FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VII (séptima) promoción

2015- 2017

La sobrepoblación penitenciaria como impedimento para la reinserción social de los internos: la herencia de la prisión preventiva

Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Alejandra García Romero

Director de tesis: Dr. Patricio Carezzana

Seminario: Política Social

Línea de investigación: Decisiones de Gobierno y Evaluación de Programas

Ciudad de México, septiembre 2017

Se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su valioso apoyo financiero a este proyecto.

Resumen

El tema de seguridad pública es de importancia en la actualidad debido al incremento en el número de delitos, la reinserción social como parte de la política de seguridad ha estado dentro del debate público por su incapacidad para lograr su objetivo "lograr la reinserción social y procurar que el individuo no vuelva a delinquir".

Una de las problemáticas que se le imputan es la sobrepoblación de los centros penitenciarios, pero ¿cuáles son las causas de la sobrepoblación de estos establecimientos? ¿Qué factores –sociales, económicos e institucionales- contribuyen a la sobrepoblación carcelaria? ¿Cuál es el peso o importancia que tienen la sobrepoblación carcelaria en los procesos de reinserción social?

En este trabajo se lleva a cabo un estudio de centros penitenciarios de Tlaxcala y Morelos, el primero considerado caso de éxito por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el segundo con graves problemas de sobrepoblación, por lo que se investiga el efecto que tiene la prisión preventiva en la sobrepoblación y cómo este afecta en el número de reincidentes.

Palabras clave: *reinserción social, sobrepoblación penitenciaria, prisión preventiva, reincidencia.*

Abstract

The topic of public security is of importance today due to the increase in the number of crimes, social reintegration as part of the security policy has been part of the public debate for its inability to achieve its goal "to achieve the social reintegration and ensure that the individual does not return to crime ".

One of the problems that are imputed to him is the overpopulation of penitentiary centers, but what are the causes of overpopulation of these establishments? What factors-social, economic, and institutional-contribute to prison overcrowding? What is the weight or importance of prison overcrowding in social reintegration processes?

In this work a study of penitentiary centers of Tlaxcala and Morelos is carried out, the first one considered success case by the National Commission of Human Rights and the second one with serious problems of overpopulation, reason why investigates the effect that the prison has prevention of overpopulation and how this affects the number of repeat offenders.

Key Words: social reintegration, penitentiary overpopulation, preventive detention, recidivism.

Dedicatoria

A Armando Cano Aguilar

A mis padres Alejandro García Gutiérrez y María del Carmen Romero González

A mi hermano Israel García Romero

Agradecimientos

Mis estudios de maestría y este proyecto de investigación fueron posibles gracias al apoyo de muchas personas que contribuyeron a la culminación de un objetivo que inició hace más de dos años. Es por eso, que me atrevo a utilizar este espacio para que de alguna manera pueda expresarles mi gratitud:

A mi esposo Armando Cano Aguilar, quién me apoyó para continuar, que me motivó y que vivió conmigo esta experiencia.

A mis padres Alejandro García Gutiérrez y María del Carmen Romero González quienes con su amor y confianza me impulsaron a iniciar con este objetivo.

A mi hermano Israel García Romero quien estuvo siempre al pendiente de mis avances.

La culminación de este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo valioso de mi director de tesis el Dr. Patricio Carezzana, quién con sus conocimientos teóricos, metodológicos y con el interés que puso en mi tema, me guio en este largo proceso y me dio luz en momentos en que no veía el camino, por su dedicación y paciencia, muchas gracias.

Asimismo, agradezco a mis lectores de tesis el Dr. Nelson Arteaga Botello y el Mtro. Francisco Salvador Robles Berlanga, porque sus sugerencias abonaron a la realización de este proyecto.

A FLACSO, por darme la oportunidad de estudiar la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, el Dr. Mario Torrico, la Dra. Sughei Villa Sánchez y a Dorothy Okumura Nagay. Así como a CONACYT por el apoyo financiero a estos estudios.

Índice

	Pág.
Agradecimientos	III
Introducción	1
Capítulo I. Marco teórico conceptual del Sistema Nacional Penitenciario	11
1.1 Marco conceptual del sistema penitenciario	11
1.1.1 Reinserción social y su operacionalización	12
1.1.2 Reincidencia delictiva	15
1.2 Marco conceptual del régimen y gestión penitenciaria	16
1.2.1 La Sobrepoblación en los centros penitenciarios	17
1.2.2 La prisión preventiva	19
1.3 El enfoque constructivista para analizar el problema de la insuficiente reinserción social	20
1.4 Políticas públicas	26
1.5 El sistema penitenciario mexicano desde una perspectiva latinoamericana	27
Capítulo II. Contextualización del Sistema Nacional Penitenciario	33
2.1 Situación del Sistema Nacional Penitenciario	33
2.1.1 Diseño normativo del Sistema Nacional Penitenciario	33
2.1.2 Diseño institucional- organizacional	35
2.1.3 Diseño programático	38
2.1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Gobernación	38
2.1.3.2 Programa Nacional de Seguridad Pública	39
2.1.4 Diseño presupuestal	41
2.2 La situación penitenciaria en Morelos	42
2.2.1 Diseño normativo de los centros penitenciarios	43
2.2.2 Diseño programático	44
2.2.3 Diseño institucional-organizacional	45
2.2.4 Diseño presupuestal	47

2.2.5 Diagnóstico de los centros penitenciarios de Morelos 47
2.3. La situación penitenciaria en Tlaxcala 49
2.3.1. Diseño normativo de los centros penitenciarios 50
2.3.2. Diseño programático 51
2.3.3. Diseño institucional-organizacional 52
2.3.4. Diseño presupuestal 52
2.3.5. Diagnóstico de los centros penitenciarios de Tlaxcala 53
2.4 Centros penitenciarios de Morelos y Tlaxcala desde una perspectiva comparada 54

Capítulo III. La sobrepoblación penitenciaria y su relación con la reincidencia delictiva 56
3.1 Análisis cuantitativo 56
3.1.1. Modelo de regresión lineal simple, por mínimos cuadrados influencia de variables asociadas con la sobrepoblación 57
3.1.2 Modelo de predicción: sobrepoblación penitenciaria 2016-2025 63
3.1.3 Base de datos 65
3.2 Análisis estadístico descriptivo de la situación penitenciaria estatal 68
3.3 Interpretación de los resultados 72
3.4 Conclusiones y recomendaciones de política 81
3.4.1 Conclusiones 81
3.4.2 Recomendaciones de política 84
Bibliografía 87

Índice de cuadros

	Pág.
Términos relacionados con el de reincidencia	16
Parámetros de sobrepoblación en los centros penitenciarios	18
Capacidad instalada y población en los centros penitenciarios 1999-2015	23
Problematización	25
Tendencia regional respecto del uso de la prevención preventiva	29
Normas internacionales del Sistema Penitenciario	34
Estructura del OADPRS	37
Presupuesto autorizado a la función 2 justicia, 2015	41
Ocurrencia de delitos en Morelos	42
Quejas por derecho vulnerado, 2015	43
Estructura de la Coordinación Estatal de Reinserción Social	46
Tendencia por rubro en los centros penitenciarios de Morelos	48
Semaforización por centros penitenciarios y rubro, 2015	48
Ocurrencia de delitos en Tlaxcala, 2015	50
Tendencia por rubro, en los centros penitenciarios de Tlaxcala	53
Semaforización por centros penitenciarios y rubro, 2015	54
Centros penitenciarios de Morelos y Tlaxcala desde una perspectiva comparada	55
Histograma de frecuencia para prueba de Normalidad (Centros de reclusión con mayor sobrepoblación)	58
Histograma de frecuencia para prueba de normalidad (centros de reclusión con mayor sobrepoblación y niveles de reincidencia)	59
Histograma de frecuencia para prueba de normalidad (centros de reclusión con menor sobrepoblación)	61
Histograma de frecuencia para prueba de normalidad (centros de reclusión con menor sobrepoblación y niveles de reincidencia	62
Histograma de frecuencia para prueba de normalidad (para modelo de predicción)	65
Sistema penitenciario estatal, 2015	69
Clasificación de la población penitenciaria estatal, 2015	70
Crecimiento de la población y capacidad instalada de los centros penitenciarios, 1990-2015	71
Población penitenciaria estatal, 2015	72

La prisión preventiva en los centros penitenciarios, 2015 74
Centros de reinserción social de Morelos, 2015 75
Centros penitenciarios de Tlaxcala, 2015 78
Pronóstico de sobrepoblación penitenciaria, 2016-2025 79

INTRODUCCIÓN

La reinserción social es parte de los componentes[1/] de la política que atienden la problemática de la inseguridad pública, la cual tiene como principal característica el incremento del número de delitos en los últimos años. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se estimó que entre 2011 y 2014 el número de víctimas del delito aumentó de 18.8 a 22.8 millones.

