>309</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 16)

<sup>310</sup> «¿Qué se entiende por tortura y malos tratos?»

<sup>311</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 33.

sanciones disciplinarias y procedimientos sancionatorios, se hace referencia a infracciones administrativas de disciplina penitenciaria que por su naturaleza no se denuncian ni a instancias judiciales ni a organismos de investigación. En el caso de cometerse delitos dentro de prisión, se debe de seguir el mismo procedimiento y la ley que impera en la sociedad en general.

Según NU para violaciones del reglamento, deben existir sanciones menores, las cuales no deben ser más que reprimendas, pérdida temporal de uno o más privilegios o confinamiento en su celda (no es aislamiento) por un periodo muy breve.

Como primer punto se evalúa el hecho de que las infracciones disciplinarias castigadas sean conductas previamente contempladas por la ley o el reglamento (RMTR 29.3 y 30). Según el CPBPPSDP (ppio. 30.1), las RMTR (29) y las Reglas Penitenciarias Europeas (RPE) (57), los tipos de conducta merecedores de sanción, así como la descripción y duración de las sanciones y las autoridades competentes para aplicarlas, así como los procedimientos a seguir, se determinarán por ley o por reglamento debidamente publicada.

El hecho de que las infracciones estén previamente estipuladas, brinda a los reclusos una seguridad en cuanto a que se puede y que no se puede hacer, así como a que la autoridad no podrá abusar de su situación y castigarlo a su libre arbitrio. De igual forma las sanciones deben de ser proporcionales a la gravedad de la infracción (RPE 58, 60.2).

Para ello existen disposiciones claras de las sanciones que no pueden utilizarse, las cuales son<sup>312</sup>: i. penas corporales, ii. encierro en celda oscura, iii. cualquier sanción que constituya un trato cruel, inhumano o/y degradante, iv. cualquier sanción que pueda perjudicar la salud física o mental del recluso, v. sanciones colectivas, vi. prohibición del contacto familiar, vii. trabajo forzoso como sanción y, se agregan viii. aislamiento en solitario<sup>313</sup> y ix. reducción de comidas.

En cuanto al uso de aislamiento en celda de castigo como sanción disciplinaria, los

---

<sup>312</sup> PIDCP 8.3, RMTR 31 y 32, PBTR 7, RPE 60.1 y 60.5.

<sup>313</sup> El aislamiento en solitario como sanción es añadido personal. Las razones se explican en los párrafos subsiguientes.

PBTR, establecen que se tratará de abolir o restringir. Coincidente con lo anterior, el CEPT, establece que en ciertas circunstancias el confinamiento en solitario puede equivaler a un tratamiento inhumano y degradante y que en todo caso será lo más breve posible por motivos excepcionales y por periodos determinados<sup>314</sup>.

Sin embargo las RMTR establecen que la sanción de confinamiento en solitario así como la reducción de alimentos<sup>315</sup> sólo se aplicarán cuando el médico después de haber examinado al recluso, haya certificado por escrito que éste puede soportarlas.

En contradicción con esto, los Principios de Ética Médica aplicable a la Función del personal de Salud, especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (PEM, art. 4b), establecen que es contrario a la ética médica que el personal médico participe en la certificación, de que la persona presa o detenida se encuentra en condiciones de recibir cualquier forma de tratamiento o castigo que pueda influir desfavorablemente en su salud física y mental y que no concuerde con los instrumentos internacionales pertinentes, o participen de cualquier manera en la administración de todo tratamiento o castigo que no se ajuste a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes.

Dado a que hay contradicciones entre las dos normas (RMTR y PEM), de acuerdo a los principios generales de derecho, prevalece la más reciente, en este caso son las PEM, además de que las disposiciones de las RMTR tienen menos fuerza cuando una regla posterior ha sido reforzada por otras medidas sean ellas leyes internacionales sobre DD.HH. o leyes nacionales.

Por lo anterior, se concluye que los médicos por razones éticas al no poder participar en el aislamiento como sanción ni en la reducción de alimentos, éstos no deben aplicarse en ningún caso y se considerarán entonces como sanción prohibida ya que los médicos al verse impedidos por razones profesionales a certificar a los detenidos con el objeto de que éstos reciban dichas sanciones, no se puede cumplir con el requerimiento de las

---

<sup>314</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 83.

<sup>315</sup> El ICPS establece que la reducción de alimentos es una forma de castigo corporal lo que constituye un castigo inhumano.

normatividad internacional para poder aplicarla.

Por lo expuesto anteriormente se proponen las siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. La normatividad (ley o reglamento previamente publicado) prevé todas las disposiciones de sanciones requeridas por el derecho internacional.(3).
- b. La normatividad (ley o reglamento previamente publicado) no prevé una de las disposiciones de sanciones requeridas por el derecho internacional (2).
- c. La normatividad (ley o reglamento previamente publicado) no prevé dos de las disposiciones de sanciones requeridas por el derecho internacional (1).
- d. La normatividad (ley o reglamento previamente publicado) no prevé tres o más de las disposiciones de sanciones requeridas por el derecho internacional (0).

Nota: Las disposiciones referidas son: i. conductas consideradas como infracciones, ii. posibles sanciones para dichas infracciones, iii. duración de la sanción, iv. autoridad que la dicta y v. procedimiento disciplinario.

#### **4.a.3.4 Sanciones disciplinarias**

La experiencia profesional en lo centros de reclusión revela que aún y cuando la normatividad interna se encuentre conforme a la internacional, en la realidad puede suceder lo contrario. Por tal motivo, es imprescindible evaluar las prácticas sancionatorias al margen de lo que dicta la ley.

- a. En ningún caso se utilizan las sanciones disciplinarias prohibidas por el derecho internacional (2).
- b. Existen casos aislados en los que se utilizan las sanciones disciplinarias prohibidas por el derecho internacional (1).
- c. Frecuentemente se utilizan las sanciones disciplinarias prohibidas por el derecho internacional (0).

Nota: Las sanciones disciplinarias prohibidas están desarrolladas en el subindicador 4.a.3.3, siendo éstas: i. penas corporales, ii. encierro en celda oscura, iii. cualquier sanción que constituya un trato cruel, inhumano o/y degradante, iv. cualquier sanción que pueda perjudicar la salud física o mental del recluso, v. sanciones colectivas, vi. prohibición del contacto familiar, vii. trabajo forzoso como sanción y, se agregan viii.

aislamiento en solitario<sup>316</sup> y ix. reducción de comidas.

#### **4.a.3.5 Procedimiento sancionatorio**

Según las normas internacionales<sup>317</sup>, los procedimientos sancionatorios deben incluir: i. haber sido informado de la infracción que se le atribuye, ii. previo a su sanción se le debe haber permitido presentar su defensa y someter tales medidas a autoridades superiores para su examen, iii. la autoridad hará un examen completo del caso, iv. si hay aislamiento o reducción de comida, el médico visitará todos los días e informará al director si considera necesario poner término o modificar la sanción por razones de salud física o mental<sup>318</sup>.

Es muy importante que sea la autoridad competente, la que está designada por la autoridad, la que decida con base en un análisis individualizado la procedencia, el tipo de castigo y la duración de la misma.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se propone la siguiente escala de evaluación.

Escala de evaluación propuesta:

- a. En ningún caso los procedimientos sancionatorios violan lo establecido por la normatividad internacional (2).
- b. Existen casos aislados en los que los procedimientos sancionatorios violan lo establecido por la normatividad internacional (1).
- c. Frecuentemente los procedimientos sancionatorios violan lo establecido por la normatividad internacional (0).

Nota: La normatividad internacional establece en cuanto a los procedimientos sancionatorios lo siguiente: i. haber sido informado de la infracción que se le atribuye, ii. previo a su sanción se le debe haber permitido presentar su defensa y someter tales medidas a autoridades superiores para su examen, iii. la autoridad hará un examen completo del caso, iv. si hay aislamiento o reducción de comida, el médico visitará

---

<sup>316</sup> El aislamiento en solitario como sanción es añadido personal. Las razones se explican en los párrafos subsecuentes.

<sup>317</sup> RMTR 30,32, CPPPTDSPP 30, RPE 57.2

<sup>318</sup> Aunque tanto el aislamiento como la reducción de comida son considerados sanciones prohibidas, en la práctica se siguen utilizando, por lo que de aplicarse el procedimiento debe de incluir la visita diaria del médico a los sancionados para revisar su estado de salud y, solicitar si es el caso la interrupción o modificación de la sanción por razones de salud.

todos los días e informará al director si considera necesario poner término o modificar la sanción por razones de salud física o mental.

Puede suceder que dentro del mismo país existan prisiones en las que se cumplen con los procedimientos disciplinarios adecuados y en otros no. Ante la evidente dificultad de evaluar todos los procedimientos disciplinarios para el presente subindicador se tomará en cuenta lo que sucede en la mayoría de las prisiones.

En el caso en el que no se apliquen sanciones de aislamiento y de reducción de alimentos, se tomarán como cumplimentados los procedimientos específicos de éstos.

#### **4.a.4 Personal penitenciario**

Como las RMTR (art. 46.2) lo establecen, la buena dirección y gestión de los establecimientos penitenciarios, dependerá del persona de todos los grados. De aquí la importancia de contar tanto con el suficiente como con el adecuado personal requerido ya que sin ellos, independientemente de las demás características del centro, los objetivos del tratamiento penitenciario serían imposibles de alcanzar.

Al tener personal suficiente interdisciplinario, capacitado y apto para trabajar en prisión será más sencillo aplicar el tratamiento individualizado de cada interno, por lo que su posible readaptación e inclusión en la sociedad podría tener un mayor éxito. Es por ello que la administración deberá seleccionar y contratar con cuidado a todo el personal considerando que de su integridad, actitud, capacidad y competencia dependerá el tipo de trato que tendrá con los reclusos. Según NU los procedimientos de contratación y selección de personal deberán ser: i. explícitos, ii. claros, iii. escrupulosamente imparciales y iv. no discriminatorios<sup>319</sup>. Sin embargo, comprobar que el personal cuente con las características requeridas es un objetivo que va más allá de lo pretendido en la presente investigación, además de que el hecho de contar con personal inadecuado se ve reflejado en otros indicadores. Por estos motivos se excluye de la evaluación.

Por otro lado es necesario que se cuente no solo con el personal adecuado sino también con el suficiente. En el caso de la población reclusa femenina, es imprescindible que se cuente con personal femenino, sobre todo en cuanto al de seguridad y custodia se refiere.

---

<sup>319</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 239.

Otro tema importante es la remuneración y la capacitación que el estado brinda al personal penitenciario; por las características del trabajo que realizan, es necesario que cuenten con un salario adecuado y que tengan constante capacitación y formación de acuerdo al cargo que desempeñan ya que como el ICPS lo menciona: “el trabajo penitenciario es exigente, implica trabajar con hombres y mujeres que han sido privados de su libertad de los cuales muchos sufren trastornos mentales o adicciones y/o carecen de aptitudes sociales y educativas<sup>320</sup>”.

Es por ello que el presente indicador se divide en: suficiencia de personal, condiciones laborales y capacitación.

#### **4.a.4.1 Suficiencia de personal**

De acuerdo al tipo de prisión del que se trate, serán los requerimientos tanto del tipo de personal como del número de personal necesario. Habrá prisiones que cuenten con una elevada plantilla de personal y custodia, mientras que otras requerirán un número menor.

En cuanto al tipo de personal que se requiere, no existe una lista que especifique cuáles son las profesiones requeridas en una prisión. Naciones Unidas<sup>321</sup> establece que en la medida de lo posible se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos y que los últimos tres deberán ser mantenidos permanentemente sin que ello excluya los servicios de auxilios a tiempo limitado o voluntarios.

De igual forma, la misma Organización dicta que si el establecimiento requiere del servicio continuo de médicos, uno por lo menos residirá en el establecimiento o en su cercanía inmediata y que en los demás establecimientos el médico visitará diariamente a los presos y habitará bastante cerca a fin de que pueda acudir sin retraso cada vez que haya una urgencia<sup>322</sup>.

El médico debe de poseer conocimientos psiquiátricos y el servicio de salud deberá componer un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y el tratamiento de enfermedades

---

<sup>320</sup> Ibid., 15.

<sup>321</sup> RMTR46.1 y 46.2

<sup>322</sup> RMTR 52

mentales<sup>323</sup>.

Otro aspecto que debe considerarse en cuanto a la suficiencia de personal, es lo concerniente al personal femenino. El trato con la población reclusa femenina puede ser más complicado y requiere de cierto personal que necesariamente tendrá que ser del mismo sexo, sobre todo de aquellos que tengan contacto físico y directo con las internas como del de seguridad y custodia.

Las inspecciones físicas y las revisiones podrían comprometer al personal si fueran llevados a cabo por miembros masculinos. Para evitar exponer tanto a la población como al personal, es necesario contar con el personal femenino necesario y adecuado.

En relación con lo anterior, las RMTR (53.1-53.3) establecen que:

1) En los establecimientos mixtos, la sección de mujeres estará bajo la dirección de un funcionario femenino responsable, que guardará todas las llaves de dicha sección del establecimiento. 2) Ningún funcionario del sexo masculino penetrará en la sección femenina sin ir acompañado de un miembro femenino del personal. 3) La vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarios femeninos. Sin embargo, esto no excluirá que funcionarios del sexo masculino, especialmente los médicos y personal de enseñanza, desempeñen sus funciones profesionales en establecimientos o secciones reservados para mujeres.

De acuerdo a las normas anteriormente desarrolladas, se establece que un centro como mínimo deberá de contar con los siguientes especialistas: i. médicos generales, ii. médicos con conocimientos psiquiátricos, iii. trabajadores sociales, iv. maestros, v. instructores técnicos y se agrega, vi. personal de seguridad y custodia y vii., personal femenino en el caso de internas privadas de su libertad. En cuanto a otros especialistas, se puede acceder a sus servicios de forma externa trasladando al interno que lo requiera sin ser necesario su adscripción al centro.

Por lo que corresponde a la cantidad, el número de ellos dependerá de la población con que se cuente, así como con sus necesidades, procurando que sea el suficiente en todos los casos. No existe un parámetro internacional que indique cuánto personal se requiere de cada tipo, lo que si existe es un pronunciamiento en cuanto al personal de seguridad

---

<sup>323</sup> RMTR 22

y custodia realizado por el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), en específico por su director, Elías Carranza quien establece que la ratio óptima estimada para personal de seguridad y custodia es entre 1:1 y 3:1, es decir, de entre una y no más de tres personas presas por cada funcionario o funcionaria de seguridad en promedio<sup>324</sup>. De igual forma justifican que aunque dicha tasa pudiera parecer elevada, esta es la relación numérica que existe en los países de Europa Occidental en general y en Canadá, además de que en la práctica aún con dicha ratio puede haber entre cuatro y no más de doce personas privadas de libertad por funcionario, debido a los turnos, vacaciones, incapacidades, etc.

A continuación se muestra una tabla con la ratio de personas presas por funcionarios de seguridad, con algunos ejemplos de países tanto de América Latina y de Europa Occidental<sup>325</sup>.

**Tabla 22. Personas de seguridad por reos**

País	Reos por personal de seguridad	País	Reos por personal de seguridad
<b>Brasil</b>	7,3	Dinamarca	1,4
<b>Colombia</b>	8,2	Finlandia	2,2
<b>Costa Rica</b>	3,6	Francia	2,9
<b>Chile</b>	4,7	Alemania	2,7
<b>El Salvador</b>	17,3	Noruega	1,5
<b>Guatemala</b>	6,1	España (estatal)	4,3
<b>Honduras</b>	9,2	Inglaterra	2,5
<b>Bélgica</b>	1,7		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Carranza<sup>326</sup>.

Aunado a lo anterior existen valoraciones tanto de organizaciones internacionales como de nacionales en las que establecen si el personal penitenciario es suficiente de acuerdo a las necesidades específicas de la institución.

Es por ello que la valoración del presente subindicador quedaría de la siguiente manera Escala de evaluación propuesta:

<sup>324</sup> Carranza, *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria*, 24.

<sup>325</sup> Datos de América Latina de 2011 y de Europa Occidental de 2009.

<sup>326</sup> Carranza, «Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?», 49.

- a. Las prisiones cuentan con el personal requerido por la normatividad internacional y éste es suficiente de acuerdo a las necesidades de la población (2).
- b. Las prisiones cuentan con el personal requerido por la normatividad internacional pero éste no es suficiente de acuerdo a las necesidades de la población (1).
- c. Las prisiones no cuentan con el personal requerido por la normatividad internacional y éste no es suficiente de acuerdo a las necesidades de la población (0).

Nota: El personal requerido por la normatividad internacional es el establecido en los numerales i.-vii. Por lo que se refiere al personal femenino, la directora y el personal encargado de la vigilancia de las reclusas deben ser del sexo femenino. En cuanto a la suficiencia para considerarlo como cumplimentado la ratio del personal de seguridad y custodia debe estar entre 1:1-3:1. En cuanto al personal restante, no deben existir pronunciamientos contrarios por organizaciones reconocidas .

#### **4.a.4.2 Condiciones laborales**

Es imprescindible que el personal penitenciario sea remunerado adecuadamente; el trabajo dentro de la prisión es peligroso, difícil, extenuante y en muchas ocasiones se localiza lejos de los centros de las ciudades. Todo ello además de las exigencias en cuanto a los requisitos debe ser tomado en cuenta al momento de establecer los salarios.

NU establece (RMTR 46,3) que la remuneración del personal deberá ser adecuada para obtener y conservar los servicios de hombres y mujeres capaces. El problema reside en cómo evaluar si dicha remuneración es la adecuada, el ICPS establece que puede ser a través de grupos comparativos, por ejemplo otros organismos de justicia penal, otros funcionarios públicos como docentes y enfermeras<sup>327</sup>.

En lo que concierne a las condiciones laborales es necesario que el personal sea contratado como empleados públicos con todas las prestaciones que ello conlleva. NU establece (RMTR 46,3) que los miembros del personal penitenciario deben de trabajar

---

<sup>327</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 30.

exclusivamente como funcionarios penitenciarios, tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física.

Escala de evaluación propuesta:

- a. El personal penitenciario es contratado como empleados públicos y la remuneración es igual o superior a la de otros funcionarios públicos que ejercen profesiones similares (3).
- b. El personal penitenciario no es contratado como empleados públicos pero la remuneración es igual o superior a la de otros funcionarios públicos que ejercen profesiones similares (2).
- c. El personal penitenciario es contratado como empleados públicos pero la remuneración es inferior a la de otros funcionarios públicos que ejercen profesiones similares (1).
- d. El personal penitenciario no es contratado como empleados públicos y la remuneración es inferior a la de otros funcionarios públicos que ejercen profesiones similares (0).

Nota: Para poder evaluar este subindicador se puede comparar con los sueldos de los médicos, maestros, psicólogos, etc. que también trabajan en la función pública.

#### **4.a.4.3 Capacitación**

La capacitación continua del personal que trabaja en prisiones es fundamental para desarrollar si trabaja en forma adecuada; el entorno en el que trabajan es por lo general cerrado y aislado del mundo exterior, lo que como lo menciona el ICPS puede con el paso del tiempo limitarlos y hacerlos inflexibles, es por ello que la capacitación debe estar orientada para evitar dicho aislamiento<sup>328</sup>.

Las RMTR (art. 47.3) establecen que después de su entrada en el servicio y en el curso de su carrera, el personal deberá mantener y mejorar sus conocimientos y su capacidad profesional siguiendo cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente. En el mismo sentido los PBEFAF (art.18) dictan que los gobernantes y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que los funcionarios reciban capacitación

---

<sup>328</sup> Ibid., 16.

profesional continua y completa.

Ambas normativas son coincidentes al establecer la necesidad de la continuidad en la capacitación. En un primer momento los miembros del personal deben ser concientizados de la dignidad humana inherente a todos los seres, independientemente de su situación jurídica y del delito que hayan cometido, así como el trato siempre apegado a los DD.HH. que deben de brindarles a los reclusos.

Iniciarse en el trabajo dentro de prisión no es sencillo y no basta con la formación teórica, es necesaria la capacitación, prácticas, estudio, discusión, grupos de apoyo, etc. La capacitación adecuada del personal es un requisito permanente desde el momento del ingreso, en el servicio y hasta la jubilación<sup>329</sup>.

Posteriormente y con el transcurso del tiempo, todo el personal principalmente el que está en contacto con los internos, requiere de capacitación técnica continua y acorde a la posición y las labores que desarrollan. NU establece que los funcionarios penitenciarios recibirán entrenamiento físico especial que les permita dominar a los reclusos violentos (RMTR 54.2)

En cuanto a la capacitación técnica especializada, NU establece que los miembros del personal que ejerzan una función especializada, deben tener la oportunidad de recibir capacitación diseñada para facilitar su adaptación a su nuevo entorno para el ejercicio de su función particular. Esto incluye al personal médico<sup>330</sup>.

Por todo lo anterior, se propone la siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. El personal penitenciario recibe cursos de capacitación continua y completa (2).
- b. El personal penitenciario recibe cursos de capacitación continua pero no completa (1).
- c. El personal penitenciario no recibe cursos de capacitación de forma continua ni completa (0).

---

<sup>329</sup> Ibid., 25.

<sup>330</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación de derechos humanos para funcionarios de prisiones*, 240.

Nota: Para establecer que es continua debe abarcar desde el momento de iniciar su trabajo dentro de prisión, hasta el momento de terminar la relación contractual o hasta su jubilación. De igual forma el concepto de continua incluye capacitación periódica. Completa quiere decir que existe una formación general (DD.HH.) y una especial técnica (congruente con las funciones desarrolladas por cada uno).

#### **IV.2 CALIDAD DE VIDA DIGNA Y ADECUADA (4.B)**

Todos los seres humanos, independiente de su situación jurídica tienen el derecho a una vida digna y adecuada. Así lo establece el art. 25 de la DUDH el cual dicta que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Los reclusos no tienen porque perder dichos derechos inalienables a todos; el PIDCP (art. 10) estipula que toda persona privada de libertad, será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. De igual forma, como ya se mencionó los PBTR establecen que sólo se permitirán las limitaciones evidentes dentro de prisión.

Es por ello que en este indicador se evaluará lo concerniente a la alimentación y bebidas (cantidad, calidad, aspectos nutricionales, horarios en los que se sirven), vivienda que en este caso serían las instalaciones con las que cuenta la prisión, vestido y se incluyen la separación y clasificación por lo que corresponde a la asistencia médica se evalúa en el siguiente subtema.

**Tabla 23. Gestión penitenciaria. Calidad de vida digna y adecuada**

<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>	<b>Indicador</b>	<b>Subindicador</b>
<b>4. Gestión penitenciaria</b>	4.b Calidad de vida digna y adecuada	4.b.1 Alimentación	4.b.1.1 Calidad
			4.b.1.2 Cantidad
		4.b.2 Instalaciones	4.b.2.1 Tamaño celdas
			4.b.2.2 Iluminación, ventilación, calefacción
			4.b.2.3 Cama y ropa de cama
			4.b.2.4 Baños

#### **4.b.1 Alimentación**

Si el estado priva a las personas de su libertad y dicha privación los incapacita a satisfacerse por si mismos sus necesidades básicas, es el mismo estado el que debe entonces cubrir dichas necesidades.

Las personas privadas de libertad pierden la oportunidad de estar en el mundo exterior y por lo tanto de adquirir los alimentos que requieren, por tal motivo el estado debe de proveerles no sólo alimentos y bebidas sino también con la calidad nutricional requerida, la cantidad adecuada y deben ser servidos en los horarios correctos.

Las RMTR establecen en su art. 20 que “ 1. Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. 2. Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse agua potable cuando la necesite”.

Se establece que es la administración la que tiene la obligación de satisfacer dicha necesidad, sin embargo, en muchos países por diversas cuestiones, los familiares les llevan ya sean platos preparados o los insumos para que ellos se preparen. De permitirse lo anterior deben establecerse los procedimientos adecuados para la revisión digna de los alimentos que se ingresen.

Lo anterior, nunca debe sustituir la obligación que tiene el estado, primero porque existen presos que no tienen visita familiar y esto los pondría en una situación mayor de exclusión, segundo porque no todos los días están permitidas las visitas y tercero porque las familias pueden tener problemas económicos o de desplazamiento que les impida o dificulte cumplir con dicha práctica. Si en la práctica la entrega externa de alimentos reemplaza a la obligación del estado de proveer los alimentos, según el Instituto Interamericano de DD.HH. se establece una jerarquía entre los presos donde los que no reciben, vivirán esclavizados para poder conseguir productos de los que si tienen familia

que los apoya<sup>331</sup>.

La alimentación incluye también el abasto suficiente de agua potable. Esto es de particular importancia en lugares donde el agua de grifo no se puede beber. Es por ello que cuando se evalúa la cantidad y calidad de la alimentación se evaluará también el adecuado abastecimiento tanto en cantidad y calidad de agua potable.

#### **4.b.1.1 Calidad de los alimentos**

En cuanto a la calidad, NU establece que los alimentos deben ser de buena calidad, bien preparada y bien servida, considerando siempre el buen sabor, la textura, la temperatura así como la apariencia. No es suficiente que los ingredientes con los que se preparen sean adecuados en cuanto a la calidad sino también los procesos de preparación deben ser los adecuados (higiene, temperatura, utensilios con los que se prepara, etc.) y además que debe ser servida correctamente.

Por lo mencionado anteriormente se proponen las siguientes valoraciones. Escala de evaluación propuesta:

- a. En todos los casos los alimentos proveídos por la administración penitenciaria cumplen con los requisitos establecidos por la normatividad internacional (2).
- b. En casos aislados los alimentos proveídos por la administración penitenciaria incumplen con los requisitos establecidos por la normatividad internacional (1).
- c. Frecuentemente los alimentos proveídos por la administración penitenciaria incumplen con los requisitos establecidos por la normatividad internacional (1).

Nota: Los requisitos establecidos por la normatividad internacional son: i. buena calidad, ii. bien preparados y iii. bien servidos.

#### **4.b.1.2 Cantidad de alimentos**

Lo que NU menciona es que el valor nutricional debe ser suficiente por un lado para el mantenimiento de la salud y por otro para el de sus fuerzas. Es decir, no sólo debe ser suficiente en cuanto a la cantidad, sino que debe de cumplir con los requerimientos nutricionales específicos.

Por lo que se refiere a los horarios en los que se deben servir las comidas, se establece que debe ser en las horas acostumbradas, esto quiere decir que se deberán homologar

---

<sup>331</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 72.

los horarios con los de la sociedad en general. Existen países que tienen desayuno ligero, luego un aperitivo a media mañana y luego la comida fuerte a media tarde, otros en los que la comida fuerte es a las 14-15 horas, etc. Lo importante es que los horarios sean lo más parecido a la vida en el exterior y que las comidas se proporcionen a intervalos regulares a lo largo del día.

Esto último se aplica en particular al periodo comprendido entre la última comida del día y la primera del día siguiente; NU establece que no deberán de pasar más de 15 horas entre la comida de la tarde y la de la mañana<sup>332</sup>, en el mismo sentido el CEPT ha sugerido que proporcionar la última comida a las 16:00 horas sin nada que comer o beber hasta la mañana siguiente es inapropiado<sup>333</sup>.

En cuanto a la cantidad de alimentos, es importante tomar en cuenta requerimientos especiales de algunas personas como mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, o personas con alguna enfermedad.

Por lo anterior se propone la siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. En todos los casos la administración provee los alimentos y bebidas con el adecuado valor nutricional así como raciones suficientes y en horarios similares a los de la sociedad (2).
- b. En casos aislados la administración no provee los alimentos y bebidas con el adecuado valor nutricional así como raciones suficientes y en horarios similares a los de la sociedad (1).
- c. Frecuentemente la administración no provee alimentos y bebidas con el adecuado valor nutricional así como raciones suficientes y en horarios similares a los de la sociedad (0).

#### **4.b.2 Instalaciones**

Cuando se evalúan las instalaciones de una prisión, debe considerarse que las personas privadas de libertad pasan todo el día y toda la noche dentro de los espacios del centro, por lo que no sólo es necesario evaluar el dormitorio, sino todas las áreas e instalaciones

---

<sup>332</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of International Standards relating to Pretrial Detention. Professional Training Series No.3», 30.

<sup>333</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación de derechos humanos para funcionarios de prisiones*, 60.

requeridas para poder desarrollar actividades laborales, educativas, deportivas, familiares, recreativas, etc.

Las RMTR (9.1 y 9.2) establecen que las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno, no deberán ser ocupados por más que un solo recluso y que cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones. Por la noche, estarán sometidos a una vigilancia regular, adaptada al tipo de establecimiento de que se trate.

Como puede observarse lo que NU indica es que siempre deberán existir celdas individuales para pernoctar y que en el caso de que existan dormitorios comunes, la selección de internos que lo habitarán, deberá de ser muy cuidadosa.

Con relación a esto, el ICPS establece que la cultura de cada lugar puede influir en la manera de juzgar la privacidad y el aislamiento ya que culturas como las europeas o norteamericana, los reclusos prefieren dormir en celdas unitarias, sin embargo, en otros países esto es considerado como segregación o castigo.

Coincidente con esto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, establece que la experiencia ha demostrado que no es necesariamente indeseable prohibir que dos presos ocupen una celda individual, siempre que su espacio, ventilación, muebles, instalación sanitaria, etc. sean adecuadas<sup>334</sup>.

Por lo anterior, el hecho de que cuenten con una celda individual no será evaluado en el presente indicador, sino que cuenten con el suficiente espacio y condiciones dignas para el descanso (cama, ropa de cama, ventilación, iluminación, etc.).

El presente subtema se divide en alojamiento, áreas de recreación y deporte, áreas de visita familiar e íntima, áreas laborales, condiciones materiales, limpieza y mantenimiento así como sobrepoblación y hacinamiento.

#### **4.b.2.1 Tamaño de celdas**

En el presente subindicador, se evalúa el tamaño de las celdas, considerando éstos como

---

<sup>334</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 62.

el espacio donde pasan la noche las personas privadas de la libertad.

NU ha señalado que según los estándares internacionales aceptados, el espacio por cada interno debe ser de 18 m<sup>2</sup>, sin tomar en cuenta áreas comunes y baños<sup>335</sup>, lo que significa que estos 18 m corresponden únicamente al espacio destinado para dormir. El Consejo de Europa a través del CEPT y de las penas o tratos inadecuados o degradantes, así como el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC por sus siglas en inglés)<sup>336</sup>, han sido más específicos en este tema estableciendo las siguientes medidas:

- mínimo para cada interno en celdas individuales: 6 m<sup>2</sup> (CEPT)/ 5.4 m<sup>2</sup> (ICRC)
- 3.4 m<sup>2</sup> extras por cada interno en celdas comunitarias (ICRC)
- 5 internos en el mismo espacio: 21 m<sup>2</sup>(CEPT)
- 6 internos en el mismo espacio: 35 m<sup>2</sup>(CEPT)
- 12 internos en el mismo espacio: 60 m<sup>2</sup>(CEPT)

De igual forma, establece que los dormitorios colectivos no son satisfactorios, estén o no sobrepoblados; se consideran colectivos a partir de 13 internos. (CEPT)

El CE es omiso al señalar las medidas de las celdas de 2-4 internos, por lo que por lo establecido por ambos organismos, así como de 7-11 internos y la forma de calcular el espacio por interno varía de acuerdo al número de internos. Por lo anterior, se considera que la forma más práctica y adecuada para poder evaluar el espacio necesario por interno es el establecido por la ICRC, la cual se basa en un mínimo de 5,4m<sup>2</sup> por interno en celda unitaria y posteriormente se va sumando 3,4m<sup>2</sup> por cada interno extra (2 internos 8,8m<sup>2</sup> · 3 internos-12,2m<sup>2</sup>, 4 internos-15,6m<sup>2</sup>, y así sucesivamente). De igual forma se considerará tal como lo establece el CE que las celdas comunitarias no podrán alojar a más de 12 internos.

Por lo establecido anteriormente, se proponen las siguientes formas de medición

Escala de medición propuesta:

- a. En todos los casos, las celdas destinadas para que los presos pasen la noche cumplen con los requerimientos de tamaño. (2)
- b. En casos aislados las celdas destinadas para que los presos pasen la noche no cumplen con los requerimientos de tamaño. (1)

---

<sup>335</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:14.

<sup>336</sup> International Committee of the Red Cross, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons*, 20.

- c. Frecuentemente las celdas destinadas para que los presos pasen la noche no cumplen con los requerimientos de tamaño. (0)

Nota: Los requerimientos de tamaño son: 5,4m<sup>2</sup> por interno en celda unitaria y posteriormente sumar 3,4m<sup>2</sup> por cada interno extra (2 internos 8,8m<sup>2</sup>, 3 internos-12,2m<sup>2</sup>, 4 internos-15,6m<sup>2</sup>, y así sucesivamente). Cuando las celdas alojen más de 12 internos se considerará como no cumplimentado.

#### **4.b.2.2 Iluminación/ventilación/clima**

Las RMTR (10 ) y las RPE (18.1) establecen que los locales destinados a los reclusos y especialmente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación.

La normatividad es más específica a señalar que en todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar, tendrá que:

Iluminación: -ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural

-la luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista.

Ventilación: -las celdas deberán estar dispuestas de manera que entre aire fresco, haya o no ventilación artificial.

Calefacción: -todas las celdas deberán estar debidamente caldeadas para proporcionar una temperatura adecuada y para hacer frente a las condiciones invernales<sup>337</sup>.

Con lo establecido anteriormente, se proponen los siguientes parámetros. Escala de evaluación propuesta :

- a. Las celdas cumplen con todos los requisitos de iluminación, ventilación y calefacción establecidos por la normatividad internacional. (2).
- b. Existen casos aislados en los que las celdas incumplen con todos los requisitos de iluminación, ventilación y calefacción, establecidos por la normatividad internacional (1).

---

<sup>337</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación de derechos humanos para funcionarios de prisiones*, 55.

- c. Frecuentemente las celdas incumplen con los requisitos de iluminación, ventilación y calefacción, establecidos por la normatividad internacional (0).

Nota: Para establecer que la iluminación es la adecuada se deben de cumplir con las 2 descripciones anteriormente descritas, así como 1 para la ventilación y 1 para la calefacción. Si el clima no requiere de calefacción se dará por cumplimentado dicho requerimiento.

#### **4.b.2.3 Cama y ropa de cama**

Según NU (RMTR 19), cada recluso dispondrá de conformidad con los usos locales o nacionales de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza.

Es importante hacer la aclaración que como lo menciona la norma, el tipo de cama individual que se le debe brindar al recluso, debe de ser igual al que comúnmente se utiliza en la zona en la que se encuentra la prisión; en algunos países se duerme en camas con patas, en otros directamente sobre una alfombra o sobre un colchón en el suelo. Lo indispensable como el ICPS lo menciona es que cada recluso debe tener su propia cama o colchón, ropa de cama limpia y un espacio propio para dormir<sup>338</sup>.

Por lo antes mencionado, se proponen los siguientes parámetros. Escala de evaluación propuesta:

- a. Los reclusos cuentan con una cama individual propia y con ropa de cama (2).
- b. Existen casos aislados en los que los reclusos no cuentan con una cama individual propia ni con ropa de cama (1).
- c. Frecuentemente los reclusos no cuentan con una cama individual propia ni con ropa de cama (0).

Nota: El concepto de cama se apegará al tipo de cama que se utiliza en la región que se está evaluando (levantada del suelo, sobre el suelo, sobre alfombra, etc.)

#### **4.b.2.4 Baños**

En cuanto a los baños, las RMTR (12 y 13) establecen que: “12. Las instalaciones

---

<sup>338</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 42.

sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente. 13. Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado.”

Por otro lado los PBPPPPLA (XII, pto. 2) establecen que las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones higiénicas y suficientes.

De acuerdo a las normas anteriores, cada recluso tiene el derecho de que cada vez que lo requiera, utilizar las instalaciones sanitarias (W.C.) para satisfacer sus necesidades de forma aseada y decente.

Para cumplir con lo anterior, es necesario que las instalaciones sean: i. accesibles en todo momento: existen lugares en los que los baños se encuentran fuera de las celdas y por la noche son encerrados por lo que no pueden ir al baño si lo necesitan. Los reclusos deben tener acceso irrestricto a instalaciones de aseo e higiene y lo anterior no debe depender de la disponibilidad de un guardia para abrir la puerta o llevar al preso al baño. ii. Decentes: que las instalaciones procuren en todo momento la dignidad de la persona. Las disposiciones estarán pensadas para evitar humillar a los reclusos, como por ejemplo ducharse en público. iii. Limpias: la administración tiene la obligación de suministrar agua y los artículos necesarios para la limpieza. iv. Ducha semanal: NU menciona que por lo menos una vez a la semana pueda cada recluso tomar una ducha en clima templado.

Con base en lo anteriormente descrito, se propone la siguiente escala de evaluación.

Escala de evaluación propuesta:

- a. Las instalaciones sanitarias cumplen con los requerimientos especificados por el derecho internacional (2)
- b. En casos aislados las instalaciones sanitarias incumplen con los requerimientos especificados por el derecho internacional (1)
- c. Frecuentemente las instalaciones sanitarias incumplen con los requerimientos especificados por el derecho internacional (0).

Nota: Los requerimientos especificados por el derecho internacional, son los expresados

con anterioridad en los numerales i-iv.

#### **4.b.2.5 Mantenimiento y limpieza<sup>339</sup>**

Cuando el estado priva a una persona de libertad, está obligado a tratarla humanamente y con absoluto respeto a su dignidad. Según el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México, este postulado garantiza un nivel mínimo de bienestar respecto a las condiciones de alojamiento con las que deben contar las instituciones donde se les detiene legalmente.

Coincidente con lo anterior, el principio 6 del CPBPPSDP establece que ninguna persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será sometida a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En muchas prisiones el estado material tanto de las instalaciones como del equipo existente así como la limpieza, son tan deficientes que podrían constituir un trato inhumano o degradante; techos cayéndose, puertas y ventanas rotas, suciedad extrema en paredes y pisos, plagas de insectos, fierros oxidados, ratas y fauna nociva, son algunas de las características que podrían constituir un trato inhumano y degradante.

En cuanto a esto, NU establece que todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios. Es por ello que todos los lugares en los que los internos pasan tiempo, deben tener el mantenimiento adecuado y encontrarse limpios, esto incluye no sólo sus celdas o dormitorios, sino también áreas escolares, deportivas, recreativas, laborales, familiares, médicas, técnicas, de visita, locutorios, patios y jardines, sanitarios, sólo por mencionar algunos.

Filtraciones y fugas de agua, moho en paredes y techos, mal estado del mobiliario, falta de agua corriente, falta de pintura, humedades, fauna nociva, inadecuado funcionamiento de las instalaciones, son sólo muestras de un incorrecto mantenimiento y limpieza; sin embargo, pueden existir un sinnúmero más de ejemplos.

- a. Las instalaciones se encuentran en adecuadas condiciones de mantenimiento y limpieza (2).

---

<sup>339</sup> RMTR 14

- b. En casos aislados las instalaciones incumplen con las condiciones de mantenimiento y limpieza (1).
- c. Frecuentemente las instalaciones incumplen con las condiciones de mantenimiento y limpieza (0).

#### **4.b.2.6 Suficiencia (sobrepoblación)<sup>340</sup>**

NU establece que es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de 500. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible. Por el contrario, no convendrá mantener establecimientos que resulten demasiado pequeños para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado.

Como puede observarse, las prisiones no deben tener internos a muchas personas privadas de la libertad porque esto impediría el tratamiento para la reintegración social, objetivo fundamental de la pena de prisión; de igual forma tampoco deben de ser muy pequeños.

Sin embargo, la necesidad de contar con prisiones grandes o pequeñas varía de acuerdo al lugar, a la población total de ese lugar, a la cantidad de personas privadas de la libertad, a la infraestructura con la que se cuente, a los recursos disponibles, etc. Por lo que aún y cuando NU menciona que en algunos países los centros no deberían de pasar los 500 internos, esto no puede aplicarse como regla general, de lo contrario, un sistema como el de Estados Unidos, requeriría más de 4.443 instituciones cerradas para albergar a las más de 2.200.000 personas privadas de la libertad.

Por lo anterior, no se considerará el tamaño de los centros de detención e internamiento como factor clave de evaluación pero si se evaluará si existe sobrepoblación y/o hacinamiento.

La sobrepoblación carcelaria es definida como: la situación en que la densidad

---

<sup>340</sup> RMTR 63.3, PBPPPPLA, XVII

penitenciaria es mayor que 100, porque hay más personas presas que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema<sup>341</sup>. Por su parte, la densidad penitenciaria es la relación numérica entre la capacidad de una prisión y el número de personas alojadas en él, que resulta de la fórmula: número de personas alojadas/números cupos disponibles x 100.

Por lo que corresponde al hacinamiento, el ILANUD, lo ha homologado al concepto de sobrepoblación crítica. La sobrepoblación crítica ha sido definida por el *European Committee on Crime Problems* (Comité Europeo para los Problemas Criminales) como toda densidad penitenciaria igual o mayor a 120<sup>342</sup>

Cada centro de detención tiene establecida una capacidad instalada, la cual debe ir acorde al espacio requerido así como a las necesidades para vivir de forma digna. Según la CIDH, la ocupación del establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante. La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecidas.

En el mismo sentido la CoIDH establece que la detención en condiciones de hacinamiento constituye una violación a la integridad personal. La sobrepoblación y el hacinamiento son dos problemas graves que conllevan muchas otras complicaciones que generalmente acaban en mayores violaciones de derechos humanos.

Coincidente con lo anterior, la UNODC, establece que el hacinamiento conduce al deterioro de las condiciones de la prisión, genera violencia en las cárceles, la propagación de muchas enfermedades (en especial aquellas de transmisión sexual) y provoca múltiples violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad<sup>343</sup>. En general, las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos las herramientas necesarias para cumplir con su resocialización, impidiéndoles un tratamiento individualizado.

---

<sup>341</sup> Carranza, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: como implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, 61.

<sup>342</sup> European Committee on Crime Problems, *Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. 1999*, cdpc plenary/docs 1999/18F, Add I-Rec CP Surpeuplement:43.

<sup>343</sup> UNODC, *Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano*, Opinión Técnica Consultiva ex officio No. 006/2013:8.

Por todo lo descrito con anterioridad, se propone la siguiente escala de evaluación.

Escala de evaluación propuesta:

- a. En los últimos diez años, el promedio de la densidad penitenciaria ha sido menor o igual que 100 (3).
- b. En los últimos diez años, el promedio de la densidad penitenciaria ha sido igual o mayor que 100 pero menor que 120 (2).
- c. En los últimos diez años, el promedio de la densidad penitenciaria ha sido igual o mayor que 120 pero menor que 140 (1).
- d. En los últimos diez años, el promedio de la densidad penitenciaria ha sido igual o mayor que 140 (0).

Nota: Se establecieron los parámetros de densidad penitenciaria basados en lo dictaminado por la ILANUD; en el inciso a. no existe sobrepoblación, en el b. hay una sobrepoblación pero ésta no llega a ser crítica, en los incisos c, d y e hay una sobrepoblación crítica, aumentando de 20 en 20.

Por lo que corresponde a las demás instalaciones como áreas de recreación y deporte, áreas laborales y educativas, de visita familiar y conyugal, etc. se considera que la suficiencia así como las óptimas condiciones de cada una de ellas se ven reflejadas en la calidad del servicio que se ofrece, es por ello que no se consideran como un indicador aparte.

#### **4.b.3 Vestido<sup>344</sup>**

El derecho internacional dicta que todo recluso a quien no se le permita vestir sus propias prendas recibirá las apropiadas para el clima y suficientes para que se mantenga en buena salud, dichas prendas no deberán ser en modo alguno ni degradantes ni humillantes. Todas las prendas deberán estar limpias y mantenidas en buen estado. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para mantener la higiene.

Según la normatividad, no existe motivación alguna por la cual deba ser obligatorio el uso del uniforme penitenciario, sin embargo, tampoco se considera violatorio la norma del uso de uniforme, siempre y cuando éste no sea degradante ni humillante, vaya acorde al clima del lugar en cuestión y sea de la talla necesaria.

---

<sup>344</sup> RMTR 17.1, 17.2

Por otro lado, según el ICPS, la vestimenta puede reforzar el sentimiento de identidad individual pues constituye una asociación con la vida en el exterior, por lo que cuando el uso del uniforme no es obligatorio los reclusos pueden reforzar ese sentimiento.

De acuerdo a lo establecido anteriormente, se dispone de la siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. En el caso de uso de uniforme obligatorio, éste cumple con los requerimientos internacionales en todos los casos (2).
- b. En casos aislados cuando existe uniforme obligatorio, éste incumple con los requerimientos internacionales en la mayoría de los casos (1).
- c. Frecuentemente cuando existe uniforme obligatorio, éste incumple con los requerimientos internacionales en pocos casos (0)

Nota: Los requerimientos de uniforme son los siguientes: i. no es degradante ni humillante, ii. va acorde al clima de la prisión y es suficiente para mantener la salud, iii. está limpio y en buen estado.

Si el uniforme no es obligatorio y los reclusos portan sus propias prendas, se evaluarán las características de dichas prendas de forma homóloga.

#### **4.b.4 Separación y clasificación por categorías<sup>345</sup>**

Según NU, la clasificación tiene entre sus fines:

- Separar a los reclusos que, por su pasado criminal o su mala disposición, ejercerían una influencia nociva sobre los compañeros de detención,
- repartir a los reclusos en grupo a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social.

Como se puede observar ambos fines de la clasificación y por lo tanto de la separación, tienen como objetivo último, promover la readaptación social, que como ya se ha mencionado constituye el fin principal de la pena de prisión. Por tal motivo la separación nunca debe ser motivo de discriminación, etiquetación o segregación.

Para poder lograr una adecuada separación, es necesaria la participación de un equipo interdisciplinario (criminólogos, pedagogos, psicólogos, médicos, etc.) así como de las instalaciones necesarias.

---

<sup>345</sup> RMTR 8, 67, 68 y PBPPPPLA XIX

La separación debe ser por: i. sexo (hombres y mujeres deben ser alojados de forma completamente separada), ii. edad (los jóvenes, adultos y adultos mayores deberán estar separados), iii. antecedentes, iv. motivos/razón de su detención (los detenidos por razones civiles y por razones penales deberán estar separados) , v. trato que corresponda aplicarles, vi. necesidades especiales de atención (protección de la vida e integridad, discapacidad física, problemas con la población, u otros problemas). De igual forma deberán estar separados las personas sin condena de aquellas que ya tienen sentencia. Por otro lado los solicitantes de asilo o refugio y las personas detenidas por causas de migración no deberán nunca ser alojados en lugares comunes con personas condenadas por infracciones penales.

Expuesto lo anterior, se propone la siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. La clasificación y separación de las personas privadas de la libertad cumple con los requerimientos internacionales en todos los casos (2).
- b. En casos aislados la clasificación y separación de las personas privadas de la libertad incumple con alguno de los requerimientos internacionales (1).
- c. Frecuentemente, la clasificación y separación de las personas privadas de la libertad incumple con alguno de los requerimientos internacionales (0).

Nota: Los requerimientos internacionales son los enlistados anteriormente de i-vi. La separación entre procesados y condenados se evalúa en el subindicador 1.a.1.2.

#### **IV.3 DERECHO A LA SALUD<sup>346</sup> (4.C)**

En el contexto internacional, la DUDH (art. 25.1), el PIDESC (art. 12), el CDFUE (art. 35), el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10) reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Las personas privadas de la libertad tienen derecho a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica, por lo tanto el estado deberá garantizar que los servicios de salud de las instituciones penitenciarias funcionen en estrecha coordinación con el sistema de salud pública, de manera que las políticas y

---

<sup>346</sup> RMTR 22-25 y 62, PBTR 9, CPBPPSDP 24.

prácticas de salud pública sean incorporadas en los lugares de privación de libertad.

Es decir el sistema de salud debe ser igual al que hay en la sociedad en la que se encuentre la prisión; pero ¿qué pasa entonces cuando el primero de ellos es deficiente? Ni las RMTR ni ninguna otra reglamentación aceptan que el cuidado de la salud en las instituciones penales sea deficiente cuando lo sea así en la comunidad. “La responsabilidad del estado es incluso mayor ya que la situación de encarcelamiento en mayor o menor medida es dañina para la salud física y mental de las personas<sup>347</sup>”.

Como el ICPS lo menciona, los reclusos suelen llegar a prisión con problemas de salud preexistentes ya que a menudo muchos de ellos proceden de los segmentos más pobres de la sociedad. Aunado a lo anterior, las prisiones por el hacinamiento y el encierro que representan, aumentan los factores de riesgo para el contagio de las enfermedades, de igual forma el debilitamiento de los internos debido al encierro incide en una mayor probabilidad de enfermarse, así como un cúmulo de factores de riesgo que pueden incidir para la comisión de suicidio.

Es por ello que las administraciones de la prisión deberán poner especial atención y esfuerzo en respetar y garantizar el derecho a la salud de todos los presos, eliminando así cualquier diferencia de trato y tratamiento con respecto a las personas en libertad: “el personal de salud tiene el deber de brindar protección a la salud física y mental de dichas personas y de tratar sus enfermedades al mismo nivel de calidad que brindan a las personas que no están presas o detenidas<sup>348</sup>”.

De igual forma el derecho a la salud deberá estar orientado a que los internos puedan cumplir con el objetivo de la pena de prisión, ser readaptados y reinsertados en sociedad, por lo que deberá aplicarse cualquier tratamiento médico, quirúrgico y psiquiátrico que se juzgue necesario para cumplir con ese fin.

El presente indicador se divide para su evaluación en servicios médicos (gratuidad, prontitud y accesibilidad, especialización, medicamentos, instalaciones y equipos así

---

<sup>347</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 76.

<sup>348</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, 1977. Res 663C (XXIV), 2076 (LXII)*, 62.

como atención hospitalaria) así como los medios necesarios para que los presos realicen actividad física.

**Tabla 24. Gestión penitenciaria. Salud**

<b>4. Gestión penitenciaria</b>	<b>4.c Salud</b>	<b>4.c.1 Servicios médicos</b>	<b>4.c.1.1 Gratuidad</b>
			4.c.1.2 Prontitud y accesibilidad
			4.c.1.3 Especialidades
			4.c.1.4 Atención hospitalaria
			4.c.1.5 Instalaciones, equipo y medicamentos
		<b>4.c.2 Actividad física</b>	

#### **4.c.1 Servicios médicos**

La existencia y suficiencia de personal médico, ya se evalúa en el indicador 4.a.4

##### **4.c.1.1 Gratuidad**

Según el principio 24 del CPBPPSDP, la atención médica así como el tratamiento deberán ser gratuitos. El estado como ya se mencionó anteriormente, está obligado a proporcionar la misma asistencia a que si el paciente no fuera un recluso. En las jurisdicciones en las que la prestación gratuita de tratamiento médico a la sociedad civil es limitada, según el ICPS, se requiere de atención especial hacia los internos.

- a. La atención médica y el tratamiento son gratuitos para todas las personas privadas de libertad (3).
- b. En ocasiones aisladas la atención médica y el tratamiento no son gratuitos para las personas privadas de libertad (2).
- c. Con frecuencia la atención médica y el tratamiento no son gratuitos las personas privadas de libertad (1).
- d. En ningún caso la atención médica y el tratamiento son gratuitos para las personas privadas de libertad (0).

##### **4.c.1.2 Prontitud y accesibilidad<sup>349</sup>**

Dentro de prisión, la deambulacion física por las diferentes áreas puede verse restringida por motivos de seguridad, clasificación y separación, así como por el orden establecido en cada institución. Lo anterior junto con la corrupción y las deficiencias en el servicio médico, provoca que los reclusos se enfrenten a obstáculos para poder acceder a la atención requerida. Es por ello que según NU, el médico deberá visitar diariamente a todos los reclusos enfermos, a todos los que se quejen de estar enfermos y

<sup>349</sup> CPBPPSDP 24,

a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención.

La normatividad internacional establece que toda persona detenida tendrá un examen médico apropiado con el menor retraso posible después de su ingreso y posteriormente recibirán la atención y el tratamiento médico cada vez que sea necesario.

De igual forma, como ya se mencionó, se les debe brindar la misma calidad sanitaria que a los demás ciudadanos, por lo que cualquier retraso o dilación injustificada en la atención o tratamiento, será inaceptable.

En múltiples ocasiones las personas privadas de libertad pueden pretender estar enfermos y abusar de los servicios médicos, sin embargo, es el médico el único que puede juzgar lo anterior. Para evitar dilaciones y malos entendidos se deben de hacer por escrito las peticiones en un formulario simple o en un libro especial, aunque siempre considerando que el acceso a los servicios médicos no debe ser administrativamente complicado.<sup>350</sup>

Por tal motivo el presente subindicador se evalúa de la siguiente manera. Escala de evaluación propuesta:

- a. Las personas privadas de libertad reciben siempre la atención y el tratamiento médico cada vez que es necesario, de forma oportuna y pronta (2).
- b. En ocasiones aisladas las personas privadas de libertad no reciben la mayoría de las veces, la atención y el tratamiento médico cada vez que es necesario, de forma oportuna y pronta (1).
- c. La mayoría de las veces las personas privadas de libertad no reciben, en pocas ocasiones, la atención y el tratamiento médico de forma oportuna y pronta (0).

#### **4.c.1.3 Especialidades<sup>351</sup>**

De acuerdo al tipo de institución del que se trate, se podrá o no contar con diferentes especialidades médicas; habrá prisiones que cuenten con hospitales dentro de sus instituciones, mientras que otras sólo contarán con los servicios generales y trasladarán

---

<sup>350</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 83.

<sup>351</sup> RMTR 22 y 25

a los internos a hospitales civiles o a establecimientos penitenciarios especializados. De acuerdo a lo dictaminado por las RMTR se exige que como mínimo se cuente con: i. medicina general, ii. odontología y iii. psiquiatría.