Para atender dicha problemática se planteó, entre otros aspectos y conforme al artículo 18 constitucional, procurar que el individuo no vuelva a delinquir; asimismo, en los documentos de planeación de mediano plazo como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, se reconoció la importancia de promover la reinserción social efectiva mediante la promoción de un Sistema Penitenciario Nacional. No obstante, se identificó que, de acuerdo con el diagnóstico del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, el sistema penitenciario durante décadas se ha ido deteriorando y no ha cumplido con el objetivo planteado en la Constitución.

La problemática mencionada es parte del debate público, pues forma parte de las noticias de periódicos de circulación nacional que abordaron casos de Topo Chico y Ciudad Victoria, y que sacan a relucir las fallas en la reinserción social del sistema penitenciario.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación de 2007 a 2014 el número de presos reincidentes en los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) se multiplicó más de 600%, al pasar de 1,484 internos en 2007 a 10,900 en 2014. El número de reincidentes en los centros penitenciarios refleja que la reinserción social es insuficiente.

[1/] Los componentes que atienden la política de seguridad pública son: Prevención del delito; Persecución; Procuración e Impartición de Justicia y Reinserción Social.

Para el presente trabajo de investigación se tratará la sobrepoblación como variable explicativa de la reinserción, debido a la relevancia de la relación; no obstante, se reconoce que hay otras variables que no fueron consideradas y que tienen un efecto importante en la reinserción social, por lo que las hipótesis que se presentan a continuación podrán ser objeto de estudio para trabajos posteriores:

- La falta de oportunidades educativas y laborales para los ex reclusos, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos.
- El rechazo social como factor motivante de los ex reclusos para reincidir en la comisión de un delito.
- Las mafias internas de los centros penitenciarios, entre otros factores, dificulta la reinserción social.
- El papel de las instituciones como factor que contribuye a la reinserción social.

Al respecto, el alcance de la presente investigación comprende la revisión de las cifras de sobrepoblación, prisión preventiva y reincidencia en los centros penitenciarios del país en 2015; no obstante, hay limitaciones en cuanto a las cifras de reincidencia que se refieren al número de ingresos que se registraron en ese año y no al número de reincidentes totales en los centros.

Por otra parte, el incremento de la sobrepoblación en los centros penitenciarios dificulta la reinserción social debido a que afecta las condiciones de higiene del centro, con el cual se vulneran derechos humanos; la seguridad, ya que al haber más internos se dificulta su control y favorece los incidentes violentos, el autogobierno, las actividades ilícitas y la corrupción.

Asimismo, la sobrepoblación reduce los espacios que se destinan a la aplicación de los tratamientos de reinserción social, “En estas condiciones se dificulta la eficacia de las políticas y programas de reinserción social; no sólo por la baja cobertura de los servicios frente a extensas poblaciones, sino porque en la adecuación de los espacios para dar cabida a más y más internos hay reducción de

espacios para las actividades" (Zepeda, 2013, 37). De acuerdo con Elías Carranza "La sobrepoblación, o hacinamiento, es el problema que mientras no se resuelva, hará inútiles o por lo menos limitará muy seriamente los esfuerzos que en otros ámbitos penitenciarios se realicen" (Carranza, 2001:20).

Con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH, se identificó que en 1994 la capacidad instalada de los centros penitenciarios en México fue de 88,071 espacios y la población de 86,326 internos, es decir, no había sobrepoblación; no obstante, en el 2015, 21 años después, la capacidad instalada se incrementó a 203,084 espacios y la población a 254,705 internos; lo que equivale a un porcentaje de sobrepoblación del 25.4% (51,621 internos). De acuerdo con la comisión, en estas condiciones se reducen las oportunidades reales de acceso a los medios para lograr la reinserción social.

Al respecto, las preguntas correspondientes al problema relativa al "incremento de la sobrepoblación de los centros penitenciarios que dificulta la reinserción social" consiste en saber:

1. ¿Cuáles son las causas de la sobrepoblación en los Centros de Reinserción Social (CRS) de Atlacholoaya en Morelos y los CRS de Tlaxcala y Apizaco?
2. ¿Qué factores –sociales, económicos e institucionales- contribuyen a la sobrepoblación carcelaria?
3. ¿Cuál es el peso o importancia que tienen la sobrepoblación carcelaria en los procesos de reinserción social? Y ¿Cuáles son sus impactos negativos?

Mientras que la investigación tendrá como propósito comprobar la validez de una hipótesis: "La sobrepoblación en los centros penitenciarios debido al abuso de la prisión preventiva, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos".

Por otra parte, en la investigación por realizar es necesario construir la definición sistematizada de las variables que se utilizarán para la investigación: Para el caso de la variable dependiente el concepto por definir es el de reinserción social;

mientras que para la variable independiente es la sobrepoblación, siendo la prisión preventiva, una variable interviniente que también requiere de definición.

La sobrepoblación en los centros penitenciarios se define como el exceso de personas privadas de libertad sobre la capacidad de alojamiento de la instalación, dicha definición la da Elías Carranza, Director de Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente ILANUD y es la que se va considerar para la investigación.

Respecto de la reinserción social, Jorge Ojeda Velázquez lo define como la acción de encauzar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer un delito.

Y el concepto de prisión preventiva se entiende como el encarcelamiento de los inculpados durante el proceso, esta variable es un factor causal de la sobrepoblación, entre otros como: el endurecimiento de penas, el incremento de delincuentes, el rezago judicial de los expedientes de gran parte de la población en reclusión, casi el 50.0% son procesados[2/] y la demora en la construcción de infraestructura penitenciaria. Para esta investigación se decidió incorporar a la prisión preventiva sobre otras de igual importancia, debido a la disponibilidad de información y de la relevancia que adquirido el tema respecto de los ordenamientos legales[3/].

La operacionalización de los conceptos implica construir indicadores numéricos o clasificaciones. Para efecto del trabajo de investigación no se considerará la utilización de índices, sino de dos indicadores numéricos que son fórmulas matemáticas y una clasificación debido a que se considera que hay clases o categorías de las unidades que se pretender abordar.

Para la operacionalización de los conceptos de prisión preventiva y sobrepoblación se requiere de indicadores numéricos, los cuales son definitorios. Respecto de la prisión preventiva la fórmula a utilizar es número de internos procesados

[2/] De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
[3/] El 5 de febrero de 2014, se aprobó en lo general el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.

sobre el total de internos en los centros penitenciarios. Para el caso de la sobrepoblación se necesita conocer el número de personas internas entre el número de espacios dispuestos en cada centro.

Para lo anterior, se tendrá en cuenta el semáforo de sobrepoblación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos si la población es del 101.0% al 119.0% respecto de la capacidad instalada, entonces hay presencia de sobrepoblación con riesgo moderado; si va del 120.0% y el 139.0% hay sobrepoblación y riesgo altos, mientras que si es del 140.0% y más entonces la condición de es de urgencia con riesgo crítico, en éste nivel se considera que se requiere de una fase de contingencia y ejecución de acciones emergentes de mitigación y restitución de daños.

Por su parte para la reinserción social se debe conocer la clasificación de esa unidad, es decir, se requiere saber el número de internos primodelincuentes y el de reincidentes, se le nombra a primodelincuente al individuo que ha cometido un delito por primera vez.

Por su parte, las unidades a observar serán los Centros de Reinserción Social (CRS) de Atlacholoaya en Morelos y los CRS de Tlaxcala y Apizaco, debido a que son centros cuyos valores de participación de los internos en tratamientos de reinserción y la operación de patronatos de liberados tienen características similares; pero el valor de los niveles de sobrepoblación son diferentes; por lo anterior se considera que el diseño de investigación que se utilizaría para observar las unidades propuestas es el de máximas similitudes, debido a que los factores causales se mantienen constantes y el valor del factor causal hipotetizado varía.

El CRS de Atlachiloaya, Morelos tiene capacidad para 1500 personas; sin embargo, alberga a 2690 internos, lo que ocasiona que tenga una sobrepoblación de 1190 que equivale a 79.3%. Por su parte, entre los CRS de Tlaxcala y Apizaco se tiene una capacidad de 1013 espacios, alberga a 828 internos, lo que indica que no hay sobrepoblación ya que cuenta todavía con el 18.3% de espacios disponibles.

Debido a que el problema público referente a la insuficiente reinserción social debe ser tratado como un concepto abstracto, la clase de fenómenos que se debe atender en el marco teórico son las causas de la sobrepoblación en los centros penitenciarios en general, los factores que contribuyen a determinarlos son las cuatro causas identificadas en la literatura ya mencionada: el endurecimiento de penas y medidas administrativas que alargan la estancia en la prisión; el crecimiento exponencial de la población penitenciaria; el abuso de la prisión preventiva y el mantenimiento de internos del fuero federal en centros locales.

La investigación en términos contrafácticos se refiere al análisis del valor que habría tenido la variable dependiente si la independiente hubiese adquirido un valor distinto. En la investigación planteada la política de reinserción social se refiere a las acciones implementadas en los centros penitenciarios para evitar que el individuo, que ha cometido un delito, vuelva a delinquir o disminuya la probabilidad de que lo haga; bajo la perspectiva contrafáctica y para poder hacer inferencias sobre el impacto causal, se tendría que comparar los niveles de reincidencia en los individuos con la política y sin ésta.

Sin embargo, como lo anterior no es posible, la investigación debe considerar mecanismos para obtener información contrafáctica; es decir, sobre el valor que habría tenido la variable dependiente: los niveles de reinserción social, si la variable independiente: la sobrepoblación de los centros penitenciarios de Morelos y Tlaxcala hubiesen tenido un valor distinto, por lo que es necesario construir un grupo de control.

Para determinar las variables confusoras, se eligió los Centros de Reinserción Social (CERESOS)[4/] de los estados de Tlaxcala y Morelos; no obstante, debido a que esta comparación no es suficiente, otra estrategia es la selección por variable dependiente, que consiste en seleccionar casos de éxito, al respecto se eligió el caso de Tlaxcala, ya que en 2013 registró un promedio de condiciones

[4/] De los Centros de internamientos que hay en estos estados, entre los cuales se encuentran los distritales, y CERESOS se considerará a estos últimos debido a que su administración corresponde a los estados y al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) de la Secretaría de Gobernación.

para la reinserción social de 7.96, calificación por arriba del promedio nacional de 6.28 y de la calificación de Morelos de 5.91 [5/].

No obstante, se observa que estas dos condiciones no son suficientes, debido a que se plantea que cualquier fenómeno tiene más de una causa. En la hipótesis "La sobrepoblación en los centros penitenciarios debido al abuso de la prisión preventiva, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos", se considera que el incremento de la sobrepoblación sólo es una de muchas causas que dificultan la reinserción, esas causas se denominan variables confusoras.

Derivado de lo anterior, se identificó que hay al menos un factor externo e interno de los centros penitenciarios que influyen en la variable dependiente de interés: los niveles de reinserción social y que pueden o no tener relación con los niveles de sobrepoblación. El factor externo identificado que tiene influencia en la variable dependiente es la operación de patronatos de liberados, debido a que en la medida en que la entidad federativa se organiza para la creación de patronatos para liberados, se promueve que el excarcelado no vuelva a delinquir. Asimismo, para descontar el efecto de esta variable confusora los centros a comparar deben contar con dichos patronatos, en Morelos existe el Patronato para la Readaptación y la Reincorporación Social por el Empleo y la Industria Penitenciaria, por su parte, el estado de Tlaxcala cuenta con el Patronato de Asistencia a Liberado, por lo que las unidades de análisis cuentan con esa característica.

Respecto del factor interno al centro penitenciario se encuentra la participación de los internos en tratamientos de reinserción basados en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, capacitación, educación, salud y deporte, de acuerdo con el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), los internos en su totalidad deben participar en los tratamientos de

[5/] De acuerdo con el "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013" elaborado por la CNDH, se califican los rubros de integración del expediente jurídico-técnico, clasificación criminológica, separación entre procesados y sentenciados y actividades laborales y de capacitación, educativas, deportivas, beneficios de libertad y vinculación con la sociedad en una escala del 0 al 10.

reinserción social, por lo que también puede ser considerado una variable confusora válida.

Para realizar el análisis del efecto de la sobrepoblación en los centros penitenciarios, se tiene que comparar el centro de reinserción social con sobrepoblación (el de Morelos) con el de Tlaxcala que no presenta sobrepoblación, por tener variables confusoras que son similares en cuanto a la existencia de patronatos para liberados y la participación de los internos en los tratamientos para la reinserción social.

Respecto de las herramientas o técnicas de estadística y probabilidad que se utilizará la regresión lineal simple, ya que la investigación recolecta datos de 2015, para describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado.

Si la hipótesis: “La sobrepoblación en los centros penitenciarios debido al abuso de la prisión preventiva, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos” es correcta, se observaría que el valor de los niveles de reinserción social en los centros penitenciarios de Morelos debe ser menor al valor de los niveles de reinserción en las mismas unidades si no hubiera sobrepoblación. Por tanto, se concluiría que la hipótesis es correcta en términos causales, además de que se obtiene una estimación del efecto que tiene la variable identificada en la variable dependiente.

Respecto de los textos que han abordado el tema se encuentran la de Azaola Elena y Bergman, Marcelo. Cárceles en México: Cuadros de una Crisis, publicada en la Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 1, Quito, mayo 2007 del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. Este trabajo aborda el tema del crecimiento de la población carcelaria en la última década y explica que obedece a un endurecimiento de las penas más que a un incremento de la capacidad de detección de delincuentes peligrosos por parte de las autoridades. Se considera que aborda muchas de las causas de la pregunta de investigación como lo son: el incremento de la población penitenciaria y el número de internos del fuero federal en centros estatales; no obstante, se prioriza

el endurecimiento de las penas y las medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión.

En esta misma línea de investigación se encuentra la obra de Omar Escobar Estrada y Josué San Juan Sánchez quienes mencionan que “el crecimiento de la población carcelaria en la última década obedece a un endurecimiento de las penas (…) El incremento de las condenas y la extensión de las mismas provocó una explosión en la población carcelaria que no ha podido ser subsanada, a pesar de un ligero aumento de la infraestructura carcelaria (…)”. Pero por otra parte también se puede observar que la sobrepoblación de los internos responde a “la precariedad de los programas de la readaptación social (…) Así la corrupción parece haber aumentado y los recursos por interno disminuyeron”. (Cfr: Tesis que para obtener el título en licenciado en criminología; dirigida por Humberto Rafael Espinoza; 2011). La investigación anterior permite observar que un factor para que se dé el fenómeno de la sobrepoblación en los centros penitenciarios consiste en que entran cada vez más reos por el endurecimiento de las penas: cabe destacar que incluso se internan a los presos con delitos menores.

Por su parte, Catalina Pérez Correa y Aldo F. Ponce muestran en el libro De la detención a la prisión: la justicia penal a examen la situación actual que viven los internos en los centros penitenciarios. Mencionan principalmente, a modo de hipótesis, que “a mayor sobrepoblación carcelaria (en términos absolutos y relativos), aumenta el número de golpes y otros maltratos, como insultos, humillaciones o amenazas que reportan los internos en las instituciones penitenciarias.” Se indica que en los años previos de la administración calderonista la población penitenciaria creció exponencialmente y continúa haciéndolo, por lo que para atender el problema de hacinamiento se encararon presiones por invertir en infraestructura carcelaria.

Por otra parte, se encuentra la obra de Zepeda Guillermo. El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México, quien indica que la forma en que se aplica la prisión preventiva; es decir, el encarcelamiento de inculpados durante el proceso, tiene implicaciones nocivas en el uso excesivo de la medida e ineficacia

en el ejercicio de los recursos; si bien en dicha obra se menciona que la prisión preventiva es una de las causas de la sobrepoblación, ésta problemática es abordada de forma secundaria en comparación con la forma en que se explica el uso ineficiente de los recursos.

Otro trabajo al respecto es el de Raúl Guillén “La prisión preventiva oficiosa” de la Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el cual se señala que las cifras actuales reflejan el abuso de esa medida cautelar, el tema es abordado desde una perspectiva jurídica y normativa; así como de respeto al principio de presunción de inocencia. Al igual que la obra anteriormente mencionada, se toma a la sobrepoblación como una consecuencia del abuso de la prisión preventiva.

De la revisión de la literatura relacionada directamente con la pregunta de investigación ¿Cuáles son las causas de la sobrepoblación en los centros penitenciarios? Se identificó que principalmente se dividen en tres aspectos: el endurecimiento de penas y medidas administrativas que alargan la estancia en la prisión; el crecimiento exponencial de la población penitenciaria y el abuso de la prisión preventiva. Se considera que hay vacíos de conocimiento en el abuso de la prisión preventiva, ya que si bien, se aborda a partir desde las perspectivas jurídica, normativa y económica no es abordada en su relación con la sobrepoblación.