El ICPS establece que la atención médica general debe contar como mínimo con<sup>352</sup>:i. examen médico inicial en el momento de ingreso a prisión, ii. consultas médicas periódicas, iii. tratamiento de urgencia, iv. cualquier dieta especial que se considere médicamente necesaria, v. instalaciones debidamente equipadas para las consultas y el tratamiento de los reclusos, v. una cantidad suficiente de medicamentos adecuados, dispensados por farmacéuticos calificados e vi. instalaciones de fisioterapia y rehabilitación. De acuerdo a lo anterior se establece la siguiente evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. La atención médica penitenciaria cuenta con los servicios establecidos por el derecho internacional (2).
- b. En casos aislados, la atención médica penitenciaria no cuenta con alguno de los servicios establecidos por el derecho internacional (1).
- c. Con frecuencia, la atención médica penitenciaria no cuenta con alguno de los servicios establecidos por el derecho internacional (0).

Nota: Los tres servicios médicos lo comprenden: i. medicina general, ii. odontología y iii. psiquiatría. Para establecer que se brinda una medicina general, es necesario que se cuente con: i. consultas médicas periódicas, ii. tratamiento de urgencia y iii. cualquier dieta especial que se considere médicamente necesaria. Por lo que corresponde al examen médico inicial, dicho subindicador es evaluado en el 4.a.1.3; para evitar duplicidad de evaluaciones no se toma en cuenta en el presente. Lo correspondiente a instalaciones, equipo y medicamentos se evaluará en el subindicador 4.c.1.5.

#### **4.c.1.4 Atención hospitalaria**

Contar únicamente con los servicios mínimos no exime en forma alguna de proporcionar a los reclusos de atención especializada así como de atención hospitalaria. Coincidente con lo anterior, las RMTR establecen que: “se dispondrá el traslado de los enfermos cuyo estado requiera de cuidados especiales a establecimientos penitenciarios

---

<sup>352</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 49.

especializados o a hospitales civiles”.

Las instituciones penitenciarias no tienen la obligación de contar con hospitales dentro de sus instalaciones, ni de tener el servicio de todas las especialidades necesarias, sin embargo, deben cubrir el derecho amplio a la salud de todos los reclusos, por lo que de requerirlo, deberán trasladarlos y efectuar todas las gestiones necesarias para que se les atienda de forma correcta, pronta y gratuita, sin discriminación alguna por su condición de reclusos.

De tal forma que la valoración se puede realizar de la siguiente manera. Escala de evaluación propuesta:

- a. Las personas privadas de la libertad siempre son trasladadas a hospitales civiles o establecimientos especializados ya sea para cuidados especiales o/y atención hospitalaria (2).
- b. En ocasiones aisladas las personas privadas de la libertad no son trasladadas a hospitales civiles o establecimientos especializados ya sea para cuidados especiales o/y atención hospitalaria (1).
- c. Frecuentemente las personas privadas de la libertad no son trasladadas a hospitales civiles o establecimientos especializados ya sea para cuidados especiales o/y atención hospitalaria (0).

Nota: Si los centros penitenciarios cuentan con hospitales dentro de los mismos, se dará como cumplimentado y se evaluará con la nota máxima.

#### **4.c.1.5 Instalaciones, equipo y medicamentos<sup>353</sup>**

Recordando lo que el ICPS establece como servicios médicos mínimos con los que debe de contar una prisión: i. instalaciones debidamente equipadas para las consultas y el tratamiento de los reclusos, ii. una cantidad suficiente de medicamentos adecuados, dispensados por farmacéuticos calificados e iii. instalaciones de fisioterapia y rehabilitación.

NU establece que cuando el establecimiento disponga de servicios internos de hospital, éstos estarán provistos del material, instrumental y de los productos farmacéuticos

---

<sup>353</sup> RMTR 22, 62

necesarios para proporcionar a los reclusos enfermos los cuidados y el tratamiento adecuados.

Por lo anterior se deduce que los establecimientos penitenciarios deben de contar como mínimo con: i. instalaciones (espacio físico, camilla, silla, escritorio), ii. equipo (ordenador o fichero, báscula, termómetro, estetoscopio, otoscopio, oftalmoscopio, depresores linguales, lupa, esfigmomanómetro, hilos de sutura, agujas, algodón, vendas, gasas, cinta adhesiva, instrumental, entre otros) y iii. medicamentos (anestésicos locales, analgésicos, antibióticos, ansiolíticos, antidepresivos, desinfectantes, entre otros).

Tanto las instalaciones como el equipo se deben encontrar en buen estado físico y los medicamentos deben tener los requerimientos de calidad y ser guardados en lugares destinados para ello. En cuanto a los medicamentos, según NU adquieren en la cárcel un valor excepcional; se convierten en elementos esenciales de primer orden para sostener en los presos un nivel de vida acorde a su condición humana. Por lo tanto sino hay posibilidad de obtener los medicamentos ya sea por carencia o por negligencia, de nada sirve la atención médica general o especializada.

Por lo anterior se proponen los siguientes parámetros de medición. Escala de evaluación propuesta:

- a. Los centros penitenciarios cuentan con las instalaciones, el equipo y los medicamentos para cubrir las necesidades médicas de las personas privadas de la libertad (2).
- b. En ocasiones aisladas los centros penitenciarios no cuentan con las instalaciones, el equipo y los medicamentos para cubrir las necesidades médicas de las personas privadas de la libertad (1).
- c. Frecuentemente los centros penitenciarios no cuentan con las instalaciones, el equipo y los medicamentos para cubrir las necesidades médicas de las personas privadas de la libertad (0).

Nota: las listas de instalaciones, equipo y medicamentos son orientativas mas no exhaustivas, por lo que pueden existir ítems que no estén nombrados y ello no quiere decir que no sean necesarios.

#### **4.c.2 Actividad física<sup>354</sup>**

El disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental es un derecho humano establecido en el PIDCP. Para lo anterior, es necesario además de toda la asistencia sanitaria requerida, que todos los presos tengan acceso a instalaciones para el esparcimiento así como una adecuada cultura y educación en la salud física.

El estado de salud tanto físico como mental de todo ser humano influye en la forma en que vive, trabaja y se comporta; el tener la posibilidad de estar al aire libre, ofrece a los internos en reclusión un momento de esparcimiento y catarsis, fundamental para la sanidad mental y física. Muchos internos, encuentran en el ejercicio una vía legal y adecuada para sacar sus frustraciones y para dominar su carácter.

NU establece que el recluso que no se ocupe al aire libre, deberá disponer, si el tiempo lo permite, de una hora al día por lo menos de ejercicio físico adecuado al aire libre. Esta disposición no hace diferencia entre reclusos, por lo que todos sin excepciones tienen este derecho, sin importar si se encuentran en aislamiento, en celdas de castigo o en el corredor de la muerte.

El ICPS establece que los pequeños patios vallados con gran población de reclusos, no satisface la obligación de permitir a los reclusos hacer ejercicio al aire libre<sup>355</sup>.

Es cuanto a la educación física, es importante que se motive y guíe a los internos para que realicen ejercicio y puedan mejorar su salud física y mental. Según NU se puede disponer de un pequeño número de personas que sea entrenadores físicos calificados y organicen actividades al aire libre para los reclusos.

De igual forma, se pueden organizar torneos y campeonatos de diferentes disciplinas como básquetbol, fútbol, artes marciales y todas aquellas que se puedan realizar dependiendo de las características de la población y de la institución. Asimismo puede existir un trabajo interdisciplinario entre el personal médico, psicólogos, trabajadores sociales para establecer planes individualizados de ejercicio de acuerdo al tratamiento individualizado.

---

<sup>354</sup> RMTR 21.1

<sup>355</sup> Carranza, *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria*, 24.

Sin embargo, lo que se puede evaluar por ser lo único dispuesto en las normas internacionales es lo relacionado a la hora con la que deben de disponer todos los internos para realizar actividad física. Es por ello que la valoración quedaría de la siguiente manera. Escala de evaluación propuesta:

- a. Todas las personas privadas de libertad disponen de por lo menos una hora al día de ejercicio físico en instalaciones al aire libre, destinadas para ello (2).
- b. Existen grupos de personas privadas de libertad que por razones de seguridad, delitos cometidos, sentencias, etc. no disponen de una hora al día para el ejercicio físico en instalaciones al aire libre, destinadas para ello (1).
- c. Las personas privadas de libertad no disponen de por lo menos una hora al día de ejercicio físico en instalaciones al aire libre, destinadas para ello (0).

Nota: Lo relacionado a la educación física y a los planes individualizados se evaluará en lo concerniente al tratamiento individualizado.

#### **IV.4 CONTACTO CON EL MUNDO EXTERIOR (4.D)**

Considerando que el objetivo de la pena de prisión es la rehabilitación y la reinserción social, el contacto con el mundo exterior se vuelve base fundamental para la consecución de dicho objetivo, principalmente el contacto con la familia.

Según el artículo 23 del PIDCP, la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del estado. Este derecho no se pierde ni debe ser vulnerado por la condición de privación de libertad, más aún, el estado tiene la obligación de proteger a la familia de los reclusos así como fomentar los lazos que existen entre ellos. Asimismo las RMTR (61) establecen que en el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella.

Es necesario que la administración penitenciaria tome todas las medidas necesarias para poder respetar el derecho consagrado en el artículo 23 del PIDCP; por ejemplo la cercanía de la residencia de los familiares con respecto al centro de reclusión, el trato que se les da a los familiares cuando acuden a visitar a su familiar, los espacios destinados para las visitas, llamadas telefónicas, entre otros.

De igual forma son importantes otras formas de contacto con el mundo exterior como la correspondencia, el acceso a los medios de comunicación y material de lectura así como visitas de personas distintas a los familiares como amigos, ministros de culto religioso, personal consular, personal de organizaciones civiles y de defensores de DD.HH. así como voluntarios en general.

Si existe un aislamiento total de las personas privadas de libertad con respecto al mundo exterior se dificulta la consecución de la reinserción social, ya que el preso pierde todo conocimiento y contacto con la sociedad a la que pertenecerá en el futuro.

Por tanto, este indicador se dividirá en los siguientes subindicadores: visitas (familiares, íntimas, otros tipo de visitas y trato a las visitas), correspondencia y acceso a medios de comunicación.

**Tabla 25. Gestión penitenciaria. Contacto con el exterior**

<b>Gestión penitenciaria</b>	<b>4.d Contacto con el exterior</b>	<b>4.d.1 Visitas</b>	<b>4.d.1.1 Visita familiar</b>
			4.d.1.2 Visita íntima
		4.d.2 Medios de comunicación	4.d.1.3 Trato a los visitantes
			4.d.3 Correspondencia

#### **4.d.1 Visitas**

##### **4.d.1.1 Visita Familiar<sup>356</sup>**

Con relación al contacto familiar y a las visitas de las personas privadas de libertad, el derecho internacional establece que:

- Las personas privadas de libertad, tendrán derecho a mantener contacto personal y directo, con sus familiares, representantes legales, y con otras personas, especialmente con sus padres, hijos e hijas, y con sus respectivas parejas.
- Toda persona detenida tiene derecho de notificarle a su familiar o a la persona que el decida sobre su detención, con independencia de la comunicación que tenga con su abogado
- Los reclusos están autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familiar y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas,
- Se velará particularmente por el mantenimiento y el mejoramiento de las relaciones

<sup>356</sup> RMTR 37, 79, CPBPPSDP 16,19

entre el recluso y su familia, cuando éstas sean convenientes para ambas partes,  
-Toda persona detenida o presa tendrá derecho a ser visitada, en particular por sus familiares, y a mantener correspondencia con ellos, y tendrá oportunidad adecuada de comunicarse con el mundo exterior, con sujeción a las condiciones y restricciones razonables determinados por ley o reglamentos dictados conforme a derecho.

La familia es uno de los pilares fundamentales para lograr la reintegración social, es por ello que las visitas se deben de promover desde la administración, la cual debe poner especial empeño en que éstas se realicen con frecuencia y bajo las mejores condiciones posibles.

Por lo que corresponde a la restricción de amigos de “buena reputación” dicho concepto puede ser utilizado de forma discrecional y arbitraria por lo que prohibir una visita porque ésta sea un ex presidiario no tiene asidero considerando que la relación de los presos con los amigos cercanos y miembros de la familia es de extrema importancia. Según el Instituto Interamericano de DD.HH. en la práctica el concepto de “buena reputación” sólo puede aplicarse cuando existan incidentes específicos con esa visita por razones de seguridad<sup>357</sup>.

En algunos sistemas se permiten salidas por parte de las personas privadas de libertad, en lugar de visitas; en Alemania ciertos presos pueden salir durante un tiempo asignado a visitar a sus familiares. Lo anterior conlleva muchas ventajas para el sistema como no uso de personal, lugar de elección del preso, mayor integración, no consumición de recursos internos, entre otros. En EE.UU. existen espacios como casas rodantes con un espacio delimitado por una reja para dar intimidad, en las cuales los presos pasan algunos días con sus familias.

En cuanto a la periodicidad con la que deben realizarse, NU establece<sup>358</sup> que los detenidos<sup>359</sup> deben tener la oportunidad de tener una visita cara a cara (*face to face*

---

<sup>357</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 103.

<sup>358</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of International Standards relating to Pretrial Detention. Professional Training Series No.3», 25.

<sup>359</sup> NU establece el parámetro de una visita a la semana como mínimo para detenidos sin condena, sin embargo, ante la ausencia de otros parámetros se establecerá como el general para efectos de

*contact*) una vez a la semana o más seguido. De igual forma establece, que las visitas se deben llevar a cabo con las restricciones mínimas compatibles con el buen orden del lugar de detención.

De igual forma la CIDH establece que un gran obstáculo para el mantenimiento de una interacción normal entre los internos y sus familias es la falta de condiciones para que las visitas puedan llevarse a cabo de forma digna, es decir, en condiciones aceptables de privacidad, higiene y seguridad<sup>360</sup>. Por lo anterior, es necesario que las visitas cuenten con lugares con las condiciones necesarias de privacidad, higiene y seguridad, así como que a los visitantes se les brinde un trato humano y digno.

Por lo mencionado con anterioridad se proponen los siguientes parámetros de valoración. Escala de evaluación propuesta:

- a. Los detenidos tienen la oportunidad de recibir visitas familiares y éstas cumplen con los requisitos indispensables (3).
- b. En casos aislados las visitas familiares no cumplen con los requisitos indispensables (2).
- c. Las visitas familiares frecuentemente no cumplen con los requisitos indispensables (1).
- d. Los detenidos no tienen la oportunidad de recibir visitas familiares (0).

Nota: Los requisitos indispensables son i. una vez a la semana, ii. que la visita sea cara a cara, iii. con las restricciones mínimas compatibles con la seguridad, iv las visitas incluyen como mínimo padres, hijos e hijas, y parejas, v. los espacios destinados para las visitas cumplen con las condiciones necesarias de privacidad, higiene y seguridad. Cuando los detenidos salen de prisión para realizar la visita a los familiares, siempre y cuando sea con la equivalencia de la periodicidad, se tomará como cumplimentado. Las visitas familiares nunca deberán estar sujetas al comportamiento del interno por lo que no podrán ser objeto de sanción disciplinaria. Este punto se contempla en el correspondiente a sanciones disciplinarias.

#### **4.d.1.2. Visita Íntima<sup>361</sup>**

---

evaluación.

<sup>360</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, 219-24.

<sup>361</sup> Las RMTR son omisas al señalar expresamente el derecho de los internos a la visita íntima, sin embargo, el principio de normalidad establecido en su numeral 60.1 implica que los principios sexuales y sus parejas deben permitirse.

Tanto para aquellos reclusos que tengan conformada una familia como para los que no, el derecho a la visita íntima constituye un desarrollo claro del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Una de las facetas en las que se ve plasmado el derecho al libre desarrollo de la personalidad es la sexualidad del ser humano el cual debe verse de una manera integral teniendo en cuenta, por tanto, el aspecto corporal o físico. La relación sexual es una de las principales manifestaciones de la sexualidad.

La privación de la libertad conlleva una reducción del campo del libre desarrollo de la personalidad, pero no lo anula. La relación física entre el recluso y su visitante es uno de los ámbitos del desarrollo de la personalidad que continúa protegido aún en prisión, a pesar de las restricciones legítimas conexas a la privación de la libertad<sup>362</sup>.

La visita íntima encuentra su primer fundamento en el principio XVIII de los PBPPPPL. Por otro lado, y de forma indirecta el art. 25 de la DUDH, el 12.1 y 23 del PIDCP, así como el 60.1 de las RMTR, también respaldan el derecho de contar con una visita íntima, ya que establecen la garantía de un nivel de vida adecuado, salud y bienestar; el derecho a contar con el más alto nivel de salud física y mental; el derecho a formar una familia, así como la necesidad de reducir las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad, respectivamente.

Por su parte el Relator Especial de NU ha reconocido que el derecho al más alto nivel de salud incluye la salud sexual y reproductiva, resaltando además que son libertades personales que deberán estar libres de discriminación y limitaciones por parte del Estado<sup>363</sup>.

De igual forma la UNODC opina que el derecho a la visita íntima tutela al mismo tiempo el derecho a la vida privada, comprendiendo la protección del vínculo familiar y la posibilidad de formar una familia, e igualmente el derecho a la salud, incluyendo el derecho a la sexualidad y a la reproducción. El mismo Organismo afirma que el sistema penitenciario<sup>364</sup> debe asegurar<sup>365</sup>: i. la existencia de espacios apropiados para la

---

<sup>362</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Personas Privadas de Libertad. Jurisprudencia y Doctrina», 633.

<sup>363</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Visitas Íntimas para las personas privadas de libertad en Panamá. Opinión Técnica Consultiva*, 003/2013:8.

<sup>364</sup> En este caso el de Panamá, pero aplicable como regla general.

realización de la visita íntima en todos los centros penitenciarios, los cuales deben reunir las condiciones de aseo e higiene necesarias, ii. el acceso a dicha visita deberá estar expresamente garantizado a las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros, privadas de la libertad y iii. dicho derecho se debe otorgar con las mismas condiciones y criterios tanto para hombre como para mujeres.

En cuanto a la periodicidad, se tomará la visita íntima como cualquier otro tipo de visita, por lo que la frecuencia mínima será la establecida por NU (una vez a la semana).

Por lo anterior, la escala de evaluación propuesta sería la siguiente. Escala de evaluación:

- a. Los detenidos tienen la oportunidad de recibir visitas íntimas y éstas cumplen con los requisitos indispensables (3).
- b. En casos aislados las visitas íntimas no cumplen con los requisitos indispensables (2).
- c. Las visitas íntimas frecuentemente no cumplen con los requisitos indispensables (1).
- d. Los detenidos no tienen la oportunidad de recibir visitas íntimas (0).

Nota: Los requisitos mínimos indispensables son: i. una vez a la semana como mínimo, ii. acceso igualitario sin discriminación alguna incluyendo el sexo, preferencia sexual o estado civil, iii. en espacios apropiados.

#### **4.d.1.3 Trato a los visitantes**

Un aspecto fundamental para fomentar la readaptación social, lo constituye el trato que el estado brinda a los visitantes que acuden a los centros de detención, debido a que ello puede influir en la relación interno-familia y por lo tanto en la incentivación o en el desaliento por parte de las personas que acuden a ver a alguna persona privada de la libertad.

La CIDH establece que existen dos grandes obstáculos para el mantenimiento de una interacción normal entre los internos y sus familias, como ya se mencionó con anterioridad por un lado la falta de condiciones para que las visitas puedan llevarse a

---

<sup>365</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Visitas Íntimas para las personas privadas de libertad en Panamá. Opinión Técnica Consultiva*, 003/2013:25-29.

cabo de forma digna, es decir, en condiciones aceptables de privacidad, higiene y seguridad; y por el otro el trato humillante o denigrante hacia los familiares de los reclusos por parte de las autoridades durante los días de visitas<sup>366</sup>.

Como la CIDH lo establece, existen muchos sistemas penitenciarios en el que los familiares sufren de registros corporales inadecuados (revisiones vaginales, anales), sometimiento a autoridades y exposición a la violencia intramuros (secuestros, cobros de cuotas, prostitución forzada, homicidios, entre otros). En general es continuo el trato inadecuado a los familiares por parte de las autoridades encargadas de efectuar las revisiones y de garantizar la seguridad de la institución.

De acuerdo a lo mencionado, se proponen los siguientes parámetros de valoración.

Escala de evaluación propuesta:

- a. Los visitantes reciben un trato humano y digno por parte del personal penitenciario. (2)
- b. Los visitantes en ocasiones aisladas no reciben un trato humano y digno por parte del personal penitenciario. (1)
- c. Los visitantes frecuentemente no reciben un trato humano y digno por parte del personal penitenciario. (0)

Nota: Cualquier práctica contraria a DD.HH. contra los visitantes será considerada como trato inhumano y/o indigno. Para lo anterior pueden revisarse posturas de organismos internacionales sobre este tema en particular.

#### **4.d.2 Medios de comunicación**

Según las RMTR (39): Los reclusos deberán ser informados periódicamente de los acontecimientos más importantes, sea por medio de la lectura de los diarios, revistas o publicaciones penitenciarias especiales, sea por medio de emisiones de radio, conferencias o cualquier otro medio similar, autorizado o fiscalizado por la administración.

Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se debe permitir a los reclusos, como norma, el total acceso a todos los medios de comunicación legalmente disponibles fuera del recinto penal; las excepciones deberían estar limitadas únicamente por razones

---

<sup>366</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, 219-24.

de seguridad, como por ejemplo material que facilitara fugas o sublevaciones<sup>367</sup>.

En general los medios de comunicación como la televisión, radio, periódicos y revistas no se caracterizan por contener material que promueva las fugas; cuando fuera el caso, podría restringirse un medio de comunicación específico en un periodo determinado, pero en la generalidad del tiempo, no tendría porque tener limitarse su acceso.

Por lo anterior se proponen los siguiente parámetros. Escala de evaluación propuesta:

- a. Las personas privadas de libertad, tienen acceso regular a periódicos, revistas, publicaciones penitenciarias, radio y/o televisión (1)
- b. Las personas privadas de libertad, tienen prohibido el acceso a algunos de los siguientes: periódicos, revistas, publicaciones penitenciarias, radio y/o televisión (0)

Nota: la palabra regular se establece debido a que excepcionalmente se podrían limitar algunos medios de comunicación por un periodo establecido por razones de seguridad, sin embargo, lo anterior no representará nunca la práctica común.

#### **4.d.3 Correspondencia**

El CPBPPSDP establece en su principio 19 que toda persona detenida o presa tendrá derecho a mantener correspondencia con sus familiares y tendrá oportunidad de comunicarse con el mundo exterior, con sujeción a las condiciones y restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho.

Se tomará el término correspondencia en el sentido amplio de la palabra, no únicamente como cartas enviadas por correo postal. Manfred Nowak dice que este término cubre todas las formas de comunicación a distancia por ejemplo telegrama, fax, medios de comunicación electrónica o mecánicos (teléfono). Actualmente, con los adelantos tecnológicos, problemas de visitas por lejanía pueden paliarse con otros mecanismos como llamadas telefónicas o visitas virtuales.

En cuanto a la revisión de la correspondencia, existe tecnología que puede detectar si

---

<sup>367</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 111.

hay droga sin necesidad de leer la correspondencia; de existir el procedimiento de abrir las cartas, la buena práctica indica que esto debe hacerse en presencia del preso<sup>368</sup>.

Al igual que con las cartas, será necesario mantener un equilibrio entre el derecho del recluso y de su familia a la privacidad, por una parte, y a las necesidades legítimas de seguridad, por otra. Lo que se hace en algunos sistemas penitenciarios con el objeto de evitar el mal uso de las llamadas telefónicas, es grabar todas las conversaciones y sólo se escuchan las necesarias por razones de seguridad.

Algunas prisiones utilizan ya medios de comunicación como *skype* para que las personas que no puedan ser visitadas, puedan entonces tener una comunicación más integral; de igual forma existen sistemas que han habilitado correos electrónicos específicos para los detenidos, los cuales funcionan sin la necesidad de una conexión a internet.

Lo anterior no se puede exigir como norma general, pues los recursos de las prisiones, están en lo general muy limitados, sin embargo, las administraciones tienen que hacer un esfuerzo continuo así como todo lo que esté en su alcance para que las personas privadas de la libertad estén en contacto con sus familiares.

Por todo lo anterior se proponen los siguientes parámetros de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Todas las personas privadas de libertad, tienen la oportunidad de comunicarse con el mundo exterior, como mínimo a través de cartas y teléfono (2).
- b. En su ocasiones aisladas a las personas privadas de libertad, se les niega el derecho de comunicarse con el mundo exterior a través de cartas y teléfono (1).
- c. Frecuentemente a las personas privadas de libertad, se les niega el derecho de comunicarse con el mundo exterior a través de cartas y teléfono (0).

#### IV.5 CATEGORÍAS ESPECIALES

**Tabla 26. Gestión penitenciaria. Categorías especiales**

<b>4. Gestión penitenciaria</b>	4.e Categorías especiales	4.e.1 Mujeres	4.e.2.1 Edad penal
		4.e.2 Menores	4.e.2.2 Frecuencia de uso del internamiento

<sup>368</sup> Ibid., 105.

#### 4.e.1 Mujeres

La situación de las mujeres en reclusión es distinta a la de los hombres por diversas circunstancias; ellas es que representan en su mayoría entre un 2%-10% de la población penitenciaria de cada lugar (únicamente 13 países se encuentran por arriba del 10%<sup>369</sup>). NU establece que a nivel internacional el promedio se encuentra en un 5% de la población penitenciaria mundial, lo que equivale a que por cada 20 internos hombres, existe una mujer privada de la libertad. Esta minoría numérica implica que en la mayoría de los sistemas, las instalaciones, el personal, las actividades así como toda la vida intramuros, esté basada en necesidades específicas de los hombres y que se dejen de lado situaciones que son de vital importancia para dicho grupo.

El primer problema que enfrentan las mujeres privadas de libertad es la falta de espacios adecuados para su alojamiento (situación que se evalúa en el subtema correspondiente a separación), en segundo lugar la situación familiar de este grupo es muy diferente al de los hombres, ya que en múltiples ocasiones, son las mujeres las cabezas de familia por lo que las responsabilidades familiares que dejan de cumplir al estar detenidas complican mucho su situación emocional así como la situación de la familia que dejan fuera.

En tercer lugar, las mujeres a diferencia de los hombres, enfrentan embarazos así como la necesidad de cuidar a hijos pequeños ya sea en periodo de lactancia o un poco mayores, quienes podrían no contar con nadie fuera de prisión. En cuanto a este tema, NU opina que una mujer embarazada o lactante debe ser enviada a prisión sólo una vez que se hayan agotado y estudiado todas las demás posibilidades<sup>370</sup>, es decir como último recurso.

Las RMTR, establecen que: “en los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que

<sup>369</sup> «Highest to Lowest - Female prisoners (percentage of prison population) | International Centre for Prison Studies».

<sup>370</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación de derechos humanos para funcionarios de prisiones*, 178.

acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil. Si el niño nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento. Cuando se permita a las madres reclusas conservar a su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por sus madres”.

Los PBPPPLA, son más específicos al señalar que el personal calificado de las guarderías deben ser educativos, pediátricos y de nutrición.

En cuanto a la atención médica, las mujeres también requieren de servicios especializados, con relación a esto los mismos PBPPPLA, en su principio X, establecen que tendrán derecho de acceso a una atención médica especializada, que corresponda a sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva. En particular, deberán contar con atención médica ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto.

De igual forma, en los instrumentos internacionales, se menciona la necesidad de contar con el personal femenino suficiente así como la separación entre hombres y mujeres, dichos temas se evalúan en los indicadores de personal penitenciario y separación y clasificación por categorías.

Otro problema que enfrentan las mujeres en reclusión relacionado con la minoría numérica que representan, es la falta de accesibilidad a actividades como educación, trabajo y capacitación. “Las reclusas muchas veces se ven limitadas a trabajos como la costura o la limpieza, la atención infantil u otras oportunidades de formación profesional restringida. Las mujeres en prisión, deben disponer de medios que sean iguales a los que tienen a su alcance los varones.”<sup>371</sup>

Dicho lo anterior se establecen los siguientes parámetros de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. En los centros de mujeres se cumplen con todos los requisitos establecidos por la normatividad internacional en cuanto a i. embarazo y parto, ii. hijos en prisión, iii. acceso a atención médica especializada y iv. acceso igualitario que los varones a educación, trabajo y capacitación. (4)

---

<sup>371</sup> Ibid.

- b. En los centros de mujeres se cumplen con tres de los requisitos establecidos por la normatividad internacional en cuanto a: i. embarazo y parto, ii. hijos en prisión, iii. acceso a atención médica especializada y iv. acceso igualitario que los varones a educación, trabajo y capacitación. (3)
- c. En los centros de mujeres se cumplen con dos de los requisitos establecidos por la normatividad internacional en cuanto a: i. embarazo y parto, ii. hijos en prisión, iii. acceso a atención médica especializada y iv. acceso igualitario que los varones a educación, trabajo y capacitación. (2)
- d. En los centros de mujeres se cumplen con uno de los requisitos establecidos por la normatividad internacional en cuanto a: i. embarazo y parto, ii. hijos en prisión, iii. acceso a atención médica especializada y iv. acceso igualitario que los varones a educación, trabajo y capacitación. (1)
- e. En los centros de mujeres no se cumplen con los requisitos establecidos por la normatividad internacional en cuanto a: i. embarazo y parto, ii. hijos en prisión, iii. acceso a atención médica especializada y iv. acceso igualitario que los varones a educación, trabajo y capacitación. (0)

Nota: Los requisitos son: i. embarazo y parto (instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas y de las que acaban de dar a luz, los partos son llevados a cabo en hospitales civiles); ii. hijos en prisión (guardería infantil con personal calificado); iii. acceso a atención médica especializada (ginecológica y pediátrica) y iv. acceso igualitario que los varones a educación, trabajo y capacitación.

En el caso en el que existan sanciones alternativas a prisión para mujeres embarazadas y con hijos pequeños, y por ello no existan mujeres con dichas características en prisión, se tomará al presente indicador como cumplimentado. Por lo que se refiere a la educación, trabajo y capacitación, en el presente indicador solo se evalúa que tengan acceso igualitario a los hombres, posteriormente se evaluará de forma específica, la calidad de dichos derechos.

#### **4.e.2 Menores**

Al igual que todos los demás detenidos, los menores gozan de todas las garantías de las personas privadas de la libertad<sup>372</sup>, sin embargo, por su condición, existen derechos extras que les asisten, así como consideraciones especiales.

---

<sup>372</sup> RMTR 5 y Reglas de Beijing (RB) 27

Andrew Coyle del ICPS<sup>373</sup>, establece que son dos los motivos fundamentales por los que los menores deben de recibir un trato especial; el primero de ellos es que éste colectivo es más vulnerable que el de los adultos, por lo que deben ser protegidos contra los actos de violencia o abusos de los prisioneros mayores o incluso del personal. El segundo motivo es que los jóvenes tienen mayores probabilidades de responder a influencias positivas y a las oportunidades de capacitación y educación.

En este apartado, se evaluarán tres aspectos relacionados con los menores; en primer lugar la edad penal, posteriormente la frecuencia de uso del internamiento como medida y por último el tratamiento específico que se da a los menores en internamiento. Por lo que corresponde a la separación existente entre adultos y menores privados de libertad, dicho indicador se evalúa en el 4.b.4.

#### **4.e.2.1 Edad penal**

Los instrumentos internacionales<sup>374</sup>, son coincidentes en señalar que los menores son todas las personas de menos de 18 años de edad, sin embargo no existe un consenso en cuanto a la mayoría de edad penal. Ésta representa la edad en que los actos cometidos por niños pueden ser enjuiciados por la justicia penal.

Las RB (4.1) establecen que: “En los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual”.

La edad límite por debajo de la cual no se permitirá privar a un niño de su libertad debe fijarse por ley<sup>375</sup>, el Comité de las NU sobre los Derechos del Niño, estableció que una edad mínima de responsabilidad penal por debajo de los 12 años no está aceptada internacionalmente.

---

<sup>373</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 140.

<sup>374</sup> Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (RPM) 11.a, Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) 1,

<sup>375</sup> RPM 11.a

Algunos países prohíben que los menores de 18 años sean puestos en custodia del servicio penitenciario. Éste es un ejemplo que debe ser imitado. En el caso de que sea necesario mantener detenidos a estos menores, serán entregados a la custodia penal de un organismo de bienestar social y no a uno que pertenezca al sistema de justicia penal<sup>376</sup>.

Aunque el establecimiento de la edad penal mínima es sumamente importante y necesaria, lo anterior no asegura que los países con límites superiores altos sean los más benevolentes, del mismo modo que los sistemas con edades mínimas bajas no significa que sean violatorios o severos. Por ejemplo Suiza tiene como edad mínima los 7 años, sin embargo, regula un régimen sancionatorio diferente para los niños entre 7 y 14 años y otro para los adolescentes de 15 a 18, por su parte Bélgica que tiene como edad penal los 18 años, regula una medida de privación de libertad en régimen cerrado para los mayores de 12 años.

Lo cierto es que el único pronunciamiento oficial existente radica en que la edad penal mínima deberá estar fijada por ley y que ésta no podrá ser menor de 12 años.

Por tales motivos se proponen los siguientes parámetros de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. La edad penal mínima está fijada por ley y ésta no es menor de 12 años (3).
- b. La edad penal mínima no está fijada por ley, sin embargo, no existen casos de menores de 12 años (2).
- c. La edad penal mínima está fijada por ley y ésta puede ser menor de 12 años (1).
- d. La edad penal mínima no está fijada por ley y existen casos de menores de 12 años (0).

Nota: Existen países que aparte del criterio biológico (edad legal) toman en consideración criterios biopsicológicos (madurez específica de cada niño), sin embargo, estas diferencias no influyen en la evaluación ya que siempre se tomará en cuenta la edad legal.

---

<sup>376</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 137.

#### **4.e.2.2 Frecuencia de uso del internamiento<sup>377</sup>**

En cuanto a la frecuencia de uso así como al tiempo de la reclusión de un menor, los instrumentos internacionales son coincidentes al señalar que ésta debe ser:

- por lo general no debería condenarse a los delincuentes juveniles a penas de prisión,
- siempre una medida de último recurso
- por el mínimo período necesario,
- limitarse a casos excepcionales,
- la duración de la sanción debe ser determinada por la autoridad judicial sin excluir la posibilidad de que el menor sea puesto en libertad antes de ese tiempo.

Para convertir lo anterior en parámetros evaluables, se puede establecer que la excepcionalidad, al igual que con el uso de prisión como sentencia, constituiría únicamente los asuntos de delitos graves (homicidio) y cuando se hayan agotado las posibilidades de todas las otras medidas o penas.

En cuanto a esto último, es importante analizar la distribución del tipo de sanción o de medida aplicadas a los menores; trabajo comunitario a favor de la comunidad, tratamiento psicológico/psiquiátrico, asistencia a grupo de apoyo, grupos de desintoxicación, prohibición de asistir a ciertos lugares, entre otras, son sólo algunos ejemplos de otras medidas que se pueden aplicar antes que la pena privativa de libertad.

En cuanto al tiempo mínimo, no existe un parámetro que defina cuánto es el mínimo ni el máximo al que se debe someter a un menor a reclusión, sin embargo, se pueden retomar los términos de corta, mediana o larga duración de las penas privativas de libertad, expuestas con anterioridad.

Las penas cortas son aquellas de hasta 6 meses, las medianas con aquellas comprendidas entre los 6 meses y hasta los 5 años y las de larga duración son aquellas iguales o mayores a los 5 años (ver subindicador 1.b.3.1). Tomando en cuenta lo anterior, si la prisión en el caso de los menores se utiliza por el menor tiempo posible, las penas que mayoritariamente se dictarían serían las cortas y posteriormente las medianas.

---

<sup>377</sup> RPM 1, I.1.2, RB 19.1 y RMTR 5.2

Por lo establecido se proponen las siguientes valoraciones. Escala de evaluación propuesta:

- a. El uso de la reclusión a menores de edad cumple con las siguientes características: i. por casos de delitos graves únicamente, ii. la pena privativa de libertad es la sanción menos dictada frente a las otras medidas y iii. las penas privativas de libertad son en su mayoría penas cortas (3).
- b. El uso de la reclusión a menores de edad cumple dos de las siguientes características: i. por casos de delitos graves únicamente, ii. la pena privativa de libertad es la sanción menos dictada frente a las otras medidas y iii. las penas privativas de libertad son en su mayoría penas cortas (2).
- c. El uso de la reclusión a menores de edad cumple con una de las siguientes características: i. por casos de delitos graves únicamente, ii. la pena privativa de libertad es la sanción menos dictada frente a las otras medidas y iii. las penas privativas de libertad son en su mayoría penas cortas (1).
- d. El uso de la reclusión a menores de edad no cumple con ninguna de las siguientes características: i. por casos de delitos graves únicamente, ii. la pena privativa de libertad es la sanción menos dictada frente a las otras medidas y iii. las penas privativas de libertad son en su mayoría penas cortas (0).

Nota: Los delitos graves corresponden únicamente al homicidio. En cuanto al punto ii. es imprescindible analizar la distribución de las sentencias dictadas a los menores de edad ya que así se podrá discernir si es la sanción menos dictada. En cuanto a la duración de la sentencia, el término mayoría quiere decir más del 66% ya que existen tres tipos de sentencia según la duración.

#### **4.e.2.3 Tratamiento específico del internamiento**<sup>378</sup>

La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.

---

<sup>378</sup> CDN 28, RPM 38, RB 26

Los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria -social, educacional, profesional, psicológica, médica y física- que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano.<sup>[1]</sup> En el interés y bienestar del menor confinado en un establecimiento penitenciario, tendrán derecho de acceso los padres o tutores.<sup>[2]</sup>

La delincente joven confinada en un establecimiento merece especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincente joven. Se garantizará su tratamiento equitativo.<sup>[3]</sup>

El tratamiento deberá incluir una educación adecuada según sea el caso, para lo anterior, los instrumentos internacionales apuntan lo siguiente:

-Se fomentará la cooperación entre los ministerios (secretarías) y los departamentos para dar formación académica o, según proceda, profesional adecuada al menor que se encuentre confinado en un establecimiento penitenciario a fin de garantizar que al salir no se encuentre en desventaja en el plano de la educación.

-Todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria.

-Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad.

-Siempre que sea posible, esta enseñanza deberá impartirse fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad, y en todo caso, a cargo de maestros competentes, mediante programas integrados en el sistema de instrucción pública, a fin de que, cuando sean puestos en libertad, los menores puedan continuar sus estudios sin dificultad.

-La administración de los establecimientos deberá prestar especial atención a la enseñanza de los menores de origen extranjero o con necesidades culturales o étnicas particulares.

-Los menores analfabetos o que presenten problemas cognitivos o de aprendizaje tendrán derecho a enseñanza especial.

De acuerdo a las disposiciones internacionales, se proponen los siguientes lineamientos

de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. Los menores privados de la libertad, reciben un tratamiento integral de acuerdo a su edad, sexo y necesidades específicas el cual incluye lo establecido por la normatividad internacional (2).
- b. Los menores privados de la libertad, reciben un tratamiento integral, que en casos aislados no incluye alguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional (1).
- c. Los menores privados de la libertad, reciben un tratamiento que con frecuencia no incluye alguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional (0).

Nota: Los requerimientos establecidos por la normatividad internacional son: i. asistencia social, ii. psicológica, iii. médica, iv. física, v. educación académica obligatoria como mínimo, y vi. educación profesional

#### **IV.6 TRATAMIENTO PARA LA REINserCIÓN (4.F)**

Como mínimo la experiencia de la prisión no debe dejar a los reclusos en una situación peor a la que estaban al comenzar su condena, sino que debe ayudarles a mantener sus salud y el funcionamiento intelectual y social<sup>379</sup>. Para cumplir con lo anterior, es necesario un tratamiento que fomente las capacidades y habilidades personales, así como el desarrollo integral de la persona.

Dicho tratamiento es la base en la cual se debe sustentar la pena de prisión, ya que como el PIDCP lo menciona, el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

Según la normatividad internacional<sup>380</sup> el tratamiento de los condenados debe tener por objeto: a. inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, b. mantenerse con el producto de su trabajo, c. crear en ellos la aptitud para hacerlo, d. fomentar el respeto de sí mismos y e. desarrollar el sentido de responsabilidad.

Para lograr lo anterior, se deberá recurrir a la asistencia religiosa, en los países en que

---

<sup>379</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 87.

<sup>380</sup> RMTR 65-66

esto sea posible, la instrucción, la orientación y la formación profesionales, los métodos de asistencia social individual, al asesoramiento relativo al empleo, al desarrollo físico y a la educación del carácter moral.

Es importante notar que las RMTR cuando se refieren al tratamiento, únicamente se hace alusión a las personas con condena, ya que los presos preventivos por su situación de personas aún consideradas inocentes no son objeto de dicho tratamiento penitenciario. Lo anterior, pone muchas veces en desventaja a este grupo de personas pues cuando existen limitadas oportunidades de actividades se les da preferencia a los ya condenados.

Esto significa que, en la práctica los acusados a menudo sufren las peores condiciones en términos de encierro e inactividad, lo cual es injustificable, la organización de actividades en módulos cortos es una forma de manejar los periodos más cortos en custodia<sup>381</sup>. Con relación a lo anterior, las RMTR (89) sólo hacen alusión a que a la persona sin condena deberá siempre ofrecérsele la posibilidad de trabajar, pero no se le requerirá a ello.

El presente subtema se divide en la individualización del tratamiento así como en el contenido del mismo (trabajo y educación).

**Tabla 27. Gestión penitenciara. Tratamiento para la reinserción**

4. Gestión penitenciaria	4.f Tratamiento para la reinserción	4 f.1 Individualización	
		4.f.2 Contenido	4 f.2.1 Trabajo 4.f.2.2 Educación

#### 4.f.1 Individualización<sup>382</sup>

Para lograr un tratamiento cuyo objeto sea la reinserción social, lo primero será individualizar dicho tratamiento de acuerdo a las particularidades de cada persona privada de la libertad. Para ello, según las RMTR se deberá tener en cuenta: i. su pasado social y criminal, ii. su capacidad y aptitud física y mental, iii. sus disposiciones personales, iv. la duración de su condena y v. las perspectivas después de su liberación.

Respecto de cada recluso condenado a una pena o medida de cierta duración que ingrese en el establecimiento, se remitirá al director cuanto antes un informe completo relativo a

<sup>381</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, 139.

<sup>382</sup> RMTR 66

los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Acompañará a este informe el de un médico, a ser posible especializado en psiquiatría, sobre el estado físico y mental del recluso. Los informes y demás documentos pertinentes formarán un expediente individual. Estos expedientes se tendrán al día y se clasificarán de manera que el responsable pueda consultarlos siempre que sea necesario.

Por lo establecido con anterioridad se establecen los siguientes parámetros valorativos.

Escala de evaluación propuesta:

- a. El tratamiento individualizado del condenado cuenta con los requerimientos establecidos por la normatividad internacional. (3).
- b. El tratamiento del condenado en ocasiones aisladas no cuenta alguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional (2).
- c. El tratamiento del condenado con frecuencia, no cuenta alguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional (1).
- d. El tratamiento del condenado no cuenta con ninguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional en ningún caso (0).

Nota: Los requerimientos establecidos por la normatividad internacional son: i. un informe completo sobre sus características, ii. reporte médico sobre su estado físico y mental, iii. programa que incluya las acciones a seguir en lo educativo, laboral, físico, cultural y recreativo y iv. avances de cada una de las áreas.

Se considera que el informe está completo cuando cuenta con la siguiente información de cada recluso: i. su pasado social y criminal, ii. su capacidad y aptitud físicas y mentales, iii. sus disposiciones personales, iv. la duración de su condena y v. las perspectivas después de su liberación.

#### **4.f.2 Contenido del tratamiento**

Para cumplir con los objetivos del tratamiento (reinserción y readaptación social) como las RMTR lo mencionan, es necesario contar con diferentes actividades, entre ellas se destacan por su importancia el trabajo y la formación profesional, la educación (instrucción), y las actividades físicas, culturales y recreativas.

Las actividades que se realicen relacionadas con lo anterior, no deben ser vistas como una forma de acabar con el ocio; su importancia y trascendencia es mucho mayor ya que

constituyen los pilares de fundamentales para la reinserción por lo que deben estar planeadas y encaminadas para el desarrollo integral de las personas con condena.

Todas las acciones, estarán organizadas de modo que contribuyan a una atmósfera en la que el recluso no se deteriore sino que desarrolle nuevas aptitudes que lo ayudarán cuando sea puesto en libertad<sup>383</sup>.

De acuerdo a lo anterior, el presente subindicador evaluará el trabajo, la educación y actividades recreativas y culturales. Por lo que respecta a la actividad física, se encuentra evaluado en el subindicador 4.c.2.

#### **4.f.2.1 Trabajo**

La DUDH establece en su artículo 23 el derecho de toda persona a trabajar así como a elegir en qué hacerlo. Por su parte el principio 8 de los PBTR establece que se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.

En cuanto a la obligatoriedad del trabajo en prisión, existen controversias y dudas de si dicha actividad debe constituir una obligación ya que en principio es un derecho. Sin embargo, en el caso específico de la prisión las normas internacionales si permiten su imposición. Así lo establece el PIDCP<sup>384</sup>. Las RMTR (71.1 y .2) establecen que: El trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo y que todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según la determine el médico.

Los reclusos sentenciados pueden ser obligados a trabajar siempre y cuando se observen

---

<sup>383</sup> Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*, 89.

<sup>384</sup> PIDCP artículo 8.3.a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio; b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente; c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo: i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional.

determinadas condiciones <sup>385</sup> : i. que el trabajo sea productivo: esto elimina automáticamente actividades como girar una rueda o algunos otros que se utilizaban con el único objetivo de mantener ocupados a los presos, ii. que contribuya por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación, iii. que reciban un salario normal exigible y equitativo por dicho trabajo teniendo en cuenta su rendimiento. El reglamento permitirá a los reclusos que utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal, que envíen otra parte a su familia y que la administración reserve una parte de la remuneración a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad, iv. que brinde las mismas prestaciones de ley en materia de seguridad y salud de las personas que se encuentran en libertad. Ello quiere decir que deben de contar con seguro médico así como con las posibles indemnizaciones por enfermedades o accidentes laborales y; v. que la jornada laboral tenga condiciones similares a la que la ley dispone para los trabajadores libres con un día de descanso y que les permitan desarrollar tiempo para otras actividades.

Con base en lo anterior, se proponen los siguientes parámetros valorativos. Escala de evaluación propuesta:

- a. El trabajo reúne las cinco condiciones establecidas por la normatividad internacional en todos los casos (2).
- b. El trabajo en casos aislados no cumple con alguna de las condiciones establecidas por la normatividad internacional (1).
- c. El trabajo, con frecuencia, no cumple con alguna de las condiciones establecidas por la normatividad internacional (0).

Nota: Los requerimientos establecidos por la normatividad internacional son: i. que todos los internos cuenten con la oportunidad de trabajar, ii. productividad, iii. utilidad, iv. salario, v. prestaciones, vi. jornada. Para dar por cumplimentado cada uno de ellos, se debe de cumplir con las especificaciones brindadas con anterioridad.

#### **4.f.2.2 Educación**

La educación dentro de la prisiones es un aspecto fundamental que constituye uno de los pilares básicos para la búsqueda de la reintegración social. El contenido de la

---

<sup>385</sup> RMTR 71, 73, 74, 75, 76,

educación en los establecimientos debe considerarse y diseñarse en el contexto de cada sociedad y su cultura.

Es una obligación de los centros penitenciarios promover la educación ya que a diferencia del trabajo puede no ofrecer resultados visibles a corto plazo. Es importante que dicha motivación se vea acompañada de medidas como la reducción de la pena o ciertos beneficios, sin embargo la realización de una actividad educativa no puede centrarse en ello exclusivamente.

La DUDH (art. 26) establece la educación como derecho de todos, la cual debe ser gratuita y obligatoria en cuanto a la instrucción elemental y fundamental se refiere. Por su parte los PBTR (6) establecen que: “Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana.”

Existen otras normativas<sup>386</sup> que son más específicas al referirse al contenido de la educación en prisión:

- Todos los reclusos deben tener acceso a la educación, que debe incluir enseñanza en las aulas, educación básica, educación profesional, actividades creadoras y culturales, educación física y deportes, educación social y servicio de bibliotecas.
- La educación para los reclusos debe ser equivalente a la educación facilitada para grupos de edad similares en el mundo exterior .
- La instrucción de los analfabetos y la de los reclusos jóvenes será obligatoria y la administración deberá prestarle particular atención.
- La instrucción de los reclusos deberá coordinarse, en cuanto sea posible, con el sistema de instrucción pública a fin de que al ser puesto en libertad puedan continuar sin dificultad su preparación.
- La educación debe tener la misma consideración que otros trabajos en el marco del régimen penitenciario, y los reclusos no deben resultar perjudicados financieramente o de otra forma por participar en la educación.
- Cada establecimiento deberá tener una biblioteca para el uso de todas las categorías de

---

<sup>386</sup> RMTR 40, 77, 78, Consejo de Europa, «Recomendación No. R (89) 12, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa».

reclusos, suficientemente provista de libros instructivos y recreativos. Deberá instarse a los reclusos a que se sirvan de la biblioteca lo más posible.

De acuerdo a lo anterior se propone la siguiente escala de evaluación. Escala de evaluación propuesta:

- a. La educación incluye los requerimientos establecidos por la normatividad internacional. (3).
- b. La educación en casos aislados no incluye alguno requerimientos establecidos por la normatividad internacional (2).
- c. La educación con frecuencia no incluye alguno requerimientos establecidos por la normatividad internacional (1).
- d. Los presos no tienen acceso a la educación (0).

Nota: Los requerimientos establecidos por la normatividad internacional son: i. todos los internos tienen la oportunidad e estudiar, ii. educación gratuita, iii. formación en las aulas (educación básica), iv. formación profesional, v. educación social encaminada a la reintegración, vi. actividades culturales y religiosas, vii. servicio de biblioteca, viii. instrucción obligatoria a los analfabetas y además ix. la educación tiene la misma consideración que otros trabajos en el marco del régimen penitenciario. En cuanto a la educación física no se incluye debido a que ésta ya se evalúa en el subindicador correspondiente.

Este subindicador es el último considerado en la escala, es por ello que se da por terminado el capítulo correspondiente al desarrollo de la misma. En el siguiente capítulo se aplica el instrumento desarrollado a cada uno de los países elegidos.

## CAPÍTULO V. APLICACIÓN DEL MODELO DE EVALUACIÓN

### V.1 MÉXICO

#### 1.a Prisión como medida cautelar. 1.a.1.1 Fundamento legal

En México desde el 2008 la presunción de inocencia está fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 20 apartado b “De los derechos de toda persona imputada: I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”. Es importante mencionar que todas las entidades para homologar sus legislaciones secundarias con la reforma constitucional, tienen de plazo hasta el 2016. Es importante mencionar que la dimensión temporal del objeto de estudio de la presente investigación evalúa de 2016 hacia atrás, por lo que en muchos aspectos no se verán reflejados los cambios positivos que incorporó la reforma; habría que realizar un estudio similar en 2026 para ponderar las modificaciones.

Sin embargo, aún y cuando está garantizada por la carta magna del país, en el mismo instrumento legislativo, en el artículo 16<sup>387</sup> se encuentra fundamentada la figura del arraigo domiciliario en los casos de delincuencia organizada. El arraigo contradice claramente la presunción de inocencia, ya que sin prueba alguna se puede arraigar hasta 80 días a un detenido con el objeto de poder investigarle. También vulnera los derechos de libertad personal, legalidad, las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo.

La CPEUM se contradice, pues por una parte consagra a la presunción de inocencia como un derecho fundamental de todas las personas, pero por otra establece una figura que permite mantener privada de su libertad a una persona (aun cuando no sea en prisión) en aras de favorecer el “probable” éxito de una investigación, no obstante que no tenga pruebas fehacientes, ni siquiera probables, sino sólo sospechas de que haya cometido algún hecho que la ley señale como delito.

---

<sup>387</sup> La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Al margen de la fundamentación legal de la presunción de inocencia, existen casos de jurisprudencia de la CoIDH en los que se fundamenta que en México se ha vulnerado la presunción de inocencia. (Ver Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México).

De acuerdo a lo anterior la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 1.a.1.1 Fundamento legal</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	b. Se encuentra fundamentada en el instrumento legal de mayor importancia pero existen contradicciones en ese instrumento o en normas/legislaciones secundarias
<b>Puntuación</b>	1

### **1.a.1.2 Trato a personas sin condena**

En las cárceles mexicanas, dadas sus deficientes condiciones de alojamiento, aunado a la sobrepoblación, así como una insuficiencia de recursos tanto materiales como humanos, la separación entre procesados y sentenciados es únicamente una utopía que se encuentra en las leyes pero que en la práctica no se lleva a cabo.

Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en múltiples centros de internamiento de 22<sup>388</sup> de las 32 entidades federativas, no existe separación alguna entre las personas que aún no tienen sentencia y los que ya se encuentran cumpliendo una sentencia condenatoria<sup>389</sup>. De igual forma, el mismo Organismo pero a través DNSP, establece que en la mayoría de los centros de reclusión estatales, existe nula separación entre procesados y sentenciados.<sup>390</sup>

La CNDH realiza anualmente el DNSP la cual es una evaluación a los centros de reclusión tanto a nivel federal como estatal. El DNSP analiza y mide numéricamente del 0 al 10, múltiples indicadores concernientes al respeto de los derechos humanos de los internos que se hallan reclusos<sup>391</sup>.

En cuanto al indicador de la separación entre procesados y sentenciados en centros estatales, en el DNSP de 2014 la calificación nacional de los centros estatales fue de 2 (promedio de separación entre procesados y sentenciados en dormitorios 2,8 y

<sup>388</sup> Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

<sup>389</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana».

<sup>390</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012», 405.

<sup>391</sup> Es importante mencionar que la autora de esta investigación tuvo una participación fundamental y activa en la modificación del DNSP en 2010.

separación en áreas comunes 1,19). En cuanto a los centros federales, la nota es de 4,71 en promedio (5 en dormitorios y 4,72 en áreas comunes), aunque es un poco más alta, sigue siendo insatisfactoria. Si se toma en cuenta que 10 es la máxima a obtener y desde 6 es considerada aprobatoria, se puede deducir que las personas que aún no tienen sentencia y por lo tanto son inocentes ante la ley, conviven con los condenados.