Cabe señalar que, se identificó otra causa de sobrepoblación. Esta consiste en que los Centros de Reinserción Social CERESOS, los cuales fungen como prisiones locales, tienen un gran número de internos del fuero federal. Esto provoca que se agudice aún más el problema de sobrepoblación en los centros penitenciarios locales: pues éstos sólo deberían mantener primordialmente a internos del fuero común. No obstante, no se mencionó en la clasificación de la literatura debido a que no se identificaron obras al respecto.

En este sentido, se pretende realizar un diagnóstico a fin de obtener los elementos requeridos y estar en posibilidad de elaborar propuestas en el diseño de la política pública.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO

Se expondrán los principales aportes de las investigaciones pasadas sobre el tema del sistema penitenciario, especialmente los que tienen que ver con la reinserción social, la sobrepoblación de los centros penitenciarios, el uso de la prisión preventiva y la reincidencia, a fin de explicar lo que en este trabajo se entenderá por dichos términos y su operacionalización. Le seguirá el análisis del problema a partir del enfoque constructivista, la explicación de lo que son las políticas públicas y la identificación de las relacionadas con el sistema penitenciario.

1.1 Marco conceptual del sistema penitenciario

La seguridad pública es una función del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, comprende la prevención de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción y la reinserción social del individuo.

Para fines de la investigación, el problema se ubica en dos procesos: la sanción y la reinserción social. De acuerdo con Guillermo Zepeda Lecuona, la sanción (la pena que se establece para quien infrinja la ley) es una institución fundamental, que le da nombre al sistema penal, por lo que es obligación del Estado salvaguardar a las víctimas e imponer sanciones a los que han cometido un delito, así como ver por las condiciones en que éstas se ejecutan.

En este sentido, se establecen delitos y sus respectivas sanciones; no obstante "el espectro penal crece en México de manera desbordada, la sanción preeminente en la legislación penal mexicana es la prisión. En México, aproximadamente 95% de los delitos tiene contemplada pena de prisión" (Zepeda, 2012:4), lo que significa una desproporcionada relación entre delitos y sanciones.

Tan sólo en el artículo 24 del Código Penal Federal se tienen al menos 17 medidas de seguridad, aparte de la prisión, por ejemplo: el tratamiento en libertad,

semilibertad y trabajo en favor de la comunidad; el confinamiento; la prohibición de ir a un lugar determinado; el decomiso de instrumentos; amonestaciones; suspensión o privación de derechos; decomiso de bienes; colocación de dispositivos de localización y vigilancia, etc.

Guillermo Zepeda menciona que las causas por las cuales no se han adoptado estas otras medidas, menos gravosas y más adecuadas para readaptar, son que no se han regulado su instrumentación, no existe infraestructura, recursos ni organización para darles seguimiento. En consecuencia, el siguiente proceso es la reinserción social, éste es al mismo tiempo, el último componente de la seguridad pública y forma parte del primero: la prevención del delito, mediante su intervención terciaria. Al respecto, se establece un sistema penitenciario que es un conjunto de normas, procedimientos o medidas que regulan el funcionamiento de establecimientos para la compurgación de la pena de prisión.

En suma, se considera que el sistema penitenciario tiene como objetivo central lograr la reinserción social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Con base en lo anterior, en esta investigación se hace un análisis conceptual de cuatro términos que forman parte de la siguiente hipótesis de investigación: “La sobrepoblación en los centros penitenciarios debido al abuso de la prisión preventiva, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos”, en seguida se presentará los dos primeros relacionados con el fin del sistema penitenciario: la reinserción social y reincidencia delictiva; mientras tanto, en el segundo apartado los conceptos estarán relacionados con la sobrepoblación y la prisión preventiva.

1.1.1 Reinserción social y su operacionalización

De acuerdo con la Real Academia Española, la reinserción social se entiende como volver a integrar a la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente. En este sentido, de acuerdo con Eduardo Barajas, el sistema penitenciario se convierte en un servicio que busca colocar nuevamente al individuo en el medio social donde se desenvolvía.

Para entender las implicaciones conceptuales del término de reinserción social es necesario que se expliquen los cambios en los objetivos del sistema penitenciario contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los cuales han sido objeto de estudio de diversos autores por las implicaciones ideológicas y jurídicas que han tenido. En la actualidad, el objetivo del sistema penitenciario es reinsertar en la sociedad al individuo que ha compurgado su sentencia, establecido en el artículo 18 constitucional; no obstante, dicho fin ha tenido tres propósitos distintos desde la CPEUM de 1917: el de regeneración, pasando, el 23 de febrero de 1965, al de readaptación y finalmente con la reforma del 18 de junio de 2008 al de reinserción, este último es nuevo dentro del lenguaje penitenciario.

El concepto de regeneración, empleado en la CPEUM de 1917, viene del latín *regenerāre,* que se refiere a hacer que alguien abandone una conducta o unos hábitos reprobables para llevar una vida moral y físicamente ordenada, de acuerdo con Sergio García, dicho "precepto adoptaba un concepto difícil, controvertible, que va mucho más lejos de donde puede llegar, verdaderamente, la acción recuperadora del Estado: ´regeneración´ es demasiado" (García, 2016).

Es por eso que el concepto de regeneración tiene una carga moral, debido a que califica al interno como reprochable y lo conduce a llevar una vida "ordenada", cuyos significados e implicaciones quedan en manos del gobierno. Asimismo, los individuos sentenciados eran considerados delincuentes, término que no deja lugar a cuestionamientos respecto de la culpabilidad del individuo.

Con la reforma constitucional de 1965, se pasa del concepto de regeneración al de readaptación, se opta por separarse de la connotación moral. Este nuevo término se refiere a la acción de volver acomodar a alguien, para lo cual se configura un modelo que agrega, además del trabajo, la capacitación y educación como medios para lograrlo. No obstante, Jorge Ojeda Velázquez indica que el papel que juega el Estado es el de interventor, ya que "(…) violaba veladamente las garantías individuales de estos [los condenados] en aras de una supuesta reincorporación a la sociedad (…)" (Ojeda, 69, 2012).

Lo anterior, debido a que, si bien se da una separación de la carga moral que traía consigo el término de regeneración, el de readaptación consideraba que la persona privada de libertad era psicológicamente desviada y no gozaba de derechos humanos, situación que puede verse manifiesta en la permisión de las penas corporales.

Esta situación se desarrollaba cuando el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, aprobaba las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, cuyos objetivos eran establecer los principios y reglas de una adecuada organización penitenciaria y de tratamiento hacia los reclusos. “Al aprobar estas reglas, el consejo recomendó que los gobiernos consideraran con ánimo favorable la adopción y aplicación de dichas reglas en la administración de sus establecimientos penales” (OICDHEM, 369).

Por lo que, en 1971, México publicó la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, suceso que representó el impulso del derecho penitenciario en el país, aunado a otros instrumentos internacionales que son reconocidos como fundamento de principios de justicia penitenciaria como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se reconocía que toda persona privada de libertad fuera tratada humanamente y con el respeto a la dignidad inherente del ser humano.

Las reformas al artículo 18 constitucional de 2008 establecieron un tratamiento individualizado a los internos con base en el respeto a los derechos humanos, y se agregan la salud y el deporte como medios para lograrlo; asimismo, se da paso a la reinserción social, que significa volver a integrar a la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente. Este referente implicó el redirigimiento de la responsabilidad de reincorporarse a la sociedad, al individuo que ha cometido el delito y no al gobierno; es decir, el individuo es responsable de su propia reinserción, pues es quien decide si vuelve o no a delinquir.

En síntesis, se utilizará el término de reinserción social que es el actual objetivo del sistema penitenciario y es resultado de la reforma de 2008, cuyas características toman en cuenta el desapego de la carga moral que tenía el término de regeneración; el respeto a los derechos humanos, al quitar las penas corporales y agregar mejores condiciones en el interior de los centros carcelarios y el redirigimiento de la responsabilidad de reincidencia.

1.1.2 Reincidencia delictiva

Reincidencia, del verbo latino *incidere* que significa "caer en" y el prefijo "re" que significa "otra vez", por lo que el término se refiere a volver a caer en. La Real Academia Española la define como reiteración de una misma culpa o defecto, además de la circunstancia agravante de la responsabilidad criminal que consiste en haber sido condenado antes por un delito análogo al que se le imputa.

De acuerdo con María Fernanda Ossa López, debido a la raíz etimológica del término, se podría caer en el error de creer que es aplicable a cualquier fenómeno de repetición delictiva, aduciendo que "lo anterior indica que es necesario distinguir entre la multiplicidad de delitos cometidos por el mismo autor y la recaída en el delito, pese a la imposición de una condena previa" (Ossa, 2012: 119), esto significa que no sólo con la comisión de un delito se incurre en reincidencia.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha indicado que una de las primeras especificaciones que se hace acerca de este término es que requiere de una delimitación conceptual, dado que dependiendo del país se puede estar haciendo referencia a diferentes concepciones, como reincidencia a partir de nuevas conductas delictivas, detenciones, condenas o encarcelamiento.