Los poco más de 109 mil internos que se encuentran en prisión preventiva conviven en los mismos centros y en las mismas condiciones que los 148 mil que se encuentran cumpliendo una condena. Todos se hallan expuestos por igual a los motines, las fugas, la violencia, el consumo de drogas, los homicidios y el autogobierno.<sup>392</sup>

En muchos casos el trato a los procesados es peor que el trato a los sentenciados<sup>393</sup>, pues éstos no conocen la vida intramuros por lo que no saben como manejarse y son víctimas constantes tanto de los otros internos como de las autoridades<sup>394</sup>. Las áreas de recién ingreso en las que son alojados, se encuentran, en muchas ocasiones en peores condiciones que los dormitorios para los sentenciados, carecen de servicios básicos como camas, W.C., lavabos y duchas.

En algunos centros de reclusión tanto federales como estatales, no existen áreas de ingreso ni celdas destinadas para ello, por lo que las personas sin condena duermen en el piso, hacinadas con otras<sup>395</sup> o en áreas que no son dormitorios<sup>396</sup>.

Es una práctica común que a los recién ingresados (procesados) se les castigue con la realización de la *fajina*, la cual consiste en lavar el suelo de rodillas con un pedazo de tela o con algún otro objeto; dicha práctica está tan arraigada que en la normatividad del Distrito Federal la prohíbe de forma expresa (artículo 69<sup>397</sup>). De igual forma se le

---

<sup>392</sup> Azaola, «Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, presentación de la Dra. Elena Azaola», 2. Datos estadísticos actualizados a febrero de 2015

<sup>393</sup> Todo la información concerniente al trato de internos en el presente subindicador fue retomada de los diferentes Informes sobre los Lugares de Detención del 2010 al 2014, del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>394</sup> «Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México».

<sup>395</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 404.

<sup>396</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana», 11.

<sup>397</sup> Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal*.

extorsiona a ellos y a sus familiares con constantes pagos tanto a la autoridad como a otros internos.

A continuación se evalúan los 7 derechos extras con los que deben contar con las personas sin condena:

1. Celdas individuales. El sistema penitenciario mexicano funciona mediante un sistema de antigüedad; los que llevan más tiempo en prisión controlan la vida de los otros internos. Es así como en muchas ocasiones el derecho de tener una celda y por lo tanto un espacio donde dormir depende del tiempo que se lleve internado, por lo que es evidente que las personas sujetas a detención provisional son los últimos en adquirir un espacio donde vivir y pernoctar.

En los centros estatales, prácticamente no existen las celdas individuales, algunas de ellas son de 4, 6 u 8 personas y conforme va aumentando el hacinamiento los internos las van adecuando poniendo tablas de madera a manera de cama cuando tienen espacio para caber todos en posición horizontal. Por su parte los centros federales las celdas van desde 2 internos por celda y van aumentado de acuerdo al centro, pero en ninguno de ellos se tienen celdas individuales<sup>398</sup>.

2. Posibilidad de comida propia. En general, en la mayoría de los centros estatales se les permite a los internos ingresar su propia comida a través de las visitas, quienes en los días autorizados se las llevan a sus familiares. Sin embargo, el ingreso de comida está supeditado tanto a contar con una visita familiar como a los días establecidos para la misma, por lo que los internos que no cuentan con visita no tienen dicho derecho. Además en algunas entidades como en el Estado de México sólo se permite la comida para el ingreso inmediato y para el día siguiente a la visita.<sup>399</sup>

3. Ropa propia. En cuanto al derecho que cuentan las personas sin condena de portar sus propias prendas de ropa; a nivel federal<sup>400</sup> así como en otras entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México) se encuentra prohibido ya que todos los internos sin importar su situación jurídica deben de portar el uniforme proveído por la autoridad.

---

<sup>398</sup> Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social, 39.

<sup>399</sup> Poder Ejecutivo del Estado de México, *Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado*.

<sup>400</sup> Secretaría de Gobernación, *Manual de Seguridad de los Centros Federales de Readaptación Social*.

A nivel federal, todos los internos son proveídos de uniforme color beige sin importar la situación jurídica de los mismos. El Distrito Federal permite solamente a los indiciados y a los arrestados, pero no a los procesados, vestir como ellos así lo deseen (Artículo 21<sup>401</sup>).

4. Posibilidad de trabajo. Por lo que corresponde al derecho de contar con la posibilidad de realizar un trabajo remunerado, en la mayoría de los centros de reclusión tanto federales como estatales no se cuenta con suficientes actividades laborales para cubrir las necesidades de toda la población <sup>402</sup>y por lo tanto son las personas sin condena las últimas en contar con un trabajo, ya que anterior a ellas son los sentenciados quienes acceden a dichas oportunidades. Tampoco se cuenta ni con los espacios necesarios ni con el material y las herramientas para poder llevar a cabo las labores necesarias <sup>403</sup>.

Asimismo ni a nivel federal ni estatal se establece que es obligación del centro proporcionar la posibilidad laboral a los internos sin condena, de hecho en la normatividad correspondiente<sup>404</sup> (artículo 72) del primero de ellos, se establece la incapacidad del centro para ofrecer actividades laborales a todos los internos.

En otros casos existen actividades organizadas pero no existe remuneración alguna<sup>405</sup>, lo que es peor ya que se cae en una explotación de mano de obra que aprovecha la condición de encierro de las personas que se encuentran privadas de libertad.

5. Comunicación y visitas. En cuanto a las visitas de familiares y de amistades así como a las llamadas telefónicas, en la mayoría de los centros estatales se cuenta con la oportunidad de recibir de 2 a 4 visitas semanales, sin embargo, una de las sanciones disciplinarias consiste en la suspensión de la visita desde 5 días hasta 30. En los centros federales el problema se agrava ya que la visita familiar se realiza una vez a la semana

---

<sup>401</sup> Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal*.

<sup>402</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana», 23.

<sup>403</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 4.

<sup>404</sup> Diario Oficial de la Federación, *Manual de Tratamiento de los internos en Centros Federales de Readaptación Social*.

<sup>405</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana», 24.

(artículo 12<sup>406</sup>) y no constituye un derecho sino un estímulo que debe ganarse con el comportamiento y con la realización de actividades educativas<sup>407408</sup>. Asimismo, una de las sanciones disciplinarias consiste en la suspensión de la visita hasta por 75 días<sup>409</sup>. En ambos casos las visitas no tienen como única limitante, la seguridad del centro; en el caso de los estatales puede ser objeto de sanción mientras que en los federales son un estímulo.

6. Defensor particular. Por lo que respecta a que las personas sin condena sean visitados por sus defensores, toda la normatividad<sup>410</sup> coincide en permitirles la entrada los 365 días del año.

7. Médico particular. Según el Reglamento de los Centros Federales, sólo en casos extraordinarios que por su gravedad lo ameriten se permitirá el acceso de médicos del exterior, pero estos tienen que ser del servicio público, La intervención de médicos particulares sólo procederá en casos graves cuando las instituciones públicas del sector salud con las que se haya celebrado convenio. (artículos 50-53<sup>411</sup>).

Para concluir se deduce que no existe separación entre procesados y sentenciados y que el trato que se les da a las personas en prisión preventiva es contrario al principio de presunción de inocencia ya que de los 7 derechos extras que cuentan las personas sin condena con respecto a los ya condenados, además de la separación entre ellos, únicamente se cumple en la normatividad con uno (tener un defensor y ser visitado por ellos), sin embargo, en la práctica puede cumplirse marginalmente.

Evaluación del subindicador 1.a.1.2 Trato a personas sin condena	
Apartado que describe la situación específica	d. Las personas sujetas a prisión preventiva no se encuentran separadas de la población general ni reciben un trato humano y digno acorde a su condición de personas inocentes
Puntuación	0

### 1.a.2 Excepcionalidad. 1.a.2.1 Resolución individualizada

En México toda resolución debe estar fundada y motivada, entendiéndose por lo

<sup>406</sup> Secretaría de Gobernación, *Manual de Seguridad de los Centros Federales de Readaptación Social*.

<sup>407</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social*.

<sup>408</sup> Diario Oficial de la Federación, *Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social*.

<sup>409</sup> Diario Oficial de la Federación, *Manual de Visita de los Centros Federales de Readaptación Social*.

<sup>410</sup> Es importante mencionar que dentro de la normatividad federal y estatal, en muy pocas ocasiones, se hace diferencia entre las personas en prisión provisional y los ya condenados, unificándolos a todos con el término de internos.

<sup>411</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social*.

primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa<sup>412</sup>.

El Código Federal de Procedimientos Penales, establece en su artículo 96 que los autos deberán contener una breve explicación del punto del que se trata y la resolución que corresponde, precedida de su resolución y fundamento legal.

Sin embargo, ya cuando se habla en específico del auto de formal prisión en el artículo 161 de la misma ley, únicamente se hace alusión a que se dictará auto de formal prisión cuando estén acreditados que el detenido haya rendido la declaración preparatoria, el cuerpo del delito, la probable responsabilidad del inculpado y que éste no cuente con ninguna eximente. Adicionalmente el auto de formal prisión, deberá expresar el delito que se imputa, el tiempo y las circunstancias de la ejecución.

En México la policía detiene para investigar y no al revés. La autoridad tiene una incapacidad total para formular cargos por lo que las detenciones se basan en lo que la periodista Alexandra Olsen llama “*catch and release*”<sup>413</sup>. Por lo anterior, las motivaciones de ninguna forma contienen los datos necesarios ni están fundamentadas correctamente ya que en ese momento aún no existen indicios claros que vinculen al detenido con los hechos delictivos sino que a partir de la detención comienza la investigación.

No existe una resolución individualizada en la que se analicen las circunstancias especiales del indiciado, de todas formas que la resolución únicamente toma en cuenta el delito que se le imputa; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito (fundamentación) y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

En relación con lo anterior Human Rights Watch (HRW) revisó casos en 5 estados de la República Mexicana (Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Tabasco) y

---

<sup>412</sup> Semanario Judicial de la Federación, *Tesis Penal Aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, Tesis: I. 4o.*, 46.

<sup>413</sup> Olson, «In Mexico justice means, catch and release».

llegó a la conclusión de que no existían pruebas que vincularan a los sospechosos ya que en casi todos los casos la única evidencia que daba la autoridad era aquélla resultado de tortura y de abusos. El objetivo de la tortura es obtener confesiones de culpabilidad y ésta sucede mientras son detenidos arbitrariamente antes de ser puestos a disposición del ministerio público (fiscal)<sup>414</sup>.

Luis Pásara, llevó a cabo un estudio titulado *¿Cómo sentencian los jueces del DF en materia penal?*, en el cual se analizaron 82 expedientes elegidos al azar, de cuatro diferentes juzgados, de dicho estudio se pueden obtener las siguientes conclusiones: i. la resolución de la decisión judicial es insuficiente y se halla basada en pruebas que son hilvanadas pero no razonadas por el juez, ii. la persona que resulta consignada por el Ministerio Público tiene una bajísima probabilidad de ser absuelto como resultado del proceso<sup>415</sup>, iii. la sentencia elabora aquello que ya estaba formulado en el auto de término constitucional (en el cual se decide el uso de la prisión preventiva) y éste adopta generalmente la perspectiva propuesta por el Ministerio Público en la consignación<sup>416</sup>, iv. las motivaciones se reducen al llenado de un documento preestablecido, *un machote*<sup>417</sup>, en el cual no se individualiza ni existe interpretación alguna.

El juez en lugar de hacer uso de sus atribuciones de forma imparcial y elaborar un juicio propio, sigue la inercia de lo propuesto por la parte acusadora, siendo esto antes del decreto de la prisión preventiva; lo anterior indica que las motivaciones de prisión preventiva de ninguna forma cuentan con un análisis individualizado que tome en consideración ni las circunstancias personales del individuo ni los fundamentos de los criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. No hay una investigación previa ni profunda que pueda establecer la probable participación lo que contraviene a la normatividad internacional.

Éstas conclusiones aunque son producto del resultado de expedientes del DF, el autor afirma que puede decirse lo mismo a nivel federal, donde las decisiones judiciales carecen de sentido común y son producto de una rutinización del trabajo judicial en el

---

<sup>414</sup> Human Rights Watch, *Neither rights, nor security. Killings, Torture and dissaperances in Mexico's war on drugs.*, 6.

<sup>415</sup> Pásara, *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en Materia Penal*, 2.

<sup>416</sup> *Ibid.*, 151.

<sup>417</sup> Según la Real Academia, en México se utiliza dicho vocablo para un formulario con espacios en blanco para rellenar.

que se delega el trabajo a secretarios o sumariantes y se recurre a *machotes*<sup>418</sup>.

Sin embargo, con la reforma del sistema de justicia penal<sup>419</sup>, comienza a haber cambios que dan un poco de esperanza, por ejemplo en el estado de Morelos ya existen servicios previos al juicio, en los cuales las partes acuden a la audiencia de medidas cautelares: el Ministerio Público propone la imposición de las mismas y tiene la carga probatoria, en tanto que la Defensa contra argumenta, y al final, con toda esa información, el Juez toma su decisión basándose en la información social concreta y veraz<sup>420</sup>.

Como se puede observar en el siguiente *machote* de un auto de formal prisión federal, solo se incluyen los siguientes datos: nombre, delito por el que se le acusa, la fundamentación de los artículos que describen al delito, las probanzas que lo vinculan así como los elementos de prueba que lo vinculan (ambos en forma de lista por incisos) y la fundamentación de que dicho delito prevé prisión preventiva.

Para comprobar lo antes mencionado, se enviaron distintas solicitudes de acceso a la información pública al Poder Judicial de la Federación, en las cuales la respuesta fue que dichas solicitudes eran improcedentes.

---

<sup>418</sup> Pásara, *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en Materia Penal*, 39-40.

<sup>419</sup> La reforma de junio de 2008 del sistema de justicia en México, incluye un cambio de un sistema inquisitivo-mixto a un sistema acusatorio con juicios orales y con la incorporación constitucional de mecanismos alternativos de solución de controversias; se modificaron 10 artículos constitucionales (16-22,75, 115 y 123) así como 11 artículos transitorios. La reforma busca que el sistema penal cumpla con los principios de proporcionalidad, intermediación, concentración, continuidad, contradicción y oportunidad así como la igualdad procesal de las partes. Sin embargo, también incluye medidas violatorias de DD.HH. como el arraigo y un subsistema penal dedicado a la delincuencia organizada. No es hasta el 2016 cuando todas las entidades federativas tendrán que modificar sus legislaciones y prácticas, por lo que para la presente evaluación se tomará en cuenta la realidad del momento, con la esperanza de que ésta evolucione y mejore. Es importante mencionar que la reforma no es menor ya que implica entre otras cosas: la modificación de 33 códigos de procedimientos penales, así como las leyes orgánicas de las Procuradurías de cada entidad federativa y la creación de nuevas leyes; la creación de un órgano que coordine; la modernización de la infraestructura así como la capacitación de jueces, ministerios públicos, abogados, personal administrativo, sólo por mencionar algunas.

<sup>420</sup> Miguel Carbonell, *Los juicios orales en México*, primera (México: Editorial Porrúa, 2010), 102.

En la Ciudad de \_\_\_\_\_, siendo las \_\_\_\_ horas del día \_\_\_\_\_ del mes de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Vistas las diligencias que integran la averiguación previa, el pliego en que consta el ejercicio de la acción penal, y las actuaciones practicadas dentro del plazo constitucional de setenta y dos horas (o bien, el plazo constitucional prorrogado cuando así lo haya solicitado el indiciado en los términos del párrafo segundo del artículo 19 constitucional) por este órgano jurisdiccional, se procede a resolver, dentro del mismo plazo, a efecto de determinar la situación jurídica del inculpado \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_ en contra de quien el Ministerio Público ejerció acción penal por el delito de \_\_\_\_\_.

#### CONSIDERANDO

I. El cuerpo del delito cuyo tipo describe el artículo \_\_\_\_\_ del Código Penal Federal, se acreditó, en la especie, por medio de las reglas de comprobación general (o especial según el caso), que establece el artículo \_\_\_\_\_ del Código Federal de Procedimientos Penales (o los artículos aplicables en los casos de comprobación especial), a través de las siguientes probanzas:

- a) \_\_\_\_\_
- b) \_\_\_\_\_;
- c) \_\_\_\_\_; y
- d) \_\_\_\_\_

De los elementos de convicción analizados en el presente considerando, se llega al conocimiento de que se integraron los elementos del cuerpo del delito previsto en el artículo \_\_\_\_\_ del Código Penal Federal.

II. Que la probable responsabilidad de \_\_\_\_\_ en la comisión del delito de \_\_\_\_\_, que le atribuye el Ministerio Público, se demostró hasta esta etapa procedimental con los siguientes elementos de prueba:

- a) \_\_\_\_\_;

- b) \_\_\_\_\_;
- c) \_\_\_\_\_; y
- d) \_\_\_\_\_

Por lo que hace a la circunstancia calificativa (o circunstancias), a que alude el Ministerio Público en su pliego de consignación, descrita en el artículo \_\_\_\_\_ del Código Penal Federal, ésta se actualiza hasta este momento procedimental, habida cuenta de que \_\_\_\_\_ (señalar el razonamiento que sirve de motivación para tal afirmación, sustentándolo con las pruebas idóneas y señalando su ubicación en el expediente)

III. Que al inculpado, para los efectos de la punibilidad, le sería aplicable hasta este momento procesal lo dispuesto en el artículo \_\_\_\_\_ (señalar los artículos que las calificativas) del Código Penal Federal y en virtud de que dicho dispositivo legal contempla pena privativa de libertad, y satisfechos los requisitos de los artículos 18 y 19 constitucionales, así como \_\_\_\_\_ del Código Federal de Procedimientos Penales, procede decretársele al indiciado \_\_\_\_\_ su formal prisión por el delito de (especificar el delito junto con sus calificativas)

En tal virtud se abre el proceso ordinario, póngase a la vista de las partes la presente causa por el término de \_\_\_\_\_ días para que ofrezcan las pruebas que a sus intereses convengan, las que se desahogarán dentro de los quince días siguientes, asimismo hágaseles saber que cuentan con el término de tres días a partir de la notificación del presente auto, para interponer el recurso de apelación.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 18 y 19 constitucionales, \_\_\_\_\_ y demás aplicables del Código Federal de Procedimientos Penales, es de resolverse y se:

#### RESUELVE

**Primero:** Se decreta a \_\_\_\_\_ formal prisión como probable responsable del ilícito de \_\_\_\_\_.

**Segundo:** Cúmplase con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 19 constitucional, y al efecto expídase y envíese copia autorizada de la presente resolución al ciudadano Director del Reclusorio Preventivo \_\_\_\_\_ en el que se halla internado el inculpado.

**Tercero:** En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo \_\_\_\_\_ del Código Federal de Procedimientos Penales, identifíquese al inculpado \_\_\_\_\_ por el sistema administrativo adoptado y solicítese a la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social el informe de los

ingresos anteriores de \_\_\_\_\_ a la prisión preventiva, asimismo, recábase el dictamen de personalidad del procesado.

**Cuarto:** Se declara abierto el procedimiento ordinario y, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo \_\_\_\_\_ del Código Federal de Procedimientos Penales, se ordena poner el proceso a la vista de las partes con el objeto de que propongan, dentro del plazo de \_\_\_\_\_ días contados a partir del siguiente al de la notificación del presente auto, las pruebas que estimen pertinentes, las que se desahogarán en los \_\_\_\_\_ días posteriores.

**Quinto:** Hágase saber a las partes el derecho que tienen a impugnar el presente auto, y que para tal efecto cuentan con tres días, siguientes a la notificación del mismo.

**Sexto:** En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo \_\_\_\_\_ constitucional, gírese oficio al Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, dándole conocimiento de este auto de plazo constitucional dictado, para los efectos legales que tengan lugar.

**Séptimo:** Háganse las anotaciones correspondientes en el Libro de Gobierno del Juzgado y expídanse las boletas y copias de ley.

**Octavo:** Notifíquese y cúmplase.

Así lo resolvió y firma el ciudadano Juez Penal ante el Secretario de Acuerdos que autoriza las actuaciones. Doy fe.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
FIRMA

Evaluación del subindicador: 1.a.2.1 Resolución individualizada	
Apartado que describe la situación específica	b. La resolución se encuentra parcialmente fundamentada e individualizada
Puntuación	2

### 1.a.2.2 Número de personas privadas de libertad sin condena

En México la tasa de internos sujetos a proceso que se encuentran en prisión preventiva esperando una sentencia, es muy alto, debido a que en dicho país el encarcelamiento sin condena en la práctica es una medida represiva y no cautelar.

En la siguiente tabla se observa que desde 1995 hasta el 2013, el porcentaje de los internos en encarcelamiento preventivo siempre ha sido mayor al 40%; 2 de cada 5 internos no tienen sentencia condenatoria<sup>421</sup>. Este porcentaje se traduce en que actualmente más de 100 mil personas se encuentran privadas de su libertad sin haber sido condenadas, por lo que gran porcentaje de ellas podría ser inocente.

**Tabla 28. Población penitenciaria nacional de 1995-2013**

Año	Población penitenciaria Total	Internos			
		Procesados		Sentenciados	
		Total	Porcentaje del total	Total	Porcentaje del total
1995	93 574	45 272	48	48 302	52
1996	103 262	47 874	46	55 388	54
1997	114 341	50 255	44	64 086	56
1998	128 902	54 403	42	74 499	58
1999	142 800	61 424	43	81 376	57
2000	154 765	63 724	41	91 041	59
2001	165 687	71 501	43	94 186	57
2002	172 888	73 685	43	99 203	57
2003	182 530	80 134	44	102 396	56
2004	193 889	80 661	42	113 228	58
2005	205 821	87 844	43	117 977	57
2006	210 140	89 601	43	120 539	57
2007	212 841	88 136	41	124 705	59
2008	219 754	88 935	40	130 819	60
2009	224 749	92 311	41	132 438	59
2010	219 027	91 297	42	127 730	58

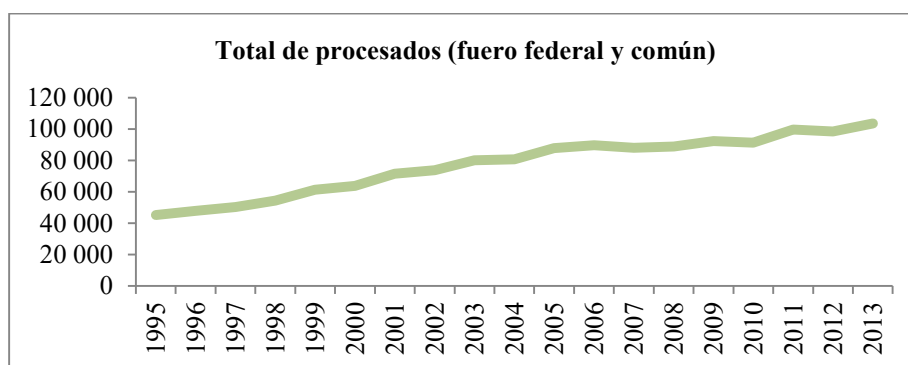
<sup>421</sup> Solís, de Buen, y Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 24.

2011	230 943	99 730	43	131 213	57
2012	239 089	98 414	41	140 675	59
2013	246 226	103 617	42	142 609	58
Promedio			43%		57%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. OADPRS.

El número total de procesados ha ido en aumento constante; con excepción de 2007, 2010 y 2012, todos los años han incrementado el número de las personas privadas de su libertad.

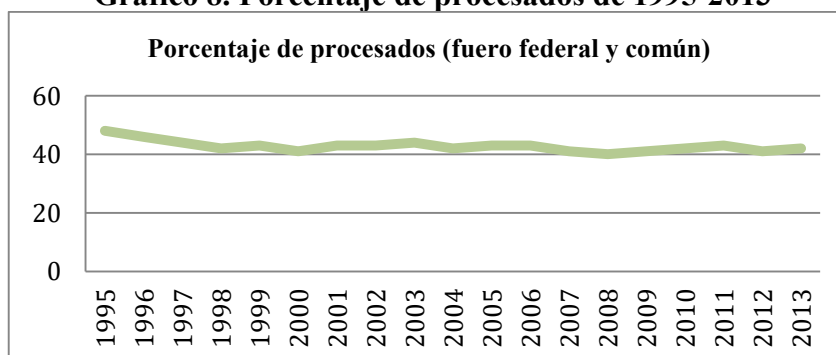
**Gráfico 7. Procesados de 1995-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. OADPRS.

Sin embargo, el porcentaje de personas sujetas a prisión preventiva en cuanto al total de personas privadas de libertad se ha mantenido más o menos constante rondando entre los valores del 40 al 48%, valor muy por encima de la media internacional que es de 33%.

**Gráfico 8. Porcentaje de procesados de 1995-2013**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. OADPRS.

En cuanto a la tasa de procesados por cada 100 mil habitantes, México presenta cifras

superiores a la media internacional (50).

**Tabla 29. Tasa de procesados 2000-2014**

Año	Tasa de procesados
2000	64
2005	83
2010	82
2014	92
<b>Promedio</b>	<b>80,2</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del ICPS<sup>422</sup>

La tasa de personas en prisión preventiva en promedio desde el 2000 es de 80,2; siendo siempre superior a la media internacional (50,4); de igual forma la proporción de personas sin condena en los últimos años en todos los años ha pasado el 33%, lo que excede el promedio internacional, por tal motivo ambos indicadores son considerados como altos.

<b>Evaluación del subindicador: 1.a.2.2 Número de personas privadas de libertad sin condena</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. La tasa de personas con detención sin condena así como la proporción de personas con prisión preventiva son altas.
<b>Puntuación</b>	0

### 1.a.3 Proporcionalidad. 1.a.3.1 Razones por las que se dicta

El artículo 18 constitucional (sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva) prohíbe el encarcelamiento preventivo para delitos que no contemplen dentro de sus sanciones la prisión, sin embargo, la ley tiene efectos muy limitados ya que se impone dicha medida cautelar a la mayoría de los delitos<sup>423</sup>.

En México los delitos que merecen pena de prisión lo constituyen un sinnúmero de supuestos: robo, fraude, falsificación, lesiones, delitos ambientales, posesión de drogas, provocación de delito, no impedir un delito, revelación de secretos, delitos informáticos, abuso de autoridad, tenencia de armas, pandillerismo, rebeliones, sólo por mencionar algunos.

De una revisión detallada y exhaustiva de todos los delitos a nivel federal, se encontró que de 202 delitos, únicamente 19 no contemplan la prisión. Lo anterior quiere decir que prácticamente el 90% de las conductas consideradas como delito, tienen como

<sup>422</sup> International Centre for Prison Studies, «World Prison Brief (México)».

<sup>423</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 134.

sanción la privación de la libertad. Por su parte existen investigadores e instituciones que establecen que es el 95% de los delitos los que tienen contemplada la pena de prisión<sup>424</sup>. El otro porcentaje contempla dentro de sus sanciones: trabajo en favor de la comunidad, multa, destitución, inhabilitación, suspensión de derechos políticos y caución de no ofender.

Es evidente que la pena de prisión es utilizada en México por excelencia, llama la atención que conductas como quitar el obstáculo que impida o modere el movimiento de una embarcación sin que de esto resultare daño alguno, puede ser castigado con quince días a dos años de prisión.

Por su parte, el artículo 19 constitucional establece que el Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar: i. la comparecencia del imputado en el juicio, ii. el desarrollo de la investigación, iii. la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad y iv. así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Los primeros tres supuestos, aplicados correctamente y bajo una investigación individual y profunda que evite el uso automatizado de éstos, van acorde a los lineamientos internacionales de DD.HH, sin embargo, el cuarto de ellos sanciona la reincidencia y/o la doble sujeción a proceso sin importar el tipo de delito del que se trate.

La constitucionalización de la cuarta circunstancia parece proclamar una indebida presunción de peligrosidad que choca con los más elementales postulados de un derecho penal democrático y garantista; tal presunción estaría basada solamente en el hecho de la comisión previa de otro delito, poniendo en duda las posibilidades reintegradoras de la pena privativa de libertad. De esta manera se está despojando a la prisión preventiva de su naturaleza cautelar y de su justificación por razones procesales, dando lugar simple y sencillamente a su imposición como medida de prevención del delito o de defensa social<sup>425</sup>.

Guillermo Zepeda ha calculado que por lo menos 40% de las personas sujetas a prisión

---

<sup>424</sup> Solís, de Buen, y Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 19.

<sup>425</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*, 109.

preventiva podrían estar en libertad hasta el momento de su juicio sin que existiera el riesgo de que se fugara o representara riesgo alguno para la sociedad<sup>426</sup>. Asimismo, Renace y Open Society en su publicación *Retos de la Reforma Penal*, establecen que entre un 80 y 90% de los imputados podrían seguir su proceso en libertad sin ninguna medida cautelar<sup>427</sup>.

De forma coincidente en un estudio realizado en Monterrey entre 2004 y 2007, se demostró que los detenidos sin condena tenían un muy bajo riesgo de fuga, de delinquir y de interferir con la justicia mientras esperaban el juicio por lo que no deberían de haber estado en prisión preventiva<sup>428</sup>.

Por otro lado, existen delitos por los que la prisión preventiva se dicta de forma obligatoria, sin tomar en cuenta ninguna de las circunstancias personales; delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos y los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Aunado a lo anterior en casos urgentes se aplica de igual forma la detención preventiva cuando se haya cometido cualquier delito considerado como grave<sup>429</sup>. En la República Mexicana muchas entidades federativas, aún con la reforma, siguen aplicando el sistema del catálogo de delitos graves<sup>430</sup>, dejando en manos del legislador la decisión de aplicar la prisión preventiva, sin dejar lugar a que el juez pueda tomar en cuenta las circunstancias personales del indiciado.

Además, el legislador considera como graves delitos que no lo ameritan evitando por lo

---

<sup>426</sup> Leslie Solís, Néstor de Buen, y Sandra Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?* (México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012), 19, [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA\\_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf).

<sup>427</sup> Cavazos Villanueva, Sánchez Bocanegra, y Tomasini-Joshi, *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la Presunción de Inocencia y la Seguridad Pública*, 12.

<sup>428</sup> La Rota, *El Uso de la Prisión Preventiva en Nuevo León. Un estudio cuantitativo*.

<sup>429</sup> Artículo 16 CPEUM, párrafo sexto: Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

<sup>430</sup> La federación así como cada entidad federativa, cuentan con su propio código penal, por lo que existen 33 versiones distintas; 31 de los estados, 1 del Distrito Federal y 1 a nivel Federal. Para la presente investigación se toman en cuenta los supuestos de este último y en algunas ocasiones por la gravedad del caso se analizará alguna entidad federativa.

tanto que los detenidos tengan la oportunidad de la libertad caucional<sup>431</sup>.

A nivel federal existen más de 90 delitos considerados como graves<sup>432</sup>. Los delitos de posesión de drogas<sup>433</sup> o suministrar, inducir o auxiliar a otra persona a consumir alguna sustancia prohibida<sup>434</sup> son considerados como delito grave y procede la detención preventiva de forma automática.

En el Distrito Federal cualquier delito en el que la media aritmética<sup>435</sup> de la sanción exceda de 5 años es considerado como grave, sin posibilidad de tener libertad bajo caución por lo que la detención provisional opera de manera inmediata.

Todo lo anterior reduce la actuación y la decisión del juez a únicamente decidir si existen indicios que vinculen al detenido con el delito ya que no es él quien decide si procede la prisión preventiva sino el legislador. Existen múltiples delitos (todos los cometidos con armas y explosivos, secuestro, homicidio, violación, delincuencia organizada, delitos contra la salud) en los que el juez no puede decretar si el encarcelamiento preventivo tendrá lugar, sino que éste se aplica de forma obligatoria.

En cuanto a la comisión de delitos no graves que impliquen la posibilidad de prisión, los juzgados tienen la facultad discrecional de liberar o mantener detenido al imputado hasta el momento del juicio, sin embargo, la falta de alternativas frente a la detención desalienta a muchos jueces quienes optan por no autorizar la liberación provisional<sup>436</sup>.

Los delitos por los que son detenidos la mayoría de las personas en prisión preventiva son por orden de supremacía numérica: robo, lesiones y daño en las cosas del fuero común y armas de fuego y narcóticos del fuero federal. Haciendo un análisis de los datos, se observa que existe prácticamente la misma probabilidad de que el juez dicte auto de formal prisión si se es acusado de homicidio o de robo; cuando una persona se encuentra en detención preventiva por un asesinato tiene el 89,77% de probabilidad de

---

<sup>431</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*, 161.

<sup>432</sup> Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

<sup>433</sup> Artículo 195 del Código Penal Federal

<sup>434</sup> Artículo 197 del Código Penal Federal

<sup>435</sup> La media aritmética se obtiene sumando la pena mínima más la pena máxima y dividiendo el resultado entre dos.

<sup>436</sup> Schonteich y Tomasini-Joshi, *Programa de Medidas Cautelares. Experiencias para equilibrar presunción de inocencia y seguridad ciudadana*, 9.

seguir en prisión durante el proceso, y cuando es acusada de robo tiene el 89,28% de probabilidad de enfrentar su proceso tras las rejas. En cuanto al primer delito, se tiene el 8,3% de probabilidades de obtener libertad por falta de pruebas y en cuanto al segundo el 8,6%.

**Tabla 30. Promedio del porcentaje de las resoluciones dictadas (formal prisión o libertad por falta de pruebas) por delito de los procesados de 1997-2012**

Fuero	Fuero común			Fuero federal		
	Homicidio	Robo	Daño en las cosas <sup>437*</sup>	Lesiones	Armas de fuego	Narcóticos
<b>Promedio del porcentaje de auto de formal prisión</b>	89,77	89,28	71,1	68,3	92,4	84,4
<b>Promedio de libertad por falta de elementos*</b>	8,3	8,6	7,4	4,8	6,5	1,6

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI<sup>438</sup>.

Lo anterior indica que el uso de la prisión preventiva en México es un recurso altamente utilizado por el sistema de justicia penal y que una vez que la persona es detenida, tiene muy pocas probabilidades de enfrentar su proceso en libertad u obtener una pena alternativa, por lo menos en cuanto a estos delitos se refiere.

En cuanto a los acusados de robo, los investigadores coinciden que en muchas ocasiones éstos provienen de una clase social desfavorecida lo que provoca que no puedan pagar una fianza, un defensor particular o hacer pagos ilícitos para obtener su libertad. El sistema de justicia es selectivo ya que sus usuarios se concentran en pequeños delincuentes, personas que viven en barrios marginados y de escasa formación educativa, que en su momento no tuvieron acceso a buenos abogados o al dinero para evitar ser encarcelados<sup>439</sup>. Aunado a lo anterior, si se es acusado por cualquiera de los demás delitos (daño en las cosas, lesiones o narcóticos), con excepción del homicidio y armas de fuego, la posibilidad de ser encarcelado para enfrentar el proceso en prisión, es menor que cuando se está por un robo.

Por todo ello, en generalidad, los delitos presentan un muy alto índice de encarcelamiento, por el contrario, una posibilidad baja de que habiendo sido detenido por cualquiera de los delitos, se decrete la libertad por falta de elementos.

<sup>437</sup> El dato correspondiente al delito de lesiones fue obtenido con información de 1997-2008, ya que de 2009-2012 cambió de denominación.

<sup>438</sup> «Judiciales en materia penal.Consulta interactiva de datos».

<sup>439</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*, 106.

Aún y cuando el primer párrafo del artículo 19 constitucional parece establecer cierta excepcionalidad para la prisión preventiva, la última parte del párrafo citado, referente a “la comisión de un delito doloso”, da pie a un siguiente párrafo del mismo artículo, según el cual por cierto tipo de delitos, mencionados con anterioridad, la detención preventiva es obligatoria.

El Artículo 18 abre un resquicio semejante al asentar que “Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva”. En esto los artículos 18 y el 19 contradicen al 20, -el cual establece el principio de presunción de inocencia-, propiciando una lógica de excepción lo suficientemente laxa para ser aplicada de manera discrecional, algo que ha ocurrido históricamente en México<sup>440</sup>.

El legislador establece excepciones que violan la presunción de inocencia cuando se considera el tipo de delito así como si existe una sentencia de delito doloso anterior. Javier Carrasco citando a García Ramírez opina que el legislador en los dos casos anteriormente descritos, considera a los imputados como sujetos peligrosos<sup>441</sup>.

Además con la cláusula de la comisión anterior de un delito doloso, se dicta la prisión preventiva a reincidentes sin importar el tipo de delito cometido (robos menores, delitos no violentos, etc.); recibirán la misma prisión sin condena el violador, el homicida o el que haya cometido un robo simple con anterioridad.

La Carta Magna establece causales muy amplias y ambiguas para la aplicación de la prisión preventiva, lo que seguramente provocará que aún y con la reforma penal del 2008, el abuso de esta figura. A nivel estatal, dependerá de las legislaciones secundarias, sobre todo de la definición y clasificación de sus delitos y si las penas siguen el principio de la proporcionalidad.

En los estados que ya han implementado la reforma, la prisión preventiva ya no es forzosa por ley por robo sin violencia de artículos menores, sin embargo, la implementación de la reforma no es garantía para que disminuya el uso de la prisión preventiva, tal y como ha sucedido en Chihuahua, Oaxaca y Durango, donde ha

---

<sup>440</sup> Lara Klahr, *No más «pagadores». Guía de periodismo sobre presunción de inocencia y reforma del sistema de justicia penal*, 47.

<sup>441</sup> Cavazos Villanueva, Sánchez Bocanegra, y Tomasini-Joshi, *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la Presunción de Inocencia y la Seguridad Pública*, 125.

sucedido lo contrario<sup>442</sup>.

Como ya se mencionó, la CIDH señala que por ningún motivo debe de existir la detención provisional por delitos patrimoniales sin daños a personas ni por el micro tráfico de drogas.

En cuanto al primero, a nivel federal se aplica la prisión preventiva obligatoria en todos los robos mayores de 100 salarios mínimos<sup>443</sup>, lo que correspondería a una cantidad de 6,377 pesos (111 euros), cuando el robo sea llevado a cabo en un bien inmueble o en un centro comercial<sup>444</sup>. De igual forma se aplica la detención provisional de forma automática cuando exista un robo sin importar la cuantía con alguna de las siguientes características: que la víctima esté en un vehículo particular o transporte público, que se cometa aprovechando las condiciones de confusión por catástrofe o desorden público, cuando se cometa utilizando objetos peligrosos, cuando sea en contra de una oficina bancaria, cuando se trate de partes de vehículos estacionados, cuando se cometa sobre equipaje o valores de viajeros, cuando se realice con identificaciones falsas, cuando se cometa en carreteras o en vías ferroviarias.

Lo anterior quiere decir que pueden existir múltiples casos en lo que exista un robo sin que haya daños a personas y que se aplique la prisión preventiva como medida cautelar obligatoria. Es por ello que el robo constituye la causa principal de encarcelamiento en México.

El 40.9% de las personas que se encontraban en prisión preventiva en el 2010 por un delito del fuero común, estaban acusadas de robo. En la siguiente tabla se puede observar el porcentaje de los procesados de acuerdo al delito correspondiente de un total de 157.836 personas sujetas a detención preventiva.

**Tabla 31. Procesados y sentenciados del fuero común por principales delitos de materia de consignación 2010**

Delito	Porcentaje
--------	------------

<sup>442</sup> Solís, de Buen, y Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 61.

<sup>443</sup> El salario mínimo depende de la zona geográfica, la república Mexicana está dividida en dos zonas; de acuerdo a la legislación del 2014, a la zona A le corresponde un salario mínimo de 67,20 pesos y a la B 63,77.

<sup>444</sup> Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, inciso I, apartado 26.

Robo	40,9%
Golpes y lesiones	17,3%
Robo de vehículo	1,8%
Actos ilícitos con armas	2,4%
Violación	2,3%
Homicidio	3,7%
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y convivencia familiar	2,9%
Otros delitos	28,7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI<sup>445</sup>

En cuanto al tráfico de drogas se refiere, la ley mexicana es muy estricta y se observa un abuso de la detención preventiva para los sospechosos de dichos delitos, prolongándose con frecuencia durante años la detención sin que se le resuelva la situación al detenido. La detención preventiva es preceptiva en casos de delitos de drogas, independientemente si se trata de delitos menores o mayores. Los delitos de drogas son clasificados juntamente con el asesinato, la violación y el secuestro como delitos de gravedad, sin importar el grado de participación<sup>446</sup>.

Es así como la posesión de drogas como el opio, heroína, marihuana, diacetilmorfina o de sustancias como las metanfetaminas, diazepam, pseudoefedrina, ergotamina, anfetaminas, entre otras, con el objeto de comerciar, suministrar o prescribir sin la autorización correspondiente se convierte en un delito grave. De igual forma la administración o la inducción de cualquier cantidad a otros de alguna de las sustancias mencionadas así como las referidas en la Ley General de Salud, constituye de igual forma un delito grave.<sup>447</sup>

Por lo anterior existen gran cantidad de presos que por la posesión, transporte o suministro de pequeñas cantidades de droga, se encuentran privados de su libertad, lo que se traduce en una criminalización de conductas del ámbito de salud. De igual forma, Guillermo Zepeda establece que como consecuencia de los catálogos de delitos graves, hay personas que por delitos no violentos se encuentran actualmente en prisión<sup>448</sup>, aunque dicha situación comienza a cambiar con el nuevo sistema de justicia<sup>449</sup>.

<sup>445</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, «Perspectiva Estadística México».

<sup>446</sup> *Sistemas Sobrecargados. Leyes de Drogas y cárceles en América Latina.*, 6.

<sup>447</sup> Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, inciso I, apartado 12.

<sup>448</sup> Zepeda Lecuona, «Catástrofe penitenciaria en México y reforma penal».

<sup>449</sup> El nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y adversarial muestra en su operación un uso

La gran mayoría de las personas que se encuentran en prisión, han cometido delitos menores, incluso quienes se encuentran por delitos relacionados con las drogas, en su gran mayoría fueron detenidos con pequeñas cantidades o bien eran consumidores<sup>450</sup>.

En suma, el uso de la prisión preventiva en México no se basa en los principios de proporcionalidad ni excepcionalidad, pudiéndose aplicar en casi el 91% de los delitos y existen delitos específicos por lo que se dicta de forma obligatoria. Aunado a lo anterior, el encarcelamiento se puede dictar por cuatro causales (cuando no se puede garantizar: la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, y en caso de reincidencia o de tener otro proceso abierto) aunque en la práctica lo que determina el uso de la prisión preventiva es el delito por el que se acusa.

<b>Evaluación del subindicador: 1.a.3.1 Razones por las que se dicta</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. La prisión preventiva es un supuesto automático decidido por el legislador y/o es dictada por dos o más aspectos diferentes a los establecidos por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	0

#### **1.a.4 Razonabilidad. 1.a.4.1 Duración legal.**

El artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>451</sup> establece que la prisión preventiva no podrá prolongarse por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y que en ningún caso podrá prolongarse por

---

más racional de la sanción extrema de prisión, sin embargo, las entidades federativas tienen de plazo hasta el 2016 para aplicar el nuevo sistema, por lo que los efectos del mismo no pueden verse aún completamente reflejados. Los accidentes de tráfico, conflictos incipientes y algunos delitos patrimoniales no violentos se canalizan a la justicia alternativa y a la suspensión del procedimiento a prueba, por lo que se repara el daño a la víctima y se realiza un acuerdo reparatorio o se establecen condiciones que deben cumplir los imputados. Esto ha propiciado que los daños patrimoniales y los delitos menores ya no se resuelvan mediante una sentencia penal, sino por un procedimiento alternativo o la suspensión del procedimiento. En el nuevo sistema se busca que únicamente lleguen a juicio los casos en los que se trate de delitos violentos o bien, aquellos en los que las partes no dieron su consentimiento para acudir a un mecanismo alternativo.

<sup>450</sup> Así lo mencionó Elena Azaola en la Reunión Regional de Expertos sobre Prisión Preventiva, celebrada en mayo de 2013 por la CIDH de la Organización de los Estados Americanos.

<sup>451</sup> CPEUM Artículo 20, Fracción IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

más de dos años, si esto sucediera el detenido será puesto en inmediata libertad.

El plazo máximo que la ley contempla de prisión preventiva excede por más de tres veces el máximo aceptable, el cual es de seis meses, por lo anterior la evaluación es la siguiente:

<b>Evaluación del subindicador: 1.a.4.1 Duración legal</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	d. La ley contempla que el tiempo de prisión preventiva sea superior a los 18 meses (tres veces mayor que el máximo aceptable)
<b>Puntuación</b>	0

### **1.a.4.2 Duración real.**

Resulta complicado encontrar el promedio del tiempo que un detenido pasa en prisión preventiva primero porque los centros de detención dependen de tres diferentes autoridades (federal, estatal o municipal) y no existe una base de datos que los conjunte y segundo porque existen 32 entidades federativas las cuales tienen sus propias estadísticas. Concordante con esto el Informe del Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas, presentado en el 146 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en México no existe información sobre la duración de la prisión preventiva <sup>452</sup>.

De igual forma en las once encuestas denominadas *United Nations Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems* realizadas por la UNODC desde 1970 hasta el 2008, no existe información disponible para este país, mientras que muchos otros sí cuentan con ésta.

Por tales motivos y ante la falta de datos, se envió una solicitud de información al OADPRS, dependiente de la Secretaría de Gobierno Federal. Con número de folio 3670000037514, mediante oficio SEGOB/OADPRS/CGPRS/3710/2014 y con fecha de 19 de diciembre de 2014, la autoridad respondió que el tiempo promedio que pasaron los detenidos en prisión preventiva, desde el momento en que la autoridad judicial dictaminó prisión preventiva hasta el día que se les dictó sentencia, fue de 540 días (ver anexo 2).

<sup>452</sup> Asociación por los Derechos Civiles, «Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas. Informe presentado en el 146º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», 19.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas de México (CIDE), ha realizado encuestas a población penitenciaria desde el año 2002<sup>453</sup>; en éstas viene incluida una pregunta acerca del tiempo que transcurrió entre el momento de la aprehensión y en el que se les dictó sentencia; es decir el tiempo que pasaron en prisión preventiva.

**Tabla 32. Duración de prisión preventiva**

Año	Número de internos encuestados <sup>454</sup>	Número de centros penitenciarios	Prisión preventiva (meses)	Prisión preventiva (días)
2002	1643	34	7,8	237
2005	1246	21	9,8	298
2009	1312	16	10,3	313

Fuente: Elaboración propia con base en los encuestas realizadas por el CIDE. 2002<sup>455</sup>, 2005<sup>456</sup>, 2009<sup>457</sup>.

Si se toman en cuenta estos datos, el tiempo que se pasa en prisión preventiva en los tres años, es mayor a seis meses y menor que un año. Preocupa que con el paso de los años la tendencia es a la alza, incrementando casi desde 2002 hasta 2009, en 80 días el tiempo del encarcelamiento sin condena.

En cuanto a los centros federales en la encuesta de 2012 no viene desglosada la información relativa al número de días de prisión preventiva, se solicitó dicha información a la institución que lleva a cabo las encuestas y contestaron que no cuentan con ese dato pues la estructura de la encuesta no lo considera<sup>458</sup>.

Ante la falta de información de cada una de las entidades federativas en cuanto al tiempo que dura la prisión preventiva a nivel estatal, se toma como dato el proporcionado por la autoridad federal, el cual indica que la duración de la prisión preventiva es de 540 días, por lo que la evaluación correspondería a que este periodo de

<sup>453</sup> Los investigadores utilizaron mecanismos para neutralizar y desechar la información que consideraban no veraz; es importante mencionar que los estudios llevados a cabo replican a otros similares en Europa y Estados Unidos. Aunado a lo anterior, a lo largo de las encuestas se producen varianzas muy semejantes, por lo que por todas estas razones, los investigadores consideran que la información proporcionada es veraz y confiable.

<sup>454</sup> Se entrevistaron a internos sentenciados, sin embargo no se hace referencia sin éstos pertenecían al fuero común o al federal.

<sup>455</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal, Morelos y Estado de México.

<sup>456</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México, 2005.

<sup>457</sup> Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social.

<sup>458</sup> evelyn.vargas@cide.edu, «Ampliación de información».

tiempo es alto.

Evaluación del subindicador: 1.a.4.2 Duración real	
Apartado que describe la situación específica	c. La media del tiempo de prisión preventiva es alto (igual o inferior a los 547 días pero supera los 365 días)
Puntuación	1

### 1.a.5 Garantías procesales. 1.a.5.1 Protección de privacidad y de datos

El artículo 16 constitucional establece el derecho fundamental de los individuos a la privacidad así como al adecuado tratamiento y protección de sus datos personales<sup>459</sup>, el inicio del artículo va acorde a los DD.HH., sin embargo, más adelante se menciona que por motivos de seguridad, orden público y protección de terceros pueden difundirse los datos. El problema reside cuando se abusa del término “seguridad” ya que los delitos menores como robos de poca cuantía sin violencia o los relacionados al microtráfico, no arriesgan ni comprometen la seguridad nacional.

Sin embargo, aún y cuando se encuentra fundamentado en la Carta Magna de México, las personas que se encuentran privadas de libertad, ya no son más titulares de todos sus DD.HH., ya que es una práctica común presentar a las personas recién detenidas que son acusadas de delitos, principalmente en cuanto a drogas se refiere. Las imágenes, vídeos y datos generales (nombre, edad, ocupación) son difundidas a través de televisión, periódicos, páginas de internet, etc.

En México se encuentra arraigada la práctica de exhibir ante los medios de comunicación a víctimas de delito y a detenidos, tanto a nivel federal como local<sup>460</sup>; de igual forma se difunden nombres y fotografías de personas que acaban de ser aprehendidas y son exhibidos como violadores, asesinos o ladrones<sup>461</sup>. AI, coincide con el planteamiento anterior, estableciendo que es una práctica extendida presentar a los

<sup>459</sup> CPEUM. Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

<sup>460</sup> Sarre, «Exhibición en medios de comunicación de víctimas del delito y de personas detenidas y/o bajo la responsabilidad del Ministerio Público en México.», 2.

<sup>461</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*, 133.

detenidos ante las cámaras<sup>462</sup>. Durante los últimos 6 años (2007-2013) la política de comunicación social radicalizó esta práctica, además de realizar diferentes montajes mediáticos<sup>463</sup>.

Las procuradurías legitiman esta práctica con el pretexto de informar a la ciudadanía con el objeto de posibles futuras denuncias contra los presentados. Generalmente se hace con delitos de alto impacto social y se presentan tanto objetos incautados como aquellos que podrían vincular a algún tipo de delito.

Desde el sexenio de Calderón, en la guerra contra las drogas, se convirtió en una práctica común golpear a los supuestos narcotraficantes y asesinos para después ser presentados ante los medios de comunicación como una forma de demostrar que el gobierno está ganando en esta lucha frontal ante la delincuencia<sup>464</sup>.

En su visita a México en 2010, el Subcomité de Prevención de la Tortura (SPT) observó que en algunos estados como en Jalisco, existían salas de prensa y espacios designados a la presentación de detenidos ante los medios. Dicho Subcomité señaló que en México es una práctica reiterada tanto en el ámbito policial como con los Ministerios Públicos y recomendó al Estado Mexicano eliminar dicha práctica<sup>465</sup>.

De una revisión de los sitios webs de las procuradurías de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, así como la nacional<sup>466</sup>, tanto esta última como las de 19 estados (Baja California<sup>467</sup>, Campeche<sup>468</sup>, Chiapas<sup>469</sup>, Chihuahua<sup>470</sup>, Coahuila<sup>471</sup>, Colima<sup>472</sup> Distrito Federal<sup>473</sup>, Durango<sup>474</sup>, Guanajuato<sup>475</sup>, Guerrero<sup>476</sup>, Estado de

---

<sup>462</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 37.

<sup>463</sup> Casos como los de Florence Cassez y Beltrán Leyva.

<sup>464</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 118.

<sup>465</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 25.

<sup>466</sup> <http://www.pgr.gob.mx/prensa/prensa.asp>

<sup>467</sup> <http://www.pgjebc.gob.mx/carruseltest01>

<sup>468</sup> [http://www.portalpgj.campeche.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&id=66&Itemid=337](http://www.portalpgj.campeche.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=66&Itemid=337)

<sup>469</sup> <http://www.pgje.chiapas.gob.mx/prensa/>

<sup>470</sup> <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/?cat=14#.VEU-DxaD7-Z>

<sup>471</sup> <http://www.pgjcoahuila.gob.mx/admin/uploads/Documentos/modulo2/Septiembre%202014.pdf>

<sup>472</sup> [http://www.pgjcol.gob.mx/2013/pgj\\_logros.php](http://www.pgjcol.gob.mx/2013/pgj_logros.php)

<sup>473</sup> <http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/csmenu/comunicadosambos>

<sup>474</sup> [http://www.fiscaliadurango.gob.mx/combate\\_delincuencia.php](http://www.fiscaliadurango.gob.mx/combate_delincuencia.php)

<sup>475</sup> <http://portal.pgjguajuato.gob.mx/PortalWebEstat/Comunicacion/Formularios/biblioteca.aspx>

<sup>476</sup> <http://www.pgjguerrero.gob.mx/category/boletin/>

México<sup>477</sup>, Michoacán<sup>478</sup>, Oaxaca<sup>479</sup>, Quintana Roo<sup>480</sup>, Tabasco<sup>481</sup>, Tamaulipas<sup>482</sup>, Veracruz<sup>483</sup>, Yucatán<sup>484</sup> y Zacatecas<sup>485</sup>) presentan datos e información confidencial de los acusados como fotografías, nombre, alias, edad, delito por el que se les acusa, supuesta organización a la que pertenecen, domicilio, entre otros.

Los detenidos exhibidos antes los diferentes medios de comunicación, son acusados de delitos que van desde el robo, fraude, lesiones y narcomenudeo, hasta violación, secuestro, homicidio, explotación sexual, trata de personas, entre otros.

Dentro de esta práctica común además de presentar sus datos, se les vincula “presuntamente” con algunas bandas delincuenciales, sin que exista una investigación que lo corrobore<sup>486</sup>. Entre uno de los múltiples casos en los que a diario se viola el derecho a la privacidad de los detenidos y se les presenta ante los medios de comunicación, está el de Jacobo Tagle Dobín<sup>487</sup>.

Caso extremo lo constituye la Procuraduría del Distrito Federal, la cual aún y con una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del D.F.<sup>488</sup> que solicitaba terminar con la exhibición de los detenidos, sigue realizando dicha práctica justificándola mediante el Protocolo para la presentación de los medios de comunicación de personas puestas a disposición del Ministerio Público. Dicho

---

<sup>477</sup>[http://qacontent.edomex.gob.mx/pgjem/comunicacion/boletines/boletines\\_2011/abril/index.htm](http://qacontent.edomex.gob.mx/pgjem/comunicacion/boletines/boletines_2011/abril/index.htm)

<sup>478</sup> <http://www.pgjemich.gob.mx/index.php/noticias>

<sup>479</sup> <http://www.pgjoaxaca.gob.mx/index.php/component/content/article/3-boletines/1216-pgje-consigna-a-4-de-los-roba-carros-que-operaban-en-zona-norte-de-la-ciudad>

<http://www.pgjoaxaca.gob.mx/index.php/personas-a-disposicion-del-mp>

<sup>480</sup> <http://pgje.qroo.gob.mx/portal/WebPage.php?Variables=Pagina-masnotas|IdUbicacion=15>

<sup>481</sup> <http://www.pgjtabasco.gob.mx>

<sup>482</sup> <http://procuraduria.tamaulipas.gob.mx/10/comunicado-de-la-procuraduria-general-de-justicia-del-estado-a-10-de-octubre-de-2014/>

<sup>483</sup> <http://www.veracruz.gob.mx/justicia/seccion/difusion/>

<sup>484</sup> <http://www.fge.yucatan.gob.mx/rt.php?seccion=comunicacion-social&subseccion=galerias&accion=detalles&id=3187&titulo=aprehendido-por-vender-un-predio-en-un-fraccionamiento-inexistente>

<sup>485</sup> <http://pgje.zacatecas.gob.mx/sitio/?s=comunicacion&v=boletines#leer>

<sup>486</sup> En los anexos, se pueden consultar diferentes notas periodísticas donde se exhibe a detenidos así como sus datos personales.

<sup>487</sup> Este individuo, fue detenido en 2010 por el supuesto secuestro y asesinato de Hugo Alberto Wallace, hijo de Isabel Miranda de Wallace. Independiente a todas las violaciones e irregularidades que se han cometido en su proceso, en el momento de su presentación como presunto culpable ante los medios, en cadena nacional se mostró su imagen violando su derecho a la privacidad así como la presunción de inocencia. Fue un acontecimiento que tuvo muchos espectadores pues la madre de Hugo llevaba 5 años haciendo del supuesto caso de secuestro y homicidio de su hijo, un asunto mediático.

<sup>488</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, «Recomendación 3/2012 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del D.F.»

instrumento, legitima esta práctica violatoria, justificándola con la transparencia, la justicia para las víctimas y la información de la ciudadanía, así como la protección de los derechos humanos de las personas. Ésta última denota que los acusados no son considerados inocentes ni tienen la calidad de personas, pues claramente no se están protegiendo sus derechos.

La información autorizada para difundirse por el protocolo, consiste en la narración de los hechos materia de la investigación, el probable delito atribuible a las personas que aparecen en las fotografías, su nombre, el modus operandi y la invitación a otras víctimas para que las reconozcan o identifiquen y presenten su denuncia o querrela<sup>489</sup>.

Es importante añadir que el sistema de justicia mexicano se caracteriza por una pobre capacidad de investigación y resolución, por lo que gran parte de los detenidos de quienes se difunden sus datos, serán posteriormente liberados y exonerados de culpabilidad, habiendo sido ya expuestos ante los medios de comunicación.

Coincidente con lo anterior, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Distrito Federal documentó lo anterior mediante la Recomendación 3/2012 en donde de 42 personas detenidas y exhibidas ante los medios, 21 fueron liberadas, 11 seguían en proceso al momento de la emisión de la Recomendación y sólo 10 contaban con sentencia condenatoria<sup>490</sup>.

De igual forma *The Associated Press* informó que de 2006 a 2009 se detuvieron a 226.667 personas relacionadas con el narcotráfico de las cuales menos de ¼ fueron condenados<sup>491</sup>. Lo anterior indica que únicamente por este delito más de 170.000 personas pudieron ser exhibidas como culpables ante los medios de comunicación y posteriormente liberadas libres de todo cargo.

Analizando la información previa y con base en lo asentado por el SPT de NU y por la Comisión de Derechos Humanos del D.F. así como lo publicado en los sitios webs de 20 entidades federativas se concluye que la divulgación de la información de las

---

<sup>489</sup> Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Protocolo para la Presentación ante los medios de comunicación de personas puestas a disposición del Ministerio Público*, 2.

<sup>490</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, «Recomendación 3/2012 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del D.F.»

<sup>491</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 118.

personas sin condena se realiza con frecuencia.

Evaluación del subindicador: 1.a.5.1 Protección de privacidad y de datos	
Apartado que describe la situación específica	c. En el caso de detención preventiva, las personas y/o sus datos personales son presentados/divulgados ante los medios de comunicación con frecuencia. (0)
Puntuación	0

### 1.a.5.2 Presencia en el procedimiento

Con el sistema de justicia procesal en México, los imputados en general no se encuentran presentes, el juez pocas veces conoce a las personas que juzga y todo se hace a través de papeles. El lenguaje escrito ha superado al verbal como medio de comunicación, todo se plasma en un papel y se obedece sólo a lo que se encuentra escrito<sup>492</sup>.

La reforma penal de 2008, busca, entre otros objetivos, que exista una mayor transparencia durante el procedimiento a través de los juicios orales y públicos por lo que esto incluye que las personas sometidas a detención provisional se encuentren presentes en las determinaciones que les conciernen. El Código Nacional de Procedimientos Penales, establece la necesaria presencia del imputado en cada una de las audiencias, sin embargo, los cambios provocados por dicha reforma serán evaluables y observables una vez que haya sido implementada en todas las entidades (junio 2016) y posterior a algunos años de llevarla a cabo.

Por el momento y hasta ahora el sistema de justicia procesal penal contradice de manera radical los principios del debido proceso ya que se basa en un expediente judicial que se va engrosando conforme pasa el tiempo<sup>493</sup>.

El artículo 163 del Código Federal de Procedimientos Penales menciona que el auto de formal prisión (resolución en la cual se dicta la prisión preventiva), será inmediatamente notificado en forma personal a las partes. Lo anterior quiere decir que en el momento en el que se toma la decisión de aplicar prisión preventiva, el detenido no se encuentra presente, de lo contrario no se le tendría que notificar personalmente. En lo concerniente

<sup>492</sup> González Macías et al., «Comentarios sobre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio: camino a los juicios orales».

<sup>493</sup> Lara Klahr, *No más «pagadores». Guía de periodismo sobre presunción de inocencia y reforma del sistema de justicia penal*, 33.

a la presencia del inculpado, dicho Código sólo hace alusión a que ésta es necesaria durante la declaración preparatoria así como en la audiencia de vista (cuando se dicta la sentencia).

Al respecto, de la revisión del Manual de procedimientos de primera instancia y juzgados de paz en materia penal del Distrito Federal, se puede notar que por lo que respecta a la determinación del uso de la prisión preventiva, en ningún momento se hace alusión a que se tome dicha decisión en presencia del detenido o a que se le informe personalmente, el único momento en el que se encuentra presente, según el manual es la declaración preparatoria. En cada uno de los procesos descritos a lo largo del manual, se hace mayor énfasis en que el expediente se debe coser, foliar, rubricar y sellar que en hacer del conocimiento al inculpado de su situación jurídica y de las decisiones que le afectan.

Coincidente con lo anterior, el Código Federal de Procedimientos Penales (art. 162) no establece la presencia del imputado como necesaria al momento de establecer la medida cautelar, sino que una vez tomada la decisión se le debe de notificar a las partes.

En cuanto a la comunicación de los detenidos con el juez, -aunque se desarrollará de forma más extensa en el siguiente subindicador-, según las encuestas del CIDE, de 2002-2012 aproximadamente el 75% (nivel estatal y federal) de los detenidos nunca hablaron con el juez. Dicho porcentaje muestra que este derecho no se respeta en su generalidad. Lo anterior puede deberse a que la presencia del juez es muy limitada durante el proceso en general; la legislación mexicana, hasta el 2008 no exigía que estuvieran presentes durante las audiencias y otras diligencias<sup>494</sup>.

En cuanto a los detenidos que si hablaron con el juez, como se puede observar en la siguiente tabla tanto a nivel estatal como federal, es consistente que en conjunto, más del 60% de ellos se sintieron o poco o nada escuchados.

**Tabla 33. Respuesta a ¿qué tanto considera que el juez la/lo escuchó? CIDE**

¿Qué tanto considera que el juez la/lo escuchó?		
Año	Nada escuchado	Poco escuchado
2005 <sup>495</sup>	31%	29%

<sup>494</sup> Pásara, *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en Materia Penal*, 26.

<sup>495</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México, 2005.

2009 <sup>496</sup>	39%	24%
2012 <sup>497</sup>	63%	

Fuente: Elaboración propia con base en los encuestas realizadas por el CIDE. 2002<sup>498</sup>, 2005<sup>499</sup>, 2009<sup>500</sup>.

Esto pone de manifiesto que aún y cuando a una pequeña minoría se les hizo efectivo hablar con el juez, el canal de comunicación se mantiene cerrado o limitado a que los detenidos hablen a manera de monólogo sin que exista una retroalimentación o respuesta por parte de la autoridad, o simplemente una escucha activa.

De acuerdo a lo establecido en la normatividad nacional y del D.F. así como en lo investigado por organizaciones dedicadas a ello, se concluye que el detenido no se encuentra presente cuando se decreta la prisión preventiva, toda vez que el procedimiento sigue siendo a través de expedientes y que tampoco es escuchado por el juez en este momento procesal específico.

Evaluación del subindicador: 1.a.5.2 Presencia en el procedimiento	
Apartado que describe la situación específica	c. El detenido no se encuentra presente cuando se decreta la prisión preventiva ni es escuchado por el juez
Puntuación	0

### 1.a.5.3 Autoridad que dicta la resolución

En el D.F., el secretario proyectista es quien se encuentra presente en las audiencias y careos durante todo el juicio y es él quien elabora el proyecto de auto de término constitucional de formal prisión, sujeción a proceso o libertad; el juez únicamente se limita a firmar<sup>501</sup>.

Se puede tener una aproximación a la realidad a través de la información obtenida en diferentes encuestas, así como en investigaciones publicadas por estudiosos interesados en este tema. Por lo que respecta al primer tipo de instrumento, el CIDE, como se ya

<sup>496</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México, 2009.

<sup>497</sup> Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social.

<sup>498</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal, Morelos y Estado de México.

<sup>499</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México, 2005.

<sup>500</sup> Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social.

<sup>501</sup> Dirección Ejecutiva de Planeación, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *Manual de Procedimientos de primera instancia y juzgados de paz en materia penal*, 45.

explicó con anterioridad, en sus encuestas realizadas a población penitenciaria incluyó tres preguntas relacionadas con este subindicador: 1. ¿Estaba el juez en la declaración preparatoria en el juzgado?, 2. ¿Quién considera que lleva el control de las audiencias? 3. Durante el tiempo que duró el juicio ¿Cuántas veces habló usted personalmente con el juez?.

Si efectivamente es el juez quien dicta la resolución tiene que estar presente en la declaración preparatoria en el juzgado, así como interrogar y escuchar al detenido. (art. 154 del Código Federal de Procedimientos Penales)<sup>502</sup>. De igual forma, el papel del juez en las audiencias tanto en la que se dicta auto de vinculación a proceso como en las posteriores, en la ley es protagónico y debe tener siempre el control de las audiencias así como el contacto directo con el acusado. Los diferentes instrumentos normativos estatales, coinciden con lo anterior, no así la práctica en los juzgados, lo cual se puede advertir en la siguiente tabla.

**Tabla 34. Respuestas de encuestas de CIDE a reos**

Pregunta/año	2002 <sup>503</sup>			2005 <sup>504</sup>			2009 <sup>505</sup>			2012 <sup>506</sup>		
¿Estaba el juez en la declaración preparatoria en el juzgado?	68% NO			65,8% NO			67,1% NO			52,4% NO		
¿Quién considera que	S	SA	J	S	SA	J	S	SA	J	S	SA	J

<sup>502</sup> La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculcado...Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí o por persona de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio. Si el inculcado pertenece a un pueblo o comunidad indígenas... Si el inculcado no hubiere solicitado su libertad provisional bajo caución... A continuación se le hará saber en qué consiste la denuncia o querrela así como los nombres de sus acusadores y de los testigos que declaren en su contra, se le preguntará si es su voluntad declarar y en caso de que así lo desee se le examinará sobre los hechos consignados. Si el inculcado decidiera no declarar, el juez respetará su voluntad dejando constancia de ello en el expediente. Igualmente se le harán saber todas las siguientes garantías que le otorga el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...Acto seguido el juez le interrogará sobre su participación en los hechos imputados, y practicará careos entre el inculcado y los testigos que hayan declarado en su contra y estuvieren en el lugar del juicio, para que aquél y su defensor puedan hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa, mismo derecho que también corresponde al Ministerio Público

<sup>503</sup> *Resultados de la Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Jurídicos, 2009), 41, [http://hdl handle net/10089/16085](http://hdl.handle.net/10089/16085).

<sup>504</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México, 2005.

<sup>505</sup> Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México, 2009.

<sup>506</sup> Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social.

lleva el control de las audiencias?	17%	43%	7%	21%	40%	7,4%	17%	43%	7%	13%	37%	11,4%
Durante el tiempo que duró el juicio ¿Cuántas veces habló personalmente con el juez?	Nunca 83%	Una vez 9%	Nunca No especificado	Una vez 10,1%	Nunca 81%	Una vez 10,3%	Nunca 75%	Una vez 12%				

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas del CIDE. S=Secretaria mecanógrafa, SA=Secretario de acuerdo, J=Juez

A nivel estatal así como federal, es consistente que en más de la mitad de los casos de los encuestados, el juez no se encontraba presente en la declaración preparatoria, lo que indica que alguien más cumplía con las funciones que les corresponden por ley únicamente a ellos. Sin embargo, la frecuencia con la que sucede esto disminuye en los casos de los centros federales, aún así en ambos es alto el porcentaje.

Miguel Carbonell, establece que el juez no está presente en las audiencias en el sistema inquisitivo-mixto ya que pueden delegar esta obligación a su personal por lo que puede dictar sentencia sin haber escuchado a ninguna de las partes<sup>507</sup>. Sin embargo, con el nuevo sistema de justicia acusatorio, a través de la legislación del principio de inmediación, se prevé que dicha práctica arraigada en la mayoría de los jueces se modifique ya que la ley demandará la presencia de éstos en cada una de las audiencias.

Por otro lado, gran porcentaje de los encuestados, (más del 40% en el caso de los centros estatales y 37% en los federales) opinan según sus experiencias que son los secretarios de acuerdos los que tienen el control de las audiencias; posteriormente consideran que son las secretarías mecanógrafas (más del 17% en el caso de los centros estatales y 13% en los federales) y en tercer lugar el juez (7% en los estatales y 11% en los federales).

Los datos de la encuesta sugieren que el papel del juez dista mucho de lo que se esperaría que fuese. El juez es una figura desdibujada, ausente e inaccesible durante el proceso penal. Las respuestas de las y los encuestados advierten que los jueces están ausentes durante las audiencias y que cuando están presentes, suelen no interactuar

<sup>507</sup> Carbonell, *Los juicios orales en México*, 120.

directamente con los imputados<sup>508</sup>. En promedio, el 80% de los detenidos nunca pudo hablar con el juez.

Coincidente con lo anterior, en el estudio titulado ¿Cómo sentencian los jueces del DF en materia penal?, se establece que en entrevista, algunos jueces manifestaron que ellos solo se encargan de los casos que son complicados o “delicadillos”<sup>509</sup>.

Si el juez es inaccesible y ausente, existe una clara desconexión entre la praxis y la teoría, por lo que el hecho de que sea éste quien dicta la prisión preventiva se reduce a manera que aumenta su invisibilidad.

Para poder establecer la cantidad de los casos en los que el juez dicta la prisión preventiva, se puede utilizar en un primer momento la legislación estatal existente (D.F.), la cual dicta que son personas distintas al juez los que elaboran las resoluciones de prisión preventiva y el juez únicamente los firma. En segundo lugar los datos de las encuestas del CIDE, las cuales brindan información federal y estatal, por lo que se puede concluir que en más del 50% de los casos el juez no está en la declaración preparatoria, de tal forma que la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 1.a.5.3 Autoridad que dicta la resolución</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia, otra persona distinta al juez o a un tribunal competente es el que determina y dicta la prisión provisional
<b>Puntuación</b>	0

### **1.b. Uso de prisión como sentencia 1.b.1 Proporcionalidad. 1.b.1.1 Razones por las que se dicta**

En México, de acuerdo a las sentencias del fuero común puede deducirse que mayoritariamente son los delitos menores los que se sancionan con pena privativa de libertad; el 49% de las sentencias, corresponde a delitos de robo, 15% golpes y lesiones, 5% daño a bienes ajenos, 2% robo de vehículo, entre otros. De igual forma se condena con prisión el incumplimiento de obligaciones de asistencia y convivencia familiar, el despojo, el fraude, la presión contra las personas, la afectación de las vías de

<sup>508</sup> Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social, 75.

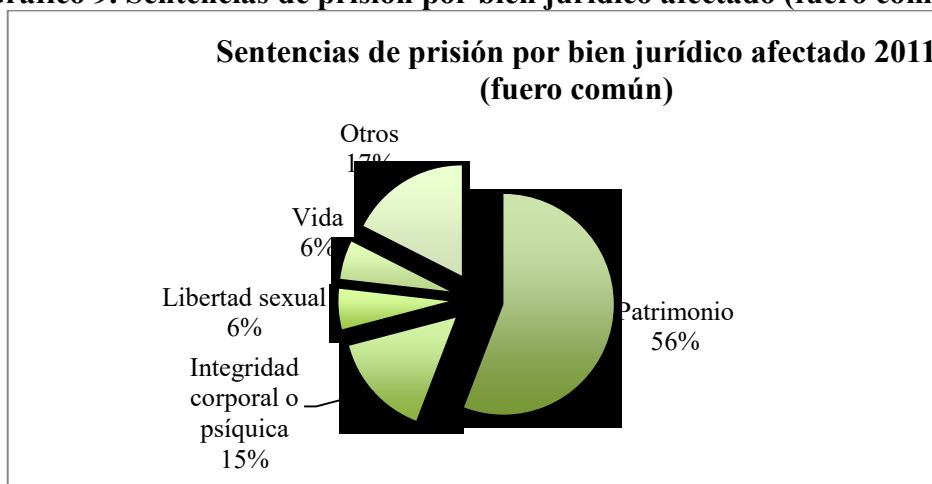
<sup>509</sup> Pásara, *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en Materia Penal*, 25-27.

comunicación, la conducción ilegal, etc. Por el contrario, los delitos graves y violentos, representan un bajísimo porcentaje del total de los sentenciados con prisión; el homicidio 5%, violación 3%, abuso sexual 2%, violencia familiar 2%, actos ilícitos con armas 3%, entre otros.

De igual forma sucede con el fuero federal; tan solo el 61% de las sentencias de prisión, pertenecen a los delitos relacionados con narcóticos. Al respecto, los investigadores coinciden en que éstos han aumentado por las políticas criminológicas actuales, caracterizadas por una extra criminalización de conductas y una tolerancia cero, sobre todo en cuanto a delincuencia organizada se refiere. Es por ello que existen numerosos presos que fueron capturados con bajas cantidades de droga, siendo ellos el último y más débil eslabón de las organizaciones delictivas, de las cuales en muy pocas ocasiones, son detenidos los altos mandos.

Otra forma de evaluar la gravedad de los delitos que se sancionan con pena de prisión, es a través de la valoración con base en el bien jurídico afectado por la comisión de las transgresiones. En cuanto al fuero común, los delitos que se castigan con pena privativa de libertad con más frecuencia son los que afectan al patrimonio, la integridad corporal o psíquica, la libertad y la seguridad sexual y la vida, en ese orden.

**Gráfico 9. Sentencias de prisión por bien jurídico afectado (fuero común)**

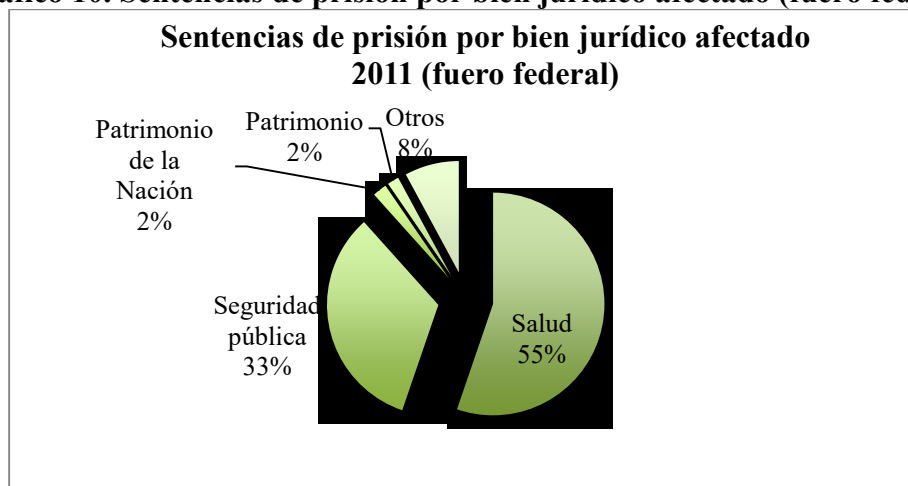


Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI<sup>510</sup>

<sup>510</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, «Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011».

Por lo que corresponde al fuero federal, los bienes jurídicos afectados son la salud, la seguridad pública, el patrimonio de la nación y el patrimonio. (ver gráfico 10)

**Gráfico 10. Sentencias de prisión por bien jurídico afectado (fuero federal)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI<sup>511</sup>

Lo anterior corrobora que los delitos de las personas que se encuentran cumpliendo una condena en prisión, son en su mayoría, robos (fuero común) y delitos de narcotráfico (fuero federal), siendo ambos considerados por la CIDH como delitos de poca gravedad en los que no se debe de aplicar la prisión.

La prisión es uno de los instrumentos que el estado tiene a su disposición para sancionar a quien viola la ley, sin embargo, en la práctica, la cárcel parece ser el único instrumentos del que se hace uso en México<sup>512</sup>.

**Evaluación del subindicador: 1.b.1.1 Razones por las que se dicta**

Apartado que describe la situación específica	Puntuación
c. La prisión se utiliza mayoritariamente para castigar delitos menores	0

**1.b.2 Frecuencia de uso. 1.b.2.1 Tasa de encarcelamiento**

En México, durante los últimos 20 años, tanto la tasa de encarcelamiento como la población penitenciaria, han aumentado de una forma constante y reiterada. (ver gráfico)

**Gráfico 11. Tasa de encarcelamiento en México 1992-2014**

<sup>511</sup> Ibid.

<sup>512</sup> Solís, de Buen, y Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 63.



Fuente: Elaboración propia con base en información del OADPRS.

Haciendo una comparación de la región en la que se encuentra México, su tasa de encarcelamiento se encuentra por debajo tanto de los países centroamericanos (280) y norteamericanos (388), así también como de la media general del continente americano (311). Sin embargo, haciendo una comparación mundial, más del 70% del total de los países tienen una tasa inferior a la suya y su tasa se encuentra muy por arriba de la media internacional (144).

Por lo que respecta a la población penitenciaria, México ocupa el séptimo lugar mundial, en cuanto al número total de presos se refiere, únicamente los países de EE.UU. (2.239.751), China (1.640.000), Rusia (706.200), Brasil (549.577), India (372.296) e Irán (250.000), cuentan con más personas privadas de la libertad.

En cuanto a la tasa de población penitenciaria, México ocupa el lugar 66 de los 221<sup>513</sup> países que brindan información al ICPS.

Desde 2001, la tasa de encarcelamiento en México ha sido mayor que 144, y en 2014 fue de 214, por lo que se establece que dicha tasa es considerada como media.

<sup>513</sup> El número de países excede el total de países reconocidos por Naciones Unidas, ya que existen lugares que administran su sistema penitenciario de forma autónoma aunque no sean reconocidos como naciones independientes.

---

**Evaluación del subindicador: 1.b.2.1 Tasa de encarcelamiento**

---

<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. La tasa de encarcelamiento es mayor que 144 pero menor o igual que 216
<b>Puntuación</b>	2

---

**1.b.2.2 Proporción presos-condenados**

Según los datos proporcionados por la UNODC, en México en el 2012, existían 224.969 personas privadas de la libertad, mientras que existían 103.380 condenados. Con los datos anteriores se calcula una proporción de 2,18 presos por cada condenado.

Lo anterior denota que por cada 2 personas privadas de la libertad, existe 1 condenado, por lo que existe un sobre uso de la prisión en México consecuencia entre otras cosas de: i) poco uso de otras medidas alternativas de prisión (ver 3.b.3) , y/o ii) lentitud en los procesos judiciales para dictar sentencia (ver 1.a.4.2).

De los 47 países de los que la UNODC cuenta con información de 2012 en cuanto a la cantidad de presos y condenados, México ocupa el lugar 41, sólo por debajo de Chile (2,38), Panamá (2,42), Paraguay (4,46), Barbados (11), EE.UU. (25,07) y Trinidad y Tobago (82,44).

Como la proporción de presos-condenados es mayor que 2 (2,18), se considera como alta, por lo que la evaluación quedaría de la siguiente forma:

---

**Evaluación del subindicador: 1.b.2.3 Proporción de presos-condenados**

---

<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. La proporción de presos por personas condenadas es alta.
<b>Puntuación</b>	1

---

**1.b.3. Duración de prisión. 1.b.3.1 Duración media**

A continuación se presenta las sentencias de primera instancia que fueron dictadas durante el 2011, tanto del fuero federal como del común.

**Tabla 35. Duración de las sentencias de primera instancia en México 2011**

	Fuero Común	Fuero Federal	FC+FF
Menos de 1 mes	1798	224	2022
Menos de 12 meses	26199	13857	40056
De 1 año a menos de 3	24710	7206	31916
De 3 años a menos de 5	19422	8408	27830
De 5 años a menos de 7	8753	2282	11035
De 7 años a menos de 9	3486	779	4265
De 9 años a menos de 11	2270	947	3217

De 11 años a menos de 13	1216	287	1503
De 13 años a menos de 15	698	146	844
De 15 años a menos de 17	695	113	808
De 17 y más años	4492	437	4929
<b>Total</b>	<b>93739</b>	<b>34686</b>	<b>128425</b>

FC= Fuero Común. FF= Fuero Federal.

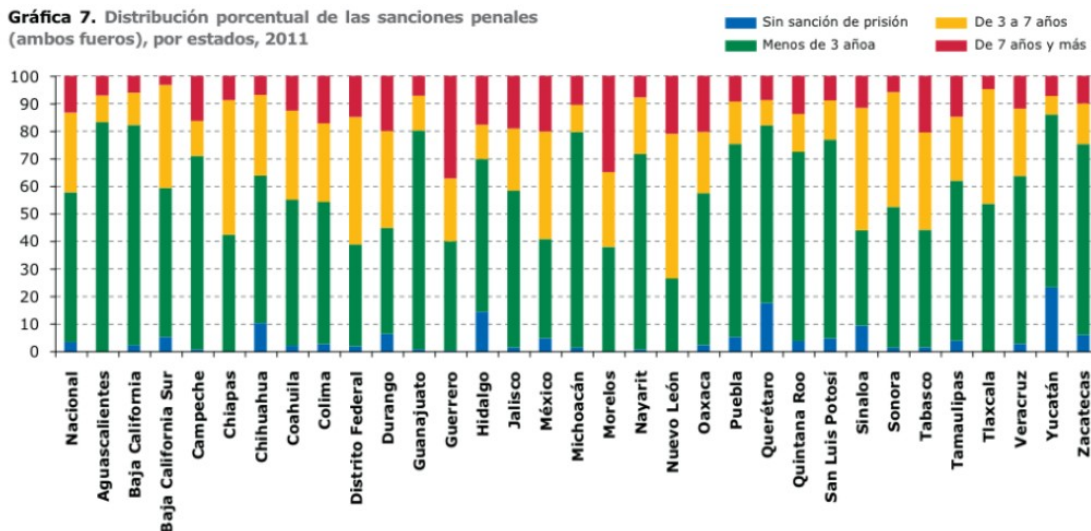
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los cuadros 2.10 y 2.11 de las Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos 2012<sup>514</sup>.

El número de sentencias va disminuyendo conforme aumenta el tiempo de prisión; el mayor número de sentencias son las que implican un tiempo menor de 12 meses (entre un mes y menos de 12), posteriormente las de entre 1 y 3 años y así sucesivamente, con excepción de las mayores de 17 años, aunque si se desagregaran por años estas últimas, seguramente seguirían con la tendencia.

Lo anterior sucede a nivel nacional, sin embargo, la tendencia de la supremacía de las penas de prisión cortas, es consistente en todas las entidades federativas. (ver gráfico 12)

### Gráfico 12. Distribución porcentual de las sanciones penales.

Gráfica 7. Distribución porcentual de las sanciones penales (ambos fueros), por estados, 2011



Fuente: Solís, de Buen, y Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 30.

Como se puede observar el porcentaje nacional de sentencias menores de 3 años, es muy alto. De la misma manera, existen estados en los que dichos porcentaje son

<sup>514</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, «Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011».

alarmantes en las entidades de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, más del 70% de las sentencias de prisión son menores de 3 años.

Por el contrario, en general, las penas de larga duración son las menos frecuentes; a nivel nacional únicamente un poco más del 12% de las penas de prisión están por encima de 7 años. Por su parte, el 10% de las sentencias de más de la mitad de las entidades son mayores de 7 años. Los estados que cuentan con un porcentaje de sentencias más largas son Guerrero y Morelos.

Para poder evaluar la duración de las sentencias, se requiere desagregar la información correspondiente al grupo de penas comprendidas entre 1 mes y menos de 12. Sin embargo, se envió una solicitud de información al INEGI, siendo este el organismo que publica las cifras, quienes respondieron que “por la forma en la que se procesa la información, no es posible contar con el desglose de la sentencia”<sup>515</sup>. Se considera que este organismo es el único que cuenta con la información de la duración de las sentencias de prisión de ambos fueros por lo que se tiene que evaluar partiendo de la información conseguida. Para lo anterior se propone dividir las sentencias comprendidas en el rango de 1 mes a menos de un año (11 meses)<sup>516</sup> para así poder calcular cuántas corresponderían a los 5 meses restantes de las sentencias cortas (1 mes-6 meses), quedando de la siguiente forma:

**Tabla 36. Duración de las sentencias en México**

Duración de las sentencias	FC+FF
Cortas	20230
Medianas	81594
Larga duración	26601

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INEGI

De acuerdo a lo anterior, del total de 128.425 sentencias, el 15,75% lo constituyen sentencias de menos de 6 meses (*short term*); el 63,53% son sentencias de entre 6 meses y 5 años (*medium term*) y por último el 20,71% son sentencias de 5 o más años.

<sup>515</sup> [atencion.usuarios@inegi.org.mx](mailto:atencion.usuarios@inegi.org.mx), «Sobre su solicitud de información al INEGI».

<sup>516</sup> Calculando de esta forma se puede caer en un error matemático, sin embargo, ante la falta de datos, es la única forma alterna para hacerlo.

Como el porcentaje de sentencias de mediana duración es de 63% la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 1.b.3.1 Duración media de prisión</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	a. Las penas de prisión son en su mayoría (58% o más) de mediana duración.
<b>Puntuación</b>	3

## **2. Penas máximas. 2.a Pena de muerte. 2.a.1 Existencia en la legislación**

En México en 2005 se derogó la pena de muerte con la reforma de los artículos 14 y 22<sup>517</sup>, mediante las cuales en el primer caso se le quita la potestad al Estado de poder privar de la vida a alguien y en el segundo se prohíbe expresamente la pena de muerte. Es importante recordar que según la CADH (art. 4.3), en los países en los que se ha abolido se prohíbe su reinstauración.

Por lo anterior la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del indicador: 2.a.1 Existencia en la legislación</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	a. La pena de muerte se encuentra abolida en la legislación vigente para todos los casos.
<b>Puntuación</b>	1

### **2.a.2 Proporcionalidad**

Al encontrarse abolida la pena de muerte, la evaluación quedaría del presente indicador quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del indicador: 2.a.2 Existencia en la legislación</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	a. La pena de muerte se encuentra abolida para todos los casos sin importar la gravedad de los delitos
<b>Puntuación</b>	2

### **2.a.3 Frecuencia de uso**

Durante los últimos 10 años México no ha llevado a cabo ninguna ejecución a causa de sentencia de pena de muerte, por lo que la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<sup>517</sup> Artículo 22 de la CPEUM: Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Evaluación del indicador: 2.a.3 Frecuencia de uso	
Apartado que describe la situación específica	a. Durante el transcurso de los últimos 10 años no se llevaron a cabo ejecuciones como resultado de pena de muerte
Puntuación	3

## 2.a.4 Receptores de la pena de muerte

Durante los últimos 10 años México no ha llevado a cabo ninguna ejecución a causa de sentencia de pena de muerte, por lo que la evaluación quedaría de la siguiente forma:

Evaluación del indicador: 2.a.4 Receptores de la pena de muerte	
Apartado que describe la situación específica	a. Durante los últimos 10 años la pena de muerte no se ha llevado a cabo en ningún caso
Puntuación	2

## 2.a.5 Método

Durante los últimos 10 años México no ha llevado a cabo ninguna ejecución a causa de sentencia de pena de muerte, por lo que la evaluación quedaría de la siguiente forma:

Evaluación del indicador: 2.a.5 Método	
Apartado que describe la situación específica	a. La pena de muerte no se ha llevado a cabo en ninguna de sus formas durante los últimos 10 años
Puntuación	3

## 2.b Prisión vitalicia. 2.b.1 Existencia

La normatividad federal no prohíbe la prisión vitalicia como tal, sin embargo según el artículo 22 de la CPEUM se prohíben las penas inusitadas; algunos estudiosos opinan que la pena de prisión perpetua se considera una pena inusitada debido a su falta de uso<sup>518</sup>. De igual forma, su artículo 18, establece como objetivo principal del sistema penitenciario, la reinserción, por lo que las penas perpetuas contradicen dicho objetivo ya que los sentenciados con dicha pena, nunca volverán al medio social al que pertenecen.

La prisión vitalicia se utilizaba en el S. XIX; el término cadena perpetua se utilizó en los primeros códigos, sin embargo, cayó en desuso con el paso del tiempo. Actualmente, aún y cuando la pena como tal sólo exista y se mencione en los códigos de cinco estados,

<sup>518</sup> Espinosa Torres, «La Cadena Perpetua. Una pena sin sentido. La prisión vitalicia en Veracruz», 3.

muchos son los que por severidad en las penas, la aplican.

A continuación se presenta una síntesis de los 32 entidades federativas, así como de la legislación federal en lo relativo al presidio perpetuo:

**Tabla 37. Penas máximas en México**

Nivel/ Entidad	Nombra prisión vitalicia	Pena máxima	Delito(s)
Nivel Federal	✗	140	secuestro con homicidio
Aguascalientes	✗	40	homicidio
Baja California	✗	50	homicidio
Baja California Sur	✗	50	homicidio
Campeche	✗	50	homicidio
Chiapas	✗	110	secuestro y homicidio
Chihuahua	✓	vitalicia	extorsión y homicidio
Coahuila	✗	60	desaparición de personas, secuestro, homicidio
Colima	✗	50	homicidio
Distrito Federal	✗	70	secuestro con homicidio
Durango	✗	70	secuestro con homicidio
Guanajuato*	✗	40	desaparición forzada y secuestro
Guerrero	✗	60	feminicidio y secuestro con homicidio
Hidalgo	✗	50	feminicidio
Jalisco	✗	50	feminicidio
México	✓	vitalicia	extorsión, violación agravada, feminicidio y homicidio
Michoacán	✗	40	desaparición forzada, asalto de población, secuestro y homicidio
Morelos	✗	40	desaparición forzada y secuestro
Nayarit	✗	60	ninguno en lo particular
Nuevo León	✗	60	feminicidio
Oaxaca	✗	105	secuestro, secuestro con homicidio y homicidio por parte de servidores públicos
Puebla	✓	vitalicia	secuestro y secuestro con homicidio
Querétaro*	✗	50	homicidio
Quintana Roo	✓	vitalicia	secuestro y violación
San Luis Potosí	✗	70	secuestro
Sinaloa	✗	70	secuestro con homicidio
Sonora	✗	60	feminicidio
Tabasco	✗	50	feminicidio y homicidio
Tamaulipas	✗	50	feminicidio, homicidio, parricidio y filicidio
Tlaxcala	✗	70	feminicidio
Veracruz	✓	vitalicia	secuestro y homicidio
Yucatán	✗	50	feminicidio

Zacatecas*	X	50	ninguno en lo particular
------------	---	----	--------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido en los 33 Códigos Penales, y en las 33 Leyes de Ejecución de Sanciones así como en la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados (Normas Mínimas), todos revisados en el sitio web de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación entre los días 15 y 24 de mayo de 2015<sup>519</sup>.

Como puede observarse, las penas de prisión máximas son exageradamente largas, el promedio de la pena máxima es de 61 años, esto sin contar a las entidades que cuentan con prisión vitalicia.

Los estados pueden no contar con prisión perpetua en la teoría pero en la práctica, ante la longitud de las penas aunado a la falta de beneficios de libertad anticipada, si existe la prisión perpetua. Tal es el caso de México, en donde sólo 5 estados la nombran, pero prácticamente en la totalidad de las entidades federativas es posible entrar a prisión y nunca salir de ella, ya que en todas la pena máxima excede los 40 años, además de que sólo en 3 entidades federativas existen beneficios de libertad anticipada en el caso de los delitos con dichas penas (estados marcados con \* en la tabla 37).

Desarrollados de forma ascendente, existen 4 estados en donde su pena máxima es de 40 años (Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán y Morelos), le siguen el grupo más numeroso el cual es el de las entidades con pena máxima de 50 (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas). Por su parte, más de la mitad de los estados cuentan con penas mayores que 60 años: Coahuila, Guerrero, Nayarit, Nuevo León y Sonora tienen como penalidad máxima los 60 años; el DF, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala, 70 años, mientras que Chiapas y Oaxaca más de 100 años. Situación extrema lo constituyen Chihuahua, México, Puebla, Quintana Roo y Veracruz donde la penalidad máxima es la prisión a perpetuidad.

Por lo anterior, la evaluación del presente indicador quedaría de la siguiente forma:

<sup>519</sup> «Orden Jurídico Nacional».

Evaluación del indicador: 2.b.1 Existencia de la prisión vitalicia	
Apartado que describe la situación específica	a. Los condenados pueden pasar más de 40 años en prisión sin la posibilidad de obtener beneficios de libertad anticipada.
Puntuación	0

## 2.b.2 Proporcionalidad

México además de contar con sentencias equiparables a la prisión vitalicia en prácticamente todos los estados, así como a nivel federal, éstas no se limitan a lo que NU considera como los más graves delitos, los cuales son los delitos intencionales con consecuencias fatales o extremadamente graves (homicidio). Aún y cuando la normatividad internacional no recomienda las penas vitalicias, sugiere que de existir, únicamente se limiten a aquellas relacionadas con el homicidio.

En México muchos son los delitos que pueden ser castigados con prisión vitalicia; como ya se mencionó ésta es considerada como la sentencia mayor de 40 años, para la cual no existen beneficios de libertad anticipada.

A continuación se pueden observar (ver tabla 38) la variedad de delitos que son castigados con la condena a perpetuidad tanto a nivel estatal como a nivel federal:

**Tabla 38. Delitos penados con más de 40 años en México**

Nivel/entidad	Delitos penados con 40 años o más	Beneficios de libertad anticipada para estos delitos <sup>520</sup>
Nivel Federal	secuestro, homicidio, <i>terrorismo, traición a la patria, genocidio, desaparición forzada</i>	<input type="checkbox"/>
Aguascalientes	homicidio	X
Baja California	Secuestro, desaparición de personas, homicidio	X
Baja California Sur	homicidio	X
Campeche	homicidio	X
Chiapas	<i>atentados contra la paz</i> , secuestro, homicidio, feminicidio	<input type="checkbox"/>
Chihuahua	extorsión, secuestro, desaparición forzada, homicidio	X
Coahuila	<i>desaparición de personas</i> , secuestro, feminicidio, homicidio	<input type="checkbox"/>
Colima	<i>desaparición forzada</i> , secuestro, homicidio	<input type="checkbox"/>
Distrito Federal	secuestro, desaparición forzada, homicidio, feminicidio	X
Durango	feminicidio, <i>extorsión</i> , trata de persona, corrupción de	<input type="checkbox"/>

<sup>520</sup> En San Luis Potosí depende de la "gravedad" del delito, asunto que tendrá que decidir el juez de ejecución en los delitos señalados en cursiva.

	menores, secuestro, homicidio,	
Guanajuato	secuestro, desaparición forzada	✓
Guerrero	secuestro, feminicidio, homicidio	X
Hidalgo	secuestro, feminicidio	X
Jalisco	<i>desaparición forzada de personas</i> , feminicidio, homicidio, parricidio	<input type="checkbox"/>
México	<i>ataque en vías de comunicación</i> con explosivos, extorsión, violación, secuestro, feminicidio, homicidio	<input type="checkbox"/>
Michoacán	secuestro, desaparición forzada, asalto de población, homicidio	X
Morelos	secuestro, desaparición forzada	X
Nayarit	tráfico de menores, <i>homicidio</i>	<input type="checkbox"/>
Nuevo León	feminicidio, homicidio, <i>robo de vehículos</i> con violencia, parricidio, desaparición forzada	<input type="checkbox"/>
Oaxaca	<i>complicidad en evasión de presos</i> , salteadores de población, secuestro, feminicidio, <i>homicidio</i>	<input type="checkbox"/>
Puebla	violación, <i>salteadores de población</i> , secuestro, <i>desaparición forzada</i> , <i>terrorismo</i> , <i>explosión de vehículos</i> , feminicidio, homicidio	<input type="checkbox"/>
Querétaro	homicidio	✓
Quintana Roo	homicidio, secuestro, violación, feminicidio	X
San Luis Potosí	secuestro, homicidio, feminicidio, <i>auxilio o instigación al suicidio</i> , <i>parricidio</i> , <i>desaparición forzada</i> , <i>robo de menores</i>	<input type="checkbox"/>
Sinaloa	secuestro, <i>homicidio</i> , <i>feminicidio</i> , <i>asalto</i>	<input type="checkbox"/>
Sonora	<i>asalto de población</i> , <i>terrorismo</i> , <i>secuestro</i> , desaparición forzada, <i>feminicidio</i> , <i>homicidio</i> , <i>secuestro con homicidio</i>	<input type="checkbox"/>
Tabasco	secuestro, apoyo de rebelión por parte de servidores públicos, <i>terrorismo</i> , homicidio, feminicidio	X
Tamaulipas	<i>atentados a la paz del estado</i> , <i>desaparición forzada</i> , <i>homicidio</i> , <i>feminicidio</i> , parricidio, filicidio	<input type="checkbox"/>
Tlaxcala	secuestro, homicidio, feminicidio	X
Veracruz	<i>pederastia</i> , secuestro, <i>feminicidio</i> , <i>homicidio</i>	<input type="checkbox"/>
Yucatán	secuestro, feminicidio, homicidio	X
Zacatecas	homicidio, parricidio, feminicidio, desaparición forzada	✓

✓ Los delitos mencionados cuentan con beneficios de libertad anticipada

X Los delitos mencionados no cuentan con beneficios de libertad anticipada

Algunos de los delitos mencionados cuentan con beneficios pero otros no (los que están en cursivas no cuentan con beneficios)

Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido en los 33 Códigos Penales, y en las 33 Leyes de Ejecución de Sanciones así como en la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, y en algunos Códigos de Procedimientos Penales, todos revisados en el sitio web de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación entre los días 15 y 24 de mayo de 2015<sup>521</sup>.

Como se puede observar, los delitos que a nivel estatal y federal (dependiendo del

<sup>521</sup> «Orden Jurídico Nacional».

estado en el que se cometan y de los agravantes), pueden ser castigados con más de 40 años<sup>522</sup>, van desde los delitos contra las personas como lo son los patrimoniales, sexuales, contra la libertad y contra la seguridad, pasando por los delitos contra la sociedad como la explosión, hasta los delitos contra el estado como los que atacan contra la paz y el orden constitucional.

La gran mayoría de ellos, con excepción del homicidio (feminicidio, filicidio, parricidio), el genocidio y el auxilio o instigación al suicidio, no tienen como consecuencia la pérdida de la vida; de los más de 20 distintos delitos penados con prisión perpetua, únicamente tres se refieren a los que NU considera como los más graves.

En orden de frecuencia de códigos penales que castigan con prisión de más de 40 años a los diferentes delitos son los siguientes: homicidio (30), secuestro (25), feminicidio (21), desaparición forzada (16), asalto de población (5), parricidio (5), terrorismo (4), extorsión (3), violación (3), atentados contra la paz (2), asalto (1), apoyo de rebelión por parte de servidores públicos (1), ataque en vías de comunicación con explosivos (1), auxilio o instigación al suicidio (1), complicidad en evasión de presos (1), corrupción de menores (1), explosión de vehículos (1), filicidio (1), genocidio (1), robo de menores (1), robo de vehículos con violencia (1), pederastia (1), tráfico de menores (1), traición a la patria (1), trata de personas (1).

La inflación en la duración de las penas de prisión, ha causado que en algunos estados sea más penado cometer otros delitos que el propio homicidio; por ejemplo en Guanajuato y Morelos las personas que sean sentenciadas por desaparición forzada o secuestro podrían recibir más tiempo de condena que las de homicidio. De igual forma en Puebla para el secuestro y en Quintana Roo para secuestro y violación.

En cuanto al secuestro, llama particularmente la atención que en muchas entidades sea más grave (en el sentido penal) privar de la libertad a alguien que de la vida; tal es el caso de Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí y Guanajuato. De igual forma, parece

---

<sup>522</sup> De aquí en adelante se considera prisión vitalicia y aquellas mayores de 40 años, como sinónimos.

incongruente que en Chiapas, Coahuila, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz las penalidades para estos dos delitos se encuentren equiparadas.

La supremacía del secuestro sobre el homicidio en el aspecto legislativo, también se puede observar en cuanto a los beneficios de libertad anticipada se refiere; en Oaxaca, Sinaloa, Veracruz y Querétaro no existen beneficios de libertad anticipada para las personas que cometieron un secuestro pero si para las que cometieron un homicidio, lo que quiere decir que en el primer caso la sentencia de prisión será íntegramente la que dicte el juez, mientras que en el segundo podrá reducirse de acuerdo a las características individuales.

Por lo que se refiere al feminicidio, éste ha aumentado tanto en números brutos como en tasas; en 2007 2,02 mujeres de cada 100 mil, fueron privadas de la vida, en tanto que en 2009 aumentó a casi 3,4<sup>523</sup>. México se ha caracterizado, en los últimos años, principalmente en Chihuahua, por tener un número muy elevado de asesinatos de mujeres, así como una fuerte tasa de impunidad en cuanto a este delito se refiere. Es bien conocido no sólo a nivel nacional, que Ciudad Juárez, es una de las ciudades más peligrosas para las mujeres; son muchas a quienes les han quitado la vida y de igual forma son muchos los familiares que buscan a sus madres, hermanas, hijas, sobrinas, quienes han permanecido por años desaparecidas en la impunidad total.

De igual forma ha sucedido con el delito de desaparición forzada, en 2014 policías municipales desaparecieron a 43 estudiantes en Ayotzinapa (Guerrero), de quienes a pesar de la presión pública nacional e internacional, después de 1 año, no se ha sabido nada, con la excepción del hallazgo de los restos de uno. Lo anterior deja al descubierto una vez más la corrupción y la impunidad de las autoridades mexicanas tanto para perpetrar crímenes como para no investigarlos y encubrirlos. Según AI son más de 25.700 personas de las que se desconoce su paradero y más de la mitad de ellas, según el mismo Organismo, se han producido en el sexenio actual del presidente Peña Nieto<sup>524</sup>.

---

<sup>523</sup> Echarri Canovas, *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*, 34.

<sup>524</sup> «Mexico: Six months of frustration and failure in search for missing Ayotzinapa students | Amnesty International».

Tal parece que ante el aumento de cierto tipo de delitos así como de la percepción de inseguridad, el gobierno mexicano ha optado por intentar reducir el reclamo social con medios legislativos y de inflación penal, aumentando así la longitud de las penas de prisión de los delitos, llegando en todos los casos a establecer prisión perpetua sin contar oficialmente con dicho término.

De igual forma se están castigando con penas excesivamente largas, delitos que nada tienen que ver con la pérdida de la vida, como lo son el asalto de población, el asalto y el robo de vehículos con violencia, así como algunos sexuales como la corrupción de menores, la trata de personas y la violación. Situación preocupante es que se castiguen con la misma severidad, delitos como complicidad de evasión de presos, explosión de vehículos o delitos que pueden llegar a ser meramente políticos como el apoyo de rebelión por parte de servidores públicos.

En la tabla 38 se puede observar cuales son las entidades federativas que cuentan con beneficios de libertad anticipada para los delitos que cuentan con penas de prisión mayores a 40 años, básicamente se reducen a Guanajuato, Querétaro y Zacatecas. En las 29 entidades restantes así como a nivel federal, la mayoría de los delitos sancionados con penas iguales o mayores a 40 años se tienen que cumplir a cabalidad, sin existir la posibilidad de reducir el tiempo de sentencia.

El problema con los beneficios de libertad anticipada en México es que tanto a nivel federal como estatal no aplica para un sinnúmero de delitos, y tampoco para reincidentes. En el primer caso, según el Código Penal Federal son más de 17 en los que se incluye delitos contra la salud, uso ilícito de instalaciones, corrupción de menores, pornografía infantil, turismo sexual, lenocinio de menores, violación, homicidio, trata de personas, secuestro, tráfico de menores, comercialización de objetos robados, robo con violencia, asociación delictuosa, entre otros.

Por todo lo descrito con anterioridad, se deduce que son múltiples los delitos además del homicidio que establecen penas mayores que 40 años de prisión y que no cuentan con beneficios de libertad anticipada que permitan reducir la sentencia, por lo que la

evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del indicador: 2.b.2 Proporcionalidad</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	e. Existe prisión vitalicia (o sentencias iguales o mayores a 40 años) sin posibilidad de libertad anticipada para delitos distintos al homicidio.
<b>Puntuación</b>	0

### **2.b.3 Plazos para revisión**

México al no contar “oficialmente” más que en 5 entidades federativas con cadena perpetua, tampoco cuenta con la revisión para la misma.

Existen mecanismos para reducir el tiempo de sentencia en prisión que son en lo general comunes tanto a nivel federal como a nivel estatal; las diferencias radican en los requisitos para acceder a ellos, aunque en la generalidad, existen muchos delitos que son incompatibles con dichos beneficios de libertad anticipada.

Según el Código Penal Federal, existen la libertad preparatoria, la remisión parcial de la pena, la reducción de sanción por reparación del daño y el tratamiento preliberacional. La primera de ellas, consiste en que habiendo cumplido 3/5 partes de la pena impuesta en el caso de delitos intencionales y la mitad en el caso de los imprudenciales, junto con una serie de otros requisitos como buena conducta, se puede obtener la libertad anticipada. Por su parte, la remisión parcial de la pena, como su nombre lo dice, por cada dos días trabajados o realizando actividades educativas o culturales, se reduce un día de prisión, aunado a una serie de otros requisitos. La reducción de la sanción por reparación del daño, disminuye en un 10% el tiempo de la sentencia dictada por el juez, habiéndose pagado la reparación del daño. Por último el tratamiento preliberacional implica los traslados a instituciones abiertas o a salidas los fines de semana.

El problema en México con los beneficios anteriormente descritos, es que los requisitos para poder acceder a ellos son vastos, además de que la lista de delitos que no permiten la libertad anticipada ha ido en aumento y parece que así continuará.

Por su parte, cuando se cumplen con todos los requisitos, es entonces cuando se solicita a la autoridad una revisión del caso para la posible reconsideración de reducir el tiempo de sentencia. Como se puede observar, no existen tiempos establecidos por ley en los

que se obligue a la autoridad a estudiar cada caso en particular.

Lo anterior aunado a que existen muchos delitos en los que se pueden tener sentencias mayores de 40 años y que además en la generalidad esas sentencias son producto de delitos que son incompatibles por ley con cualquier medio para disminuir la sentencia.

Por tales motivos, la evaluación del presente indicador quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del indicador: 2.b.3 Plazos para la revisión</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	d. Los plazos para revisión de casos de prisión vitalicia son mayores que 25 años. En el caso en el que no existan plazos de revisión, el mayor tiempo que se puede pasar en prisión supera los 25 años.
<b>Puntuación</b>	0

### **3. Determinación de sanciones 3.a Garantías procesales y protección judicial. 3.a.1 Garantías previas al juicio. 3.a.1.1 Causas y procedimientos preestablecidos por ley.**

Según AI, durante el gobierno de Felipe Calderón existieron violaciones de DD.HH. generalizados como detenciones arbitrarias, tortura, etc.; durante el 2012 se recurrió de forma generalizada a la detención arbitraria, la tortura y malos tratos para extraer información y confesiones de los detenidos durante los interrogatorios; de igual forma agentes federales y estatales recurrieron de manera habitual a la detención preventiva sin cargos (arraigo).