De acuerdo con María Fernanda Ossa, los términos que podrían estar relacionadas con el de reincidencia son los siguientes:

Cuadro 1. Términos relacionados con el de reincidencia

Habitualidad	Profesionalidad	Reincidencia penitenciaria
Repetición de actos de la misma especie.	Reitera el hecho punible con el propósito de continuar percibiendo un ingreso.	Hace referencia a aquellos individuos que, habiendo sido condenados, han vuelto a ser privados de la libertad o se les ha impuesto una pena en establecimientos penitenciarios.
Lo importante no es la repetición, sino la comisión de delitos de la misma índole.	Eleva al crimen al rango de oficio o labor, por lo que es posible la especialización.	

Fuente: Elaboración propia con base en el texto de María Fernanda Ossa López, Revista Ratio Juris Vol. 7 Nº 14.

Tomando en cuenta que dependiendo del país hay diferentes implicaciones en el uso del término de reincidencia, el Código Penal Federal mexicano considera que éste se da siempre que el condenado cometa un delito en un término igual al de la prescripción de la pena. Asimismo, cuando los reincidentes comenten un nuevo delito procedente de la misma inclinación viciosa, en un periodo que no exceda los diez años, será considerado como delincuente habitual, por su parte un primodelincuente es la persona que comete por primera vez un delito.

Para los fines de la investigación y para operacionalizar el concepto, se utilizará sólo la clasificación de primodelincuente y reincidente, ya que, si bien hay más formas de categorizar el término de reincidencia delictiva, los “Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional” a cargo del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) aún no integran estos registros, lo que pareciera ser un vacío legal en la normativa al respecto.

1.2 Marco conceptual del régimen y gestión penitenciaria

Del concepto de sistema, mencionado anteriormente, se desprende el de régimen penitenciario, que se refiere al conjunto de condiciones que requiere una

institución penal para lograr su fin con el individuo que cumple su condena. Como es el caso de la infraestructura, relacionada con la capacidad instalada en celdas, camas, servicios sanitarios, de salud, y espacios suficientes y adecuados para la capacitación para el trabajo y el deporte; equipamiento como inhibidores de señal telefónica; capacitación de los custodios; efectividad de los tratamientos de reinserción social, así como gestión penitenciaria que tiene que ver con la separación de los internos de acuerdo con su situación jurídica ya sea de procesados y sentenciados, además del nivel de peligrosidad.

Cuando ni la infraestructura ni la capacidad instalada en los centros penitenciarios son suficientes, se ve un empeoramiento en las condiciones de los internos, presentándose problemas como sobrepoblación y autogobierno. Es decir, se dan inconvenientes con el régimen, lo cual a su vez afecta a la gestión que tiene que ver con la separación de los internos dentro de los establecimientos penales.

1.2.1 La sobrepoblación en los centros penitenciarios

El director del Instituto de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (ILANUD), experto en temas de justicia penal, cárceles y derechos humanos, entiende por sobrepoblación de los centros penitenciarios al exceso de personas privadas de libertad sobre la capacidad de alojamiento oficialmente previsto. Por su parte, Alejandro Bringas y Luis Quiñones la definen como la cantidad de presos que exceden la capacidad instalada en un establecimiento penal.

La sobrepoblación en los centros penitenciarios tiene efectos en la seguridad y capacidad operativa de los custodios, así como en los internos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) considera que la sobrepoblación “(…) no sólo obstaculiza el normal desempeño de actividades y (…) permanecer en condiciones mínimas de habitabilidad, sino que, impide que los internos puedan tener una capacitación para el trabajo, que adquieran una educación, que tengan salud y practiquen deporte” (CNDH, 2016, 61). Es decir, que tengan lo que considera como tratamiento para la reinserción.

Para hacer referencia a la sobrepoblación se tendrá que valorar cuantitativamente y cualitativamente el nivel de hacinamiento, dado que esta característica trae consigo no sólo el "amontonamiento" de internos en un centro de reclusión sino consecuencias en las condiciones adecuadas de alojamiento, como la higiene, la seguridad, el espacio real disponible y la ventilación.

Para operacionalizar el concepto de sobrepoblación, se utilizará los niveles de sobrepoblación establecidos por la CNDH, la cual estableció un conjunto de parámetros que conforman un semáforo de sobrepoblación (cuadro 2), en el cual se indica que, en un riesgo moderado, se presentan dificultades para una separación adecuada de los internos, como los inconvenientes con la higiene y la necesidad de implementar estrategias que coadyuven a aumentar la seguridad del centro. Mientras que el riesgo alto y crítico, además de las mencionadas tienen tendencia a incidentes violentos, con presencia de grupos de autogobierno y de actividades ilícitas. "la sobrepoblación crítica como la condición de densidad poblacional en la que se encuentra un grupo (…) previo a una situación de emergencia o colapso derivado de la incapacidad del sistema para dar satisfacción a las necesidades del grupo (…). (CNDH, 2016: 5).

Cuadro 2. Parámetros de sobrepoblación
en los centros penitenciarios

Densidad poblacional	Riesgo	Porcentaje
Sobrepoblación en condición de urgencia	crítico	Más del 40.0%
Sobrepoblación alta	Alto	(20.0-39.0%)
Presencia de sobrepoblación	moderado	(1.0-19.0%)
Población aceptable	Bajo	(0-100.0%)

Fuente: Elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la república mexicana**, México, 2016.

La sobrepoblación de los centros penitenciarios afecta no sólo lo que tiene que ver con su régimen, sino también los aspectos que se relacionan con la gestión. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "no resulta fácil la gestión de cárceles hacinadas que alberguen a reclusos muy diversos, algunos peligrosos y violentos (…) mucho menos fácil resulta su gestión de manera que se facilite la reinserción" (UNODC, 2010:1). Y es

que la gestión penitenciaria, de acuerdo con la UNODC, se refiere a la administración de personas, desde las más vulnerables hasta las más peligrosas, es por lo anterior que, en el artículo 18 constitucional, se establece que el sitio para que los internos extingan las penas y para los que tienen prisión preventiva deben estar completamente separados.

1.2.2 La prisión preventiva

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la prisión preventiva es una medida cautelar que consiste en la privación de libertad de una persona sospechosa por haber cometido un delito. Por su parte, Israel Flores Rodríguez indica que la prisión preventiva "es una institución jurídica del orden procesal, que implica la detención de una persona durante el tiempo en que se encuentre sujeta a proceso penal" (Flores, 2013: 35).

Cabe señalar que las normas internacionales, como las reglas de Beijing y las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad, consideran que la aplicación de esta medida cautelar no implica la pérdida de los derechos como civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

Asimismo, de acuerdo con Mara Gómez, en el uso de la prisión preventiva se destacan los siguientes principios:

- es una medida excepcional, ya que se considera que es la medida más severa que se le puede aplicar a un imputado, por tal motivo, debe evitarse;
- es proporcional, es decir, se debe impedir que el tiempo en prisión preventiva sea igual o mayor que el periodo que el procesado tenga que pasar en caso de condena;
- debe ser necesaria, se refiere a que se debe dar sólo cuando se tengan indicios de que el acusado impedirá el desarrollo de las investigaciones o de que eludirá la justicia;

- no debe estar determinada por el tipo de delito ni por la gravedad del mismo, lo que significa que no resulta justificable que se prive automáticamente de la libertad.

Además de las anteriores, Miguel Carbonell menciona que uno de los criterios que deben regular la aplicación de la prisión preventiva es la presunción de inocencia, es decir, será solo culpable, el individuo que teniendo un juicio se le dictó sentencia de un juez. Lo anterior significa que la prisión preventiva sólo debería ser usada con base en "(…) pruebas que prácticamente permitan afirmar la culpabilidad de la persona que se va encarcelar, pues la falta de previsión de este estándar probatorio hace que se corra un alto riesgo de poner inocentes en la cárcel" (Gómez, 2015: 263).

En síntesis, para fines de la investigación la prisión preventiva se entenderá como una medida cautelar que sirve para encarcelar a alguien de quien se desconoce su culpabilidad. Las bases para operacionalizar el concepto se encuentran en el artículo 18 constitucional, debido a que establece que el sitio que se destine a esta pena privativa de libertad será distinto al que se reservará para la extinción de las penas, por lo que la clasificación que se utiliza para distinguir a los internos que están en los centros de reclusión, sin tener una sentencia, son los nombrados procesados; mientras que aquellos que compurgan sus penas son sentenciados. Esta clasificación cumple con los fines de la investigación, por lo que se usará a lo largo del documento.