El gobierno de Enrique Peña Nieto desde sus inicios (2012), ha estado marcado por una continua represión política<sup>525</sup>, la cual se ejerce a través de detenciones arbitrarias, así lo documentan tanto AI <sup>526</sup> como el Comité Cerezo<sup>527</sup>. Las personas son detenidas por motivos políticos como participar en marchas, mítines o personas que se encontraban cerca de donde se realizan cateos o detenciones; de igual forma son golpeados, se les fabrican pruebas y se les obstaculiza su derecho a un juicio justo. Según documentación

<sup>525</sup> Acciones para pedir justicia por la desaparición de los 43 normalistas, actos de protesta por la investidura presidencial al 1 de diciembre de 2012, etc.

<sup>526</sup> Amnistía Internacional, *Informe 2013. El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*, 230.

<sup>527</sup> Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, A.C., Campaña Nacional Contra la desaparición Forzada, y Comité Cerezo México, «Defender los derechos humanos en México: La represión política, una práctica generalizada -Informe junio de 2014 a mayo de 2015».

de dicho Comité de 2001-2015, la prisión por motivos políticos no es un hecho aislado en dicho periodo. En los primeros 3 años de gobierno de EPN hubo 1139 detenciones de dicha naturaleza, siendo que en casi el 50% de ellas a los detenidos no se les imputó ningún delito.

La CIDH manifiesta que la práctica de las detenciones ilegales en México constituye una seria situación violatoria de los derechos humanos, por su carácter sistemático. Las denuncias sobre este tipo de abusos son comunes en México, e involucran directamente a agentes de las distintas policías del país: judicial federal o estatal, preventiva, y otras<sup>528</sup>.

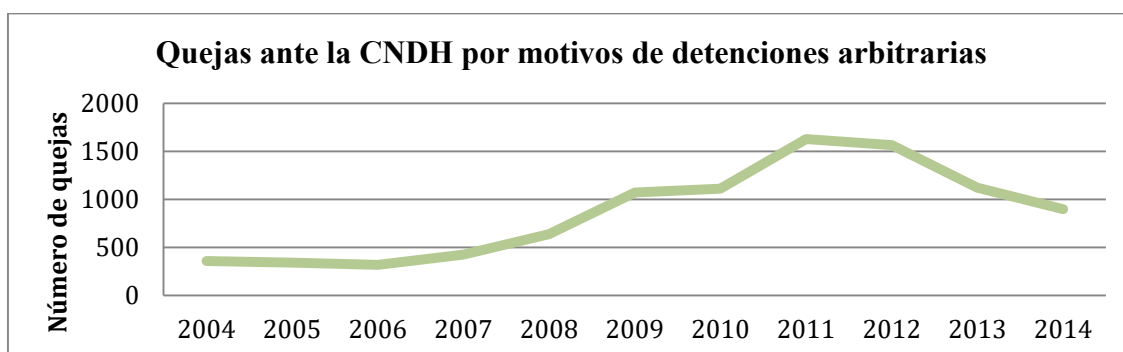
La CNDH ha documentado año con año múltiples casos de detenciones arbitrarias (ver recomendaciones generales del año 2015: 33, 14, 12, 3; del 2014: 31, 26, 23, del año 2013: 68, 53, 50, 49, 42, 41, 39, 37, 18, 16, 15; del 2012: 72, 69, 67, 62, 53, 52, 50, 45, 39, 34, 30, 22, 16; del año 2011: 88, 87, 71, 63, 55, 41, 14; del año 2010 86 y 49). De igual forma ha realizado pronunciamientos en cuanto a retenciones ilegales (ver recomendaciones generales del año 2013: 79, 21, 9; del 2012: 59 y 10, del 2011: 86, 79, 78, 74, 64, 52, 49, 46, 29, 25 y 8; del 2010: 22 y 19).

De acuerdo a la información brindada por la CNDH mediante solicitud de acceso a la información para la presente investigación el número de quejas interpuestas ante ese organismo por concepto de detención arbitraria tuvo un aumento considerable a partir del 2008 (ver gráfico 13). De igual forma las autoridades contra quienes fueron puestas dichas quejas son en su mayoría la Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración, Policía Federal y Secretaría de Marina; siendo esta última autoridad la que aumenta de forma más considerable a partir de 2008.

---

<sup>528</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación General de Derechos Humanos en México», 10.

**Gráfico 13. Quejas ante la CNDH por motivos de detenciones arbitrarias 2004-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en información brindada por la CNDH a través de solicitud de información número 00064515 de fecha 27 de noviembre de 2015 (Ver anexo 3)

Aunado a lo anterior, NU cuenta con pronunciamientos de casos concretos donde se afirma la existencia de privaciones arbitrarias de libertad en México. (Ver opiniones del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria números: E/CN.4/2006/7/Add.1, 61/2011, 33/2012, 21/2013 y 23/2014)

De igual forma, según NU la tortura en México es generalizada, ocurre desde la detención y hasta la puesta a disposición de la justicia, con fines de castigo e investigación.<sup>529</sup> NU, CoIDH, CIDH CNDH, AI han hecho múltiples recomendaciones y pronunciamientos relacionados con la violación anterior (Ver: Ver reportes A/HRC/13/39/Add.1 y A/HRC/14/26/Add.1, A/HRC/16/52/Add.1 de NU, Informe 117/09 caso 12.228 y caso 12.499 de la CIDH, Recomendaciones Generales de la CNDH números 3, 2015, 33/2015 así como 22 recomendaciones de 2011, Informe de Amnistía número AMR/41/008/2001/s, México: Nuevos Informes de Violaciones de Derechos Humanos a Manos del Ejército de AI, Fuera de Control Tortura y Otros Malos Tratos en México<sup>530</sup>)

Otro problema asociado a las detenciones arbitrarias lo constituye la falta de orden judicial para llevarlas a cabo ya que existe una tendencia a detener para investigar en lugar de investigar para detener, lo cual se potencia con el concepto de flagrancia equiparada aún vigente en algunas entidades federativas habiendo sido abolida en la

<sup>529</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:1.

<sup>530</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 10.

legislación federal en 2008, así como con el arraigo. En cuanto a la flagrancia según NU, el concepto anterior permitía y aún permite en algunos estados los arrestos sin orden judicial sobre la base de simples denuncias o declaraciones testimoniales, por lo que es incompatible con el principio de presunción de inocencia y genera riesgos de detención arbitraria<sup>531</sup>; a nivel federal hubo 72994 (2012) y 42080 (2013) detenciones sin órdenes de aprehensión contra 6824 (2012) y 5539 (2013) detenciones con orden judicial<sup>532</sup>, respaldadas en la supuesta flagrancia.

Por lo que corresponde al arraigo, fue establecido en la CPEUM en la reforma junio de 2008 en caso de delincuencia organizada pero el artículo undécimo transitorio de dicha reforma lo amplía a todos los casos de delitos graves. Sin embargo, a pesar de su inclusión en el texto constitucional dicha figura constituye una forma de detención arbitraria a la luz de los estándares internacionales de protección de DD.HH. y continúa vigente a pesar de todas las recomendaciones de los organismos internacionales (ver EPU<sup>533</sup>, Comité de NU contra la Tortura<sup>534</sup><sup>535</sup>, Relatora Especial de NU sobre la independencia de jueces y Abogados y el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias<sup>536</sup> así como la CDHDF<sup>537</sup> ).

Los casos de arraigo han sido considerados por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos como detenciones arbitrarias<sup>538</sup>, lo que indica que todos los casos de las personas arraigadas desde 2008 hasta la fecha son a la luz de NU contrarias a la normatividad internacional (de 2008 a 2013 hubo 8.595 detenciones por arraigo por parte de la PGR sin tener en cuenta las de las PGJE)<sup>539</sup>.

Además la medida del arraigo se ha utilizado para cometer abusos al no haber sido

---

<sup>531</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 62 periodo de sesiones (16 a 22 de noviembre de 2011)*, 6.

<sup>532</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3*:11.

<sup>533</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Examen Periódico Universal (EPU): México acepta 166 de las 176 recomendaciones emitidas por Naciones Unidas - ProtectionlineProtectionline».

<sup>534</sup> Amnistía Internacional, *Informe 2013. El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*, 229.

<sup>535</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*.

<sup>536</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y Cámara de Diputados, «[2011] Arraigo judicial: Datos generales, contexto y temas de debate. Carpeta de indicadores y tendencias sociales numero 13», 50.

<sup>537</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, «Comunicación dirigida al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria Organización de Las Naciones Unidas sobre la figura del arraigo», 2.

<sup>538</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/17/30/Add.3*:15.

<sup>539</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 37.

aplicada de forma excepcional<sup>540</sup>.

De acuerdo a la información de NU, AI, Comisiones de Derechos Humanos y ONG's, las detenciones arbitrarias en México no constituyen hechos aislados, habiendo detenciones por causas políticas, torturas y detenciones sin orden judicial. Estas últimas se potencian por la legislación federal en cuanto al arraigo y en algunas estatales por el concepto de flagrancia, por tal motivo la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.1.1 Causas y procedimientos preestablecidos por ley</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	d. Con frecuencia las detenciones son contrarias a la normatividad local (causas y procedimiento establecido) y/o internacional (detenciones arbitrarias)
<b>Puntuación</b>	1

### **3.a.1.2 Información de detención y derechos**

Según la legislación federal ( CPEUM art. 20 II y III, y el Código Federal de Procedimientos Penales art. 128), a todos los detenidos se les harán saber tanto el motivo de su detención (motivo y denunciante), así como sus derechos (no declarar, defensa, comunicación, medidas alternativas si proceden, intérprete), sin embargo en caso de delincuencia organizada se podrá reservar los datos del denunciante.

Los miembros de la Delegación del SPT en su visita a México, establecieron que conocieron de muchos detenidos que no habían sido informados de sus derechos y de igual forma escucharon testimonios de varias personas indígenas entrevistadas que nunca llegaron a conocer las causas de su detención y que no habían podido comunicarse con ninguna persona que les pudiera explicar los verdaderos motivos de los arrestos<sup>541</sup>.

AI por su parte establece que en México "las detenciones arbitrarias, la fabricación de acusaciones penales y la violación del derecho al debido proceso y a un juicio justo siguen siendo rutinarias y muy pocas veces conocidas y reparadas"<sup>542</sup>.

La CNDH documenta algunos casos donde no se les informa a los detenidos ni sobre el delito que se les imputa ni los derechos que les asisten (ver Recomendación General de

<sup>540</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos\**, A/HRC/WG.6/17/MEX/1:15.

<sup>541</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 18.

<sup>542</sup> Amnistía Internacional, «Los retos de México en materia de Derechos Humanos. Memorándum de Amnistía Internacional para el presidente Enrique Peña Nieto», 6.

la CNDH 22/2015 pf.95) De igual forma AI documenta casos en los que no se les informan los cargos que se imputan (ver caso Gregorio Arnulfo<sup>543</sup>).

Por lo establecido por NU, AI así como por la CNDH, se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.1.2 Información de detención y derechos</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia, las personas aprehendidas, en el momento de la detención, no son informadas de las razones de su detención y/o de los derechos que las asisten.
<b>Puntuación</b>	1

### 3.a.1.3 Ser conducido ante juez

El artículo 16 de la CPEUM establece que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por mas de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Este último párrafo otorga la facultad a la autoridad de retener a las personas por más de 48 horas ampliando el plazo hasta 96 si se tratare de delitos de delincuencia organizada, lo que contraviene la no demora exigida por la normatividad internacional.

Este derecho de excepción constituye un factor de riesgo para la violación de los DD.HH. de los detenidos ya que en el caso específico del delito de delincuencia organizada su amplia definición<sup>544</sup> permite a la autoridad detener por más de 48 horas con una gran frecuencia. De acuerdo a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada una gran cantidad de delitos pueden ser encuadrados como tal (terrorismo, contra la salud, acopio de armas de fuego, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de menores, pornografía, lenocinio, turismo sexual, asalto, tráfico de menores, secuestro, etc.).

Aunado a lo anterior, existen pronunciamientos de Naciones Unidas (ver 19 detenidos en Tabasco 2009)<sup>545</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>546</sup>, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CIDH (ver caso Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel

<sup>543</sup> Amnistía Internacional, «Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano», 21.

<sup>544</sup> Organización de hecho de tres o mas personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

<sup>545</sup> Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, A/HRC/16/52/Add.1:282.*

<sup>546</sup> Ibid.

Flores<sup>[1]</sup>(Caso 12.449), AI (ver caso José Gregorio Arnulfo<sup>547</sup>) en los que se constata que hay casos de individuos que pasan más de 48 horas sin ser presentados ante un juez. De acuerdo a un estudio realizado por la *National Centre for State Courts* en 2003, las autoridades mexicanas no presentaron a los detenidos en el término de las 48 horas ante un juez<sup>548</sup>.

De acuerdo a los pronunciamientos de los organismos competentes en cuanto a casos específicos en los que hubo demora de presentación ante el juez así como a la normatividad nacional la cual permite en múltiples delitos extender el plazo de 48 horas se establece la siguiente evaluación:

Evaluación del subindicador: 3.a.1.3 Ser conducido ante juez	
Apartado que describe la situación específica	c. Con frecuencia los detenidos son presentados ante el juez en un plazo mayor a 48 horas.
Puntuación	1

### 3.a.1.4. Intérprete

Según el Código Federal de Procedimientos Penales (art. 124 bis y 128 IV) toda persona que no entienda o no hable suficientemente el castellano, se les nombrará un traductor desde el primer día de su detención, quien deberá asistirlos en todos los actos procedimentales sucesivos y en la correcta comunicación que haya de tener con su defensor.

Según el Censo 2010 del INEGI el 15% de la población mexicana es indígena y el número de dialectos hablados se extiende a más de 60 en toda la República Mexicana. Naciones Unidas ha manifestado su preocupación por la falta de garantías en el sistema judicial mexicano en favor de los pueblos indígenas, especialmente en la utilización de intérpretes para los indígenas que son procesados<sup>549</sup>. La misma organización ha documentado en múltiples ocasiones la falta de intérprete sobre todo en los casos de indígenas que hablan algún dialecto pero no hablan o no comprenden correctamente el castellano<sup>550 551</sup>. En el mismo sentido son los pronunciamientos de la CoIDh en el caso

<sup>547</sup> Amnistía Internacional, «Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano», 21.

<sup>548</sup> Open Society, *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*, 124.

<sup>549</sup> «Preocupa a la ONU discriminación de indígenas en México :: El Informador».

<sup>550</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on independence of judges and lawyers, Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva*.

<sup>551</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales del Comité para la*

de Fernández Ortega<sup>552</sup>, así como en otros casos<sup>553</sup>; de la CIDH <sup>554</sup> y de AI <sup>555</sup>, casos Vicente y Mariano López y Ricardo Ucán<sup>556</sup>.

Coincidente con lo anterior, de acuerdo a los datos proporcionados a través de una solicitud de acceso a la información pública, la CNDH desde 2008, ha recibido quejas por falta de intérprete, siendo cada año mayor el número de las quejas relacionadas con este tema.

De acuerdo a los pronunciamientos de las organizaciones dedicadas a la investigación de los DD.HH. se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.1.4 Intérprete</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	b. El estado falla continuamente al no proveer el servicio de intérprete gratuito no cubriendo la totalidad de los detenidos que lo necesitan y/o no brindando el servicio durante todo el proceso.
<b>Puntuación</b>	1

### 3.a.1.5 Comunicación con el exterior

Según la normatividad nacional, queda prohibida toda incomunicación bajo régimen de detención (art. 20, A II de la CPEUM). Sin embargo, a pesar de su respaldo legal existen violaciones por parte de las autoridades.

Naciones Unidas documenta casos en los que las autoridades mexicanas mantienen a detenidos de forma incomunicada (ver casos: R.M, S.V y L.V (2010), C.H (2009), A.M.P.Q y H.M.R (2009), 19 detenidos en Tabasco (2009) <sup>557</sup>; cinco arrestados en Tuxtla Gutiérrez (2009) <sup>558</sup> Damián Gallardo <sup>559</sup>, 25 agentes de la Secretaría de

*Eliminación de la Discriminación Racial*, CERD/C/MEX/CO/16-17:3.

<sup>552</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párrafo 194.*

<sup>553</sup> Salmón y Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 67.

<sup>554</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe no. 46/13 Petición 659-07. Ángel Concepción Pérez Gutiérrez y Francisco Pérez Vásquez.*

<sup>555</sup> «MÉXICO: Mujer indígena mexicana acusada injustamente del secuestro de varios agentes | Amnistía Internacional Argentina».

<sup>556</sup> Amnistía Internacional, «Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano».

<sup>557</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez*, A/HRC/16/52/Add.1:282.

<sup>558</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on independence of judges and lawyers, Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva*, A/HRC/14/26/Add.1:117.

<sup>559</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 70 periodo de sesiones (25 a 29 de agosto de 2014)*, A/HRC/WGAD/2014/23:2.

Seguridad Pública de Tijuana (2009)<sup>560</sup>. La misma organización a través del SPT en su visita a México entrevistó a personas detenidas que no habían tenido la posibilidad de comunicar a sus familiares la situación de detención en la que se encontraban<sup>561</sup>.

En el mismo sentido lo hace la CIDH (ver caso Montiel y Cabrera<sup>562</sup>). Por su parte la CNDH a través de su recomendación 16/2009 advierte que en México persiste la práctica de negar a los probables responsables la comunicación tanto con sus familiares como con su defensor<sup>563</sup>. La misma organización documenta casos en los que a los detenidos se les mantiene incomunicados de familiares y defensores (ver recomendaciones generales números 31/2014 y 50/2012). AI también documenta casos en los que los detenidos pasan horas incluso días sin comunicación alguna (ver casos: Gerardo Sánchez<sup>564</sup>, Bravo Pagola y Martínez Vera<sup>565</sup>).

A través de la solicitud de información número 00064815 del 25 de noviembre de 2015 la CNDH informó de 934 quejas presentadas ante este Organismo por la omisión en la notificación a la familia o conocidos sobre el arresto, detención, traslado o lugar de custodia, estado físico y psicológico, así como situación jurídica en el periodo comprendido del 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2014. Lo anterior indica que el derecho a comunicarse con sus familiares se violó en estos casos.

Aunado a lo anterior, la figura de arraigo ha permitido mayores violaciones en cuanto a la comunicación de los detenidos. AI establece que las órdenes de arraigo limitan gravemente el acceso de las personas detenidas a su abogado y a su familia, así como a la atención médica<sup>566</sup>.

Evaluación del subindicador: 3.a.1.5 Comunicación con el exterior	
Apartado que describe la situación específica	c. Frecuentemente los detenidos no tienen la oportunidad de comunicarse con el mundo exterior
Puntuación	1

<sup>560</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak*, A/HRC/13/39/Add.1:248.

<sup>561</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 29.

<sup>562</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores (Caso 12.449) contra los Estados Unidos Mexicanos», 19.

<sup>563</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General 16 Sobre el Plazo para Resolver una Averiguación Previa», 1.

<sup>564</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 33.

<sup>565</sup> «Detención incomunicada».

<sup>566</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 38.

### 3.a.2. Garantías durante el juicio 3.a.2.1 Igualdad y no discriminación

NU establece que en México el trato discriminatorio contra determinados grupos constituyen un obstáculo para garantizar el acceso a la justicia<sup>567</sup>. A continuación se establecen algunas de las causas por las que se discrimina en el sistema de justicia mexicano.

Según NU los juicios en los que se ven involucrados indígenas están plagados de irregularidades, se les imponen sentencias desproporcionadas y se ven desamparados por cuestiones de lengua ante la autoridad<sup>568</sup>. Diferentes Organismos Internacionales han comprobado casos de discriminación racial contra indígenas o personas de diferentes razas en numerosos casos, a continuación se documenta lo establecido con anterioridad: NU (Sr. Gallardo Martínez)<sup>569</sup>, (Cruz Victoriano, Manzanarez Lorenzo, Ortega Cruz, Hernández Abundio y Santiago Enedina)<sup>570</sup>, (Basilía Ucan Nah)<sup>571</sup>; la CoIDH (Rosendo Cantú y otra vs. México, Fernández Ortega y otros vs. México)<sup>572</sup>, AI (Ángel Colón)<sup>573</sup> (Alberta Alcántara y Teresa González)<sup>574</sup> (Vicente López, Mariano López)<sup>575</sup>; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (José Ramón y Pascual)<sup>576</sup> (Hugo Sánchez Ramírez)<sup>577</sup>; Jacinta Francisco Macial (pronunciamientos por parte de la CNDH, AI y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas denunciando la

---

<sup>567</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3:17.

<sup>568</sup> Amnistía Internacional, «Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano», 19.

<sup>569</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 70 periodo de sesiones (25 a 29 de agosto de 2014)*, A/HRC/WGAD/2014/23:5.

<sup>570</sup> *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy*, A/HRC/11/41/Add.1:116.

<sup>571</sup> *Opiniones adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 61º periodo de sesiones, 29 de agosto a 2 de septiembre de 2011*.

<sup>572</sup> Salmón y Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 64.

<sup>573</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 25.

<sup>574</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, «Discriminados y Encarcelados: Detenciones y condenas a personas indígenas inocentes en México. Informe presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas en el marco de los informes 16 y 17 del Estado mexicano sobre la implementación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial», 52.

<sup>575</sup> Amnistía Internacional, «Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano».

<sup>576</sup> *Ibid.*

<sup>577</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, «Discriminados y Encarcelados: Detenciones y condenas a personas indígenas inocentes en México. Informe presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas en el marco de los informes 16 y 17 del Estado mexicano sobre la implementación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial», 70.

discriminación racial). Se considera este último caso un ejemplo sumamente gráfico de la discriminación existente en México pues se encarceló a dicha mujer acusada de secuestro de 6 agentes de la Agencia Federal de Investigaciones, hecho que nunca se cometió y que además era físicamente imposible.

En cuanto a la discriminación por sexo, NU establece que los esfuerzos realizados por las instituciones judiciales para incorporar una perspectiva de género en sus labores aún no han resultado en una efectiva implementación de la misma en toda la actividad jurisdiccional ya que los estereotipos de género persisten<sup>578</sup>. De igual forma AI establece que en México existe una situación de discriminación de género arraigada<sup>579</sup>. En la Ciudad de México se hizo un estudio en el que se comprobó que con el delito de homicidio se castigaba a las mujeres con sentencias 25% más prolongadas que a los hombres con las mismas características<sup>580</sup>.

De acuerdo a la informes y pronunciamientos de Organismos Internacionales y Nacionales se establece la siguiente evaluación:

Evaluación del subindicador: 3.a.2.1 Igualdad y no discriminación	
Apartado que describe la situación específica	c. Con frecuencia existe discriminación durante los procesos judiciales
Puntuación	0

### 3.a.2.2 Derecho a la defensa

Según la normatividad nacional (art. 20 CPEUM inciso b), el derecho de contar con un defensor<sup>581</sup> la presencia durante el proceso<sup>582</sup> y los tiempos y medios para la preparación de su defensa<sup>583</sup>, se encuentran garantizados, sin embargo, la práctica dista de lo establecido por la ley.

<sup>578</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3:17.

<sup>579</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 18.

<sup>580</sup> Azaola, «Mujeres sentenciadas por homicidio en la Ciudad de México».

<sup>581</sup> Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público

<sup>582</sup> tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera

<sup>583</sup> Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley; Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración

En cuanto al derecho a contar con un defensor, el SPT estableció que en el caso de México, dicho derecho no es una realidad en todos los casos, tanto durante la averiguación preliminar, como durante el proceso<sup>584</sup>.

Asimismo gran cantidad de procesados por su situación económica no cuentan con los recursos suficientes para nombrar a uno particular por lo que tienen que recurrir a la defensoría pública, la cual presenta graves deficiencias. La CoIDH establece que se debe de contar con una defensa efectiva; el nombramiento de un defensor solo por cumplir con una formalidad equivaldría a no contar con defensa técnica.

Al respecto México presenta grandes deficiencias por falta de implicación, profesionalidad y conocimiento por parte de los defensores; AI ha demostrado que algunos defensores expresan que no defenderán a los procesados debido a que no pelearán con el gobierno que les da de comer. De igual forma NU documenta que algunos defensores conminan a los detenidos a firmar declaraciones para evitar nuevas torturas o les aconsejan no denunciar dichos tratos porque según ellos ralentiza el proceso<sup>585586</sup>.

Por lo que respecta a la presencia del defensor durante el procedimiento, el SPT estableció que según lo observado en sus visitas, muchos defensores públicos no desarrollan el ejercicio de una defensa técnica suficiente durante las primeras 48 horas de detención, o bien, ni siquiera se encuentran presentes durante la toma de la declaración del imputado ante el ministerio público y luego pasan a firmar como si hubieran estado<sup>587</sup>.

Asimismo, AI establece que rara vez los detenidos tienen acceso a su defensor antes de rendir su declaración ante el Ministerio Público, lo que puede ocurrir horas o días después de la detención y tras un interrogatorio prolongado, incluso existen casos en lo

---

o entrevistarlos. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa

<sup>584</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 17.

<sup>585</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:11.

<sup>586</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 39.

<sup>587</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 29.

que no se les permite a los abogados estar durante dicha declaración (ver caso Adrián Vázquez Lagunes<sup>588</sup>, Ricardo Ucán<sup>589</sup> AI).

Según la Constitución mexicana, una declaración realizada por una persona imputada ante un agente del Ministerio Público o ante un juez sólo debe admitirse como prueba si la persona acusada contó con la asistencia de un abogado defensor o de una “persona de su confianza”, sin embargo, tal y como lo establece AI, los tribunales suelen aceptar una firma como prueba de que la persona acusada realizó la declaración con el asesoramiento y la representación adecuados. La misma organización establece que personas imputadas en diversos casos cuando hicieron su primera declaración no tuvieron la posibilidad de entrevistarse con un defensor, quien se limitó a firmar<sup>590</sup>.

Lo anterior vulnera el derecho de que el defensor se encuentre presente desde el momento en el que son detenidos.

En cuanto a la garantía del interrogatorio de testigos, existen casos documentados en los que se vulnera el derecho de contra interrogar a los testigos a las defensas (ver casos García Cruz y Sánchez Silvestre)

Por lo que respecta a la comunicación con defensor, existen numerosos casos en los que se les prohíbe dicho derecho. Naciones Unidas ha hecho pronunciamientos al respecto (ver caso Gallardo Martínez)<sup>591</sup> así como todos los demás casos mencionados en el subindicador 3.a.1.5, en donde también se documentan los casos por parte de la CIDH, CNDH y AI, siendo esto una práctica común según la CNDH. Aunado a lo anterior, aunque los detenidos no se encuentren incomunicados, la comunicación con el defensor es deficiente; NU documenta casos en los que los defensores firman declaraciones sin ni siquiera haberse presentado ante los detenidos estando en la misma sala<sup>592</sup>.

---

<sup>588</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 39.

<sup>589</sup> Amnistía Internacional, «Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano», 18.

<sup>590</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>591</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 70 periodo de sesiones (25 a 29 de agosto de 2014)*, A/HRC/WGAD/2014/23:5.

<sup>592</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:11.*

En cuanto a los tiempos y medios para la preparación de la defensa, se conocen de casos en los que se niega el acceso a los expedientes (ver Caso Pacheco Radilla vs. México<sup>593</sup>)

De acuerdo a lo establecido por los diferentes organismos internacionales se establece la siguiente escala de evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.2.2 Derecho a la defensa</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia se vulnera(n) alguna(s) de las garantías mencionadas por la normatividad internacional en cuanto al derecho de la defensa
<b>Puntuación</b>	1

### 3.a.2.3 Ser juzgado por tribunal

Según el Artículo 17 Constitucional toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.,...las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Sin embargo, en cuanto a la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, NU opina que ésta podría verse afectada por el hecho de que la presidencia de este organismo así como del Consejo de la Judicatura Federal recaen en la misma persona (art. 100 CPEUM), de igual forma la manera en la que se nombran los integrantes de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas ya que en la práctica son designados por el ejecutivo lo que según constató la Relatora en su visita a México puede afectar la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local<sup>594</sup>, de igual forma la independencia tanto a nivel federal como estatal se ve afectada por la falta de transparencia<sup>595</sup>.

Por lo que corresponde a la imparcialidad, en la mayoría de los casos los ministros, ministras, jueces y juezas pueden ser ratificados una vez cumplido su periodo, sin embargo, NU opina que esto afecta tanto a la imparcialidad como a la independencia ya

<sup>593</sup> Salmón y Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 274.

<sup>594</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3:7.

<sup>595</sup> *Ibid.*, A/HRC/17/30/Add.3:18.

que pueden ser objeto de presiones indebidas en el ejercicio de sus funciones y no gozar de la necesaria imparcialidad frente a la necesidad de obtener la confirmación, por lo que sugiere exámenes de oposición y servicio civil de carrera con los actualizaciones requeridas en todos los casos<sup>596</sup>.

En cuanto a la competencia, preocupa el hecho de que los delitos cometidos por militares durante el servicio o con motivos del mismo, serán juzgados por la justicia militar. NU establece que las violaciones a derechos humanos cometidas a civiles por parte de militares deberían de ser juzgadas por la justicia ordinaria, sobre todo ante la participación de los militares en la seguridad pública, medida adoptada por la violencia en México.

De igual forma debido a la fuerte violencia e inseguridad que se vive en el país, la imparcialidad de los jueces, juezas, magistrados y magistradas se ha visto sujeta a mermada por amenazas, intimidaciones y presiones indebidas<sup>597</sup>.

De acuerdo a la normatividad nacional, los tribunales son establecidos por la ley y cumplen con el requisito de la competencia, sin embargo por la información establecida por NU, los tribunales presentan problemas en cuanto a la independencia y la imparcialidad, por este motivo se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.2.3 Ser juzgado por tribunal</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Los tribunales no cumplen con alguna(s) de las características establecidas por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	1

### **3.a.2.4 Ser oído y estar presente**

El subindicador 1.a.5.2 ya documentó en el caso de México los mismos derechos de ser oído y estar presente pero al momento de dictar la prisión preventiva, sin embargo, la información y las fuentes utilizadas en dicho subindicador brindan datos significativos relativos a todo el proceso judicial.

En cuanto al derecho de ser oído, según las encuestas del CIDE (2002-2012) aproximadamente el 75% (nivel estatal y federal) de los detenidos nunca hablaron con el juez durante todo su proceso judicial, lo que implica que el derecho a ser oído se

<sup>596</sup> Ibid., A/HRC/17/30/Add.3:8.

<sup>597</sup> Ibid., A/HRC/17/30/Add.3:13.

vulnera a gran escala. La legislación mexicana no exigía (hasta antes de la reforma) la presencia del juez durante audiencias y diligencias por lo que la práctica podría cambiar con el tiempo.

El CIDE afirma que con el paso del tiempo la presencia del juez va empeorando<sup>598</sup>; a nivel estatal aumenta de un 76% a un 82% el porcentaje de las personas que nunca hablaron el dicha figura de autoridad.

Las diferentes organizaciones han documentado casos en los que el derecho a ser oído durante el proceso es vulnerado: CoIDH (ver casos Rosendo Cantú y otros vs. México y Fernández y Ortega y otros vs. México)<sup>599</sup>

Por lo que respecta al derecho a estar presentes durante el juicio, mediante solicitud de acceso a la información, la CNDH informó que no cuentan con quejas relacionadas con el aspecto en cuestión, sin embargo, como ya se mencionó en el subindicador 1.a.5.2, en general las personas privadas de libertad no se encuentran presentes.

Por lo establecido con anterioridad, se evalúa de la siguiente forma:

Evaluación del subindicador: 3.a.2.4 Ser oído y estar presente	
Apartado que describe la situación específica	c. Frecuentemente los detenidos no son escuchados y/o no se encuentran presentes durante todas las etapas de su juicio
Puntuación	1

### 3.a.2.5 Publicidad de proceso y sentencia

Con el nuevo sistema de justicia penal se establece la oralidad de los juicios por lo que se prevé que las prácticas violatorias de los derechos de los detenidos disminuyan; en cuanto a la publicidad de los juicios se establece la oralidad de los mismos lo que implica que todos los detenidos tendrán juicios públicos y más transparentes.

Según la normatividad mexicana (art. 20 B.V) el detenido tiene derecho a ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

<sup>598</sup> «Resultados de la Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México», 41.

<sup>599</sup> Salmón y Blanco, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 119.

No obstante, para mayo de 2015 y a un año del plazo en el que se tiene que implementar la reforma, únicamente 7 de las 31 entidades federativas cuentan con el nuevo sistema de justicia en su totalidad.

Esta investigación evalúa las prácticas de 2015 hacia atrás por lo que el sistema inquisitorio era el que se llevaba a cabo en la mayor parte de la República Mexicana hasta dicha fecha, en donde no había publicidad ni en las sentencias ni en los juicios. Por tal motivo se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.2.5 Publicidad de proceso y sentencia</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	d. Los juicios y las sentencias no son públicos
<b>Puntuación</b>	0

### **3.a.2.6 Tiempo del juicio**

En diferentes documentos se reportan dilaciones por parte de la autoridad durante el proceso judicial; la CNDH en la Recomendación General número 18 establece que existen periodos pronunciados de inactividad en las investigaciones así como retrasos injustificados en los dictámenes periciales. La misma organización en la Recomendación número 16, establece lo siguiente: “se denuncias diversas irregularidades causadas por servidores públicos que laboran en las agencias del Ministerio Público como lo es el extravío de constancias que integran el expediente, las deficiencias en la investigación realizada por la policía judicial, ministerial o científica, que la mayoría de las veces se concreta a consultar la indagatoria y no acuden al lugar de los hechos para recabar testimonios u otros indicios y verificar si los hechos constitutivos del delito ocurrieron acorde a las declaraciones vertidas, la falta de preservación de la escena del delito y el retraso injustificado en los dictámenes periciales, todo lo cual ocasiona una dilación en la procuración de justicia y un entorpecimiento en la investigación de los delitos”.

De igual forma la CIDH documenta casos como el de Cabrera y Montiel<sup>600</sup> en el que existen falta de la debida diligencia en la investigación.

De acuerdo a lo establecido por la CNDH así como por la CIDH se establece la siguiente evaluación:

<sup>600</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores (Caso 12.449) contra los Estados Unidos Mexicanos», 82.

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.2.6 Tiempo del juicio</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia, los juicios son llevados a cabo con dilaciones indebidas por parte de la autoridad.
<b>Puntuación</b>	1

### **3.a.3.1 No ser juzgados dos veces por el mismo delito**

El artículo 23 de la CPEUM establece que nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo delito. Para poder evaluar este indicador se hizo búsqueda de algún caso denunciado por alguna organización de derechos humanos sobre el particular, pero no se encontró ninguno; por tal motivo se evalúa de la siguiente forma.

<b>Evaluación del subindicador: 3.a.3.1 No se juzgado dos veces por el mismo delito</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	a. En los últimos diez años, nadie ha sido juzgado más de una vez por el mismo delito
<b>Puntuación</b>	2

### **3.a.3.2 Reparación.**

Legalmente en México las personas tienen derecho a la indemnización por daños como consecuencia de la actividad administrativa del Estado<sup>601</sup>. Sin embargo, como la ley lo indica, la obligación de indemnizar los daños que sean consecuencia de actividad pública comprende sólo al Estado en su carácter de administrador, excluyendo por ende al Estado legislador y al juzgador. De ahí que los alcances de esta norma constitucional se limiten a regular la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actos materialmente administrativos que realicen los Poderes del mismo, pero dejando de responder por aquellos actos de naturaleza legislativa o judicial.<sup>602</sup>

La postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que no se puede aplicar la indemnización (pago de daños) cuando las autoridades judiciales resuelven de manera contraria a los intereses de una persona y que por ello dicha persona anteponga un recurso, ya que de “admitir lo contrario, se llegaría al extremo de que cada vez que se declara fundado un recurso y, por ende, se revoca, modifica o nulifica una determinación o resolución de primera instancia, habría responsabilidad de indemnizar con cargo al órgano recurrido que volvería caótica la prestación del servicio público de

<sup>601</sup> CPEUM Artículo 113

<sup>602</sup> González Rodríguez, «Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado», 4.

administración de justicia.”<sup>603</sup>

La CIDH ha manifestado la obligación que tiene el gobierno mexicano en reparar el daño causado, Montiel y Cabrera<sup>604</sup> es un ejemplo de lo anterior.

Según AI, únicamente se han hecho reparaciones integrales cuando existen sentencias por parte de la CoIDH contra el gobierno mexicano<sup>605</sup>. Hasta el momento, ha habido casos aislados en los que el Estado Mexicano se ha comprometido a hacer reparación del daño. A continuación se presentan las soluciones amistosas que desde 1985, la CIDH ha logrado que el Estado Mexicano repare a las víctimas.

**Tabla 39. Soluciones amistosas logradas por la CIDH, desde 1985-2015 entre el estado mexicano y sus víctimas**

Año	Número de caso	Caso	Hechos denunciados	Reparación
2012	68/12 318-05	Gerónimo Gómez López	-Detención ilegal, -tortura, -desaparición forzada y -falta de investigación y sanción de responsables	-Indemnización por daño moral, -asistencia médica y psicológica, -medidas de satisfacción y no repetición
	12623	Luis Rey García Villagran	-Detención ilegal, -tortura, -desaparición forzada y -falta de investigación y sanción de responsables	-Indemnización por daño moral y por lucro cesante -asistencia médica, psicológica y psiquiátrica -disculpa pública
	12660	Ricardo Ucán Seca	-falta de intérprete, -falta de defensa oficial eficaz	-recuperación de la libertad
2010	12642	José Iván Correa Arévalo	-Muerte de menor, - falta de investigación y sanción de responsables	-realización de investigación diligente, -acto de responsabilidad y disculpa pública, -tratamiento psicológico para familiares, -indemnización, -crédito laboral -placa con su nombre
2009	11822	Reyes Penágos Martínez y otros	-privación de la vida, -privación ilegal de la libertad, -tortura, - detención ilegal, -ejecución extrajudicial	-indemnización económica para esposa e hijos por lucro cesante y por daño inmaterial
2007	161-02	Paulina del Carmen	-violación sexual con embarazo	-gastos médicos -manutención,

<sup>603</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

<sup>604</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores (Caso 12.449) contra los Estados Unidos Mexicanos», 82.

<sup>605</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 61.

		Ramírez Jacinto (menor)		-seguridad social -atención psicológica, -beca escolar, -computadora e impresora -indemnización por daño moral
2005	388-01	Alejandro Ortíz Ramírez	-privación ilegal de la libertad, -tortura, -detención ilegal, -falta de investigación y sanción de responsables	-comunicado de responsabilidad, -liberación definitiva, -atención psicológica -otorgamiento de vivienda -beca educativa, -computadora -debate legislativo
2003	11807	José Alberto Guadarrama García	-desaparición forzada	-indemnización, -investigación, -reconocimiento público de error del Estado
2000	11808	Valentín Carrillo Saldaña	-privación de la vida, -privación ilegal de la libertad, -tortura, - detención ilegal, -ejecución extrajudicial	-indemnización, -investigación y sanción a los responsables, -beca educativa, -gastos funerarios, -atención médica, -aporte mensual

Fuente: Elaboración propias con base en la información de la CIDH<sup>606</sup>

Como puede observarse son únicamente 8 casos que desde 1985 han logrado llegar a una solución amistosa a través de la intervención de la CIDH y han recibido la reparación a través de la indemnización, rehabilitación y satisfacción y garantía de no repetición. A la fecha existen 7 casos que aún no llegan a solución alguna.<sup>607</sup>

Por lo anterior se evalúa de la siguiente forma

Evaluación del subindicador: 3.c.3.2 Reparación	
Apartado que describe la situación específica	c. El derecho a la reparación se realiza en casos aislados
Puntuación	1

### 3.b Medidas sustitutivas del encarcelamiento 3.b.1 Existencia

Con la finalidad de limitar el uso de la prisión, la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, señala en el artículo 17, párrafo cuarto, que las leyes secundarias establecerán mecanismos alternativos de solución de controversias y que en materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos

<sup>606</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su página de internet presenta los casos de solución amistosa de los años: 1985, 1993, 1994, 1997, 1999, 2000-2013.

<sup>607</sup> OEA, «OEA - Organización de los Estados Americanos».

en los que se requerirá supervisión judicial. Por su parte el Código Penal Federal establece como penas y medidas de seguridad: prisión, tratamiento en libertad, semi-libertad y trabajo en favor de la comunidad, internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado, sanción pecuniaria, decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, amonestación, apercibimiento, caución de no ofender, suspensión o privación de derechos, inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos, publicación especial de sentencia, vigilancia de la autoridad, suspensión o disolución de sociedades, medidas tutelares para menores, decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito y la colocación de dispositivos de localización y vigilancia.

De igual forma el Código Nacional de Procedimientos Penales establece diferentes medidas cautelares que podrían ser consideradas como medidas alternativas del encarcelamiento.

Como se puede observar, la ley si establece penas y medidas diferentes a la prisión, independiente a si éstas se aplican o no, es por ello que se evalúa de la siguiente forma:

Evaluación del subindicador: 3.b.1 Existencia	
Apartado que describe la situación específica	a. La ley prevé medidas alternativas del encarcelamiento
Puntuación	2

### 3.b.2 Casos de aplicación

En México existen muchos casos en los que, según la normatividad internacional, se podrían aplicar medidas alternas a prisión, así lo manifiesta el Centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa estableciendo que: “muchas conductas que actualmente están configuradas como delitos, podrían salir de los códigos penales y recibir un tratamiento mediante infracciones y otras sanciones no privativas de la libertad. Por ejemplo, los accidentes de tránsito que arrojen sólo daños materiales y no presenten una conducción culpable por parte de los conductores, las amenazas, riñas, daño en propiedad ajena, entre otros, deben sancionarse a través de la justicia cívica, o a través de mecanismos alternativos de resolución de controversias”<sup>608</sup>.

<sup>608</sup> Solís, de Buen, y Ley, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 54.

La misma organización, señala las deficiencias de la aplicación de las medidas alternativas, entre ellas: “la falta de regulación para su instrumentación y, principalmente, que no existe la infraestructura, los recursos y la organización para darles seguimiento. Si un juez impusiera la sanción de trabajo en servicio de la comunidad, no lo podría remitir a una dependencia u organización que estructure y dé seguimiento cabal al cumplimiento útil de su sanción”<sup>609</sup>.

Por lo que corresponde al uso de las medidas en casos de sentencias menores a seis meses de prisión, como ya se estableció en el subindicador correspondiente a duración de la prisión como sentencia, existen numerosos casos de sentencias menores a seis meses de prisión; de acuerdo a los datos calculados en la presente investigación el 15% del total de sentencias de ambos fueros del 2011, fueron menores de seis meses, lo que denota que no se utilizan medidas alternas en todos los casos que impliquen un *short term imprisonment*.

En cuanto al uso de medidas alternas en caso de delitos de mediana gravedad así como en delitos no violentos, como ya se estableció anteriormente, más del mitad de las sentencias del fuero común en México corresponden a delitos patrimoniales y del fuero federal más del 60% a delitos relacionados con narcóticos. En ambos casos dichos delitos según la normatividad internacional son de baja o mediana gravedad.

Lo anterior indica el bajo uso de medidas alternas a prisión, es por ello que se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 3.b.2 Casos de aplicación</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	d. Las medidas alternativas del encarcelamiento no se establecen en todos los casos de penas menores o iguales a seis meses ni se promueven en los casos sugeridos por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	0

### **3.b.3 Frecuencia de uso**

Aunque legalmente existan una multiplicidad de sanciones como se mencionó con anterioridad, en la práctica prima el uso de la prisión como única sanción. La CNDH establece que actualmente el 96% de los delitos se sancionan con prisión<sup>610</sup>.

Si se hace un análisis de las sanciones utilizadas desde 1997 a 2012, se puede establecer que tanto en el fuero común como en el fuero federal, existe un uso indiscriminado de la

<sup>609</sup> Ibid., 20.

<sup>610</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Racionalización de la pena de prisión.», 34.

prisión como sentencia, ya que en ambos representa más del 95% de las sentencias condenatorias. (ver tablas 40, 41 y 42 y gráfico 14).

Aunque en ambos casos (fuero federal y común) prima lo anterior, el caso del fuero federal es alarmante pues casi la totalidad de las sentencias implican la privación de la libertad.

**Tabla 40. Promedio de la distribución de sanciones condenatorias del fuero común (1997-2012)**

	Tipo de sentencia	Número de casos	Promedio
Sentencias condenatorias	Reparación del daño	168	0,2%
	Multa	3365	3,1%
	Prisión	103992	95,7%
	Reparación del daño y multa	1101	,2%
<b>Total condenatorias</b>			<b>108626</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

**Tabla 41. Promedio de la distribución de sanciones condenatorias del fuero federal (1997-2012)**

Promedio de la distribución de sanciones condenatorias del fuero federal (1997-2012)			
	Tipo de sentencia	Número de casos	Promedio
Sentencias condenatorias	Reparación del daño	13	,05%
	Multa	181	,69%
	Reparación del daño y multa	41	,16%
	Prisión	25970	99,10%
<b>Total condenatorias</b>			<b>26205</b>

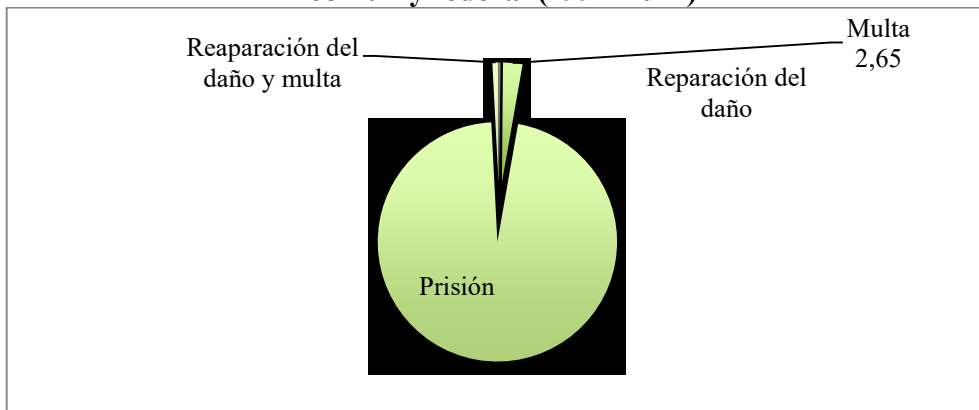
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

**Tabla 42. Promedio de la distribución de sanciones condenatorias del fuero federal (1997-2012)**

Promedio de la distribución de sanciones condenatorias del fuero común y federal (1997-2012)			
	Tipo de sentencia	Número de casos	Promedio
Sentencias condenatorias	Reparación del daño	181	0,13%
	Multa	3546	2,63%
	Reparación del daño y multa	1142	,85%
	Prisión	134831	96,39%
<b>Total condenatorias</b>			<b>133689</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

**Gráfico 14. Promedio de la distribución de sanciones condenatorias del fuero común y federal (1997-2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

De acuerdo a lo anterior se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 3.b.3 Frecuencia de uso</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	e. Del total de sentencias judiciales dictadas, 50% o más corresponden a medidas no privativas de libertad
<b>Puntuación</b>	0

#### 4. Gestión penitenciaria

Es importante mencionar que en México existen 387 centros penitenciarios en total (Federales 17, del D.F. 11, estatales 285 y municipales 74) donde se albergan a 257.291 internos, de los cuales el 80,8% pertenecen al fuero común y 19,2% al fuero federal. Los centros dependen de autoridades distintas por lo que la evaluación de la totalidad de los mismos constituye un ejercicio prácticamente inabarcable. Por su parte, la evaluación no puede limitarse a los centros federales ya que los de las entidades federativas constituyen el grueso de la población además de alojar de igual forma a internos procesados por el orden federal.

Por tal motivo se hará uso de diferente material proporcionado por la CNDH, en específico del DNSP el cual ya se explicó con anterioridad en el cual se evalúan las condiciones del sistema nacional en su totalidad a través de una muestra representativa; también se hará uso de los diferentes informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) suscrito en la misma organización y de los pronunciamientos de organizaciones como NU, AI, CoIDH, CIDH, entre otras.

##### 4.a Integridad física y moral 4.a.1 Ingreso 4.a.1.1 Registro

Según el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social (Reglamento Centros Federales) (Artículo 28) y del Manual de Tratamiento de los internos en

Centros Federales (Manual tratamiento Federal) (art. 11), en el Centro Federal se establecerá un sistema administrativo de registro que comprenderá como mínimo lo siguiente: I. Nombre completo, así como seudónimos o alias; II. Género, fecha de nacimiento, lugar de origen, último domicilio o lugar de residencia, teléfono, estado civil, profesión u oficio y nombre de ascendientes, descendientes, cónyuge, concubina y, en el caso de internas, concubinario; III. Fecha y hora de ingreso y egreso, así como las constancias que lo acrediten; IV. Identificación dactiloantropométrica; Identificación fotográfica de frente y de perfil; VI. Autoridad que ha resuelto la privación de la libertad y motivos de ésta; VII. Resoluciones relativas a procesos vigentes y sentencias por purgación, del fuero común y federal; VIII. Nombre de su defensor, representante común o persona de confianza; IX. Certificado médico que acredite el estado físico al momento del ingreso; X. Depósito e inventario de sus pertenencias, y XI. Acta administrativa de ingreso y egreso.

A nivel federal y de acuerdo a la normatividad mencionada con anterioridad, los registros carecen de datos especificados por las estándares internacionales. Dichos rubros faltantes serían: 1. autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento; 2. día y hora de los traslados, y lugares de destino; 3. identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos; 4. firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo y 5. Autoridad que controla legalmente la detención. Por lo que corresponde a la normatividad del D.F. el artículo 16 del Reglamento de los centros de Reclusión es omiso en estos mismos 5 puntos<sup>611</sup>.

En cuanto a los registros que se llevan a cabo en la práctica, NU y la CNDH (a través del MNPT y del DNSP) han hecho pronunciamientos al respecto. El Relator de Tortura de NU estableció que en la mayoría de los centros no se cuenta con una buena organización o estructura de registro que incluya no sólo el ingreso y las razones de ingreso en el centro de todas y cada una de las personas, sino también todos los datos relevantes de las mismas, las sanciones impuestas dentro del centro, la duración de éstas y el oficial que las dispuso<sup>612</sup>.

---

<sup>611</sup> Se establecen únicamente las normatividades a nivel Federal y del D.F. ya que resultaría poco efectivo la revisión de las otras 31 entidades federativas con sus leyes y reglamentos respectivos.

<sup>612</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la

De la lectura de los informes del MNPT se puede destacar lo siguiente en cuanto a las irregularidades en los registros: a. existen centros que no tienen registro de ingresos y egresos de detenidos (ver informes 5/2015, 3/2014 y 4/2012), b. existen centros sin registros de traslados (ver informes 5/2015, 7/2015, 1/2014, 4/2013, 6/2013, 8/2013, 10/2013, 4/2012), c. registros que carecen de información sobre la autoridad que pone a disposición a las personas privadas de la libertad (ver informe 5/2015, 1/2014, 8/2011 y 9/2011), d. registros no foliados (ver informe 5/2015), e. registros sin fecha ni hora de egresos (ver informe 8/2011).

Por la información proporcionada por la CNDH así como por la normatividades revisadas, se establece que ningún lugar de detención cuenta con un registro completo ya que por normatividad de inicio carecen de ciertos rubros aunado a que además en la práctica se carece de otros añadidos. Por tales motivos se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.1.1 Registro</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia no se utiliza un registro completo de las personas privadas de libertad
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.a.1.2 Información de la normatividad**

La normatividad federal establece en su artículo 30 (Reglamento Centros Federales) y art. 8 (Manual Tratamiento Federal) que a su ingreso al Centro Federal deberá entregarse a cada interno un ejemplar del Reglamento, recabándose el acuse de recibo. Los Manuales en que consten detalladamente sus derechos y obligaciones estarán a su disposición en la biblioteca donde se asentará constancia de la consulta. En el caso de internos incapacitados para leer, analfabetos o que desconozcan el idioma español, se solicitará el apoyo a instituciones oficiales especializadas para que el Reglamento y los Manuales respectivos se hagan de su conocimiento. De igual forma lo hace la normatividad del DF a través de su Ley, la cual añade un programa de información a través de cursos y pláticas.

En teoría los internos a través de estas acciones estarían recibiendo la información sobre

---

Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 37.

los derechos que les asisten, sin embargo, la práctica tal y como lo menciona la CNDH, dista de cumplir lo mencionado en la normatividad. En centros de adolescentes de 16 entidades federativas no existe una adecuada difusión del reglamento, siendo en algunas ocasiones únicamente de forma verbal, aunado a que 52 centros no cuentan con reglamento interno por lo que no se les pueden hacer saber sus derechos de forma escrita como los estándares internacionales lo exigen (ver Informe Especial de los Centros de Internamiento para Adolescentes 2015, CNDH). Esto último también se presenta en un centro de mujeres de Jalisco (ver Informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2015) y en un centro federal (ver Informe del MNPT 3/2009).

Por su parte en el DNSP 2014 la nota obtenida en cuanto a la difusión del reglamento a los internos fue de 4,45 (centros estatales) y de los federales 7, lo que implica grandes deficiencias en la información de los derechos a los reclusos, sobre todo en cuanto al conjunto de los primeros centros se refiere.

De acuerdo a la información de la CNDH, se evalúa el presente subindicador de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.1.2 Información de la normatividad</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia las personas privadas de libertad no reciben a su ingreso información escrita sobre sus derechos, obligaciones y reglas disciplinarias.
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.a.1.3 Examen médico**

Según NU, en México, los exámenes de ingreso a los centros son generalmente superficiales y el personal no está capacitado para detectar o documentar posibles torturas o malos tratos, de igual forma este examen suele no realizarse en forma inmediata y ser incompleto, ya que consigna el estado físico y mental general sin referirse a indicios o alegaciones de torturas<sup>613</sup>.

En el mismo sentido AI opina que estos exámenes suelen realizarse en entornos que impiden una evaluación adecuada del estado de los detenidos. Además, la imparcialidad y la independencia de los profesionales médicos responsables están gravemente en

<sup>613</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

entredicho debido a su relación profesional con las instituciones implicadas en las torturas o que se benefician de la información obtenida bajo tortura<sup>614</sup>.