1.3 El enfoque constructivista para analizar el problema de la insuficiente reinserción social

Los problemas públicos no constituyen circunstancias dadas sino construidas. Parsons identifica dos enfoques: el positivista y el constructivista. El primero consiste en identificar a los problemas como situaciones medibles que pueden ser tratados científicamente. Una variante de este enfoque es el funcionalista que entiende a los hechos como funcionales para el mantenimiento de la sociedad; respecto del segundo, se considera que "cuando surgen temas, se construyen

problemas y se definen opciones de políticas públicas, el proceso se desarrolla en un entorno que comprende las políticas, los programas y las decisiones del pasado" (Parsons, 2009: 259).

En este sentido, para analizar el problema de porqué el incremento de la sobrepoblación en los centros penitenciarios dificulta la reinserción social, es de utilidad el enfoque constructivista, debido a que surgió como un asunto de importante consideración, primero en América Latina y luego en México. Sin embargo, fue el papel de diversos actores lo que hizo que el tema se construyera y evolucionara hasta que fuera incluido en la agenda estatal.

Por ejemplo; la literatura especializada consideró que la prisión preventiva es una situación problemática a partir de la década de los ochenta. Mara Gómez señala que esta situación coincide con la publicación del estudio "El preso sin condena en América Latina y el Caribe" realizado por un grupo de juristas latinoamericanos con el apoyo del ILANUD, el cual marcó una serie de estudios empíricos y doctrinarios que le prosiguieron: "Tres décadas después, la situación de la prisión preventiva en el hemisferio continúa siendo sustancialmente igual" (Gómez, 2015:256).

Cabe señalar que el informe de la CIDH sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas evidencia que la tendencia general de los Estados miembros responde a las exigencias ciudadanas respecto de un mayor uso del encarcelamiento, lo que significó que las políticas y/o reformas que se implementaron empeoraron el problema de la prisión preventiva. "(…) esta tendencia regional apunta a un empleo cada vez mayor de la privación de la libertad como mecanismo de control social, (…) Estas reformas se han justificado (…) por la percepción (…) de que el uso excepcional de esta medida implica impunidad" (CIDH; 2013: 38).

Asimismo, de acuerdo con Parsons los medios de comunicación masivos juegan un papel importante en la construcción de los problemas, pues "(…) pueden delinear el contexto en el que se da la reacción de las políticas públicas e influir en

la “opinión pública” al establecer la agenda pública a partir de un incidente o suceso inesperado” (Parsons, 2009:138).

Tan solo en los periódicos de circulación nacional, en México, empezaron a surgir noticias del colapso del sistema penitenciario. Por ejemplo, en 2016 se hizo patente la falta de seguridad en el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) del Antiplano, con la fuga de Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, conocido como el Chapo; la violación de los derechos humanos de los internos de Topo Chico y Ciudad Victoria en ese mismo año, y en 2017 la fuga de 5 reos en el penal de Culiacán, Sinaloa; así como la muerte de tres custodios y cuatro internos, en Ciudad Victoria. Estas variables como la falta de seguridad y la violación de derechos humanos son consecuencia del hacinamiento de los centros de reclusión, debido a que se rebasa la capacidad operativa de éstos para mantener orden y porque se vulneran las condiciones mínimas para la integridad de los internos.

De acuerdo con el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2014-2018, el sistema penitenciario durante décadas el sistema penitenciario ha sufrido un deterioro importante, ya que, a diciembre de 2013, se registraba una sobrepoblación del 24.4%. En 2015, el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios elaboró el ranking respecto del total de la población en prisión, en el cual México ocupaba el séptimo lugar en el mundo, sólo después de Estados Unidos de América, China, Brasil, Rusia, India y Tailandia, y el segundo lugar en América.

De acuerdo con los cuadernos mensuales de información estadística penitenciaria nacional del OADPRS, la capacidad instalada aumentó de 108,808 espacios en el año de 1999 a 203,228 en 2015; mientras que la población penitenciaria aumentó de 142,808 internos en 1999 a 254,705 para el 2015, lo que significó que a pesar de que aumentó la capacidad de los centros, el número de espacios siguió siendo insuficiente para albergar a los internos (cuadro 3).

Cuadro 3 Capacidad instalada y población en los centros penitenciarios 1999-2015

Año	Espacios disponi-bles (ED)	Población penitencia-ria (PP)	Sobrepobla-ción (%)	Sobrepo-blación (internos)
1999	108,808	142,800	31.2	33,992
2000	121,135	154,765	27.8	33,630
2001	134,567	165,687	23.1	31,120
2002	140,415	172,888	23.1	32,473
2003	147,809	182,530	23.5	34,721
2004	154,825	193,889	25.2	39,064
2005	159,628	205,821	28.9	46,193
2006	164,929	210,140	27.4	45,211
2007	165,970	212,841	28.2	46,871
2008	171,437	219,754	28.2	48,317
2009	173,060	224,749	29.9	51,689
2010	181,876	219,027	20.4	37,151
2011	187,752	230,943	23.0	43,191
2012	194,062	239,089	23.2	45,027
2013	197,993	246,334	24.4	48,341
2014	203,254	255,638	25.7	52,384
2015	203,228	254,705	25.4	51,621

Fuente: Elaborado con información de los Cuadernos mensuales de información estadística penitenciaria nacional, OAD-PRS, 2015.

Al respecto, se identificó que la sobrepoblación en los centros penitenciarios se mantuvo en riesgo alto, al ubicarse el límite inferior en 20.4% en 2010 y el límite superior en 31.2% en 1999.

La sobrepoblación penitenciaria trae consigo otros problemas, entre los que destacan, la falta de oportunidades reales para lograr la reinserción social, esto debido a que disminuyen los espacios y servicios para la reinserción social como las áreas para el deporte, la capacitación para el trabajo, y las actividades de educación.

En suma, el PNSP reconoció que el sistema penitenciario ha fallado en su función de evitar que algunos internos continúen delinquiendo. “la reincidencia (…) en las últimas décadas ha ganado mayor prominencia instalándose progresivamente en

el discurso de las autoridades políticas y en la opinión pública general" (Payne, 2007; Richards, 2011a).

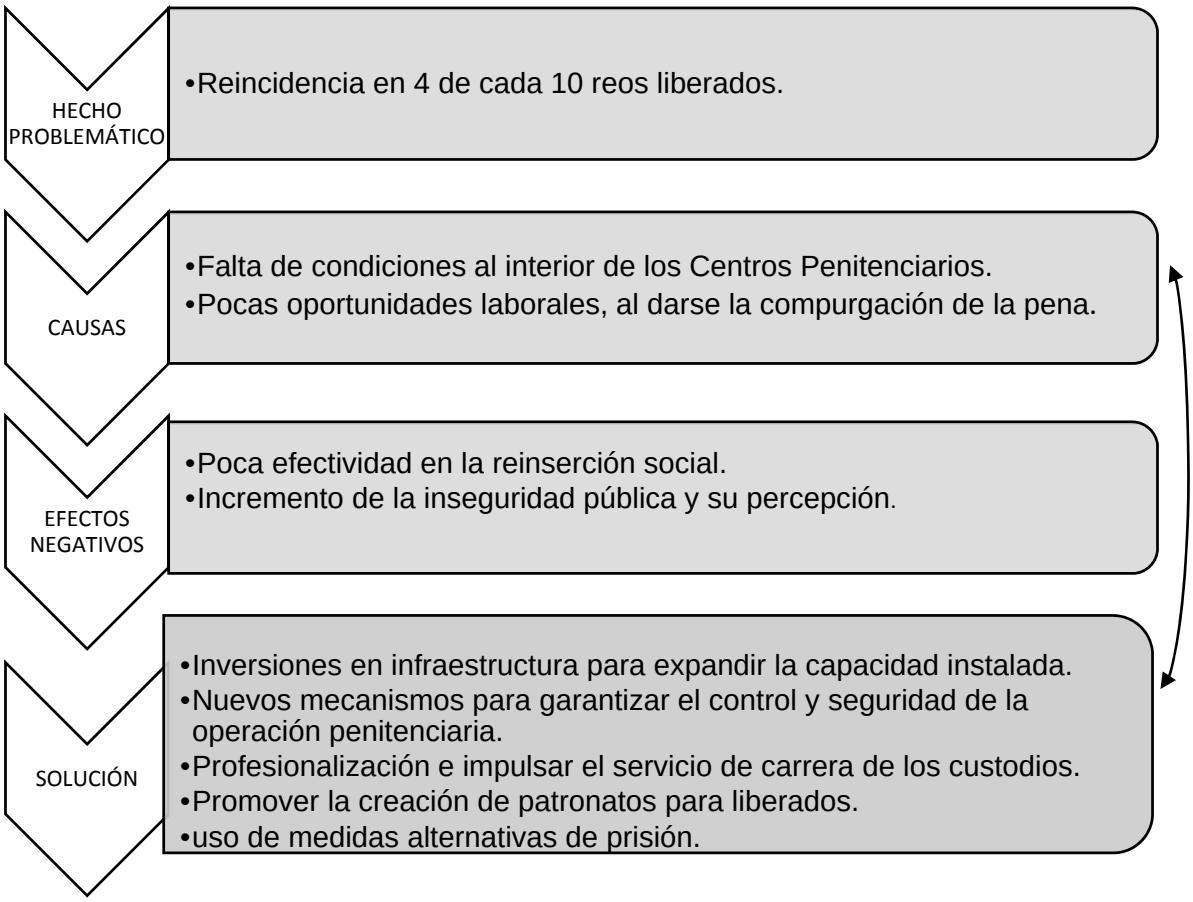
Ejemplo de lo anterior, se encuentran las recientes auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación la cual concluyó que de 2007 a 2014 el número de presos reincidentes en los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) se multiplicó más de 600%, al pasar de 1,484 internos en 2007 a 10,900 en 2014.