La CIDH establece que en México no se realizan exámenes médicos iniciales a los detenidos que ingresan, en los que se verifiquen sus condiciones de salud o la existencia de lesiones recientes; o bien, si se realizan estos exámenes, los mismos son practicados superficialmente, o por profesionales de la salud que no cuentan con la independencia necesaria<sup>615</sup>.

Aunado a lo anterior, la CNDH a través del MNPT documenta irregularidades en la certificación médica, en primer lugar lugares de detención donde no se realizan (ver informes 8/2013, 4/2012, 2/2011) en segundo lugar exámenes médicos que se practican en presencia de personal de seguridad y custodia (ver informes 5/2015, 1/2014, 3/2014, 2/2013, 8/2013, 10/2013, 6/2012, 2/2011, 7/2011, 8/2011 y 9/2011), casos en los que únicamente se realizan cuando hay lesiones (ver informes 1/2014, 2/2013, 6/2012) o a petición de parte (ver informes 4/2012, 6/2013).

De acuerdo a los pronunciamientos de NU, AI y la CNDH se puede deducir los siguiente:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.1.3 Examen médico</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente a los detenidos no se les realiza un examen médico adecuado al momento de su ingreso (1).
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.a.2 Seguridad 4.a.2.1 Uso de la fuerza**

La normatividad federal<sup>616</sup> establece como motivos para poder hacer uso de la fuerza los siguientes: resistencia individual o colectiva, intento de evasión, conato de motín, agresión al personal, a internos o a sus visitas y en cualquier otro disturbio que ponga en riesgo la seguridad. La Ley de los Centros de Reclusión para el D.F. (Ley Reclusión

<sup>614</sup> Amnistía Internacional, *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*, 43.

<sup>615</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, 207.

<sup>616</sup> Reglamento Centros Federales art. 57 y Manual de Seguridad de los Centros Federales de Readaptación Social (Manual de Seguridad Federal) (art. 13)

D.F.) está apegada a los estándares internacionales ya que establece que sólo se utilizará en caso de riesgo de integridad física (artículo 100).

La CNDH ha emitido recomendaciones especiales para hacer notar casos extremos del uso excesivo de la fuerza en los que en ningún momento peligraba la integridad física de ninguna persona ni había riesgo de fuga haciendo simplemente revisiones de estancias en las que no hubo maniobras de contención ni sometimiento, resultando los internos gravemente heridos (ver recomendaciones números 16/2014 y 4/2014). De igual forma casos como la fuga acontecida en Apodaca donde dos días después de una fuga de 30 internos, elementos de seguridad con el objetivo de realizar un traslado hirieron a 16 internos con arma de fuego y a 61 con armas punzocortantes (ver recomendación 40/2013) y como los hechos sucedidos después de un motín en un reclusorio de Quintana Roo donde la autoridad expuso a los internos semidesnudos al sol durante varias horas (ver recomendación 77/2011).

Aunado a lo anterior el MNPT documenta casos de constantes lesiones por parte de las autoridades hacia los internos, sin la existencia de ninguno de los motivos mencionados por los estándares internacionales para utilizar la fuerza (ver informe 5/2015). De igual forma expone casos en los que se usa la fuerza sin antes haber agotado los medios no violentos (ver informe 2/2013).

Por los casos documentados por la CNDH se puede establecer que el uso de la fuerza se utiliza en situaciones que no ponen en riesgo la vida de ninguna persona, sin haber agotado previamente todos los medios no violentos y que se utilizan las armas de fuego sin moderación en algunos casos, por tal motivo se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.2.1 Uso de la fuerza</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente se utiliza el uso de la fuerza y armas de fuego, no como último recurso y con objetivos distintos a proteger una vida o evitar una fuga
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.a.2.2 Medios de coerción**

Por lo que corresponde a la normatividad federal, ésta es omisa al señalar los procedimientos de utilización de los medios de coerción; de igual forma existen varias entidades federativas que no cuentan con manuales donde se especifiquen los protocolos a seguir en la utilización de dichos medios (ver informes del MNPT número 2/2013,

6/2013, 8/2013). En el caso del D.F. la ley coincide con la estándares internacionales en cuanto a los casos en los que se pueden usar los medios de coerción, sin embargo permite el uso de la camisa de fuerza así como de los grilletes, los cuáles están prohibidos por las RMTR.

En cuanto al uso práctico de los medios de coerción existen numerosos pronunciamientos de la CNDH, a través del MNPT en los que se comprueba un uso indebido de los medios de coerción; por lo que corresponde a los métodos utilizados existen casos de uso de grilletes en pies y manos (ver informe 3/2015) así como el uso de gases lacrimógenos como medio de control (ver informe 10/2013). De igual forma existen contravenciones relacionadas con los casos permitidos para el uso de los mismos ya que en múltiples ocasiones se utilizan las esposas en internos violentos o/y drogados sin la participación del médico ni del director y sin haber agotado antes todos los medios no violentos (ver informes 1/2015, 1/2014, 1/2012, 1/2009, 7/2009 y 10/2009). Aunado a lo anterior existen casos en los que hay un uso prolongado de esposas en manos y pies causando laceraciones en muñecas y tobillos (ver informe 1/2012).

Por lo establecido anteriormente se establece que en el caso mexicano se contraviene lo establecido por los estándares internacionales relacionados con los métodos permitidos, así como los casos en los que se pueden usar; de igual forma la normatividad es omisa y contraviene lo antes mencionado, es por ello que la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.2.2 Medios de coerción</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente el uso de los medios de coerción
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.a.3 Disciplina, orden y castigo**

##### **4.a.3.1 Gobernabilidad**

Según el Relator de Tortura de NU, en su visita a diferentes centros del país, se recibieron denuncias de indiferencia, prepotencia, arbitrariedad y corrupción<sup>617</sup>.

NU establece que según lo observado por el Relator de la Tortura se advirtió mucha flexibilidad respecto al régimen al que está sujeta la población detenida. En ocasiones

<sup>617</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

esto resulta en excesivo control por parte de los internos sobre los servicios, beneficios y funcionamiento de la prisión (“autogobierno”), provocando inequidades en el goce de derechos, corrupción y situaciones de violencia e intimidación entre los internos<sup>618</sup>.

Relacionado con la corrupción y los pagos indebidos el Relator mencionó que producto de sus visitas se observó que la mayor parte de los reclusos tenían que pagar para tener acceso a servicios básicos, como por ejemplo guardar su cama en un dormitorio o, simplemente, para tener acceso a una celda determinada<sup>619</sup>.

Con relación al desorden institucional, los centros de reclusión de la República Mexicana son un escenario constante de incidentes violentos, algunas veces provocados por los internos y algunas otras por la autoridad con el fin de controlar. Casos extremos han sucedido en los últimos diez años, fugas masivas (2009, Zacatecas, fuga de 53 internos ayudados por un grupo armado que entró al centro y quienes ayudaron a los reclusos a salir por la puerta de la cárcel), motines constantes con resultados funestos (ver Recomendaciones de la CNDH números: 8/2010 donde se documenta un motín en Cd. Juárez Chihuahua que acaba con la muerte de 20 internos y varios lesionados por armas de fuego; 69/2009 en la cual se relata un motín en Reynosa, Tamaulipas donde pierden la vida 21 personas, cuyos cadáveres fueron apilados y quemados; 43/2009 en el cual describe 2 motines en Tijuana, Baja California donde murieron 24 personas), riñas entre internos (ver caso riña Durango donde murieron 23 internos en un enfrentamiento entre bandas, comunicado de prensa de la CIDH no. 9/10)

Los incidentes violentos como las riñas son un componente normal de la vida diaria de la prisión, incluso en los centros federales, donde en teoría existe un control más estricto

**Tabla 43. Incidentes violentos dentro de prisiones federales 2004-2014**

Año/incidente	Homicidios	Suicidio	Riñas	Fugas	Motines
2004	1				
2005	1	1			
2006		1	89		
2007		2	91		
2008			172		
2009			267		
2010			354		

<sup>618</sup> Ibid.

<sup>619</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 37.

<b>2011</b>	3	328	1
<b>2012</b>	3	400	
<b>2013</b>	4	753	8
<b>2014</b>	6	779	

Fuente: Propia con datos obtenidos de solicitud de información enviada al OADPRS con número de folio 3670000041415.

De igual forma, por lo que respecta al vacío de autoridad y todo lo que esto conlleva, los centros de reclusión de la República Mexicana cuentan con problemas serios de autoridad lo que se traduce en internos que realizan funciones de autoridad, corrupción, privilegios, cobros indebidos, distribución y venta de sustancias y objetos prohibidos, trato desigual, sólo por mencionar algunos. El Relator de NU documentó casos como reclusorios del DF en donde existen amenazas, peleas y palizas diarias por parte de custodios y de internos, la venta de drogas es frecuente, los internos tienen que hacer pagos por prácticamente todos los servicios, existe un alto grado de violencia agravado por la corrupción interna. De igual forma en Oaxaca existe un centro ejemplo perfecto del autogobierno donde existen dos tipos de internos los que pueden pagar una vida cómoda y quienes tienen que trabajar para este primer grupo siendo extorsionados diariamente<sup>620</sup>.

En visitas realizadas por la CNDH en 2010 a los diferentes centros de la República Mexicana (ver Recomendación General 18/2010), se documentaron numerosos centros en los que los internos realizan actividades propias de la autoridad como manejo de llaves, organización de actividades limpieza y vigilancia y organización de dormitorios (en 77 centros); internos que ejercen control o violencia sobre el resto de la población (en 42 internos); internos que asignan las actividades laborales (23); reclusos que utilizan a otros internos para su servicio personal (54); internos que explotan a otros sexualmente (8) (ver de igual forma Informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la República Mexicana). Coincidente con lo anterior la evaluación del DNSP demuestra que los internos tienen el control de actividades de seguridad, de las actividades y de los servicios, presentando notas reprobatorias en los tres rubros de 2011 a 2014 a nivel estatal.

Por otro lado, la CNDH confirma que existen amplias redes de corrupción y que internos con poder económico pagan a las autoridades por recibir un trato privilegiado

<sup>620</sup> Ibid., 38-40.

como estancias más cómodas, refrigeradores, bañeras, cocinas integrales, aparatos electrónicos (T.V., móviles, aparatos de sonido, etc.) (ver informe especial 2004 sobre la situación de los Derechos Humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana e informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la República Mexicana). El DNSP evaluó con notas reprobatorias a los centros estatales en el rubro de privilegios en los años 2014, 2013 y 2012. En el mismo sentido el Subcomité de Prevención de la Tortura estableció que en muchos centros se realizan todo tipo de transacciones comerciales, incluyendo el pago por determinados espacios o dormitorios preferenciales y todo un sistema de privilegios del que no pueden beneficiarse todas las personas privadas de libertad. Algunas de las personas entrevistadas explicaron a los miembros de la delegación cómo existen pagos obligatorios para poder mantener determinados derechos dentro del centro<sup>621</sup>.

De igual forma es una práctica común el cobro por parte de servidores públicos y de reclusos hacia otros internos y sus familias por tener acceso a servicios que deberían de ser gratuitos como acceso al servicio médico, medicinas, visitas, por seguridad física por quedar exentos de obligaciones, entre otros. (ver informe especial 2004 sobre la situación de los Derechos Humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana e informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la República Mexicana). El DNSP evidencia que los cobros más frecuentes son por protección, por tener una celda determinada, por no realizar actividades de limpieza así como por el mantenimiento de los dormitorios.

Otro rubro que el DNSP evalúa con notas reprobatorias es el relacionado con el tráfico de objetos y sustancias prohibidas ya que el promedio nacional para este rubro fue de 3,6 (2014), 3,69 (2013), 3,65 (2012) y 3,9 (2011). Por los pronunciamientos de Naciones Unidas, por el número de incidentes violentos acontecidos en los últimos 10 años de acuerdo a la información del OADPRS, así como por los diagnósticos, informes y recomendaciones de la CNDH, se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.3.1 Gobernabilidad</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente existe una ausencia de gobernabilidad
<b>Puntuación</b>	0

<sup>621</sup> Ibid., 36.

#### 4.a.3.2 Malos tratos

Según el Relator de Tortura de NU, en su visita a diferentes centros del país, se recibieron denuncias de indiferencia, prepotencia, y arbitrariedad, de igual forma conoció casos de torturas y malos tratos dentro de los centros, incluyendo casos documentados por comisiones de derechos humanos<sup>622</sup>. En el mismo sentido el SPT estableció que en todas las instituciones visitadas, la delegación escuchó testimonios de personas privadas de libertad que alegaron haber sido sometidas a algún tipo de maltrato físico y/o psicológico por parte de agentes de la policía en el momento de ser detenidas o en algún momento posterior a la detención<sup>623</sup>.

Diferentes organizaciones han comprobado abusos de poder, golpes, amenazas y en general malos tratos hacia las personas privadas de la libertad; NU (ver caso 19/08/10 UA TOR Tiberio Bravo, Saavedra Vélez y Villareal Santillana)<sup>624</sup>, CNDH (ver recomendaciones 16/2014, 4/2014, 9/2012, 77/2011, informe especial 2015 sobre los derechos de las mujeres internas en los centros de reclusión)

En los reclusorios de la República Mexicana son constantes los golpes, torturas y en general los malos tratos. El personal de seguridad y custodia golpea a los internos por motivos que poco tienen que ver con el orden y la disciplina o se utiliza la violencia como forma constante de intimidación y control (ver recomendaciones de la CNDH números 16/2014, 4/2014, 47/2012 y 77/2011). También existen los casos de tortura y malos tratos continuos con el objeto de extorsionar a los internos o a sus familias, ya sea realizados directamente por el personal de seguridad y custodia o con su aquiescencia (ver recomendación de la CNDH número 9/2012).

Además de los golpes y extorsiones, existen constantes humillaciones, tratos discriminatorios y amenazas (ver informe especial 2015 sobre los derechos de las mujeres internas en los centros de reclusión).

Evaluación del subindicador: 4.a.3.2 Malos tratos	
Apartado que describe la situación específica	c. Los detenidos son sometidos frecuentemente a malos tratos
Puntuación	0

<sup>622</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

<sup>623</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 32.

<sup>624</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Méndez.

**4.a.3.3 Normatividad sancionatoria** La normatividad nacional (Normas Mínimas, art. 13) señala que: “En el reglamento interior del reclusorio se harán constar, clara y terminantemente, las infracciones y las correcciones disciplinarias, así como los hechos meritorios y las medidas de estímulo. Sólo el Director del reclusorio podrá imponer las correcciones previstas por el reglamento, tras un procedimiento sumario en que se comprueben la falta y la responsabilidad del interno y se escuche a éste en su defensa.

El Reglamento de los centros federales establece en su artículo 75, qué acciones son consideradas una infracción, mientras que el 79 establece cuáles con las posibles sanciones y el 80 durante cuanto tiempo se aplicarán de acuerdo al tipo de conducta realizada. En cuanto a la autoridad encargada de imponer las sanciones disciplinarias así como el procedimiento a seguir, se encuentra fundamentado en los artículos 82 y 83.

Por lo que respecta al Reglamento de los Centros de Reclusión del D.F. (Reglamento Centros D.F.), en su artículo 96 se establecen qué acciones u omisiones serán constitutivas de una falta; el 97 dicta las sanciones correspondientes así como los periodos de tiempo, del 98 al 101 se establece el procedimiento y el 100 la autoridad encargada de dictar la sanción.

Debido a que la Federación, los estados y el Distrito Federal tienen su propia normatividad en materia penitenciaria, existen en nuestro país 33 legislaciones vigentes, con uno o varios reglamentos, y un sin número de disposiciones aplicables, tales como manuales, instructivos y circulares, por tal motivo para la presente evaluación se revisan la federal y la del D.F. Es por ello que la evaluación quedaría de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.3.3 Normatividad sancionatoria</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	a. La normatividad (ley o reglamento previamente publicado) prevé todas las disposiciones de sanciones requeridas por el derecho internacional
<b>Puntuación</b>	3

**4.a.3.4 Sanciones disciplinarias**

La normatividad mexicana permite y promueve sanciones que se encuentran prohibidas por las disposiciones internacionales; a nivel federal (art. 79 del Reglamento Centros Federales) se permite la suspensión de la visita familiar e íntima hasta por 120 días, así como la suspensión de estímulos dentro de los cuales también se encuentran las visitas

familiares, de pareja así como las de amistades. Por lo que corresponde al D.F. se permiten la suspensión de visitas hasta por 3 meses, el aislamiento temporal sujeto a vigilancia médica hasta por 15 días y la suspensión de actividades deportivas o recreativas hasta por 90 días (art. 97 Reglamento Centros D.F.)

Según el Relator de Tortura de NU, en México, la sanción de aislamiento se impone frecuentemente por períodos prolongados, incluso por varios meses, sin salidas ni visitas. El Relator Especial constató un caso en Santa Martha de aislamiento solitario de una mujer donde la interna presentaba claros signos de alteración psicológica. El aislamiento implica generalmente condiciones críticas de hacinamiento en celdas pequeñas y de condiciones deplorables<sup>625</sup>.

La CNDH es coincidente con las declaraciones hechas por NU en cuanto al uso del aislamiento. El primer organismo emitió una recomendación dedicada exclusivamente a exponer el problema que se vive en gran parte de los reclusorios mexicanos en cuanto a la medida disciplinaria en cuestión (Recomendación General número 22 sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios).

La práctica del aislamiento es utilizada de manera excesiva en los centros de reclusión de la República Mexicana, en la cual se suspende la visita así como todo tipo de comunicación, el trato a los internos no se apega a las condiciones de vida digna y la atención médica, psicológica y social es insuficiente durante el tiempo de la medida. De las 32 entidades federativas, únicamente 5 no prevén la sanción del aislamiento y ésta va desde 5 hasta 60 días, dependiendo el lugar del que se trate.

El DNSP también hace evidente el problema del uso del aislamiento como sanción disciplinaria en los centros de reclusión mexicanos ya que su evaluación de 2014 muestra que la suspensión de la visita familiar, íntima y la comunicación telefónica prácticamente es el común denominador tanto en los centros estatales (teniendo como notas 2,31, 1,83 y 2,16, respectivamente) como en los federales (2,7, 2,28, y 5,42). De igual forma se imponen sanciones que no están previstas en el reglamento sobre todo en cuanto a los centros estatales se refiere siendo su nota de 7,53, aunado a que existe un

---

<sup>625</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

trato indigno (maltrato) durante la sanción sobre todo en los centros federales donde la nota es reprobatoria (5,92).

De acuerdo a la normatividad mexicana así como a los informes de NU y la CNDH se evalúa de la siguiente forma:

Evaluación del subindicador: 4.a.3.4 Sanciones disciplinarias	
Apartado que describe la situación específica	c. Frecuentemente se utilizan las sanciones disciplinarias prohibidas por el derecho internacional
Puntuación	0

#### 4.a.3.5 Procedimiento sancionatorio

Según el Relator de la Tortura de NU, los procedimientos para la aplicación de sanciones disciplinarias varían, pero generalmente implican a un Comité Disciplinario la oportunidad de ser escuchado y la revisión. En la práctica, sin embargo, además de no tener supervisión judicial, la aplicación de sanciones rara vez sigue estos procedimientos y resulta más bien de actos arbitrarios del personal penitenciario<sup>626</sup>.

De igual forma, la CNDH ha constatado varias irregularidades durante el procedimiento de aplicación de las sanciones disciplinarias; en numerosos centros no se respeta el derecho de audiencia, no siempre se realiza una certificación física (ver recomendación general 22/2010 e Informe del MNPT 3/2009), existe una insuficiente atención médica, psicológica y social (ver recomendaciones 44/2014, 90/2011, Informe del MNPT 3/2009) y los internos no son escuchados en su defensa (Informe del MNPT 3/2009). En algunos casos la autoridad determina en forma discrecional tanto las infracciones como la duración de las mismas y las áreas de aislamiento presentan grandes deficiencias de higiene (ver recomendación 90/2011).

En cuanto a las mujeres privadas de libertad, la situación se agrava pues en muchos casos las sanciones no son impuestas por la autoridad competente sino por personal de seguridad y custodia o incluso por internas que ejercen el autogobierno; no se respeta el derecho de audiencia o no se notifica la sanción impuesta. (ver recomendación general 22/2015 CNDH e Informe especial 2013 de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana)

<sup>626</sup> Ibid.

En el mismo sentido, el DNSP evalúa el respeto del debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias; en 2014 los centros estatales obtuvieron una nota de 5,26 y los federales de 6,69. Existieron irregularidades en la notificación por escrito de las sanciones a los reclusos castigados (5,25 estatales y 7,96 federales); en el derecho de audiencia y por lo tanto de ser escuchados previo al cumplimiento de su sanción (5,1 y 7,85) y en el derecho a inconformarse (7,82 federales). De igual forma la atención a internos en condiciones de aislamiento presenta notas muy deficientes: en la atención en general (5,87 estatales y 6,34 federales); en la atención médica a los internos que se encuentran sancionados (3,99 y 4,67) y en la alimentación que se les brinda a los internos aislados (7,52 y 6,92).

De acuerdo a la información de NU y la CNDH tanto en sus recomendaciones e informes como del MNPT se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.3.5 Procedimiento sancionatorio</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente los procedimientos sancionatorios violan lo establecido por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.a.4 Personal penitenciario**

##### **4.a.4.1 Suficiencia**

El Subcomité de Prevención de la Tortura de NU, es muy contundente al establecer que existe una falta de personal exagerada en todas las instituciones penitenciarias. Asimismo también observaron en sus visitas que el número de guardias y custodios era extremadamente bajo en casi todos los centros, lo cual impedía a las administraciones de los distintos establecimientos ejercer su autoridad sin involucrar a los reclusos en el mantenimiento del orden y la disciplina, llegando a casos extremos como el del Reclusorio Oriente donde había 1 guardia por cada 85 reclusos. Por lo que respecta al demás personal, había 26 doctores, 3 dentistas, 25 enfermeros, 2 psiquiatras, 1 trabajador social, 2 técnicos y 9 administrativos para una población de 11.300 internos<sup>627</sup>.

Por lo que corresponde al personal técnico, la CNDH establece que los centros

<sup>627</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 36-41.

penitenciarios no cuentan con personal técnico suficiente que participe en la organización de los talleres y proporcione capacitación para el desempeño de las actividades laborales que realizan los internos, lo cual les impide el aprendizaje o perfeccionamiento de un oficio que les facilite obtener un empleo y ser autosuficientes al momento de reincorporarse a la sociedad (ver recomendación general 18/2010).

De igual forma existe una falta de profesores para el desarrollo de las actividades educativas, y en este sentido, garantizar el derecho a la educación dentro de la institución penitenciaria. Tampoco se cuenta con suficientes psicólogos ni trabajadores sociales para atender las necesidades de la población interna, en especial, lo relativo a la aplicación de pruebas psicológicas a efecto de integrar los estudios de personalidad; para proporcionar orientación sobre temas relacionados con la farmacodependencia; así como, para organizar terapias individuales y de grupo con el objeto de ayudarlos a entender la situación en la que se encuentran así como la elaboración de estudios socioeconómicos, la organización y vigilancia de la visita familiar, así como las solicitudes de apoyo a instituciones educativas u otras en casos necesarios (ver recomendación general 18/2010 e informe especial de centros de reclusión 2014).

En cuanto al personal encargado de la vigilancia de las mujeres privadas de su libertad, la CNDH establece que muchos centros no cuentan con el suficiente personal y que existen casos en los que hay entre 1 y 4 elementos femeninos por turno por centro<sup>628</sup>.

De acuerdo a la información del DNSP, se puede deducir que los centros no cuentan con suficiente personal de seguridad y custodia, médico, ni con el personal requerido para cubrir las necesidades de vigilancia de las mujeres privadas de la libertad. Esta insuficiencia de personal se agrava con los traslados, ausencias, vacaciones e incapacidades (ver tabla 44). En cuanto a la insuficiencia de personal de seguridad y custodia las notas de todas las entidades federativas son sumamente bajas, siendo en muchos casos cero; únicamente una entidad tiene nota aprobatoria de 7,5.

---

<sup>628</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe Especial de la CNDH sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana», 124.

**Tabla 44. Notas del DNSP 2014 estatal y federal**

DNSP 2014		
Rubro evaluado	Nota a nivel Estatal	Nota a nivel federal
Suficiencia de personal de seguridad y custodia	1,46	0
Suficiencia de personal femenino	6,61	6
Suficiencia para cubrir ausencias, vacaciones e incapacidades	1,84	0
Suficiencia de personal médico	4,51	3,38

Fuente: Elaboración propia con base en información del DNSP 2014.

De acuerdo a la información de NU, así como a la de la CNDH tanto en sus recomendaciones e informes así como en su DNSP se evalúa de la siguiente forma:

Evaluación del subindicador: 4.a.4.1 Suficiencia del personal penitenciario	
Apartado que describe la situación específica	c. Las prisiones no cuentan con el personal requerido por la normatividad internacional y éste no es suficiente de acuerdo a las necesidades de la población
Puntuación	0

#### 4.a.4.2 Condiciones laborales

Todo el personal penitenciario a nivel federal es contratado como empleados públicos con las prestaciones que ello conlleva como prima vacacional, compensación extra por navidad, fondo para la vivienda, seguro de gastos médicos mayores (mutua), créditos personales, etc.

Por lo que respecta a los sueldos de los profesionales federales fuera del ámbito penitenciario, en México un maestro de grupo de primaria puede ganar entre \$7192 y \$28345, dependiendo del nivel que tenga <sup>629</sup>; un médico general \$30320, una enfermera general \$18970 y un trabajador social \$17121<sup>630</sup>.

En cuanto a los sueldos de las personas que trabajan en el ámbito penitenciario, de acuerdo a la solicitud de información número 3670000042015 del 27 de enero de 2016

<sup>629</sup> Sueldos según el catálogo y Tabulador de sueldos del personal docente de Educación Básica de 2015 de la Secretaría de Educación Pública.

<sup>630</sup> Sueldos según el portal de transparencia del Gobierno Federal

dirigida al OADPRS, los sueldos del personal penitenciario son los siguientes:

Maestro, psicólogo y trabajador social pueden ir desde 16.293,93 a 20.711,66; médico de 17.931,83-20.711,66, y el de enfermera 16.263,93.

Al comparar la remuneración que reciben las personas que trabajan en el sistema penitenciario federal con los demás empleados públicos, se puede notar que únicamente el trabajador social puede recibir un mayor sueldo dependiendo de la plaza con la que cuente.

De acuerdo a la información anterior, se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.a.4.2 Condiciones laborales</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. El personal penitenciario es contratado como empleados públicos pero la remuneración es inferior a la de otros funcionarios públicos que ejercen profesiones similares.
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.a.4.3 Capacitación**

Por lo que corresponde a la capacitación, más de un tercio del personal de seguridad y custodia no recibe cursos continuos sobre temas como uso racional de la fuerza, manejo de conflictos y técnicas y tácticas penitenciarias, temas que son imprescindibles para la formación general y técnica del personal de seguridad y custodia (ver recomendación general 18/2010). La CNDH realizó visitas especiales a los centros de reclusión de mujeres de la República Mexicana y afirmó que el personal de 57 centros no reciben capacitación sobre DD.HH. (ver Informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2015). Existen casos en los que el personal no recibe capacitación alguna en más de tres años (ver informe MNPT 3/2009).

En el mismo sentido, el MNPT es consistente en la mayoría de sus informes que la mayoría del personal penitenciario no recibe capacitación sobre todo en cuanto a prevención de tortura se refiere, así como de DD.HH.

Del DNSP se desprende que la capacitación tanto del personal de seguridad y custodia como del demás personal técnico es insuficiente; las notas obtenidas en el 2014 en cuanto al personal de seguridad y custodia fueron de 7,49 (a nivel estatal) y 8,07 (a nivel federal) y por lo que se refiere al personal técnico 6,56 (estatal) y 8,5 (federal).

De acuerdo a las recomendaciones e informes de la CNDH así como a las evaluaciones

del DNSP y a los informes del MNPT se evalúa de la siguiente forma:

Evaluación del subindicador: 4.a.4.3 Capacitación	
Apartado que describe la situación específica	c. El personal penitenciario no recibe cursos de capacitación de forma continua ni completa
Puntuación	0

#### 4.b Calidad de vida digna y adecuada 4.b.1 Alimentación 4.b.1.1 Calidad de los alimentos

NU a través del Relator Especial de la Tortura ha recibido quejas frecuentes en cuanto a la calidad de la comida<sup>631</sup>. El mismo relator comprobó durante sus visitas que en las cocinas abundaban las cucarachas y que había una falta de provisión de materiales higiénicos<sup>632</sup>.

Los centros penitenciarios presentan grandes deficiencias en las instalaciones destinadas a preparar los alimentos, lo que influye negativamente en la calidad de la misma. Lo anterior es documentado reiteradamente por la CNDH la cual establece que “las cocinas no cuentan con las condiciones de higiene necesarias, los equipos se encuentran en mal estado o no funcionan debido a la falta de mantenimiento, mientras que los utensilios con los que se elaboran y distribuyen los alimentos se encuentran deteriorados, además de que los alimentos son transportados en recipientes inadecuados. Por lo que respecta a los comedores, las instalaciones no están equipadas con mesas y bancos, así como con los enseres necesarios, lo cual impide que los internos ingieran sus alimentos en condiciones dignas”<sup>633</sup>.

En muchos casos los alimentos son elaborados y distribuidos por los propios internos, sin la supervisión del personal y sin que se tomen las medidas de higiene necesarias, por lo que son transportados en recipientes descubiertos, aunque transiten por lugares con tierra y polvo; incluso, en algunos lugares son repartidos con la mano (ver Informe Especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en centros de reclusión de la República Mexicana 2004). La mala calidad de los alimentos también se comprueba en

<sup>631</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

<sup>632</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 26.

<sup>633</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 4.

las recomendaciones 90/2011 y 25/2010 y en la gran mayoría de los informes del MNPT.

En el caso de las mujeres privadas de la libertad, la CNDH documentó en sus visitas a los diferentes centros de reclusión que existía comida en estado de descomposición y de mala calidad (ver Informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2015).

En otros casos extremos documentados por NU, la calidad y cantidad de la comida así como la prohibición de utilizar utensilios con este fin se ve mermada cuando se quiere intimidar o castigar a algunos internos<sup>634</sup>.

El DNSP también evalúa negativamente la calidad de los alimentos en la mayoría de los centros de reclusión; a nivel estatal en 2014 la nota nacional fue de 3,93, además de que sólo 7 entidades federativas tienen notas aprobatorias lo que denota que el problema es consistente en la gran mayoría de los centros de reclusión, siendo igual de grave el asunto en los centros federales ya que la nota para el mismo rubro fue de 3,91.

Por lo comprobado por NU, así como por las recomendaciones, informes y evaluaciones realizadas por la CNDH se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.1.1 Calidad de los alimentos</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente los alimentos y bebidas proveídos por la administración penitenciaria no cumplen con los requisitos establecidos por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.b.1.2 Cantidad de los alimentos**

NU a través del Relator Especial de la Tortura ha recibido quejas frecuentes en cuanto a la cantidad de la comida, lo cual se agrava en algunos casos porque no se les permite a los familiares el ingreso de la misma. En muchos centros de la República Mexicana, las autoridades intentan subsanar el problema de la cantidad de la comida, permitiendo que los familiares durante las visitas les lleven comida ya preparada o insumos para hacerla. Es importante recordar que es una obligación de la autoridad brindar la comida a todos

<sup>634</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, A/HRC/16/52/Add.1:302.*

los internos, ya que de lo contrario se pone a los internos que con cuentan con familia en situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

En muchas ocasiones se proporciona a los internos los insumos para que ellos preparen los alimentos, pero éstos son insuficientes, además de que los reclusos tienen que pagar por servicios como el gas para poder cocinarlos (Informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2015 e Informe del MNPT 3/2009).

De igual forma tanto NU como la CNDH ha comprobado que en varios centros de reclusión se proporcionan alimentos únicamente dos veces al día, siendo que en México se hacen tres comidas fuertes al día<sup>635</sup>(ver Informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2015, recomendaciones de la CNDH 90/2011 y 25/2010).

Existen algunos estados en los que las autoridades encargadas de la administración de los centros de reclusión no cumplen con el deber de proporcionar alimentos a los internos, y únicamente se limitan a darles una cantidad de dinero al mes, la cual, además, resulta insuficiente para que los internos compren los alimentos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas (ver Informe Especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en centros de reclusión de la República Mexicana 2004).

El problema de la cantidad de la comida se agrava en centros de mujeres donde también se albergan a los hijos de éstas, así como en las islas Marías donde hay familias enteras ya que no se proporcionan los suficientes alimentos para éstos; la autoridad argumenta en el primer caso, que es responsabilidad de las madres (ver Informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2015 e informe del MNPT 3/2009).

El DNSP evalúa la cantidad de la comida en los diferentes centros de reclusión; en el 2014 a nivel estatal se obtuvo una media nacional de 5,33, habiendo 19 entidades federativas que presentan notas reprobatorias y existiendo casos como los de B.C., Colima, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo donde las notas están por debajo de 4. Por su parte los centros federales están mejor evaluados pero de igual forma la nota es baja (7,21). En cuanto a las dietas especiales con requerimientos nutricionales específicos la nota estatal es de 4,49, habiendo casos en los que no se

---

<sup>635</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Méndez.

cuentan con ningún tipo de dieta especial (Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas) y en las dietas especiales para adultos mayores la nota estatal es de 3,38.

Con base en la información proporcionada por los diferentes organismos nacionales e internacionales, se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.1.2 Calidad de los alimentos</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. La administración frecuentemente no provee alimentos y bebidas con el adecuado valor nutricional así como raciones suficientes y en horarios similares a los de la sociedad
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.b.2 Instalaciones. 4.b.2.1 Tamaño celdas**

La generalidad de los centros penitenciarios del país presentan problemas en cuanto al tamaño de las celdas ya que se albergan a muchos más internos de lo debido, habiendo casos extremos en los que en celdas destinadas para 6 personas sean utilizadas para alojar a más de 40 personas<sup>636</sup>.

Para dormir, algunos de ellos se cuelgan de las rejas con diferentes objetos (en el argot carcelario a estos internos se les denominan vampiros), otros de ellos duermen sentados sobre sus piernas o sobre los talones (en cuclillas), otros acomodan tablonces de madera sobre las tazas sanitarias y duermen sobre éstas.<sup>637</sup>

En el caso de las mujeres se agrava el problema de las celdas ya que ante la insuficiencia de éstas en muchas ocasiones se les aloja en otras áreas como las varoniles o en espacios no diseñados con este fin como bibliotecas, áreas educativas, por lo que las reclusas no cuentan con las condiciones requeridas por la normatividad internacional (ver Informe especial de la CNDH sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana 2015 y la Compleja Realidad del Sistema Penitenciario Nacional).

Existen contados centros de reclusión en los que se alberguen a pocas personas por celda, generalmente están diseñados para albergar a 4 ó 6 pero en la realidad albergan a más de 12. En un principio las celdas para albergar a 4 personas son aproximadamente

<sup>636</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana».

<sup>637</sup> Llamas Palomar, «La compleja realidad del sistema penitenciario nacional», 90.

de 4x3 m<sup>638</sup>.

En cuanto a los centros federales, éstos en su mayoría alojan a un interno por celda. Se realizó una solicitud de información para saber lo anterior con exactitud así como las medidas de las celdas de los centros federales, pero la autoridad “por motivos de seguridad nacional” se reservó la información.

Por la inferioridad numérica de internos federales, se evalúa de la siguiente forma.

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.2.1 Tamaño de las celdas</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente las celdas destinadas para que los presos pasen la noche no cumplen con los requerimientos de tamaño.
<b>Puntuación</b>	0

**4.b.2.2 Iluminación, ventilación y calefacción** El Relator de la Tortura de NU advirtió en su visita a México que muchos internos no tenían ventilación ni luz en sus celdas<sup>639</sup>.

En la mayoría de los centros de la República Mexicana existen deficientes condiciones de ventilación e iluminación, de igual forma en cuanto a las adecuadas temperaturas, existen muchos centros que en invierno son muy fríos por lo que los detenidos se ven mermados en la salud, todo lo anterior es corroborado por la gran mayoría de las recomendaciones de la CNDH así como por los informes del MNPT (ver Recomendación general 18/2010, Informes especiales sobre mujeres 2015 y 2013, Informes del MNPT del 2007-2015).

De acuerdo a las declaraciones de NU así como a las de la CNDH, se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.2.2 Iluminación, ventilación y calefacción</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente las celdas no cumplen con todos los requisitos de iluminación, ventilación y calefacción, establecidos por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.b.2.3 Cama y ropa de cama**

Los problemas descritos tanto en el subindicador correspondiente al tamaño de las celdas como en el de sobrepoblación, muestran que en pocas ocasiones los internos tienen cama individual ya que los problemas de hacinamiento causan que en algunos

<sup>638</sup> Información obtenida de la experiencia profesional de la autora al haber sido visitadora adjunta de la CNDH y haber visitado numerosos centros de reclusión de la República Mexicana.

<sup>639</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

casos, los internos ni siquiera puedan dormir en forma horizontal y completamente estirados.

Coincidente con lo anterior, el Relator de la Tortura de NU advirtió en su visita a México que muchos internos tenían que dormir en el suelo o por turnos<sup>640</sup>

De igual forma tanto la CNDH como el MNPT en sus recomendaciones e informes confirman que gran parte de los internos no cuentan con cama individual y si lo hacen, las planchas de concreto sobre las que se pone la colchoneta se encuentran deterioradas o en mal estado o en muchas ocasiones no cuentan con colchonetas por lo que los reclusos tienen que encontrar la forma de hacer más confortable el cemento.

Por lo que corresponde a la ropa de cama, dicho requerimiento no puede estar cumplimentado si las autoridades no pueden brindar a cada interno de una cama.

De acuerdo a lo establecido por NU así como por la CNDH se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.2.3 Cama y ropa de cama</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente los reclusos no cuentan con una cama individual propia ni ropa de cama
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.b.2.4 Baños**

La generalidad de los centros de reclusión, tiene problemas relacionados con la carencia o escasez de agua corriente para los baños, regaderas, lavabos, tazas sanitarias y depósitos de agua. Los baños se encuentran en malas condiciones de mantenimiento e higiene y muchos de ellos se encuentran fuera de las celdas por lo que en las noches las personas privadas de libertad que tienen que ir al baño dependen de que el personal de seguridad y custodia quiera abrir la celda para que éstas puedan salir. Casos extremos como el de un centro en el estado de Tabasco donde los internos duermen en hamacas acomodadas en forma vertical por lo que las personas que duermen hasta arriba no pueden bajar durante la noche para ir al baño si lo requieren. Aunado a lo anterior, en algunos centros que albergan mujeres, las regaderas están situadas a la intemperie sin privacidad alguna además de no contar con medidas contra el clima.

En cuanto a la ducha con agua caliente, en la gran mayoría de los centros de reclusión no cuentan con calefacción para el agua; algunos internos construyen sus propios calentadores caseros lo que puede provocar accidentes por las instalaciones

<sup>640</sup> Ibid.

improvisadas. Todo lo anterior es corroborado por la CNDH en sus recomendaciones y por el MNPT en sus informes de 2007-2015, es por ello que se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.2.4 Baños</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente las instalaciones incumplen con los requerimientos especificados por el derechos internacional
<b>Puntuación</b>	0

**4.b.2.5 Mantenimiento y limpieza** NU establece que según lo observado por el Relator de la Tortura se advirtió que la infraestructura de la mayoría de los centros visitados se encuentra deteriorada y las condiciones sanitarias eran penosas<sup>641</sup>, así como que las celdas requerían de una desinfección profunda para eliminar afecciones dermatológicas crónicas en los internos.

La CNDH coincide con NU y establece que en todas las entidades federativas de nuestro país existen centros de reclusión que se encuentran en pésimas condiciones generales; en los que es evidente la falta de mantenimiento preventivo y correctivo en paredes, techos, puertas, ventanas, pisos, así como en instalaciones sanitarias, hidráulicas y eléctricas. En tales circunstancias, son comunes las fallas de energía eléctrica y la falta de alumbrado en áreas comunes, así como la obstrucción de los sistemas de drenaje y las fugas en las redes hidráulicas que provocan encharcamientos de aguas negras y filtraciones en techos, pisos de pasillos y estancias. Aunado a lo anterior, la insalubridad provocada por las fallas en el suministro de agua corriente y en la recolección de basura, genera olores fétidos y favorece la presencia de fauna nociva, principalmente cucarachas, chinches, moscas y roedores, todo lo cual origina la aparición de diversas enfermedades infecciosas. En una situación extrema se encuentran las áreas destinadas a la aplicación de sanciones de aislamiento, los cuales generalmente están en peores condiciones que el resto de las instalaciones, pues se trata de celdas oscuras, sin ventilación, insalubres y sin servicios sanitarios (ver Informe Especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en centros de reclusión de la República Mexicana 2004, así como Informes del MNPT de 2007-2015).

<sup>641</sup> Ibid.

Por su parte el DNSP evalúa las condiciones materiales e higiene de las instalaciones de diferentes áreas de los centros de reclusión; la nota de 2014 de los centros estatales correspondiente a la evaluación de las áreas para alojar internos es de 4,68 en la que se consideran los dormitorios, áreas de ingreso, áreas de observación de sancionados y de internos sujetos a protección. De las áreas evaluadas las que presentan peores condiciones materiales e higiene son las que alojan internos. En el caso de los centros federales las notas son un poco superiores pero siguen siendo insatisfactorias, las áreas menos higiénicas y con mayores problemas de mantenimiento son aquellas que alojan internos (5,25 de nota global).

Es por ello que se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.2.5 Mantenimiento y limpieza</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente las instalaciones incumplen con las condiciones de mantenimiento y limpieza
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.b.2.6 Suficiencia (sobrepoblación)**

De acuerdo a la información brindada por el OADPRS a través de una solicitud de acceso a la información (ver anexo 4), se puede deducir que desde el 2004 hasta el 2014 a nivel nacional siempre ha existido una densidad penitenciaria mayor a 120 (ver tabla 45), siendo el promedio de ésta de 126.

**Tabla 45. Población penitenciaria mexicana de ambos fueros de 2004-2014**

<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Densidad penitenciaria</b>
<b>2004</b>	193889	154825	125
<b>2005</b>	205821	159628	129
<b>2006</b>	210140	164929	127
<b>2007</b>	212841	165970	128
<b>2008</b>	219754	171437	128
<b>2009</b>	224749	173060	130
<b>2010</b>	219027	181876	120
<b>2011</b>	230943	187752	123
<b>2012</b>	239089	194062	123
<b>2013</b>	246334	197993	124
<b>2014</b>	255683	203254	126
<b>Promedio</b>			126

Fuente: Elaboración propia con base en información del OADPRS

De la información recabada a través del DNSP se desprende que en gran parte de los establecimientos evaluados, el número de reclusos sobrepasa la capacidad de internamiento. Según el OADPRS, de los 387 centros existentes en 2015, 210 presentan sobrepoblación.

Por lo que se refiere a esta insuficiencia de espacios, en algunos centros de internamiento, la densidad penitenciaria es superior al 200%, que de acuerdo con estándares internacionales se le considera como sobrepoblación crítica, incidiendo de manera negativa en la gobernabilidad de los centros y afectando el desarrollo de las actividades que se realizan en el interior (ver Informe Especial de la CNDH sobre la Situación de los DD.HH. en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales 2004).

Por la información anterior se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.2.6 Suficiencia (sobrepoblación)</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. En los últimos diez años, el promedio de densidad penitenciaria ha sido igual o mayor que 120 pero menor que 140
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.b.3 Vestido**

Según la normatividad en los centros federales (Manual de seguridad Federal art. 29) se proveerá a todos los internos 2 juegos completos de uniforme con las prendas necesarias<sup>642</sup>.

En el caso del D.F., (Reglamento Centros D.F. art. 21) establece que sólo los indiciados y arrestados podrán usar sus propias prendas de vestir si el centro no contase con los uniformes necesarios y que las demás personas privadas de libertad utilizarán los uniformes de forma obligatoria.

Sin embargo, con excepción de los centros federales, en la gran mayoría de los centros penitenciarios del país, sobre todo en cuanto a los estatales y municipales se refiere, la autoridad no dota a los reclusos de uniformes; en algunas ocasiones se les brindan prendas del color reglamentario, las cuales no se encuentran en condiciones dignas.

<sup>642</sup> Es importante recordar que la población federal penitenciaria no constituye ni el 20% de la población total nacional, por lo que es imprescindible evaluar lo que sucede en los centros dependientes de autoridades estatales.

Posteriormente son ellos quienes tienen que conseguir su ropa ya sea a través de los familiares o comprándola al interior del centro.

Por su parte la CNDH establece en una de sus recomendaciones que a los internos recluidos en un centro federal no se les dota de la vestimenta adecuada (Ver recomendación 25/2010).

De acuerdo a los pronunciamientos establecidos por la CNDH así como por profesionales en la materia se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.3 Vestido</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente cuando existe uniforme obligatorio, éste incumple con los requerimientos internacionales
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.b.4 Separación**

Por lo que corresponde a la separación por antecedentes o pasado criminal, Según la CNDH, de acuerdo a la información del DNSP, diversos centros de reclusión de las entidades de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, no cumplen de manera satisfactoria con la división de internos por fuero. Aunado a lo anterior, existen centros de reclusión en los que además de los internos acusados de la comisión de conductas delictivas, indebidamente alojan a personas sujetas a sanciones administrativas de arresto<sup>643</sup>.

En cuanto a la separación por sexo, únicamente el 5% de la población total es femenina (13.375 mujeres recluidas a febrero de 2015) por lo que gran parte de los centros de la República Mexicana están contruidos para la población varonil. De la totalidad de los centros de reclusión, existen únicamente 15 exclusivos para mujeres, mientras que el resto son mixtos o exclusivos para varones. En éstos últimos dos las mujeres frecuentemente se encuentran alojadas en espacios que fueron "acondicionados" para ellas, sin embargo son áreas como bibliotecas, cocinas, comedores, centros escolares,

<sup>643</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 20.

entre otros, los cuales no cuentan con las condiciones mínimas de alojamiento digno<sup>644</sup>.

La falta de separación entre mujeres y hombres es evidente y consistente en todos los centros penitenciarios, la CNDH establece que existen algunos establecimientos en los que la falta de separación llega a tal grado que las mujeres internas conviven con los hombres en áreas comunes, y en casos extremos comparten los mismos dormitorios<sup>645</sup>.

El DNSP evalúa la separación entre hombres y mujeres en todas las áreas de los centros de reclusión; en 2014 los estatales obtuvieron una nota de 6,24, mientras que 17 entidades federativas presentan notas reprobatorias.

En cuanto a la separación por tratamiento específico, el mismo DNSP evalúa la clasificación criminológica, la cual debe tener en cuenta el tratamiento individualizado que cada interno requiere; los centros estatales en 2014 tienen una nota de 3,63, lo que denota la falta o la inadecuada clasificación, mientras que los federales cuentan con mejores procedimientos pero aún no cumplen con todos los requerimientos ya que obtuvieron una nota de 7,07.

Por lo que corresponde a la separación por motivos de necesidades especiales, según NU la mayoría de personas con discapacidades que se encuentran en el sistema penitenciario no están en centros reservados para su debido tratamiento, sino que se albergan en sectores reducidos de las prisiones y sufren condiciones de insalubridad y hacinamiento, agravadas por sus necesidades de salud. Los centros no cuentan con instalaciones, recursos ni personal necesario y capacitado para brindar un tratamiento digno y la asistencia médica y psicológica necesaria a estas personas, que viven casi todo el día encerradas, a veces en aislamiento y en condiciones inhóspitas<sup>646</sup>.

La CNDH es coincidente con NU y establece que en la mayoría de los centros de reclusión no existen zonas específicas para albergar pacientes psiquiátricos tanto hombres como mujeres por lo que son ubicados en diferentes áreas destinadas a la población general, siendo sometidos en muchos casos a abusos y maltratos y en

---

<sup>644</sup> Llamas Palomar, «La compleja realidad del sistema penitenciario nacional», 88.

<sup>645</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales».

<sup>646</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:17.

ocasiones permanecen encerrados 24 horas<sup>647</sup>.

De acuerdo a las notas obtenidas en el DNSP, así como a las declaraciones hechas por NU y por la CNDH se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.b.4 Separación</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente, la clasificación y separación de las personas privadas de la libertad incumple con alguno de los requerimientos internacionales
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.c Salud 4.c.1 Servicios médicos**

##### **4.c.1.1 Gratuidad**

En teoría los servicios médicos; el acceso a la atención médica, medicinas y tratamientos es gratuito para todas las personas privadas de libertad, sin embargo, en ocasiones la corrupción impide lo anterior. Existen centros en los que para acceder al servicio médico se tiene pasar por controles de custodios o de internos con funciones de autoridad y vigilancia, quienes les cobran a los pacientes por poder acceder al servicio o simplemente por anotarlos en los registros de solicitud de consulta médica (Ver Informe especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en centros de reclusión de la República Mexicana 2004). De igual forma existe un tráfico con las medicinas en múltiples ocasiones son vendidas por otros internos. Lo anterior impide que los servicios médicos sean en todos los casos gratuitos, siendo la corrupción el principal problema para ello. De acuerdo a lo anterior se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.c.1.1 Gratuidad</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia la atención médica y el tratamiento no son gratuitos las personas privadas de libertad
<b>Puntuación</b>	1

##### **4.c.1.2 Prontitud y accesibilidad**

Según lo observado por el Relator de NU en diferentes centros de la República Mexicana, los internos se quejaron de la falta de atención médica rápida o la necesidad de que se trate de situación de gravedad para tener asistencia y se encontraron casos de detenidos con enfermedades crónicas y necesidades de medicamentos no atendidas<sup>648</sup>.

En la generalidad de los casos, no existe una detección oportuna de las enfermedades

<sup>647</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General No. 9 sobre la situación de los DD.HH. de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana», 3.

<sup>648</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

infectocontagiosas, crónico degenerativas y bucodentales, lo anterior aunado a que no hay campañas de detección, lo que supone un fuerte problema de salud pública dentro de los reclusorios. De igual forma la atención no se brinda oportunamente y se retrasa continuamente porque no hay libre acceso al área médica y las personas privadas de la libertad tienen que solicitar a los custodios el acceso. Existen casos extremos en los que los internos tienen que pedir hasta 20 veces la consulta médica para ser atendidos. En muchos lugares no hay registro de las solicitudes y de las consultas médicas lo que puede influir negativamente en la atención oportuna. (ver Recomendación general 18/2010 e informes del MNPT número 5/2015, 1/2014, 4/2013, 2/2013 y 8/2013). De acuerdo a lo manifestado por NU así como por la CNDH se establece la siguiente escala de evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.c.1.2 Prontitud y accesibilidad</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente las personas privadas de libertad no reciben la atención y el tratamiento médico de forma oportuna y pronta
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.c.1.3 Especialidades**

Según lo observado por el Relator de NU en diferentes centros de la República Mexicana, la mayoría no cuenta con suficientes dentistas, psicólogos o psiquiatras<sup>649</sup>.

NU ha documentado casos en los que se proporciona escasa atención médica, la cual debe ser pagada por los familiares y de igual forma no se proporciona atención psicológica o/y psiquiátrica (ver casos 08/04/10 JUA, WGAD/TOR, 06/07/10 JUA WGAD/TOR Cerino Gómez, Hernández Meneses, Hernández May, Ceballo Domínguez)<sup>650</sup>. En el mismo sentido existen muchos pronunciamientos de la CNDH en los cuales constatan lo mencionado por NU (ver recomendaciones generales números: 13/2013, 75/2012, 53/2012, 90/2011, 68/2011 y 25/201).

Es una constante la falta de médicos generales, odontólogos así como psiquiatras para poder brindar a el servicio mínimo exigido por los estándares nacionales a las personas privadas de libertad, sobre todo en fines de semana y festivos (ver informe MNPT 3/2014 así como demás informes del MNPT); el DNSP pone de manifiesto lo anterior con notas de 6,91 (estatal) y 5,56 (federal) en lo relacionado con la atención médica

<sup>649</sup> Ibid.

<sup>650</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Méndez.

general.

Existe una falta de atención psiquiátrica generalizada especialmente en centros que tratan a internos con trastornos mentales (ver informe MNPT 3/2009). El DNSP considera que la atención psiquiátrica/psicológica en los centros de reclusión es muy deficiente ya que tanto a nivel estatal como federal es evaluada con notas reprobatorias, siendo especialmente delicado el problema en los estatales ya que la nota obtenida en el 2014 fue de 3,11.

De igual forma los internos presentan serios problemas de salud bucodental. Con respecto a lo anterior, el DNSP 2014 evalúa a las unidades odontológicas con una nota reprobatoria de 5,95 en los centros estatales así como de 7,5 en los federales.

En las visitas que realizó la CNDH en 2011, 2012, 2013 y 2014 como MNPT y DNSP a diversos centros de reclusión, tanto federales como estatales, se ha advertido la insuficiente atención médica, psicológica y social para la población penitenciaria en aislamiento por sanción disciplinaria, lo anterior en más de la mitad de los centros estatales del país (ver Recomendación general número 22/2015 y DNSP 2014). De acuerdo a lo establecido por NU y la CNDH se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.c.1.3 Especialidades</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia la atención médica no cuenta con alguno de los servicios establecidos por el derecho internacional
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.c.1.4 Atención hospitalaria**

La CNDH ha documentado casos en los que no existe una adecuada ni pronta atención hospitalaria a tal grado que en algunos casos se termina con la pérdida irremediable de alguna facultad como ver u oír o en la pérdida de la vida (ver recomendaciones generales números: 13/2013, 75/2012, 53/2012, 90/2011, 68/2011 y 25/201). NU es coincidente con lo anterior exponiendo diferentes casos en diversos centros de reclusión de la República Mexicana donde no se brinda una atención médica hospitalaria o ésta no es la adecuada o en el momento oportuno<sup>651</sup>.

En algunos centros de reclusión de la República Mexicana (siendo en número muy pocos) se cuenta con instalaciones y equipo necesario para brindar atención hospitalaria sin tener que salir de los reclusorios, sin embargo, para todos los demás se requiere de

<sup>651</sup> Ibid., A/HRC/16/52/Add.1:282-310.

traslados continuos así como de negociaciones por parte de las autoridades para que se atienda a los internos en centros hospitalarios de las ciudades en las que se encuentren. Lo anterior se ve mermado por la constante burocracia gubernamental así como por la falta de recursos humanos (personal para traslados, trámites, etc.) y de recursos materiales (ambulancias para los traslados, coches indicados, etc.) (ver informes MNPT números 5/2015 y 7/2015).

De acuerdo a lo establecido por NU así como por la CNDH se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.c.1.4 Atención hospitalaria</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Con frecuencia las personas privadas de la libertad no son trasladadas a hospitales civiles o establecimientos especializados ya sea para cuidados especiales o/y atención hospitalaria
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.c.1.5 Instalaciones, equipo y medicamento**

Según lo observado por el Relator de NU en diferentes centros de la República Mexicana, los servicios médicos suelen ser precarios en cuanto a personal, medicamentos e infraestructura <sup>652</sup>. Con frecuencia no se proporcionan los medicamentos necesarios y son los familiares los que los suministran (ver caso 06/07/10 JUA WGAD;TOR Cerino Gómez) <sup>653</sup>. En el mismo sentido existen muchos pronunciamientos de la CNDH en los cuales constatan lo mencionado por NU (ver recomendaciones generales números: 13/2013, 75/2012, 53/2012, 90/2011, 68/2011 y 25/201).

En su mayoría, los centros penitenciarios no cuentan con abasto suficiente de medicamentos para cada padecimiento y para las enfermedades más comunes, poniendo en riesgo la salud de la población penitenciaria (ver recomendación general CNDH 18/2010, informes del MNPT números 1/2014, 3/2014 y 2/2013, informe especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en centros de reclusión de la República Mexicana 2004); por lo que dichas deficiencias son subsanadas ya sea por lo familiares o por la venta de los mismos <sup>654</sup>. En cuanto a la falta de medicamentos de acuerdo a las evaluaciones realizadas por el DNSP, dicho problema es persistente en la gran mayoría

<sup>652</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

<sup>653</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Méndez.

<sup>654</sup> Ibid.

de los centros de reclusión; la nota para 2014 es de 6,04 (estatal) y 5,27 (federal). Lo mismo sucede con el equipo médico y el material de curación; en numerosos centros se carecen de áreas médicas, mesa de exploración, baumanómetro, estetoscopio, estuche de diagnóstico, tiras de glucómetro, etc. (ver informes del MNPT números 5/2015, 7/2015, 1/2014, 3/2014, 2/2013, 4/2013, 8/2013); las notas del DNSP para material de curación en específico son de 7,28 (estatal) y 6,5 (federal); las de instrumental 6,2 (estatal) y 6,8 (federal) y equipo médico en específico son de 6,53 (estatal) y 7,55 (federal).

De acuerdo a lo establecido por NU así como por la CNDH a través de sus informes y recomendaciones así como por el MNPT, se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.c.1.5 Instalaciones, equipo y medicamento</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente los centros penitenciarios no cuentan con las instalaciones, el equipo y los medicamentos para cubrir las necesidades médicas de las personas privadas de la libertad
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.c.2 Actividad física**

Existen casos en los que en diferentes centros de reclusión de la República Mexicana por diversos motivos, los internos son encerrados permanentemente ya sea en sus celdas o en espacios destinados para ello, sin ni siquiera tener la hora al exterior dispuesta por la normatividad internacional.

En algunos casos tanto en centros federales como estatales, la autoridad afirma que por motivos de falta de personal, no puede sacar a los internos de sus celdas para que tengan una hora de esparcimiento al aire libre, por lo que las personas privadas de la libertad de aquellos centros viven en encierro permanente por motivos de incapacidad de la administración penitenciaria (ver recomendación 25/2010 y 35/2013).

En otros casos los internos sujetos a protección<sup>655</sup> no cuentan con el derecho de salir ni una hora al día al aire libre (ver informe de conclusión de seguimiento MNPT 1/2007); en algunos casos de personas con trastornos mentales y ante la falta de recursos (personal, medicinas, tratamientos), la autoridad decide encerrarlos en su celda como solución a tales carencias (ver recomendación general CNDH 9/2004).

En el caso de las Islas Marías, complejo que fue diseñado para que los internos vivieran en libertad, durante los últimos años se han construido espacios de encierro, tal es el

<sup>655</sup> Aquellos en los que su vida o integridad física corre peligro debido a la amenaza de la demás población interna.

caso de un área de segregación conocida como las Cruces donde sólo se les permite salir 5 minutos al día para tomar un baño; esta área es utilizada para controlar a los internos que presentan alguna inconformidad con la autoridad (ver recomendación CNDH 44/2014)

Por las observaciones realizadas por la CNDH se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.c.2 Actividad física</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Existen grupos de personas privadas de libertad que por razones de seguridad, delitos cometidos, sentencias, etc. no disponen de una hora al día para el ejercicio físico en instalaciones al aire libre, destinadas para ello
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.d Contacto con el exterior. 4.d.1.1 Visitas familiares**

El tratamiento penitenciario, según la legislación, fomentará la conservación y el fortalecimiento de la vinculación social y familiar del interno (art. 12 Normas Mínimas)

En cuanto a la regularidad de la visita familiar, la normatividad federal establece que la periodicidad de las visitas dependerá de los recursos de los centros (art.10 Acuerdo 03/2010 del Secretario de Seguridad Pública). Por lo que corresponde al D.F. se establece como mínimo una visita a la semana (art. 47 Ley Reclusión D.F.)

Como ya se estableció con anterioridad, la visita familiar constituye un derecho de todos los internos, por tal motivo no deberán ser consideradas como estímulos tal y como lo hace el Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social (Manual Estímulos Federales) (Artículo 5). Por dicha normatividad en algunos centros en especial del complejo de las Islas Marías, se toma en consideración la participación de los internos en actividades educativas para autorizar la visita familiar (Ver Informe MNPT 3/2009).

Por lo que corresponde a las personas que pueden visitar a los internos, la normatividad federal autoriza a las siguientes personas: familiares, amistades, cónyuge o concubina o concubinario, los tutores de los menores de edad descendientes del interno o interno-paciente, el defensor, persona común o persona de confianza y los ministros de cultos religiosos (Reglamento centros federales art. 87) y en cuanto al D.F. se permite la entrada de familiares y no familiares (Reglamento Centros D.F. art. 124). Sin embargo en el caso de las mujeres privadas de libertad, la CNDH ha constatado que las autoridades presentan mayores trámites y dificultades para permitir el acceso de visitas familiares (ver Informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la

República Mexicana), lo anterior se ve agravado a que casi el 50% de las internas no son originarias de la entidad en las que se encuentran recluidas por lo que las internas no son visitadas por sus familiares.

En cuanto a las áreas de visita familiar, y en especial en los centros destinados al alojamiento de mujeres privadas de libertad, la CNDH constató que es una constante la ausencia de áreas específicas para ello (Informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la República Mexicana) y que cuando existen lugares destinados para ello, las condiciones de higiene y materiales son muy deficientes (ver Informe de la CNDH 2013 sobre el Estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana).

Las notas del DNSP 2014 en cuanto a la existencia y capacidad de áreas destinadas para la visita familiar son muy bajas en el caso de los centros estatales (6,78) y reprobatorias en el caso de los centros federales (5,87) lo que indica que existen centros que no cuentan con dichas áreas o que su capacidad no es suficiente para la cantidad de visitantes que tienen. De forma similar se encuentran evaluadas las condiciones materiales y la higiene de dichas áreas. Con relación a lo anterior el MNPT señala que existen centros en donde las áreas de visita familiar no cuentan con bancas, sillas o/y son áreas a la intemperie (ver informes del MNPT).

De acuerdo a lo mencionado por NU, la CNDH y el MNPT así como por las notas del DNSP, se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.d.1.1 Visita familiar</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Las visitas familiares frecuentemente no cumplen con los requisitos indispensables
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.d.1.2 Visita íntima**

La frecuencia de la visita íntima en los centros federales, según la normatividad (Acuerdo 03/2010 del Secretario de Seguridad Pública) depende de las consideraciones del director de cada centro.

Como ya se estableció con anterioridad, la visita íntima constituye un derecho de todos los internos, por tal motivo no deberán ser consideradas como estímulos tal y como lo

hace el Manual Estímulos Federales art. 5. Por dicha normatividad en algunos centros en especial del complejo de las Islas Marías, se toma en consideración la participación de los internos en actividades educativas para autorizar la visita íntima (Ver Informe MNPT 3/2009)

En el caso del D.F. cuando la pareja de la persona privada de la libertad se encuentra en la misma situación, se les niega el derecho a la visita íntima<sup>656</sup>. Esto sucede también en las Islas Marías donde en un principio fue planeado para ser un lugar de reclusión en semi-libertad para que los internos pudieran llevar una vida lo más parecido a la vida en sociedad y en donde actualmente no se permite ni la visita íntima entre parejas ahí recluidas (ver Informe de la CNDH 2013 sobre el Estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana).

De igual forma en el caso de las mujeres privadas de libertad, la CNDH ha constatado que las autoridades presentan mayores trámites y dificultades para permitir el acceso de visitas íntimas, de hecho en numerosos centros (32) a las mujeres no se les permite recibir visita íntima de forma regular (ver Informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la República Mexicana).

En cuanto a los espacios adecuados y específicos para la realización de la visita íntima, la falta de criterios en los reglamentos favorecen prácticas de corrupción para la celebración de visitas íntimas clandestinas, tal como sucede en diferentes centros de reclusión del D.F.<sup>657</sup>. En especial en los centros destinados al alojamiento de mujeres privadas de libertad, la CNDH constató que es una constante la ausencia de áreas específicas para ello (Informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la República Mexicana) y que cuando existen lugares destinados para ello, las condiciones de higiene y materiales son muy deficientes (ver Informe de la CNDH 2013 sobre el Estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana).

Las notas del DNSP 2014 en cuanto a la existencia y capacidad de áreas destinadas para

---

<sup>656</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, «Informe que presenta la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con Motivo de la Visita del Relator sobre Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La figura del Arraigo y la Situación de las Personas Privadas de Libertad», 11.

<sup>657</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, 231.

la visita íntima son muy bajas tanto en el caso de los centros estatales (7,17) y reprobatorias en el caso de los centros federales (5,75) lo que indica que existen centros que no cuentan con dichas áreas o que su capacidad no es suficiente para la cantidad de visitantes que tienen. De forma similar se encuentran evaluadas las condiciones materiales y la higiene de dichas áreas. El MNPT señala que las áreas de visita íntima en ocasiones no cuentan con lavabos, regaderas, colchonetas o colchones, depósitos de agua, ventilación, iluminación, ni condiciones de privacidad y que tienen filtraciones, humedades y falta de mantenimiento (ver informes del MNPT).

De igual forma las notas del DNSP en cuanto a visitas íntimas (7,23 estatal y 4,29 federal) demuestran que en un gran número de centros y sobre todo en los centros federales o no existe el derecho a la visita íntima o/y que las revisiones a los familiares en este tipo de visitas son indignas.

De acuerdo a lo mencionado por NU, la CNDH y el MNPT así como por las notas del DNSP, se establece la siguiente evaluación:

Evaluación del subindicador: 4.d.1.2 Visita íntima	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Las visitas familiares frecuentemente no cumplen con los requisitos indispensables
<b>Puntuación</b>	1

#### 4.d.1.3 Trato a los visitantes

El Subcomité de NU para la Prevención de la Tortura, en su misión a México de 2008 constató que existen registros corporales e intrusivos denigrantes a mujeres y niñas que acuden como visitantes a los centros penitenciarios<sup>658</sup>. La CNDH constató lo anterior y afirmó que se realizan revisiones corporales de los órganos sexuales de las visitantes y que son obligadas a desnudarse o a hacer sentadillas para comprobar que no traigan objetos o sustancias prohibidas (ver Informe de la CNDH 2013 sobre el Estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana).

Existen casos extremos en los que el procedimiento es el siguiente: los visitantes tienen que despojarse de su ropas; las mujeres tienen que hacer sentadillas y las que se

<sup>658</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 59.

encuentran en su periodo menstrual tienen son obligadas a cambiar de toalla sanitaria enfrente del personal, mientras que los hombres tienen que levantarse la bolsa escrotal. (Ver recomendación CNDH 4/2007)

De acuerdo a lo constatado por NU y por la CNDH se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.d.1.3 Trato a los visitantes</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Los visitantes frecuentemente no reciben un trato humano y digno por parte del personal penitenciario
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.d.2 Medios de comunicación**

En la normatividad tanto federal como del D.F. no se prohíbe el acceso a la televisión, radio ni publicaciones escritas. En el ámbito federal se considera un estímulo el acceso de hasta tres publicaciones previa valoración del área educativa (Manual estímulos federales art. 5) y en el D.F. se permite el acceso de publicaciones previa valoración del subsecretario y siempre y cuando no se ponga en riesgo la seguridad (Ley reclusión D.F. art. 68). De igual forma, los internos en su generalidad cuentan con acceso a la televisión ya sea en sus estancias o en áreas destinadas para ello.

Por su parte no existen quejas relacionadas con este tema ni pronunciamientos de organizaciones que establezcan la contravención de este derecho, por tal motivo se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.d.2 Medios de comunicación</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	a. Las personas privadas de libertad, tienen acceso regular a periódicos, revistas, publicaciones penitenciarias, radio y/o televisión
<b>Puntuación</b>	1

#### **4.d.3 Correspondencia**

Como ya se estableció con anterioridad, la llamada telefónica constituye un derecho de todos los internos, por tal motivo no deberán ser consideradas como estímulos tal y como lo hace el Manual Estímulos Federales art. 5.

Según la normatividad del D.F. a todos los internos se les permitirán llamadas telefónicas hasta cinco números distintos<sup>659</sup>. Sin embargo, el derecho de llamar a sus

<sup>659</sup> Art. 26 de Ley de Centros de Reclusión para el D.F.: Las autoridades de los Centros de Reclusión, otorgarán todas las facilidades a los internos desde su ingreso, para que se comuniquen telefónicamente con sus familiares y defensores con un máximo de cinco números telefónicos a los cuales se pueda comunicar. La comunicación con el exterior incluye la realización de llamadas

familiares se ve continuamente vulnerado; en las Islas Marías se restringe mucho la llamada telefónica, existiendo casos en los que solo hay una llamada cada 15 días con una duración máxima de 10 minutos (ver Informe de la CNDH 2013 sobre el Estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana). Por otro lado en los centros de mujeres los teléfonos públicos o no existen o son insuficientes para el uso de las internas y hay casos en los que solo se les permite una llamada de 10 minutos cada 10 días o restricciones de llamadas a números gratuitos o/y llamadas por cobrar (ver Informe 2015 sobre Mujeres Internas en los centros de Reclusión de la República Mexicana).

El MNPT también es coincidente al señalar la falta de teléfonos públicos en algunos centros o la insuficiencia de los mismos para dar servicio a toda la población y otras irregularidades como la incapacidad para realizar llamadas de larga distancia. (ver informes MNPT). El DNSP por su parte muestra que los internos no tienen el derecho de la llamada telefónica o/y que los teléfonos se encuentran localizados en lugares a los que no todos los internos tienen acceso (notas de 6,71 federal y 6,94 estatal para 2014).

El derecho a la correspondencia se viola continuamente en la gran mayoría de centros cuando se sanciona a los internos con medidas de aislamiento ya que se les prohíbe toda llamada telefónica así como todo tipo de correspondencia (ver Recomendación General CNDH 22/2015 y recomendación 44/2014).

<b>Evaluación del subindicador: 4.d.3 Correspondencia</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Frecuentemente a las personas privadas de libertad, se les niega el derecho de comunicarse con el mundo exterior a través de cartas y teléfono
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.e Categorías especiales**

**4.e.1 Mujeres** Según lo observado por el Relator de Tortura en su visita a México, NU establece que más del 60% de las mujeres detenidas en el país se encuentran en centros mixtos, donde suelen estar reclusas en espacios reducidos y compartir espacios comunes con la población masculina. En cuanto a la atención médica detalla que existe una falta de atención medica ginecológica y psicológica especializada, así como falta de

---

telefónicas a través de casetas telefónicas que serán instaladas en cada uno de los dormitorios de los Centros de Reclusión.

atención a las necesidades higiénicas y biológicas femeninas. Asimismo, observó una atención precaria a mujeres embarazadas y madres lactantes. El control sobre las capacidades reproductivas suele ser estricto: se impone el uso de anticonceptivos para el acceso a la visita íntima o se exige el uso de métodos concretos, como inyecciones o dispositivos intrauterinos, aun si la mujer prefiere métodos menos invasivos. Hay ausencia de programas de apoyo a la rehabilitación con enfoque de género y de medidas tendientes a mantener los lazos con el entorno familiar y comunitario, muchas veces dificultándose las visitas o deteniendo a la mujer en centros alejados de su familia<sup>660</sup>.

En cuanto a los espacios para las mujeres internas y sus hijos lactantes o/y menores de edad, la CNDH establece que en Islas Marías no existen áreas destinadas para ello y tampoco las condiciones para proporcionales dieta, pañales, cuidados especiales, alimentos ni para mantener en condiciones óptimas a un recién nacido<sup>661</sup>. Es importante mencionar que las personas privadas de libertad que se encuentran recluidas en las Islas no tienen contacto alguno con el exterior para poder conseguir los insumos y objetos antes mencionados.

En la mayoría de los centros de la República Mexicana se permite la permanencia de los menores de las internas en prisión, en 2015 se contabilizaron a 410 menores viviendo con sus madres en reclusión. Según la CNDH la edad de los mismos va desde los recién nacidos hasta los 6 años de edad, aunque existen estados como Guerrero donde se les permite permanecer hasta los 12 años<sup>662</sup>. Por lo anterior, y de acuerdo a la normativa internacional, las autoridades tienen la obligación de proporcionar guardería con personal calificado así como atención pediátrica. Sin embargo, existen 53 centros donde no hay guarderías ni se brinda apoyo para que tengan acceso a una o/y a la educación básica, por su parte gran parte de los establecimientos no tienen atención médica especializada ni para los menores (pediátrica) ni para las mujeres (ginecológica)<sup>663</sup>. Según la CNDH y de acuerdo con la información del DNSP, se detectaron 135 centros

---

<sup>660</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:16.

<sup>661</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana», 26.

<sup>662</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe Especial de la CNDH sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana», 17.

<sup>663</sup> Ibid.

de reclusión que albergan mujeres, en los que no se les brinda una atención médica acorde a sus necesidades<sup>664</sup>.

Con respecto a este último punto, el DNSP evalúa en 2014 la atención médica especializada para la población femenina de una forma reprobatoria por lo que corresponde a los centros estatales (5,37) y deficiente a los centros federales (6,95).

Por lo que respecta a la educación, al trabajo y a la capacitación, existe una diferencia en las condiciones de vida de reclusión entre las mujeres y los varones, que según la CNDH es de particular relevancia en la falta de acceso en igualdad de condiciones a instalaciones y servicios; existe una carencia generalizada de instalaciones adecuadas para talleres, aulas, áreas deportivas y personal técnico para dichas actividades, lo cual imposibilita la realización de las mismas. En más de la mitad de los centros no hay actividades laborales para las internas y en algunos no hay actividades educativas ni laborales<sup>665</sup>.

De acuerdo a lo establecido tanto por NU, así como por la CNDH, se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.e.1 Mujeres</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	e. En los centros de mujeres no se cumplen con los requisitos establecidos por la normatividad internacional en cuanto a: i. embarazo y parto, ii. hijos en prisión, iii. acceso a atención médica especializada y iv. acceso igualitario que los varones a educación, trabajo y capacitación.
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.e.2 Menores, ver informe de subcomité de tortura CAT/OP pf. 244-248**

##### **4.e.2.1 Edad penal**

La normatividad mexicana tanto a nivel federal (CPEUM y Ley Federal de justicia para Adolescentes) como las de las diferentes entidades federativas (leyes de justicia para adolescentes), son coincidentes al señalar que la edad para someter a una persona al sistema integral de justicia para adolescentes, es de entre 12 años cumplidos y menos de

<sup>664</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 8.

<sup>665</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe Especial de la CNDH sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana», 22.

18 años. Cuando a un menor de 12 años se le atribuye un delito, éste será derivado a la asistencia social, nunca a la justicia penal.

Por tal motivo la evaluación del presente indicador quedaría de la siguiente forma:

Evaluación del subindicador: 4.e.2.1 Edad penal	
Apartado que describe la situación específica	a. La edad penal mínima está fijada por ley y ésta no es menor de 12 años
Puntuación	3

#### 4.e.2.2 Frecuencia de uso del internamiento<sup>666</sup>

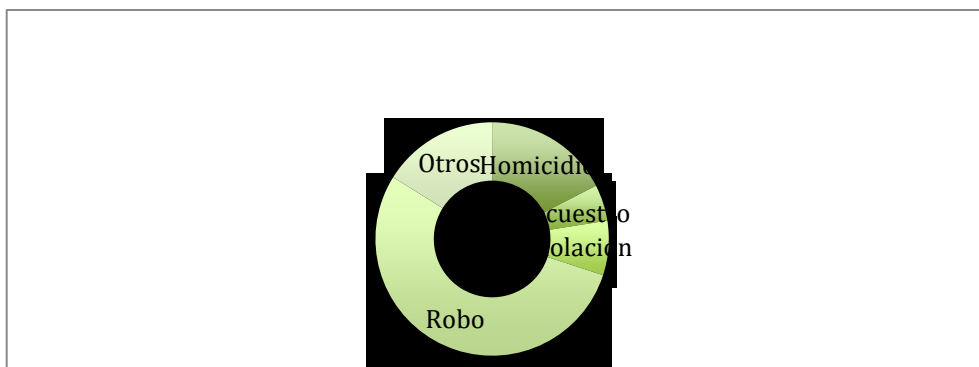
La privación de la libertad (internamiento) es utilizada en México no únicamente para los delitos más graves (homicidio), habiendo otros delitos de mucha menor gravedad para los cuales también se utiliza dicha medida. La ley Federal de Justicia para Adolescentes establece que solo se utilizará la restricción de libertad como forma excepcional y como último recurso y durante el tiempo más breve posible, únicamente por conductas consideradas como graves (art. 10 fracc. II), sin embargo, las conductas graves abarcan todo un abanico de delitos (terrorismo, delitos contra la salud, ataque en vías de comunicación, violación, asalto en carreteras, lesiones, homicidio, secuestro, robo, uso de armas de fuego). De igual forma, la Ley de Justicia para Adolescentes del D.F. establece dentro de los delitos graves que pueden suponer privación de libertad son feminicidio, homicidio, lesiones, retención y sustracción de menores, violación, corrupción de menores, robo, daño a propiedad, asociación delictuosa, secuestro, trata de personas y narcomenudeo (art. 30).

De acuerdo a datos del INEGI<sup>667</sup>, se puede deducir que del total de los adolescentes que se encontraban privados de su libertad en 2012 en toda la República Mexicana, únicamente el 17% estaba imputado por delito de homicidio, el 5% por secuestro en sus diferentes modalidades, el 7,5% por violación, el 16,09% por otros delitos, mientras que el 53% había sido acusado de robo (a casa habitación, de vehículo, a transeúntes, a transportistas, en transporte público y privado, a banco, a negocio de ganado y de maquinaria).

#### Gráfico 15. Delitos imputados de los adolescentes que se encontraban internos en 2012

<sup>666</sup> Para este subindicador, todos los datos estadísticos fueron obtenidos del Censo Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013 del INEGI.

<sup>667</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2013)*, 206-13.



Fuente: Datos propios obtenidos de Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013, INEGI.

En cuanto a que el internamiento sea la sanción menos utilizada, si se comparan los datos entre los adolescentes reclusos y los que recibieron un tratamiento en externamiento, se deduce que existe una mayor tendencia a que los adolescentes se les sentencie con medidas distintas a la privación de la libertad. Del total de internos con una medida dictada por un juez (15007), el 33% recibió una medida de privación de libertad, mientras que el 66,95% recibieron medidas que no implicaban reclusión, las cuales dependen de la legislación de cada entidad federativa (libertad asistida, prestación de servicios a la comunidad, estancia domiciliaria, formación ética, cultural y social, terapia ocupacional, participación en tratamiento de adicciones, etc.).

Por lo que corresponde a que el internamiento sea una medida de corta duración, existen entidades federativas en el que los plazos máximos de internación son significativamente altos como lo es el caso de Aguascalientes en donde según su ley un adolescente que se le impute un delito cometido entre los 14 y menos de 16 años tiene un plazo máximo de prisión de 8 años, mientras que si se comete entre los 16 y menos de 18 años cumplidos el plazo máximo es de 10 años. A nivel federal el plazo mínimo es de 1 año y el máximo de 5 para los delitos cometidos entre los 14 y 16 años y de mínimo 2 años y máximo 7 para los cometidos entre los 16 y los 18. Por su parte, el D.F. establece como plazo mínimo 6 meses y como máximo no más de 5 años, aunque de tratarse de un caso de 2 o más homicidios, homicidio más robo, violación y/o secuestro mínimo 5 años y máximo 7. Las legislaciones muestran que en numerosos supuestos el tiempo que puede un adolescente pasar en reclusión dista mucho de ser una medida

corta; siendo la mayoría de ellas de mediana duración, pero pudiendo en muchos casos llegar a ser de larga duración.

Por los datos brindados por el INEGI así como por al análisis de la normatividad mexicana, se establece que las medidas de internamiento se dictan por casos distintos a los delitos más graves ya que no se limitan al homicidio, que dichas medidas pueden ser de mediana o de larga duración y que la privación de libertad se dicta con menor frecuencia que las otras medidas, por lo que se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.e.2.2 Frecuencia de uso del internamiento</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	b. El uso de la reclusión a menores de edad cumple con una de las siguientes características: i. por casos de delitos graves únicamente, ii. la pena privativa de libertad es la sanción menos dictada frente a las otras medidas y iii. las penas privativas de libertad son en su mayoría penas cortas
<b>Puntuación</b>	1

**4.e.2.3 Tratamiento específico del internamiento** Según el Relator de Tortura de NU, los centros de menores presentaban una infraestructura deteriorada y no conducente a la educación y reinserción social<sup>668</sup>.

El tratamiento de los adolescentes debe ser individualizado y por la edad de los mismos debe poner especial atención en la educación académica y profesional para lo cual en un primer momento se requieren de las áreas destinadas para ello. Con relación a esto, según la CNDH, de los 60 centros que existen en la República Mexicana, 43 presentan falta o escasez de áreas de talleres, aulas, biblioteca o instalaciones deportivas<sup>669</sup>. Según el Censo del INEGI, de los 4959 adolescentes que se encontraban internos en 2012, había 2612 estudiando, 1921 ejerciendo una actividad ocupacional y 246 otra actividad, sin embargo dichos datos pueden llevar a conclusiones erróneas ya que no se especifica qué sucede si el mismo adolescente realiza dos actividades al mismo tiempo por lo que se podrían duplicar los números, aunado a que existen entidades federativas que no enviaron información como Quintana Roo, Coahuila, Aguascalientes y el Estado de México.

Que exista el suficiente personal, es uno de los requerimientos básicos para lograr un adecuado tratamiento individualizado, sin embargo, según la CNDH, en 23

<sup>668</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:16.

<sup>669</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe especial sobre los Centros de Tratamiento Interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana», 12.

establecimientos existe falta de personal de psicología, trabajo social, actividades ocupacionales, laborales, educativas y/o deportivas<sup>670</sup>

En cuanto a la atención médica, en la totalidad de los centros existen irregularidades con la prestación de servicio médico, como insuficiencia de personal médico y de enfermería, de área de hospitalización, mobiliario, equipo, instrumental, medicamentos y material de curación<sup>671</sup>, lo que imposibilita e impide brindar a los adolescentes un tratamiento adecuado de acuerdo a su sexo y edad.

De acuerdo a lo establecido tanto por NU como por la CNDH se evalúa de la siguiente forma:

<b>Evaluación del subindicador: 4.e.2.3 Tratamiento del internamiento</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. Los menores privados de la libertad, reciben un tratamiento que con frecuencia no incluye alguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.f Tratamiento para la reinserción**

Según la normatividad federal, el tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres (Normas Mínimas art. 6). El tratamiento de cada interno será de acuerdo a su situación jurídica y a los resultados de los estudios clínico-criminológicos, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Será progresivo y técnico y tendrá como finalidad la readaptación social. Un equipo técnico interdisciplinario (Área técnica que incluye áreas médicas, trabajo social, psicología, pedagogía, criminología, actividades educativas y actividades laborales) es el responsable de proponerlo, aplicarlo y actualizarlo cada 6 meses (Manual Tratamiento Federal art. 25-36). La normatividad del D.F. establece de igual forma que el programa de tratamiento será individualizado, tendrá en cuenta el nivel de educación, los antecedentes laborales, la capacidad física, la edad, los intereses y el tiempo que permanecerá en reclusión; será dinámico y continuo y tendrá seguimiento cada 6 meses (Ley Reclusión D.F. art. 64). Sin embargo, esto es lo que dicta la normatividad, en los indicadores siguientes se evalúa si realmente existe un tratamiento individualizado, sus características así como lo concerniente a las

<sup>670</sup> Ibid., 19.

<sup>671</sup> Ibid., 16.

actividades laborales y educativas.

#### 4.f.1 Individualización

El DNSP evalúa dentro de sus puntos el expediente técnico en el cual se califican los siguientes aspectos: estudio de personalidad, determinación de clasificación y evaluación, reporte médico, reporte psicológico, reporte de trabajo social y de criminología, actividades laborales, educativas y deportivas. En este expediente podría darse por cumplimentado los puntos ii., iii. y iv. de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional. Sin embargo, las notas obtenidas tanto por los centros federales como por los estatales son lejanas al ideal. Por lo que corresponde a los primeros sus notas fueron de 7,36 en 2014, 5,92 en 2013 y 5,92 en 2012, en cuanto a los segundos fueron de 4,71 en 2014, 4,34 en 2013 y 5,91 en 2012. Todas las notas anteriores con excepción de la de 2014 federal, son no aprobatorias.

Por su parte de la revisión de un expediente técnico federal, se concluye que dentro del reporte del área psicológica se describen las disposiciones personales así como capacidades y aptitudes generales; en el del área pedagógica sus actividades educativas así como la evaluación y pronóstico; en el del área laboral, se describen las actividades laborales realizadas por la personas privada de libertad. En el estudio clínico criminológico inicial se expone el pasado criminal (vida en reclusión anterior, dinámica delictiva, dinámica criminológica). Asimismo todas las áreas cuentan con sus respectivos controles de seguimiento semestrales. Dicho expediente carece de duración de la condena así como de las perspectivas después de la liberación.

Por lo mencionado por el DNSP así como por la revisión del expediente técnico, se evalúa de la siguiente forma:

Evaluación del subindicador: 4.f.1 Individualización	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. El tratamiento del condenado con frecuencia, no cuenta con alguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	1

#### 4.f.2 Contenido 4.f.2.1 Trabajo

NU establece que según lo observado por el Relator de la Tortura, los detenidos tienen limitado acceso al aire libre y oportunidades recreativas, laborales, o educativas.

Por su parte la CIDH establece que según la información brindada por México a dicha organización, los porcentajes a nivel nacional, en cuanto a la participación de la

población penitenciaria en actividades productivas son de un 50% en trabajo, y un 45% en educación<sup>672</sup>.

La CNDH establece en dos documentos distintos, con diferencia de 6 años entre ambos, las irregularidades en los centros penitenciarios relacionados con las actividades laborales, mencionando que la mayoría de las instalaciones con que cuenta el sistema penitenciario no reúne las condiciones para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado en materia de trabajo, capacitación y educación, indispensables para la readaptación social<sup>673</sup>.

La falta de actividades laborales es una constante en un considerable porcentaje de los centros, debido a la falta de talleres o, en su caso, de herramientas y materiales necesarios para su debido funcionamiento. En consecuencia, en la mayoría de los establecimientos, a falta de apoyo por parte de las autoridades, algunos internos se ven obligados a realizar artesanías con la ayuda de familiares o amigos, quienes les proporcionan los materiales necesarios para la elaboración de los productos y luego se encargan de su comercialización. En el peor de los casos, a falta de otra alternativa, los internos de bajos recursos se ven obligados a trabajar para otros reclusos con poder económico. Aunado a lo anterior, son pocos los centros de reclusión en los que existe personal técnico que participe en la organización de las actividades laborales y proporcione alguna clase de capacitación para el desempeño de las mismas. Existen casos donde la única actividad laboral para los internos, varones o mujeres, consiste en realizar la limpieza de los propios establecimientos penitenciarios, en ocasiones sin pago alguno y en otras mal remunerada; sin embargo, lo que prevalece en los centros carcelarios es el ocio de la mayoría de la población<sup>674</sup>. (ver Recomendaciones de la CNDH números 35/13 y 14/13)

Los internos tienen derecho a contar con talleres equipados para desarrollar actividades productivas; sin embargo, en el DNSP se destaca que las condiciones estructurales en

---

<sup>672</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, 234.

<sup>673</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 15.

<sup>674</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Informe especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales».

que se encuentran los espacios destinados a la realización de tales actividades son inadecuados, sin herramientas ni el material necesario para su funcionamiento, además de que las medidas de seguridad y la distribución de espacios no son los apropiados para realizar esas actividades<sup>675</sup>. Con relación a lo anterior, las notas del DNSP 2014, demuestran que tanto a nivel federal como estatal las actividades laborales distan mucho de estar apegadas a los lineamientos internacionales. Las notas de 4,42 (estatal) y 3,65 (federal) son el resultado de la evaluación de aspectos como la existencia de actividades laborales, el porcentaje de población a la que le ofrecen, si la remuneración es de acuerdo al salario vigente, la periodicidad con que funcionan los talleres, la programación de actividades laborales, el equipamiento y la materia prima para trabajar, el registro de las actividades, la capacidad de oferta laboral así como los talleres ocupacionales.

Por lo mencionado por NU, la CNDH así como lo evaluado por el DNSP se establece la siguiente evaluación:

<b>Evaluación del subindicador: 4.f.2.1 Trabajo</b>	
<b>Apartado que describe la situación específica</b>	c. El trabajo con frecuencia no cumple con alguna de las condiciones establecidas por la normatividad internacional
<b>Puntuación</b>	0

#### **4.f.2.2 Educación**

NU establece que según lo observado por el Relator de la Tortura, los detenidos tienen limitado acceso al aire libre y oportunidades recreativas, laborales, o educativas<sup>676</sup>. En el mismo sentido dictamina que la falta y escasez de recursos materiales imposibilitan que los reclusos y reclusas puedan desarrollar actividades cotidianas, y mucho menos actividades que les beneficien como continuar sus estudios o programas de formación<sup>677</sup>.

<sup>675</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 4.

<sup>676</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/28/68/Add.3:15.

<sup>677</sup> Organización de las Naciones Unidas, «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la

En el mismo sentido, la CNDH establece que las instalaciones educativas en los centros de reclusión no permiten cumplir con la enseñanza que se imparte a los internos, pues no cuentan con aulas o las que existen se encuentran en mal estado; tampoco hay mobiliario suficiente ni el material didáctico que se requiere, no hay material de apoyo ni maestros suficientes para satisfacer la demanda de la población penitenciaria. En tales circunstancias, en ocasiones son los propios internos los que apoyan a las áreas educativas, impartiendo algunas clases de alfabetización, primaria, secundaria y preparatoria, con la intervención de un número muy reducido de maestros externos, y en casos extremos no se realiza ninguna actividad académica<sup>678</sup>.

El DNSP evalúa las actividades educativas tomando en cuenta la programación de tales actividades, el material didáctico, el registro del nivel de escolaridad de la población, el certificado oficial de estudios así como la oportunidad de acceso a la educación. La nota que promedia todo lo anterior a nivel estatal en 2014 es de 6,42 mientras que a nivel federal es de 6,51.

Por lo mencionado por NU, la CNDH así como lo evaluado por el DNSP se establece la siguiente evaluación:

Evaluación del subindicador: 4.f.2.2 Educación	
Apartado que describe la situación específica	c. La educación con frecuencia no incluye alguno de los requerimientos establecidos por la normatividad internacional
Puntuación	1

Una vez concluida la aplicación de la escala al caso de México, en el siguiente apartado se procederá a exponer el semáforo del mismo, así como la interpretación de este último.

## V.2 SEMÁFORO DE OBSERVANCIA DE DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS MEXICANAS

Durante todo el apartado anterior, se evaluaron los temas y subtemas de la escala en mención; de dicha escala se obtuvieron resultados numéricos. De acuerdo al puntaje obtenido, se procederá a determinar el rango del que se trate para establecer el nivel de observancia (observante, en tránsito, inobservante) de las situaciones global y

Prevenición de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes», 37.

<sup>678</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana», 4.

específicas de las políticas criminológicas mexicanas.

Los puntajes obtenidos fueron: -situación global 51.

-Para obtener la nota ponderada :

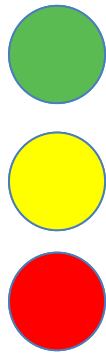
Temas	Nota máxima	Nota México	Nota ponderada
1	37	10	6,7
2	20	11	13,7
3	40	11	6,8
4	95	19	5
Nota ponderada global			32

- Temas:
1. Uso de prisión 10
  2. Penas máximas 11
  3. Determinación de sanciones 11
  4. Gestión penitenciaria 19

- Subtemas:
- 1.a Prisión como medida cautelar 4
  - 1.b Prisión como sentencia 6
  - 2.a Pena de muerte 11
  - 2.b Prisión vitalicia 0
  - 3.a Garantías procesales y protección judicial 9
  - 3.b Medidas sustitutivas del encarcelamiento 2
  - 4.a Integridad física y moral 6
  - 4.b Calidad de vida digna y adecuada 1
  - 4.c Salud 2
  - 4.d Contacto con el exterior 4
  - 4.e Categorías especiales 4
  - 4.f Tratamiento para la reinserción 2

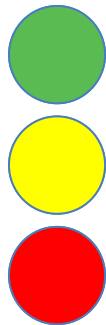
A continuación se puede apreciar lo anteriormente mencionado en forma gráfica de tres formas distintas; en el primer semáforo se observa la nota global, en el segundo los temas y en el tercero los subtemas:

### Semáforo global



**Observancia de las políticas  
criminológicas en México**

### Semáforo por temas



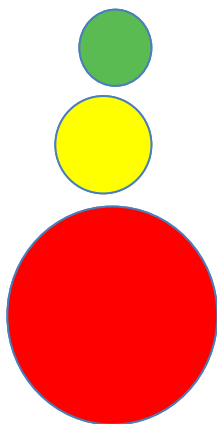
**Penas máximas**

**Uso de prisión**

**Determinación de sanciones**

**Gestión penitenciaria**

### Semáforo por subtemas



**Pena de muerte**

**Prisión como sentencia**

**Contacto con el exterior en prisión**

**Categorías especiales en prisión**

**Prisión como medida cautelar**

**Prisión vitalicia**

**Garantías procesales y protección judicial**

**Medidas sustitutivas del encarcelamiento**

**Integridad física y moral en prisión**

**Calidad de vida digna y adecuada en prisión**

**Derecho a la salud en prisión**

**Tratamiento para la reinserción**

### **V.3 INTERPRETACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA OBSERVANCIA DE LOS DD.HH. DE LAS POLÍTICAS CRIMINOLÓGICAS MEXICANAS**

De acuerdo a la nota final de la evaluación de la observancia de los DD.HH., se concluye que las políticas criminológicas mexicanas son inobservantes de los mismos. Por lo que corresponde a los temas, 3 de ellos son de igual forma inobservantes (uso de prisión, determinación de sanciones y gestión penitenciaria), mientras que únicamente uno se encuentra en tránsito entre la observancia y la inobservancia (penas máximas). A continuación se desarrolla cada uno de ellos junto con sus subtemas respectivos.

I. Uso de prisión.- De los 37 puntos disponibles a obtener en este tema, México obtuvo 10, lo que lo sitúa en el color rojo correspondiente a la inobservancia. Esta nota a su vez está integrada por otras dos; por un lado el mal uso de la prisión como medida cautelar hace que de 25 puntos posibles, México cuente únicamente con 4, sin embargo, la prisión como sentencia eleva un poco la nota ya que dicho país puntúa con 6 de los 13 posibles en este subtema. A continuación se desglosa lo anteriormente mencionado.

Por lo que corresponde al subtema de prisión como medida cautelar, en México aún y cuando la presunción de inocencia se encuentra fundamentada en el instrumento legal de mayor importancia, el arraigo (establecido en la misma carta magna) contradice este derecho fundamental del cual deberían de ser garantes todas las personas sin importar el delito por el que se les acuse. Por otro lado, las personas que se encuentran privadas de libertad sin condena reciben un trato indigno e inhumano que no corresponde a la presunción de inocencia la cual debería de aplicar a todas las personas que se encuentran privadas de libertad sin condena aún; el estado viola prácticamente todos los derechos con los que deberían de contar las personas sin condena.

Otro aspecto que impacta negativamente en el semáforo es el número de personas sin condena que se encuentran privados de libertad, ya que desde hace más de 20 años este grupo siempre ha constituido más de un 40% del total de la población. Entre los factores causales de lo anterior se encuentra el hecho de que la prisión se dicta por un sinnúmero de razones y por delitos menores o no considerados como graves por Naciones Unidas; más del 90% de las conductas tipificadas como delito a nivel federal se sancionan con pena de prisión. La prisión preventiva es utilizada de forma indiscriminada, constante y

reiterada, siendo en muchos casos un supuesto determinado por el legislador y no por el juez. Otro factor que incide en un alto número de personas privadas de libertad sin condena, es que el tiempo medio de la prisión preventiva es alto tanto el determinado legalmente como la duración real de la misma.

El estado mexicano es inobservante con los principios de proporcionalidad, excepcionalidad y razonabilidad de la prisión como medida cautelar. Asimismo el estado viola las garantías procesales de las personas que se encuentran en detención preventiva; en primer lugar son expuestos ante los medios de comunicación vulnerando el derecho a la protección de privacidad y datos. Posteriormente la autoridad es inobservante en cuanto al derecho de la presencia en el procedimiento así como de la autoridad que dicta la resolución.

Por su parte, el subtema de prisión como sentencia es evaluado en color amarillo (tránsito entre observancia e inobservancia), encontrándose en el límite superior del grupo medio. Las notas de la tasa de encarcelamiento así como la duración media de la prisión como sentencia, hacen que el tema de prisión como sentencia no sea evaluado como inobservante ya que ambas notas otorgan tres puntos cada una. La tasa de encarcelamiento en México es considerada como media, sin embargo si México continua con las políticas criminológicas como lo han hecho hasta el 2015, ésta aumentará y alcanzará con rapidez la categoría de alta ya que solo le faltan dos cifras para alcanzar dicha categoría. Por lo que corresponde a la duración de la prisión, en México prevalecen las penas de mediana duración lo que eleva la nota mexicana, sin embargo, es importante destacar que la postura de NU sobre la conveniencia de la duración mediana de la prisión (*medium term*) está basada en la idea de que sean sancionados con dichos tiempos los delitos graves y muy graves, en el caso mexicano esta relación es inexistente ya que en muchos casos son delitos de poca gravedad los que se castigan con dichos tiempos.

II. Penas máximas.- De los 20 posibles puntos a obtener dentro de este tema, México obtuvo 11, lo que lo sitúa en el color amarillo (tránsito entre observancia e inobservancia), ésta nota está compuesta por dos evaluaciones pena de muerte y prisión vitalicia, en las cuales México es completamente observante en la primera mientras que completamente inobservante en la segunda. Al estar prohibida la pena capital y no

llevarse a cabo, México cumple con todo lo establecido por la normatividad internacional por lo que dicho país puntúa los 11 puntos, por el contrario de los 9 puntos posibles a obtener en el tema de prisión vitalicia, México no obtiene uno solo lo que pone de manifiesto la total violación de DD.HH. Solo 5 entidades federativas mencionan la prisión vitalicia como tal, sin embargo, prácticamente tanto a nivel estatal como federal existe de facto ya que es utilizada en una multiplicidad de diferentes tipos delitos aun y cuando no tengan como resultado la pérdida de la vida (robo de vehículo con violencia, delitos sexuales, corrupción de menores, trata de personas y violación). El promedio de la pena máxima sin contar a las entidades que cuentan con prisión vitalicia es de 61 años y solo en 3 entidades existen beneficios de libertad anticipada para los delitos con penas mayores a 40 años. México también es inobservante en la proporcionalidad de los penas máximas ya que de los 20 delitos penados con más de 40 años de prisión, solo 3 de ellos se refieren a lo que Naciones Unidas considera como los más graves; existen delitos como el secuestro que son más penados que el propio homicidio.

III. Determinación de sanciones.- México también es inobservante en este tema ya que de los 40 puntos posibles a obtener únicamente adquiere 11. De las garantías previas y durante el juicio, el país evaluado, en ninguna de ellas cumple con lo establecido cabalmente; existen detenciones arbitrarias, tortura y detenciones sin orden judicial; con frecuencia las personas aprehendidas en el momento de su detención no son informadas de las razones de su detención y/o de los derechos que lo asisten; el estado falla continuamente al no proveer servicio de intérprete durante todo el proceso; frecuentemente los detenidos no tienen la oportunidad de comunicarse con el mundo exterior; existe discriminación durante los procesos judiciales; el derecho a la defensa se ve continuamente vulnerado ya que muchos defensores no desarrollan una defensa técnica suficiente, en ocasiones no se encuentran presentes y continuamente se prohíbe la comunicación entre defensores y personas privadas de libertad; los detenidos no son escuchados y/o no se encuentran presentes durante todas las etapas de su juicio. Asimismo, los juicios y las sentencias no son públicos aunado a que los primeros son llevados a cabo con dilaciones indebidas por parte de la autoridad.

Por lo que corresponde a las medidas sustitutivas del encarcelamiento, de los 9 puntos

posibles a obtener, México solo cuenta con los dos relativos a la existencia de dichas medidas ya que el país evaluado se caracteriza por contar con dichas medidas en las leyes, sin embargo, éstas no se llevan a cabo ya que más del 96% de las sentencias corresponden a medidas privativas de libertad.

IV. Gestión penitenciaria.- Este tema es el más inobservante de DD.HH. ya que de los posibles 95 puntos a obtener, México sólo adquiere 19. En el primer subtema (integridad física y moral) de 30 puntos, el estado mexicano solo adquiere 6, uno de ellos en información de la normatividad, otro en examen médico, tres en normatividad sancionatoria y uno en condiciones laborales del personal penitenciario, en todos los restantes no obtiene punto alguno. Por lo que corresponde a los derechos de los detenidos al momento del ingreso, con frecuencia no se utiliza un registro completo de los detenidos, éstos no reciben a su ingreso información escrita sobre sus derechos, obligaciones y reglas disciplinarias y no se les realiza un examen médico adecuado al momento de su ingreso. En cuanto a la seguridad, disciplina orden y castigo, el sistema penitenciario mexicano presenta grandes deficiencias; existe una ausencia de gobernabilidad; se hace un uso desmedido de la fuerza y de los medios de coerción y; por lo que corresponde al mantenimiento de la disciplina, aunque la normatividad prevé todas las disposiciones de sanciones requeridas por el derecho internacional, frecuentemente se utilizan las sanciones y los procedimientos prohibidos por el mismo. En cuanto al personal penitenciario, las prisiones no cuentan con el requerido ni con el suficiente de acuerdo a la normatividad internacional, la remuneración es inferior a la de otros funcionarios públicos y no reciben cursos de capacitación de forma continua ni completa.

En el subtema de calidad de vida digna y adecuada el sistema es completamente inobservante ya que solo obtiene un punto de los 21 posibles. Por lo que corresponde a los alimentos y bebidas proveídos por la autoridad, no son de buena calidad, no están bien preparados ni bien servidos, no cuentan con el adecuado valor nutricional ni son servidos en raciones suficientes. En cuanto a las instalaciones, las celdas frecuentemente no cuentan con el tamaño, iluminación, ventilación y calefacción necesarios, frecuentemente los reclusos carecen de cama individual y ropa de cama y los baños no son accesibles en todos momento ni cumplen con lo requerido por la normatividad

internacional; en general las instalaciones se encuentran en malas condiciones de mantenimiento y limpieza. Por otro lado los centros penitenciarios de la República Mexicana se han caracterizado por una sobrepoblación constante, desde 2004, la densidad penitenciaria ha sido mayor a 120%. Por último la separación y clasificación criminológica en México presenta deficiencias de tal magnitud que en ocasiones hombres y mujeres conviven cotidianamente.

En el subtema de salud, el sistema penitenciario mexicano es inobservante ya que solo obtiene dos de los 13 puntos disponibles. La atención médica y el tratamiento con frecuencia no son gratuitos para las personas privadas de libertad además de que dichos servicios no son brindados de forma oportuna y pronta. Lo anterior entre otros factores debido a: i. falta de médicos generales, psicólogos, psiquiatras, odontólogos, entre otros; ii. falta de traslados a hospitales cuando se requiere y, iii. falta de instalaciones, equipo y medicamentos para cubrir necesidades médicas. Aunado a lo anterior, existen grupos de personas privadas de libertad que por diferentes razones no disponen de una hora al día para el ejercicio físico en instalaciones al aire libre, destinadas para ello.

El subtema de contacto con el exterior, es uno de los pocos que está evaluado en amarillo, ubicándose en el límite inferior de este grupo. Por lo que corresponde a las visitas tanto la familiar como la íntima en ocasiones constituye un estímulo en lugar de un derecho; las mujeres privadas de libertad en ocasiones presentan mayores dificultades en los trámites para que les autoricen sus visitas; frecuentemente no hay áreas de visita o los espacios son deficientes o insuficientes; existen negaciones contrarias a derecho para autorizar la visita íntima y; el trato a los visitantes es indigno con revisiones denigrantes e intrusivas. Sin embargo, independiente a lo anterior, las personas privadas de libertad, tienen acceso regular a periódicos, revistas, publicaciones penitenciarias radio y/o tv., pero frecuentemente se les niega el derecho a comunicarse con el mundo exterior a través de cartas o teléfono.

Al igual que en el subtema anterior, el de categorías especiales está evaluado en amarillo, sin embargo, por lo que corresponde a las mujeres, el estado mexicano es completamente inobservante ya que éstas con frecuencia comparten áreas con los hombres; no reciben una adecuada atención ginecológica y psicológica aunado a la atención precaria a embarazadas y lactantes y; sufren de una falta de acceso igualitario a educación, trabajo y capacitación. Por su parte, los menores son evaluados de forma

más positiva ya que la edad penal va acorde a lo establecido por la normatividad internacional y las medidas de internamiento son las menos utilizadas, sin embargo, la prisión se utiliza para delitos diversos no siendo exclusiva para los más graves y ésta tiene una duración mediana o larga, aunado a que los menores privados de libertad no reciben un tratamiento integral individualizado que incluya una educación académica y profesional adaptada a la edad, sexo y a las diferentes necesidades y capacidades.

Por último el subtema de tratamiento para la reinserción es evaluado en color rojo, lo que indica la inobservancia de los DD.HH. relacionados con la individualización del mismo, el trabajo y la educación. En primer lugar el tratamiento individualizado no toma en cuenta la duración de la condena ni las perspectivas después de la liberación. Por lo que corresponde al trabajo, la mayoría de las instalaciones destinadas para ello no reúnen las condiciones necesarias; existe una falta de actividades laborales y; la remuneración no cumple con el salario mínimo ni con las prestaciones establecidas por ley. Por último existe una falta de actividades educativas para la totalidad de los internos y las instalaciones para éstas son deficientes.

## CONCLUSIONES

I. Con el desarrollo de la presente investigación se cumplió con el objetivo general de la misma, el cual planteaba el diseño de modelo de evaluación basado en la observancia de los DD.HH. de las políticas criminológicas penales. Dicho sistema posee dos funcionalidades distintas. En un primer momento, a través de los resultados de la evaluación, se da a conocer la realidad de la política criminológica de un determinado lugar lo que permite estar en condiciones de proponer medidas y acciones que sean más observantes de DD.HH. y con esto que la práctica de las instituciones sea mejorada. En segundo lugar el modelo de evaluación puede actuar como base para realizar política comparada, lo cual podría llevarse una vez que la escala fuera aplicada en otros países. La presente investigación se limita al diseño del modelo evaluativo y a su aplicación en el caso de México.

II. La evaluación propuesta se basa en un modelo pragmático que combina evaluación de impactos y de procesos y que se traduce en una escala, la cual por medio de diferentes indicadores determina el cumplimiento o desacato de DD.HH., teniendo como resultado un semáforo que indica por medio de tres colores el nivel de observancia de las políticas evaluadas; rojo para inobservante, amarillo para indicar un tránsito entre observante e inobservante y verde para observante.

III. Con miras a una correcta integración y aplicabilidad del modelo de evaluación, el objeto de la misma, se delimitó a los DD.HH. relacionados con las políticas criminológicas penales, centrándose en el enjuiciamiento penal, uso de las penas y ejecución de la pena de prisión; esto implica las garantías con las que cuentan las personas desde su aprehensión (si es que existe), juicio y cumplimiento de la pena, así como el uso de las diferentes penas. Por lo que corresponde a la temporalidad, se propone la evaluación de diez años anteriores basando lo anterior en plazos establecidos por la Organización de Naciones Unidas.

IV. La conversión de los supuestos nominales a valores numéricos se realizó a través de un modelo teórico, el cual está integrado en su mayoría por supuestos del deber ser; normas disposiciones y opiniones de organismos internacionales de DD.HH, como la

Organización de Naciones Unidas; y en su minoría por situaciones reales existentes en sistemas considerados por los investigadores como los más convenientes.

V. El modelo de evaluación expone de forma clara y expresa la praxis criminológica de un determinado lugar detectando las áreas que requieren de cambios y mejoras, así como de las que, en su caso, son evaluadas positivamente y por lo tanto son garantes de los DD.HH. Su forma didáctica de presentarlo a través del semáforo permite que los resultados sean comprensibles para cualquier persona independientemente de su formación académica o profesional, es por ello que facilita la interpretación de los mismos así como la posible futura implementación de mejoras.