Respecto del discurso de la sociedad civil, se encuentran las actividades de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), entre sus programas impulsados está el de "Exigencia y Vinculación con Autoridades", en el cual se tiene como objetivo vincular a la sociedad civil con las instituciones de los tres órdenes de gobierno encargadas de la prevención, procuración y administración de justicia, y readaptación social, el documento incluye 10 demandas, de los cuales 2 se relacionan con el presente tema de investigación:

1. Promover modificaciones legislativas para establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos y despresurizar el sistema judicial.
2. Reestructurar el sistema de readaptación social para garantizar el respeto a los derechos humanos de los reclusos, establecer programas de primo delincuentes, hacer obligatorio el trabajo y establecer sistemas serios de reinserción social.

Por su parte, la organización civil "Documenta A.C." tiene el programa "Sistema Penitenciario y Reinserción Social", además colocó la problemática relacionada con el sistema penitenciario y la implementación del nuevo sistema de justicia en la agenda pública, ha difundido casos e injusticia y forma parte del grupo de trabajo redactor de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Cuadro 4. Problematización



Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.

En el cuadro 4 se puede observar que "(…) la asociación de una circunstancia con ciertos efectos negativos es la base para hablar de la existencia de un "problema" que "debe ser resuelto", (…) en la etapa de la problematización se discuten (…) en forma simultánea, las causas y las soluciones del mismo" (Méndez, 2015: 11). Por esta razón, se incluye el hecho problemático, las causas, consecuencias y solución, la cual debe estar en congruencia con las causas identificadas.

1.4 Políticas públicas

De acuerdo con Luis F. Aguilar una política pública es un conjunto de acciones que tiene como objetivos realizar algo de valor para la sociedad o resolver problemas, la causalidad de estos sucesos fue definida por la interlocución entre el gobierno y la ciudadanía, por lo que buscan garantizar el interés público. Asimismo, son decisiones tomadas por las autoridades públicas y ejecutadas por éstas o en asociación con actores sociales. Las políticas públicas tienen las siguientes características.

- Están enmarcadas en normas jurídicas, por lo que su diseño e implementación consideran un marco legal.
- Aunque las políticas públicas trasciendan el espacio gubernamental, en su ejecución debe incluir la participación de otros actores, éstos deben cumplir con lo que mandata la ley.

El enfoque de política pública es lo que en palabras de Lasswell se conoció como la orientación hacia las políticas "(…) esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte, se interesa en el proceso de la política y por otra en la necesidad de inteligencia de este proceso (…)" (Lasswell, 1992: 80). Se distinguen dos enfoques: el conocimiento *del* y el conocimiento *en* el proceso de la toma de decisiones.

El conocimiento del proceso de la toma de decisiones tiene como objetivo saber quién, cómo y porqué se decide. Este enfoque requiere de brindarle importancia al contexto en donde se toma la decisión, ya que éste es el que orienta el proceso de decisión y desempeña un papel central en el diseño e implementación de las políticas, asimismo, considera las aportaciones de otras ciencias para explicar y establecer relaciones causales y hace uso de métodos, en mayor parte cualitativos.

Mientras que con el enfoque de conocimiento en el proceso se busca que los tomadores de decisiones cuenten con información pertinente y útil, mediante el uso de métodos, principalmente cuantitativos, para la recopilación de datos, el

análisis y la argumentación en el proceso de políticas públicas factibles. Al respecto, la contribución de otras disciplinas sirve para analizar diversas opciones de política y determinar cuál de éstas es factible a un problema en específico.

Para analizar la política pública relacionada con el sistema penitenciario, se considera que el enfoque más apropiado para los fines de la investigación es el enfoque de conocimiento en el proceso, ya que busca contar con información de los factores que contribuyen a que haya un menor número de reincidentes en los centros penitenciarios.

1.5. El sistema penitenciario mexicano desde una perspectiva latinoamericana

Dado el contexto internacional y nacional, así como del impulso de diferentes actores, surgieron una serie de reformas que tuvieron como finalidad mejorar el sistema penitenciario, antes de abordar los cambios que se dieron en México, se trataran las experiencias internacionales.

En el caso de Chile, se identificó que el objetivo de su política es preparar al interno para enfrentar la reinserción socio-laboral al momento del egreso del sistema penitenciario, para lo cual promueve programas educacionales; trabajo remunerado; deportes y actividades de capacitación y culturales. Asimismo, ese país implementó el “Programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal”, la cual inició actividades en octubre de 2007, un año antes de que en México se reformara el artículo 18 constitucional, para pasar de readaptación a reinserción social.

Cabe señalar que Chile toma en cuenta la reinserción social desde dos vertientes: una al interior de los centros penitenciarios y otra post carcelaria, por lo que es una política que, como se vio en el cuadro de problematización, aborda las causas del hecho problemático.

Por su parte, Colombia realizó cambios institucionales enfocados en el respeto de los derechos humanos en 1991. Asimismo, se llevaron a cabo una serie de

reformas, como la creación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), cuyo objetivo fue el de desarrollar políticas penitenciarias modernas tendientes a lograr la reinserción social. En este aspecto cabe recalcar lo que menciona Méndez Martínez: “En esta etapa se crean instituciones específicamente dedicadas a resolver el problema y se les asignan recursos en el presupuesto estatal” (Méndez, 2015:16).

Asimismo, este país impulsó medidas de seguridad y descongestión de las cárceles (1997); trabajo comunitario (1998); atención integral y tratamiento penitenciario (2005); pruebas médicas, paramédicas y psicológicas (2006); trastornos clínicos, factores medio ambientales y de la personalidad y/o psicosociales, prima de seguridad (2007) y casa Libertad, que tiene como objetivo brindar oportunidades a las personas que recuperan su libertad (2015).

Específicamente, en lo concerniente a la prisión preventiva, los cambios en la política no han sido favorables, ya que de acuerdo con el informe de la CIDH (cuadro 5), en los casos de Bolivia y Colombia se observa que, debido a la presión social respecto de la inseguridad, se optó por realizar reformas que promovieron que se recurriera a un mayor uso de la prisión preventiva, y que fuera ya no una medida cautelar, sino punitiva. “(…) la CIDH observa que no existe evidencia empírica que demuestre que las mismas [las restricciones al derecho a la libertad] tengan una incidencia real en la disminución de la criminalidad y la violencia, ni resuelvan (…) los problemas de seguridad ciudadana” (CIDH, 2013: 43). Por tanto, estas medidas no han mostrado ser una solución para disminuir la inseguridad de la región y al contrario tienen afectaciones en los derechos humanos y en los sistemas penitenciarios.

Cuadro 5. Tendencia regional
respecto del uso de la prevención preventiva

País	Año	Reforma	Consecuencia
Bolivia	2001	• creación de nuevos delitos • endurecimiento de penas • ampliación de facultades de jueces para aplicar detención preventiva	Aumentó la detención preventiva
Colombia	2004	• se crean nuevos delitos • se aumentan las penas mínimas y máximas	

Fuente: Elaborado con base en el documento "Información sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas" de la CIDH, 2013.

Por su parte, en México el 18 de junio de 2008 se llevaron a cabo una serie de reformas constitucionales que se publicaron el Diario Oficial de la Federación (DOF), las cuales modificaron los artículos: 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; 73, fracciones XXI y XXIII; 115 fracción VII y 123 fracción XIII del apartado B, que tuvieron como objetivo establecer las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio.