VI. Al aplicar el modelo de evaluación al caso mexicano se comprueban las dos hipótesis planteadas en un principio; i. el sistema de intervención penal de México transgrede frecuentemente los DD.HH. de las personas que entran en contacto con dicho sistema y ii. México es inobservante en la mayor parte de los temas de la escala de observancia de DD.HH. de las políticas criminológicas, lo que se traduce en que el resultado del semáforo sea rojo.

VII. De los 4 temas evaluados en la escala, 3 obtuvieron la calificación de inobservantes (color rojo) por lo que se concluye que México viola los DD.HH. relacionados con el uso de prisión, la determinación de sanciones así como la gestión penitenciaria. Por su parte el tema de penas máximas se encuentra en transición entre la observancia y la inobservancia de los DD.HH., lo anterior debido a que en México no se lleva a cabo la pena de muerte lo que eleva considerablemente la nota al respecto.

VIII. El estado mexicano viola continuamente la presunción de inocencia deteniendo antes de investigar, utilizando continuamente la figura del arraigo y ejerciendo detenciones arbitrarias.

IX. La prisión como medida cautelar es utilizada en exceso violando los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y razonabilidad. De igual forma se incumplen con las garantías procesales establecidas por el derecho internacional relacionadas al uso de la prisión preventiva.

X. El sistema mexicano utiliza la prisión de una forma desmedida y desproporcionada; los delitos por los que se dicta son múltiples y no se limita a los de mayor gravedad lo que se traduce en una mediana tasa de encarcelamiento así como una alta proporción de presos-condenados.

XI. El estado mexicano es observante en lo relativo a la pena de muerte, ésta se encuentra prohibida legalmente y no se lleva a cabo en ninguna de sus formas y bajo ningún supuesto.

XII. El sistema penal mexicano contraviene lo establecido por la normatividad internacional en cuanto a la prisión vitalicia, la cual solo está contemplada en 5 entidades federativas, sin embargo, los plazos máximos son tales que por diferentes delitos se pueden recibir sentencias de más de 40 años sin la posibilidad de obtener beneficios de libertad anticipada, lo que implica de facto una vida en prisión.

XIII. Las autoridades mexicanas violan constantemente los derechos de los detenidos relacionados con su proceso y juicio, las prácticas judiciales son inobservantes de DD.HH. sobre todo en cuanto a información de motivo de detención y derechos, conducción expedita ante el juez, asistencia de intérprete, comunicación con el exterior, derecho a la defensa, presencia en el juicio, ser oído en el juicio, ser juzgado por tribunal, tiempo de juicio y derecho a la no discriminación.

XIV. Por lo que se refiere a las medidas sustitutivas del encarcelamiento, el sistema penal mexicano sigue dando preferencia y una casi exclusividad a la pena de prisión, habiendo muy pocos casos de medidas alternas (menos del 4%) aún y cuando la ley si las contempla. Lo anterior podría cambiar con la reforma penal de 2008, sin embargo habría que esperar por lo menos una década más para poder evaluar estos cambios.

XV. El estado mexicano viola los mandatos internacionales relacionados con la gestión penitenciaria la cual es completamente inobservante de DD.HH. El sistema penitenciario mexicano lleva ya muchos años en crisis y su situación no mejora con el

tiempo. Las prácticas cotidianas son contrarias a lo que dictan las normas internacionales; se hace un uso indiscriminado de la fuerza así como medios de coerción prohibidos; existe autogobierno o/y cogobierno; malos tratos hacia los internos; existe insuficiencia de personal penitenciario, deficientes condiciones laborales para ellos; se utilizan procedimientos y sanciones disciplinarias prohibidos; la alimentación, las instalaciones (tamaño de celdas, iluminación, ventilación y calefacción, camas, baños, mantenimiento y limpieza) el vestido y la separación de los internos son contrarios a DD.HH; los servicios médicos son insuficientes y presentan deficiencias de gratuidad, prontitud, accesibilidad, atención hospitalaria, instalaciones, equipo y medicamentos.

XVI. El sistema penitenciario es inobservante de los DD.HH. relacionados con las actividades que tienen como objetivo la reinserción social; las visitas familiares e íntimas se realizan en espacios inadecuados y el trato que se les da a las personas que visitan es denigrante e indigno; la comunicación telefónica de los internos es inadecuada e insuficiente; no existen actividades laborales para la totalidad de los internos y éstas incumplen los requisitos establecidos por la normatividad internacional; de igual forma las actividades educativas son insuficientes e inadecuadas.

XVII. Las mujeres privadas de libertad viven en peores condiciones que los hombres; existe una falta de espacios para alojarlas; conviven con hombres en diversas circunstancias; la atención médica especializada es deficiente; no existen las condiciones necesarias para alojar y cuidar a los hijos que viven con ellas; presentan mayores conflictos para tramitar sus visitas y no cuentan con acceso igualitario que los hombres para educación, trabajo y capacitación.

XVIII. Situación extrema lo constituye la sobrepoblación de los centros de reclusión de la República Mexicana sobre todo los dependientes de las autoridades estatales. La sobrepoblación es un factor de riesgo que incide de forma importante en la violación de otros DD.HH.

XIX. El modelo de evaluación aplicado al caso mexicano, pone de manifiesto su poco interés con los DD.HH, el estado debe buscar medidas de mejora de las políticas

actuales a través de la implementación de diferentes acciones que vayan acorde a los lineamientos internacionales.

XX. Por último no se omite manifestar que el diseño del modelo pragmático de evaluación, aunque intenta en todo momento reducir la subjetividad al mínimo, no está exento de posibles omisiones, sin embargo, se considera necesaria la actitud propositiva en las áreas de evaluación de políticas actuales.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS:

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *Antología de Política Pública*. Porrúa. Vol. III. IV vols. México.
- . 2009. «Marco para el análisis de las políticas públicas». En *Política Pública Y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación*, editado por Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantu. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública.
- Artículo 19. 1996. *Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información*. Londres, Reino Unido.
- Beccaria, *Tratado de los delitos y de las penas*, 1820.
- Beckett, K. 1997. *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*. Oxford University Press. Nueva York.
- Carbonell, Miguel. 2010. *Los juicios orales en México*. Primera. México: Editorial Porrúa.
- Carranza, Elías. 2001. *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*. Siglo XXI.
- . 2009. *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: como implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.
- Carrasco Solís, Javier, y Ana Aguilar García. 2014. *Servicios Previos al Juicio. Manual de implementación*. Instituto de Justicia Procesal Penal. México.
- Cavazos Villanueva, Gabriel, Martín Carlos Sánchez Bocanegra, y Denise Tomasini-Joshi. 2009. *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la Presunción de Inocencia y la Seguridad Pública*. México.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas. 2013. *Prisión Preventiva en América Latina: Enfoques para profundizar el debate*. Chile.
- Chelimsky, Eleanor, ed. *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington, D.C: Amer Soc for Public Admin, 1985.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1997. *La supervisión de los derechos humanos en la prisión: Guía y documentos de análisis*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Coyle, Andrew. 2009. *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Segunda edición. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.
- Downes, David. 2007. «Visions of Penal Control in the Netherlands». En *Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective*, 36:93-125. Chicago: University Of Chicago Press.
- Downes, David, y Kirstine Hansen. 2006. «Welfare and punishment in comparative perspective». En *Perspectives on punishment: the contours of control*, editado por Sarah Armstrong y Lesley McAra, 133-54. Oxford, UK: Oxford University Press. <http://www.oup.co.uk>.
- Echarri Canovas, Carlos. 2011. *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*. Primera. México.
- Ferrajoli, Luigi. 1995. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. España: Trotta.
- Garland, David. 2002. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. University Of Chicago Press.
- Human Rights Watch. 2011. *Neither rights, nor security. Killings, Torture and disappearances in Mexico's war on drugs*. Estados Unidos.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2010. *Protección de Datos Personales, Compendio de lecturas y legislación*. México: Tiro Corto Editores. <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/CompendioProtecciondeDatos8.pdf>.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1998. *Manual de Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. Costa Rica.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. 2009. *Política Pública Y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública.
- La Rota, Miguel. 2010. *El Uso de la Prisión Preventiva en Nuevo León. Un estudio*

- cuantitativo. Prisión Preventiva. México: Open Society Institute.*
- Lacey, Nicola. 2008. *The Prisoners' Dilemma: Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies*. Cambridge University Press.
- Lara Klahr, Marco. 2011. *No más «pagadores». Guía de periodismo sobre presunción de inocencia y reforma del sistema de justicia penal*. Primera. México: Presunción de Inocencia en México.
- Lawyers Committee for Human Rights. 2000. *What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice*. Estados Unidos de América.
- Manzanera, Luis Rodríguez. 2005. *Criminología*. Vigésima edición. México: Editorial Porrúa.
- Martínez, Rafael Bañón i. 2003. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Ediciones Díaz de Santos.
- Pablos, Antonio Garcia. 1998. *Manual de Criminología*. Tirant lo Blanch.
- Peñaloza, Pedro José. 2007. *¿Castigo sin prevención?: la crisis del modelo de seguridad pública en México*. Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Pérez Sánchez, Margarita. 2006. *Análisis de Políticas Públicas*. España: Universidad de Granada.
- Rico, José Ma. 1987. *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*. Siglo XXI.
- Salmón, Elizabeth, y Cristina Blanco. 2012. *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
[http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/derecho\\_al\\_debido\\_proceso\\_en\\_jurisprudencia\\_de\\_corte\\_interamericana\\_ddhh.pdf](http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/derecho_al_debido_proceso_en_jurisprudencia_de_corte_interamericana_ddhh.pdf).
- Tovar, Eduardo Lozano. 2007. *Manual de política criminal y criminológica*. Porrúa.

TESIS:

- Belmares Rodríguez, Antonia. 2003. «Análisis de la prisión preventiva». Monterrey, N.L. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Bustelo Ruesta, María. «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999». Universidad

Complutense de Madrid, 2001.

Díez Reina, Irene. 2014. «Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: Especial consideración al comportamiento de la autoridad judicial.» Tarragona, España: Universitat Tòrrida i Virgili.

#### DOCUMENTOS:

Acereda, Alberto. 2007. «La Izquierda norteamericana». *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 15(julio): 145-62.

Appleton, Catherine, y Bent Grøver. 2007. «The Pros and Cons of Life Without Parole». *British Journal of Criminology* 47 (4): 597-615. doi:10.1093/bjc/azm001.

Arroyo Zapatero, Luis. 2013. «La pena de muerte como trato cruel, inhumano y degradante». *Revista Brasileña de Ciencias Criminológicas* 100 (enero-febrero 2013).

Azaola, Elena. 1997. «Mujeres sentenciadas por homicidio en la Ciudad de México». *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*, n.º 51: 93-102.

———. 2013. «Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, presentación de la Dra. Elena Azaola». <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/pdf/ElenaAzaola.pdf>.

Ballart, Xavier. 1993. «Evaluación de políticas (Marco conceptual y organización institucional)». *Revista de Estudios Políticos* 80: 199-224.

Beckett, Katherine A., y Theodore Sasson. 2003. *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*. 2nd ed. SAGE Publications, Inc.

Beckett, y Western. s. f. «Governing Social Marginality. Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy». *Punishment & Society The International Journal of Penology* 3 (1): 43-59. doi:10.1177/14624740122228249.

Beiras, Iñaki Rivera. 2005. *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Anthropos Editorial.

Brodeur, Jean-Paul. 2007. «Comparative Penology in Perspective». En *Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective*, 36:49-91. Chicago: University Of Chicago Press.

- Carranza, Elías. 2012. «Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?» *Anuario de Derechos Humanos* 0 (8). doi:10.5354/0718-2058.2012.20551.
- Cavadino, Michael, y James Dignan. 2005. *Penal Systems: A Comparative Approach*. SAGE.
- . 2006. «Penal policy and political economy». *Criminology and Criminal Justice* 6 (4): 435-56. doi:10.1177/17488958060668581.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y Cámara de Diputados. 2011. «Arraigo judicial: Datos generales, contexto y temas de debate. Carpeta de indicadores y tendencias sociales numero 13».
- Cid Moliné, José. 2007. «¿Es la prisión criminógena? Un análisis comparativo de reincidencia entre la pena de prisión y la suspensión de la pena». *Revista de Derecho Penal y Criminología* 2 (19): 427-56.
- Clark, John, y James Austin. 1997. «Three strikes and you are out. A review of state legislation». US Department of Justice.
- «Committee of Ministers - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners (Adopted by the Committee of Ministers on 9 October 2003 at the 855th meeting of the Ministers' Deputies)». 2014. Accedido diciembre 9. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=75267&Site=CM>.
- Committee of Ministers of the Council of Europe. 1976. *Resolution (76)2 of the Committee of Ministers from the Council of Europe*. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>.
- . 1992. *Recommendation no. R (92) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the European Rules on Community Sanctions and Measures*.
- . 2003. *Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long term prisoners*.
- . 2006. *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>.
- «Con la educación temprana todos ganamos». 2005. Observatorio Ciudadano de

- Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia, UNICEF. 1.
- Consejo de Europa. 2014a. *Council of Europe, Annual Penal Statistics, Space I, Survey 2012*.
- . 2014b. *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE II, Survey 2013, Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2013*. Vol. PC-CP (2014) 12.
- Cook, Philip, Donna Slawson, y Lori Gries. 1993. «The Costs of Processing Murder Cases in North Carolina». Duke University.
- Coyle, Andrew. 2012. «Prisiones y prisioneros: una revisión desde los estándares internacionales de derechos humanos». *Anuario de Derechos Humanos* 0 (8). doi:10.5354/0718-2058.2012.20550.
- Cullen, Francis, Cheryl Jonson, y Daniel Nagin. 2011. «Prisons Do not reduce recidivism: The High Cost of ignoring Science». *The Prison Journal Supplement* 91 (3): 48-65. doi:10.1177/0032885511415224.
- Death Penalty Information Center. 2009. «Smart on Crime: Reconsidering the Death Penalty in a Time of Economic Crisis».
- «Detención incomunicada». 2015. Accedido noviembre 10. <http://amnistia.org.mx/nuevo/2011/09/01/personas-en-riesgo-de-prision-en-mexico-tras-publicaciones-en-twitter-y-facebook/>.
- «Diaz-Aranda, Enrique - Problemas fundamentales de Política Criminal (Mx-Unam-2002-104pp)». 2012. *issuu.com*. Accedido junio 11. <http://issuu.com/sarckastiko/docs/diaz-aranda--enrique---problemas-fundamentales-de->.
- Dieter, Richard. 1996. «Killing for Votes: The Dangers of Politicizing the Death Penalty Process | Death Penalty Information Center». Death Penalty Information Center.
- . 1998. «The Death Penalty in Black and White: Who Lives, Who Dies, Who Decides.» Death Penalty Information Center.
- . 1999. «International Perspective on the Death Penalty: A Costly Isolation for the U.S.» Death Penalty Information Center.
- . 2004. «Innocence and the Crisis in the American Death Penalty». Death Penalty Information Center.

- . 2012. «The 2% Death Penalty: How a Minority of Counties Produce Most Death Cases At Enormous Costs to All». Death Penalty Information Center.
- Diez Ripollés, José Luis. 2011. «La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 13 (12): 36.
- Dijk, Jan Van. 2010. «Quantitative criminology: Crime and criminal justice statistics across nations». En *Handbook of International Criminology, Methods and Theories*, Oxford. Vol. 1.
- Ditton, Paula, y Doris Wilson. 1999. «Truth in sentencing in State Prisons». US Department of Justice.
- Dixon, Bill. 2012. «Exclusive societies: Towards a critical criminology of post-apartheid South Africa». *Routledge* 32 (2): 205-27. doi:10.1080/21528586.2001.10419043.
- «Ejecución de menores: Pena de Muerte: Amnistía Internacional España - Derechos Humanos». 2015. Accedido marzo 11. <https://www.es.amnesty.org/temas/pena-de-muerte/ejecucion-de-menores/>.
- Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal, Morelos y Estado de México. 2002 Entrevistado por Marcelo Bergman, Elena Azaola, y Ana Laura Magaloni Kerpel. <http://hdl.handle.net/10089/16195>.
- Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México. 2005 Entrevistado por Marcelo Bergman, Elena Azaola, y Ana Laura Magaloni Kerpel. <http://hdl.handle.net/10089/16085>.
- . 2009 Entrevistado por Marcelo Bergman, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni Kerpel, y Layda Negrete. <http://hdl.handle.net/10089/16085>.
- Escobar Gil, Rodrigo. 2011. «Medidas Sustitutivas a la pena de Privación de la Libertad». *Derecho y Humanidades* 18: 41-50.
- Espinosa Torres, María del Pilar. 2012. «La Cadena Perpetua. Una pena sin sentido. La prisión vitalicia en Veracruz». *Letras Jurídicas* 26 (diciembre).
- «Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario». 2009. <http://www.glin.gov/view.action?search=&searchDetails.queryType=BOOLEAN&searchDetails.queryString=pubno%3A%22Tomo+DCLXXI+%09No.+19%22&searchDetails.showSummary=true&searchDetails.searchAll=true&glinID=22>

2269&summaryLang=es&fromSearch=true.

- European Committee on Crime Problems. s. f. *Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*. 1999. Vol. cdpc plenary/docs 1999/18F, Add I-Rec CP Surpeuplement.
- Farrington, David, Patrick Langan, y Michael Tonry. 2004. «Cross National Studies in Crime and Justice». US Department of Justice.
- Feinstein, Osvaldo. 2007. «Evaluación pragmática de políticas públicas». *Revista de Economía ICE Evaluación de Políticas Públicas* (836): 19-31.
- Fundación Paz Ciudadana. 2011. «Medidas alternativas en España, Estados Unidos, Inglaterra, Brasil y Francia».
- García Ramírez Sergio. 2006. «Panorama del debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana». Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- González Rodríguez, José de Jesús. 2009. «Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado». Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Greenberg, David F. 2001. «Novus Ordo Saeclorum? A Commentary on Downes, and on Beckett and Western». *Punishment & Society* 3 (1): 81-93. doi:10.1177/14624740122228267.
- «Highest to Lowest - Female prisoners (percentage of prison population) | International Centre for Prison Studies». 2015. Accedido julio 1. [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/female-prisoners?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/female-prisoners?field_region_taxonomy_tid=All).
- «Innocence and the Crisis in the American Death Penalty | Death Penalty Information Center». 2014. Accedido marzo 12. <http://www.deathpenaltyinfo.org/innocence-and-crisis-american-death-penalty#cg01>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011a. «Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2010». 364.3021. Cuadernos de Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- . 2011b. «Perspectiva Estadística México». <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspecti>

- va-mex.pdf.
- . 2012. «Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011». 364.3021. Cuadernos de Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- . 2014. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2013)*. México.
- International Centre for Prison Studies. 2014b. «World Prison Brief (México)». Accedido agosto 21. <http://www.prisonstudies.org/country/mexico>.
- International Committee of the Red Cross. 2013. *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons*. Ginebra.
- International Law Commission. 1991. *Summary record of the 2210th meeting*. Vol. A/CN.4/SR.2210. [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_sr2210.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_sr2210.pdf).
- Jager, Christian. 2000. «La pena de muerte en el sistema de los fines de la pena». En . Jensen, Eric L., Sarah Browning, y Courtney Waid. 2010. «Life Imprisonment as a Penal Policy». *Revista Internacional de Estudios Vascos* 55 (1): 115-36.
- «Judiciales en materia penal.Consulta interactiva de datos». 2014. INEGI. Accedido julio 8. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=11017&c=15274&s=est&cl=4#>.
- Labardini, Rodrigo. 2008. «Contexto Internacional de la Prisión Vitalicia». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* III (8): 307-59.
- Lappi-Seppala, Tapio. 2011. «Explaining imprisonment in Europe». *European Journal of Criminology*, n.º 8(julio): 303-28. doi:10.1177/1477370811411459.
- Levy, Rizkalla, y Zaberma. 1997. «Effects of Long-Term Imprisonment and Programmes for Long-Term Inmates», 47. doi:NCJ 089945.
- Llamas Palomar, Mercedes. 2012. «La compleja realidad del sistema penitenciario nacional». *Iter Criminis Revista de Ciencias Penales* 7 (Quinta época).
- Meléndez, Florentín. 2013. «El Debido Proceso en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos». Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- «Microsoft Word2013\_Boletín\_Estadístico\_Anual\_nuevo.doc -

- Bol\_Estad\_Anual\_2013.pdf». 2015a. Accedido junio 3. [https://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/datosEstadisticos/Boletines\\_Anuales/doc/Bol\\_Estad\\_Anual\\_2013.pdf](https://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/datosEstadisticos/Boletines_Anuales/doc/Bol_Estad_Anual_2013.pdf).
- . 2015b. Accedido junio 3. [https://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/datosEstadisticos/Boletines\\_Anuales/doc/Bol\\_Estad\\_Anual\\_2013.pdf](https://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/datosEstadisticos/Boletines_Anuales/doc/Bol_Estad_Anual_2013.pdf).
- Nagin, Daniel. 2012. *Deterrence and the Death Penalty*. Washington: The National Academies Press. [http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=13363](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13363).
- Nelken, David. 2009. «Comparative Criminal Justice, Beyond Ethnocentrism and Relativism». *European Journal of Criminology* 6 (4): 291-311. doi:10.1177/1477370809104684.
- Olson, Alexandra. 2010. «In Mexico justice means, catch and release». *NBC News.com*, julio 27. [http://www.nbcnews.com/id/38432505/ns/world\\_news-americas/t/mexico-justice-means-catch-release/#.VGyHixZCj-Y](http://www.nbcnews.com/id/38432505/ns/world_news-americas/t/mexico-justice-means-catch-release/#.VGyHixZCj-Y).
- Open Society. 2008. *Justice Initiatives. Pretrial Detention*. Open Society Foundations.
- . 2014. *Presumption of guilt. The Global overuse of pretrial detention*. Nueva York: Open Society Foundations. <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/presumption-guilt-09032014.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas. 8-20 de agosto. *Short-Term Imprisonment*.
- . 1994a. «Human Rights and Pre-Trial Detention, A Handbook of International Standards relating to Pretrial Detention. Professional Training Series No.3». [http://www.ohchr.org/documents/publications/training3\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/training3_en.pdf).
- . 1994b. «Life imprisonment». ST/CSDHA/24. Viena: United Nations Office at Vienna Crime Prevention and Criminal Justice Branch.
- . 2004. *Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación de derechos humanos para funcionarios de prisiones*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 2006a. *Custodial and non Custodial Measures. Alternatives to Incarceration. Criminal Justice Assessment Toolkit*. Naciones Unidas.
- . 2006b. «Personas Privadas de Libertad. Jurisprudencia y Doctrina».
- . 2007. «Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Forty Fourth

- session Geneve, General Comment no. 10 Children's rights in juvenile justice.»
- . 2008. «Moratoria del uso de la pena de muerte A/63/293».
- . s. f. «Folleto Informativo No.26, El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria».
- . s. f. «The Eighth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (2001 - 2002)». Naciones Unidas.
- . s. f. «The Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 2003-2004». Naciones Unidas.
- . s. f. «The Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (1998 - 2000)». Naciones Unidas.
- . s. f. «The Sixth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (1995 - 1997)». Naciones Unidas.
- . s. f. «The Tenth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 2005-2006». Naciones Unidas.
- , European Institute for Crime Prevention and Control. s. f. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014*. 5ta edición. 80. Finlandia: Academic Book Store.
- Organización de los Estados Americanos. 2009. «OEA - Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo». Text. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (casos y soluciones amistosas)*. agosto 1. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/amistosas.asp>.
- Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. 2011. «Cuaderno de Estadística Penitenciaria Federal». [http://portal.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/xxviii-sesion/13.2.CNSP\\_2010-Informe\\_CNSSP\\_GGL.pdf](http://portal.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/xxviii-sesion/13.2.CNSP_2010-Informe_CNSSP_GGL.pdf).
- Parlamento Europeo. s. f. *La situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones*. Vol. A6-0404/2005.
- Pásara, Luis. 2014. *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en Materia Penal*. México. Accedido diciembre 12. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1951/pl1951.htm>.
- «Population Reference Bureau». 2014. *Cuadro de datos de la población mundial 2010*. Accedido agosto 29. <http://www.prb.org/>.

- Pratt, John. 2001. «Beyond 'Gulags Western Style'? A Reconsideration of Nils Christie's Crime Control as Industry». *Theoretical Criminology* 5 (3): 283-314. doi:10.1177/1362480601005003001.
- . 2008a. «Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess Part I: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism». *British Journal Criminology* 48: 119-37. doi:10.1093/bjc/azm072.
- . 2008b. «Scandinavian Exceptionalism in an era of penal excess. Part II: Does Scandinavian Exceptionalism have a future?» *British Journal Criminology* 48: 275-92. doi:10.1093/bjc/azm073.
- Quaker Council for European Affairs. 2010. «Investigating Alternatives to Imprisonment».
- Quaker United Nations Office. 2007. «Pretrial Detention of Women and its impact on their children». [http://www.quno.org/sites/default/files/resources/ENGLISH\\_Pre-trial%20detention%20of%20women%20and%20its%20impacts%20on%20children.pdf](http://www.quno.org/sites/default/files/resources/ENGLISH_Pre-trial%20detention%20of%20women%20and%20its%20impacts%20on%20children.pdf).
- «Resultados de la Encuesta a la población en Reclusión en el Distrito Federal y Estado de México». 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Jurídicos. <http://hdl.handle.net/10089/16085>.
- Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social. 2012 Entrevistado por Elena Azaola, Catalina Pérez Correa, y Marcelo Bergman. [https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta\\_internos\\_ceferes\\_o\\_2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_ceferes_o_2012.pdf).
- Ripollés, José Luis Díez. 2008. «La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI.: The Iberoamerican legislative criminal policy in the XXI century.» *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, n.º 5: 7-37.
- Roberts, Lynne, Caroline Spiranovic, y David Indermaur. 2012. «A country not divided: A comparison of public punitiveness and confidence in sentencing across Australia». *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 44 (3): 370-86. doi:10.1177/0004865811419059.

- Rousset Siri, Andrés Javier. 2011. «El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Revista Internacional de Derechos Humanos* 1 (1): 59-79.
- Sarre, Miguel. 2013. «Exhibición en medios de comunicación de víctimas del delito y de personas detenidas y/o bajo la responsabilidad del Ministerio Público en México.» Fundar, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Distrito Federal, Instituto de Justicia Procesal Penal, Clínica de Interés Público del CIDE.
- Schonteich, Martin. 2011. *Pretrial detention and torture. Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk*. Primera. Prisión Preventiva. Nueva York: Open Society Foundations.
- Schonteich, Martin, y Denise Tomasini-Joshi. 2010. *Programa de Medidas Cautelares. Experiencias para equilibrar presunción de inocencia y seguridad ciudadana*. Primera. Prisión Preventiva. México: Open Society Foundations. <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/images/programas%20medidas%20cautelares.pdf>.
- Sistemas Sobrecargados. Leyes de Drogas y cárceles en América Latina*. 2010. Washington, Estados Unidos de América: Washington Office on Latin America.
- Smith, David J. 1999. «Less crime without more punishment». *Edinburgh law review*, The Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime, 3 (enero): 294-316.
- Solís, Leslie, Néstor de Buen, y Sandra Ley. 2012. *La Cárcel en México: ¿para qué?* México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA\\_INDX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf).
- Stamatel, Janet. s. f. «An Overview of Publicly Available Quantitative Cross-National Crime Data». En . Michigan USA.
- Subramanian, Ram, y Alison Shames. 2013. «Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States». Vera Institute of Justice.
- Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal. 2008. «Estrategia Penitenciaria 2008-2012».
- Sumalla, Tamarit, y Josep M. Maria. 2007. «Política criminal con bases empíricas en España». <http://repositori.udl.cat/handle/10459.1/10962>.

- Tamarit Sumalla, Josep M. 2007. «Sistema de Sanciones y Política Criminal, Un estudio de Derecho Comparado Europeo». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 09-06: 06:1-06:40.
- Tapio, Lappi-Seppala. 2007. «Penal Policy in Scandinavia». En *Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective*, 36:217-95. Chicago: University Of Chicago Press.
- . 2009. «Sanctions- Imprisonment and Penal Policy in Finland». *Scandinavian studies in law* 54.
- Tárraga, María Dolores Serrano. 2012. «La prisión perpetua revisable». *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 25: 167-87.
- Tonry, Michael. 1999. «Why are the U.S. Incarceration Rates So High?» *Crime and Delinquency*, octubre. doi:10.1177/0011128799045004001.
- . 2001. «Symbol, Substance, and Severity in Western Penal Policies». *Punishment & Society* 3 (4): 517-36. doi:10.1177/14624740122228401.
- . 2007. «Determinants of Penal Policy». En *Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective*, 36:1-48. Chicago: University Of Chicago Press.
- UNODC. 2011. *Strengthening Mutual Trust in the European judicial area – a Green Paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention*.
- . 2013. *Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano*. Vol. Opinión Técnica Consultiva ex officio No. 006/2013.
- . 2014. «Crime and criminal justice statistics». Accedido septiembre 26. <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html>.
- Van Zyl Smit, Dirk. 2006. «Life imprisonment: Recent issues in national and international law». *PRISONS* 29 (5): 1-14. doi:10.1016/j.ijlp.2006.01.002.
- . 2010. «Outlawing Irreducible Life Sentences: Europe on the Brink?» *Federal Sentencing Reporter* 23 (1): 39-48.
- . s. f. «Long-term imprisonment at home and abroad».
- Walmsley, Roy. 2011. «Prison population size: Problems and Solutions». En . Moscú.
- . 2014a. «World Pre-Trial/Remand Imprisonment List». International Centre for Prison Studies. [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org).

- . 2014b. «World Prison Population List». International Centre for Prison Studies.
- Wexler, Harry, Arthur Lurigio, y Pamela Rodriguez. 2012. «Reforming the Criminal Justice in the United States: Issues and Recommendations». *The Prison Journal Supplement* 91 (3): 1S-11S. doi:10.1177/0032885511415205.
- Zepeda Lecuona, Guillermo. 2009. *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*. Prisión Preventiva. México: Open Society Institute.
- . 2013. «Catástrofe penitenciaria en México y reforma penal». *Letras libres*, marzo. <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/catastrofe-penitenciaria-en-mexico-y-reforma-penal?page=full>.

#### INFORMES:

- Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, A.C., Campaña Nacional Contra la desaparición Forzada, y Comité Cerezo México. s. f. «Defender los derechos humanos en México: La represión política, una práctica generalizada - Informe junio de 2014 a mayo de 2015». México.
- Amnistía Internacional. 1998. *Juicio Justo*. Madrid, España: Amnesty International Publications.
- . 2006. «Normas Internacionales sobre la pena de muerte». Amnesty International Publications.
- . 2007. «Injusticia e impunidad: deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano». AMR 41/001/2007. España.
- . 2008. «La Pena de Muerte el Castigo Máximo».
- . 2013a. *Condenas a muerte y ejecuciones 2012*. 1.<sup>a</sup>ed. Londres, Reino Unido: Amnesty International Publications.
- . 2013b. *Informe 2013. El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*. Madrid, España: Amnesty International Publications.
- . 2013c. *Aplicación de la pena de muerte en 2012*. ACT 50/001/2013. Londres, Reino Unido: Amnesty International Publications.
- . 2014a. *Fuera de Control. Tortura y otros Malos Tratos en México*. España.
- . 2014b. «Los retos de México en materia de Derechos Humanos. Memorándum

- de Amnistía Internacional para el presidente Enrique Peña Nieto». MR/41/004/2014. Londres, Reino Unido.
- Asociación por los Derechos Civiles. 2012. «Uso abusivo de la prisión preventiva en las Américas. Informe presentado en el 146° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe sobre el uso abusivo de la prision preventiva en las americanas.docx.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_el_uso_abusivo_de_la_prision_preventiva_en_las_americanas.docx.pdf).
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. 2012. «Discriminados y Encarcelados: Detenciones y condenas a personas indígenas inocentes en México. Informe presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas en el marco de los informes 16 y 17 del Estado mexicano sobre la implementación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial». México.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2011a. «Informe que presenta la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con Motivo de la Visita del Relator sobre Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La figura del Arraigo y la Situación de las Personas Privadas de Libertad». México D.F.
- . 2011b. «Comunicación dirigida al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria Organización de Las Naciones Unidas sobre la figura del arraigo».
- . s. f. «Recomendación 3/2012 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del D.F.» [http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco\\_1203.pdf](http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1203.pdf).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*.
- . 2013a. «147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación General de Derechos Humanos en México».
- . 2013b. *Informe no. 46/13 Petición 659-07. Ángel Concepción Pérez Gutiérrez y Francisco Pérez Vásquez*.
- . 2013c. *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Organización de los Estados

Americanos.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2004. «Informe especial de la CNDH sobre la situación de los DD.HH. en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales». México D.F.
- . 2009a. «Informe 3/2009 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los Centros Federales de Readaptación Social».
- . 2009b. «Recomendación General 16 Sobre el Plazo para Resolver una Averiguación Previa». México.
- . 2009c. «Recomendación General No. 9 sobre la situación de los DD.HH. de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana». México D.F.
- . 2010. «Recomendación General Número 18 sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana».
- [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC\\_Gral\\_018.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC_Gral_018.pdf).
- . 2012. «Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012».
- [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP\\_2012.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP_2012.pdf).
- . 2013. «Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana».
- . 2014. «Informe 1/2014 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre Lugares de Detención e Internamiento que dependen del Gobierno del Estado de Chiapas».
- . 2015a. «Informe Especial de la CNDH sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana». México D.F.
- . 2015b. «Informe especial sobre los Centros de Tratamiento Interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana». México D.F.
- . 2016. «Racionalización de la pena de prisión.» México D.F.
- . 2014. «CNDH | DNSP 2011». Consultado julio 1.

[http://dnsp.cndh.org.mx/p\\_diagNacional\\_Resumen.asp](http://dnsp.cndh.org.mx/p_diagNacional_Resumen.asp).

Consejo de Europa. s. f. «Recomendación No. R (89) 12, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa». 13 de octubre de 1989.

Consejo de la Unión Europea. 2004. «Joint report by the Commission and the Council on social inclusion». 7101/04. Bruselas: Consejo de la Unión Europea. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf).

———. 2013. *Promoting alternatives to imprisonment*. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19766&lang=en>.

Organización de las Naciones Unidas. 1982. *Observación General No. 8, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales*. Vol. HRI/GEN/1/Rev.7 at 147. <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom8.html>.

———. 1984. *Aplicación de las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte*. Vol. 1984/64 del Consejo Económico y Social.

———. 1985. *Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura*. Vol. Resoluciones 40/32 y 40/146.

———. 1990a. *Informe del Comité de Derechos Humanos del Cuadragésimo quinto periodo de sesiones*. Vol. Suplemento no. 40 A/45/40.

———. 1996a. *Serie revisada de principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven de conformidad con la decisión 1995/117 de la Subcomisión*.

———. 1996b. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Nigeria*.

———. 1997. *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Sudán*.

———. 1998. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Jamahiriya Árabe Lidia*.

———. 2000. *UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Argentina*. Vol. CCPR/CO/70/ARG. <http://www.refworld.org/docid/3b39f0977.html>.

———. 2001a. «Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: República

- Popular Democrática de Corea ONU/CCPR/CO72/PRK».
- . 2001b. *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Guatemala*.
- . 2005a. *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Kenya*.
- . 2005b. «Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos ONU CCPR/CO/84/YEM». Organización de las Naciones Unidas.
- . 2010b. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak*. Vol. A/HRC/13/39/Add.1.
- . 2010c. «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes». CAT/OP/MEX/1.
- . 2010d. «Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes».
- . 2010e. *Report of the Special Rapporteur on independence of judges and lawyers, Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva*. Vol. A/HRC/14/26/Add.1. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/145/09/PDF/G1014509.pdf?OpenElement>.
- . 2011a. *Beyond Transition, Towards Inclusive Societies*. Bratislava. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Beyond%20Transition-%20Towards%20Inclusive%20Societies.pdf>.
- . 2011b. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Vol. A/HRC/17/30/Add.3. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/129/36/PDF/G1112936.pdf?OpenElement>.
- . 2012a. *Opiniones adoptadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 61º período de sesiones, 29 de agosto a 2 de septiembre de 2011*. Vol. 36/2011 México.
- . 2012b. *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Vol. CERD/C/MEX/CO/16-17.
- . 2012c. *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 62 período de sesiones (16 a 22 de noviembre de 2011)*.

- . 2012d. *La cuestión de la pena capital. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General.*
- . 2012e. *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 64 periodo de sesiones (27 a 31 de agosto de 2012).*
- . 2013a. «Status of the International Covenant on Civil and Political Rights». United Nations. [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtmsg\\_no=iv-4&chapter=4&lang=en#top](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtmsg_no=iv-4&chapter=4&lang=en#top).
- . 2013b. *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 67 periodo de sesiones (26 a 30 de agosto de 2013).* Vol. A/HRC/WGAD/2013/21.
- . 2013c. *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos\*.* Vol. A/HRC/WG.6/17/MEX/1.
- . 2014a. *Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 70 periodo de sesiones (25 a 29 de agosto de 2014).* Vol. A/HRC/WGAD/2014/23.
- . 2014b. *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez.* Vol. A/HRC/28/68/Add.3.
- . s. f. *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993.*
- . 2015. «Examen Periódico Universal (EPU): México acepta 166 de las 176 recomendaciones emitidas por Naciones Unidas - ProtectionlineProtectionline». Accedido noviembre 3. <http://protectionline.org/es/2014/03/27/mexico-acepta-166-de-las-176-recomendaciones-emitidas-por-naciones-unidas/>.
- . s. f. *Informe del Relator especial sobre la Cuestión de la tortura.*
- . s. f. *Official Records of the General Assembly, Fortyfifth sessions supplement no. 40.* Vol. a/45/40/vol I, pf 333.
- . s. f. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez.* Vol. A/HRC/16/52/Add.1. <http://daccess-dds->

- ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/114/90/PDF/G1111490.pdf?OpenElement.
- . s. f. *Resolución 2003/67 de la Comisión de Derechos Humanos*. Vol. E/2003/23, II, A.
- . s. f. «Status of the Convention on the Rights of the Child». [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en).
- . s. f. *Visitas Íntimas para las personas privadas de libertad en Panamá. Opinión Técnica Consultiva*. Vol. 003/2013.
- Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy*. 2009. Vol. A/HRC/11/41/Add.1. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/132/91/PDF/G0913291.pdf?OpenElement>.

#### SENTENCIAS:

- Comisión Europea de Derechos Humanos. 1977. *Haase v. Federal Republic of Germany*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. «Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores (Caso 12.449) contra los Estados Unidos Mexicanos». 12.499. Washington, Estados Unidos de América.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. *Fermín Ramírez Vs. Guatemala*.
- . 2006. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*.
- . 2009. «Barreto Leiva VS Venezuela». [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_206\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_ing.pdf).
- . s. f. *Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párrafo 194*.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 1993. *Poitrimol v. Francia*.
- . 1997. *Worm v. Austria*. Vol. 83/1996/702/894.

#### ORDENAMIENTOS JURÍDICOS:

- Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 1990. *Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal*.

- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL: 10 DE ENERO DE 2014.* s. f.
- Código Federal de Procedimientos Penales de los Estados Unidos Mexicanos.* s. f.
- Código Penal Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931 Última reforma publicada DOF 3 de junio de 2014.* s. f.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 1917.
- Corte Penal Internacional. 2002. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.* Vol. A/CONF.183/9.
- «Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre». 2007.
- «Declaración Universal de los Derechos Humanos». 1948.
- Diario Oficial de la Federación. 1991. *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.*
- . 2006a. *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.*
- . 2006b. *Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social.*
- . 2006c. *Manual de Tratamiento de los internos en Centros Federales de Readaptación Social.*
- . 2006d. *Manual de Visita de los Centros Federales de Readaptación Social.*
- Dictamen del Comité de Derechos Humanos, Comunicación no. 1110/2002.* 2004.
- Dirección Ejecutiva de Planeación, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. s. f. *Manual de Procedimientos de primera instancia y juzgados de paz en materia penal.*
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.* 2004.
- «Manual\_Estrategia\_Penitenciaria\_MX.pdf». 2012. Accedido julio 16. [http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual\\_Estrategia\\_Penitenciaria\\_MX.pdf](http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual_Estrategia_Penitenciaria_MX.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas. 1955. *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos,* 1977. Res 663C (XXIV), 2076 (LXII). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1903>.
- . 1966. «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos».
- . 1950. «Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».

- . 1990b. *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio)*. Vol. 45/110.
- . 1991. «Eighth United Nations Congress on the Prevention on Crime and the Treatment of Offenders». A/CONF.144/28/Rev.1. Nueva York.
- . 1992. *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.
- . 1996c. «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos».
- . 2010a. *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento*. Serie de Manuales de Justicia Penal. Viena.
- Organización de los Estados Americanos. 1969. «Convención Americana sobre Derechos Humanos».
- Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, y Comisión Europea. 2007. «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».
- Poder Ejecutivo del Estado de México. 1992. *Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado*.
- Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. 1999. *Reglamento Interior del Centro de Readaptación Social «Lic. David Franco Rodríguez»*.
- Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. 1998. *Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social y de los Centros Preventivos de Reclusión del Estado de Nuevo León*.
- Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. 1993. *Reglamento del Centro de Readaptación Social del Estado*.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 2013. *Protocolo para la Presentación ante los medios de comunicación de personas puestas a disposición del Ministerio Público*.
- «Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal». 2012. Accedido julio 12. <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/882.htm>.
- «Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social». 2012. Accedido julio 12. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n274.pdf>.
- Secretaría de Gobernación. 1994. *Manual de Seguridad de los Centros Federales de Readaptación Social*.

Secretaría de Gobernación, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, y Comisión Nacional de Seguridad. 2015. «Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional».

Semanario Judicial de la Federación. 1994. *Tesis Penal Aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, Tesis: I. 4o.*

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. *Gaceta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Vol. Tomo XXV. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=173009&Clase=DetalleTesisBL>.

#### CORREOS ELECTRÓNICOS:

atencion.usuarios@inegi.org.mx. 2014. «Sobre su solicitud de información al INEGI», diciembre 15.

evelyn.vargas@cide.edu. 2014. «Ampliación de información», diciembre 4.

#### PÁGINAS WEB:

«California Commission on the Fair Administration of Justice». 2014. Accedido marzo 10. <http://www.ccfaj.org/rr-dp-official.html>.

«Death Penalty Worldwide». 2015. Accedido marzo 17. <http://www.deathpenaltyworldwide.org/index.cfm>.

*Deterrence and the Death Penalty*. 2014. Accedido febrero 17. [http://www.nap.edu/catalog.php?record\\_id=13363](http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=13363).

«Execution of Juveniles in the U.S. and other Countries | Death Penalty Information Center». 2015. Accedido marzo 11. <http://www.deathpenaltyinfo.org/execution-juveniles-us-and-other-countries#execsus>.

González Macías, P., J. Herrera Izaguirre, L. Lope Díaz, M. García Govea, y T. Gaona Tovar. 2011. «Comentarios sobre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio: camino a los juicios orales». diciembre. <http://www.eumed.net/rev/cccss/16/midgt.html>.

«Inconstitucional mantener a detenidos en MP más de 48 horas | 20150326». 2015. Accedido noviembre 6.

- <http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/inconstitucional-mantener-a-detenidos-en-mp-mas-de-48-horas/20150326/nota/2692061.aspx>.
- «International Centre for Prison Studies». 2014a. Accedido mayo 5. <http://www.prisonstudies.org/>.
- «Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México». 2014. Accedido julio 2. <http://www.cndh.org.mx/node/913934>.
- «MÉXICO: Mujer indígena mexicana acusada injustamente del secuestro de varios agentes | Amnistía Internacional Argentina». 2015. Accedido noviembre 9. <http://www.amnistia.org.ar/actua/firma-acciones/mujer-indigena-mexico>.
- «Mexico: Six months of frustration and failure in search for missing Ayotzinapa students | Amnesty International». 2015. Accedido marzo 26. <https://www.amnesty.org/en/articles/news/2015/03/mexico-six-months-of-failure-in-search-for-missing-ayotzinapa-students/>.
- «Orden Jurídico Nacional». 2015. Accedido marzo 24. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/index.php>.
- «Preocupa a la ONU discriminación de indígenas en México :: El Informador». 2015. Accedido noviembre 9. <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/357317/6/preocupa-a-la-onu-discriminacion-de-indigenas-en-mexico.htm>.
- «¿Qué se entiende por tortura y malos tratos?» 2015. Accedido diciembre 9. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/69tjvk.htm>.
- «University of Minnesota Human Rights Library». 2015. Accedido abril 8. <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/C/100-esp.html>.
- «WHO | Life expectancy». 2014. Accedido septiembre 18. [http://www.who.int/gho/mortality\\_burden\\_disease/life\\_tables/situation\\_trends/en/](http://www.who.int/gho/mortality_burden_disease/life_tables/situation_trends/en/).

## ANEXOS:

### Anexo 1

#### Argumentos contra la pena de muerte

1. La pena de muerte disminuye el crimen. Este argumento es el más utilizado y se basa en la creencia de que la pena es una forma de prevención ya que las personas ven lo que les sucede a otros y por eso dejan de cometer algún delito, lo anterior presupone que los delincuentes actúan por elección racional, situación ya muy discutida y negada por los estudios criminológicos.

Contrariamente no existe algún documento que compruebe con datos numéricos que las variables de pena de muerte y disminución del crimen se encuentren relacionados y que la primera influya en el comportamiento de la segunda, lo que sí se ha comprobado es que la violencia produce violencia.

En EE.UU. los estados que tienen pena capital, en 2004, su índice de asesinatos era de 5,71 por cada 100 mil habitantes, por su parte los estados que prohíben la pena de muerte, su índice en el mismo año era de 4,02<sup>679</sup>. Evidentemente existen muchos otros factores de riesgo que influyen en el aumento o disminución de los asesinatos en cada lugar, sin embargo la existencia de medidas extremas como sanciones por parte del estado fomenta la violencia. En Nueva York desde 1903 hasta 1963 se comprobó que después de cada ejecución aumentaban mensualmente en dos los homicidios<sup>680</sup>.

Al establece que la pena de muerte fomenta el uso de la fuerza y permite que continúe el ciclo de violencia<sup>681</sup>. El estado inicia de nuevo el ciclo de la violencia al ejecutar a alguien, poco se piensa en las repercusiones directas que éstas acciones pueden tener en los familiares del ejecutado.

2. Es más barato matar a alguien a que el gobierno con los impuestos de los ciudadanos los esté manteniendo toda la vida. En páginas anteriores ya se expuso que la pena de

---

<sup>679</sup> Amnistía Internacional, «La Pena de Muerte el Castigo Máximo», 4.

<sup>680</sup> Jager, «La pena de muerte en el sistema de los fines de la pena», 77.

<sup>681</sup> Amnistía Internacional, «La Pena de Muerte el Castigo Máximo», 5.

muerte resulta más costosa económicamente, incluso comparada con una pena de 40 años de prisión.

3. Se previenen futuros crímenes porque esa persona ya no podrá delinquir. Este argumento no toma en cuenta los numerosos errores judiciales que existen hasta en los países más desarrollados. En EUA tan sólo en 1971 hubo 85 personas condenadas a pena de muerte, absueltas<sup>682</sup>.

4. Previene que los delincuentes puedan influir negativamente sobre otras personas. Las prisiones de máxima seguridad y en específico los corredores de la muerte, prácticamente aíslan a los internos del mundo exterior. La arquitectura y la tecnología permiten mantener a una persona completamente aislada de la sociedad por lo que su contacto con cualquier tipo de personas es prácticamente imposible.

Por otro lado y al margen de las diversas opiniones sobre la pena capital, ésta ha sido utilizada como medida populista empleada por algunos políticos para demostrar su mano dura con la delincuencia o para silenciar a los disidentes<sup>683</sup>.

---

<sup>682</sup> Ver caso Bloodsworth, acusado de violación y cercana de la fecha de su ejecución, gracias al ADN en 1993, se demostró su inocencia.

<sup>683</sup> Amnistía Internacional, *Condenas a muerte y ejecuciones 2012*, 4.

## Anexo 2



Órgano Administrativo Desconcentrado  
Prevención y Readaptación Social



### UNIDAD DE ENLACE

México, Distrito Federal a 19 de diciembre de 2014.

Número de folio de la solicitud: 3670000037514

#### Unidad Administrativa que proporciona la información:

- Coordinación General de Prevención y Readaptación Social.

#### Nombre y cargo del servidor público responsable de proporcionar la información:

- Coordinador General de Prevención y Readaptación Social (los datos de servidores públicos responsables de proporcionar la información, se encuentran clasificados como reservados de conformidad a lo dispuesto por la resolución de fecha 26 de agosto de 2008, así como la resolución de fecha 23 de septiembre de 2010 del Comité de Información de la extinta Secretaría de Seguridad Pública hoy parte de la Secretaría de Gobernación publicadas en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la dependencia antes citada, en correlación con el artículo 8° Transitorio de la reforma de fecha 02 de enero de 2013 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se establecen claramente los daños presentes, probables y específicos sobre la divulgación de los datos referentes a los servidores públicos que laboran para la extinta Secretaría de Seguridad Pública hoy parte de la Secretaría de Gobernación, así como el Criterio Séptimo de Clasificación de la Información del Comité de Información de la extinta SSP).

#### Estimado Solicitante:

En atención a la solicitud No. 3670000037514, hacemos de su conocimiento que la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social, con fundamento a lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante **oficio SEGOB/OADPRS/CGPRS/3710/2014** comunicó sustancialmente lo siguiente:

*"Quisiera saber cuál es el tiempo promedio que pasan los detenidos en prisión preventiva desde su detención hasta cuando se dicta su sentencia de primera instancia. Lo anterior de los presos del fuero federal, que se les dictó prisión preventiva en el año 2010. Quiero aclarar que no requiero del tiempo que dicta la ley (hasta dos años) sino del promedio de tiempo que pasaron en prisión preventiva todos los detenidos del fuero federal que ingresaron a prisión preventiva en el transcurso del año 2010."*(sic)

*"Sobre el particular, se hace de su conocimiento que el tiempo promedio que pasan los detenidos del fuero federal que ingresaron a prisión preventiva en el transcurso del año 2010, es de 540 días, es decir 1 año 5 meses y 25 días, como resultado del muestreo en el que se tomaron la fecha de la sentencia y del comienzo de la pena prisión impuesta por el Poder Judicial."*

### Anexo 3



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES Y UNIDAD DE ENLACE

Oficio No CNDH/DGSR/UE/1552/2015  
Folio Infomex 00064515  
México, D. F., 27 de noviembre de 2015.

#### Apreciable Solicitante

Me refiero a su solicitud recibida en la Unidad de Enlace de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el día 30 de octubre de 2015, a la cual recayó el número de folio Infomex de referencia, mismo que a la letra dice:

*"1. Número de quejas recibidas entre el 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2014 referentes a detenciones arbitrarias? 2. Quejas por detenciones arbitrarias desglosadas por año así como por autoridades contra quienes se interponen dichas quejas de 2004 a 2014. 3. ¿Qué se entiende por detención arbitraria? Es decir en qué casos procede una queja por dicho motivo."*

En atención a su solicitud se informa que fue turnada a la Dirección General de Quejas y Orientación, la cual mediante oficio número 80306, informó lo siguiente:

"Una vez realizada la búsqueda correspondiente en el sistema de gestión de este Organismo Público Autónomo que administra la Dirección General de Quejas y Orientación, utilizando los criterios señalados en su requerimiento dentro del periodo comprendido del primero de enero del año 2004 al treinta y uno de diciembre de 2014 y con el hecho violatorio "Detención Arbitraria", se ubicó el registro de 9,484 expedientes de queja, distribuidos por el ejercicio de la siguiente forma:

AÑO	QUEJAS POR DETENCIÓN ARBITRARIA
2004	357
2005	342
2006	320
2007	426
2008	639
2009	1072
2010	1111
2011	1630
2012	1566
2013	1123
2014	898

## Anexo 4



Órgano Administrativo Desconcentrado  
Prevención y Readaptación Social



interés, en la siguiente dirección electrónica <http://www.proyectoinformex.org.mx/index.php?estado=31> en donde encontrará el link de Transparencia de cada Entidad Federativa del país y del Distrito Federal.

No obstante a lo anterior, le informo que las Entidades Federativas así como este Desconcentrado aportan información para la conformación del “Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional”, la cual contiene los datos relativos a su solicitud de información; misma que podrá consultar en lo futuro, a través de la siguiente liga electrónica en el rubro de “información relevante” <http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&idDependencia=36700>; información que a continuación detalla la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social a través de la Dirección General de Ejecución y Sanciones así como la Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria.

### “POBLACIÓN Y CAPACIDAD PENITENCIARIA NACIONAL DESGLOSADA POR AÑO”

MES / AÑO	POBLACIÓN	CAPACIDAD
DICIEMBRE 2004	193,889	154,825
DICIEMBRE 2005	205,821	159,628
DICIEMBRE 2006	210,140	164,929
DICIEMBRE 2007	212,841	165,970
DICIEMBRE 2008	219,754	171,437
DICIEMBRE 2009	224,749	173,060
DICIEMBRE 2010	219,027	181,876
DICIEMBRE 2011	230,943	187,752
DICIEMBRE 2012	239,089	194,062
DICIEMBRE 2013	246,334	197,993
DICIEMBRE 2014	255,638	203,254

Lo anterior, lo hacemos de su conocimiento con las facultades conferidas a la Unidad de Transparencia de este OADPRS por el artículo 28 de la LFTAIPG, siendo su Titular el Mtro. José Reyes Martínez y de conformidad con la información que fue proporcionada por la Unidad Administrativa responsable de la información.

**UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL OADPRS  
TITULAR MTRO. JOSÉ REYES MARTÍNEZ**

MELCHOR OCAMPO NO. 171, COL. TLAXPANA, DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO, DISTRITO FEDERAL, C. P. 11370  
TEL.: (55) 51284100 [WWW.CNS.GOB.MX](http://WWW.CNS.GOB.MX)

SOLICITUD DE INFORMACIÓN 3670000043715