Para Irasema Villarreal estas olas de reformas cambiaron el sistema de justicia, desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos en los procesos que van desde la averiguación previa hasta la ejecución de las sentencias; para el sistema penitenciario implicaba modificaciones en el régimen y gestión de los centros de reclusión.

Con la reforma al artículo 18 constitucional se observó que:

- El delito que merezca pena privativa de libertad tendrá lugar a prisión preventiva.
- El sitio de la prisión preventiva será distinto del que se destine para la extinción de las penas y estarán completamente separados.
- El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

Los primeros dos puntos tratan de la prisión preventiva, donde "(…) el cambio referido gira en torno a la pena privativa de la libertad o prisión, con lo cual se sustituye el caduco concepto de pena corporal que desde antaño y equivocadamente se había dejado subsistente en la Constitución (…)" (Ramírez, 242).

En cuanto al tercer aspecto, se menciona a la reinserción social en el cual "el sistema penitenciario se organizará sobre la base y capacitación para el trabajo, la educación, y agrega la salud y el deporte" (Ramírez, 245). Estos dos últimos implican cambios en la gestión de los centros penitenciarios, pues se requieren de espacios destinados específicamente a brindar servicios de salud y deportes a los internos.

No obstante, en la práctica, al igual que la tendencia regional, México optó por un mayor uso de la prisión preventiva, de acuerdo con Guillermo Zepeda, "la prisión preventiva en México es indebida, exorbitada, injusta y costosa" (Zepeda, 2009:8). De acuerdo con este autor, las autoridades utilizaron como argumentos, a favor de incrementar el uso de la prisión preventiva, que reduce el número de delitos, garantiza la reparación del daño a la víctima, protege a la sociedad y que sólo se aplica a sujetos peligrosos.

A pesar de que se ha duplicado el número de reclusos no se refleja en un descenso en los indicadores delictivos; ya que, por ejemplo, en México, la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes pasó de 13,155 en 2008 a 20,824 en 2016. Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016, el 59.1% de la población de 18 años y más, percibe que el tema de inseguridad es el que más le genera preocupación, por encima del desempleo y la pobreza.

Otra reforma se dio el 5 de marzo de 2014, cuando se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual tuvo como objetivo instaurar el sistema acusatorio. De acuerdo con Mara Gómez, esta codificación debe garantizar a los ciudadanos el acceso a un sistema judicial de calidad que proteja sus derechos; sin embargo, en lo que se refiere a la prisión preventiva distó de lograr esos objetivos.

Si bien se regula que es necesario aplicar la prisión preventiva cuando haya posibilidad de fuga, obstaculización del proceso o protección a la víctima, la disposición prevé como requisito de procedencia, el que sea presumible la responsabilidad más no la culpabilidad, con este aspecto no se cumple con uno de los criterios necesarios para hacer uso de la prisión preventiva: la presunción de inocencia.

Asimismo, con estas reformas, la norma permite imponer esta medida por el tipo de delitos, la cual también está normada en México, siendo el único país del continente que contempla una lista de esta categoría y que además no respete el principio de ser excepcional. Finalmente, la literatura especializada ubica otro elemento, el uso de la prisión preventiva puede no imponerse si así lo solicita el Procurador General de la República, lo que refleja un sistema de justicia desigual.

A pesar de que internacionalmente se reconoce que el uso de la prisión preventiva es un problema que vulnera los derechos de los procesados, las medidas que se implementaron en la región han propiciado su mayor uso, debido a que las reformas no atienden el problema, sino que dan respuesta inmediata a las demandas ciudadanas.

En cuanto a las estrategias implementadas que han sido adoptadas en México para tratar el problema de sobrepoblación en los centros penitenciarios, se considera la ampliación y modernización de la infraestructura penitenciaria federal. “Para la atención de la sobrepoblación penitenciaria, una de las alternativas por las que se ha optado para resolverla, es el de construir más prisiones, lo que no ha resuelto el problema de fondo” (CNDH, 2016, 37).

En síntesis, en México los cambios en la política de reinserción y que fueron tratados en la literatura especializada se enfocaron en: la inversión para la modernización y de ampliación de infraestructura penitenciaria, y el mayor uso de la prisión preventiva. Desde la perspectiva latinoamericana, México al igual que Chile promueve programas educaciones, de trabajo, capacitación y deporte para los internos; no obstante, no ha fortalecido la atención en la vertiente post carce-

laria, como si lo hace ese país, además, en el caso de Colombia se han impulsado medidas de trabajo comunitario, aspecto que no ocurre en México, debido a la prevalencia de la pena de prisión.

CAPITULO II.- Contextualización del Sistema Nacional Penitenciario

2.1 Situación del Sistema Nacional Penitenciario

A fin de entender el Sistema Nacional Penitenciario, se analizará la política pública desde cuatro componentes, el primero: el diseño normativo que incluye la identificación del marco legal que sustenta jurídicamente las acciones de los actores involucrados, además se consideran los tratados y acuerdos internacionales en los que, México por ser miembro, adquiere compromisos y obligaciones en materia penitenciaria; el segundo: el diseño institucional- organizacional que tiene como finalidad construir un esquema que muestre la operación y el ámbito de actuación. El tercero, se trata del diseño programático, en la que se identifican los objetivos, estrategias y líneas de acción de los documentos de planeación nacional, lo que sirve para conocer la forma en que se conducirán las instancias gubernamentales para atender la problemática. Y, por último, el diseño presupuestal que se refiere a los recursos disponibles para la solución del problema.

2.1.1 Diseño normativo del Sistema Nacional Penitenciario

En el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el sistema penitenciario utilizará como medios: el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte para “(…) lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir” (CPEUM, 2017:17), estos medios corresponden a lo que se conoce como tratamiento técnico penitenciario individualizado.

Asimismo, en ese artículo se señala que sólo habrá prisión preventiva si el delito lo amerita y que el sitio para la extinción de las penas y los procesados será completamente separado.

En el ámbito internacional, las reglas relacionadas con el sistema penitenciario pertenecen a la Organización de las Naciones Unidas (cuadro 6), en las cuales

se establecen los principios para que se respeten los derechos humanos de los internos, se presenten las condiciones básicas de los centros de reclusión y para procurar que los procesados tengan espacios diferentes a los sentenciados.

Cuadro 6 Normas Internacionales del Sistema Penitenciario

Norma	Organización	Año	Objetivo
Reglas Mandela	UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	1955 Ultima reforma en 2015	Se establecen 122 reglas integradas en dos capítulos: las de aplicación general, que tienen que ver con la gestión, la higiene, servicio médico y restricciones, y las aplicables a categorías especiales, relacionadas con personas detenidas en espera de juicio o reclusos con discapacidades mentales.
Reglas de Tokio	CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1990	Tienen el objetivo de promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	ACNUDH Oficina del Alto Comisionado Naciones Unidas Derechos Humanos	1976	En su artículo 10, aborda tres aspectos del sistema: el respeto a los derechos humanos, la separación entre procesados y sentenciados, y el tratamiento para la readaptación penitenciaria.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UNODC, CIDH y ACNUDH.

De acuerdo con Naciones Unidas, el objetivo de estas reglas no es el de establecer las bases para un patrón del sistema penitenciario, pero si para señalar principios que deberían respetarse en los centros de reclusión de diferentes países, esto debido a que “El fin último de la prisión -la protección de la sociedad frente a la delincuencia- se ve menoscabado en las cárceles que están (…) mal administradas” (UNODC, 2015: 2).

Respecto de la normativa nacional, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), las instituciones de seguridad pública de la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios,

deberán coordinarse para garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular las señales de telefonía celular, dentro del perímetro de los mismos. Asimismo, señala que le corresponde a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario proponer al Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social, entre las que destaca la adopción del trabajo comunitario.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, le corresponde a ésta elaborar la propuesta de política penitenciaria en materia de reinserción social de alcance nacional. En cuanto a la prisión preventiva, el reglamento indica que se deben coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal.

En materia de derechos humanos, de acuerdo con el artículo 6, fracción XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derecho Humanos, se establece la atribución de orientar las políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios del país.

En síntesis, se considera que hay correspondencia entre el diseño jurídico y el problema, debido a que toma en cuenta la necesidad de implementar acciones de reinserción social y fomentar una correcta administración del sistema penitenciario.

2.1.2 Diseño institucional-organizacional

El 5 de diciembre de 1994, el Presidente de la República envió al Constituyente Permanente la iniciativa de reforma del artículo 21 constitucional, con el propósito de establecer las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que tenía como objetivo hacer frente a la creciente inseguridad, dicho sistema incluía

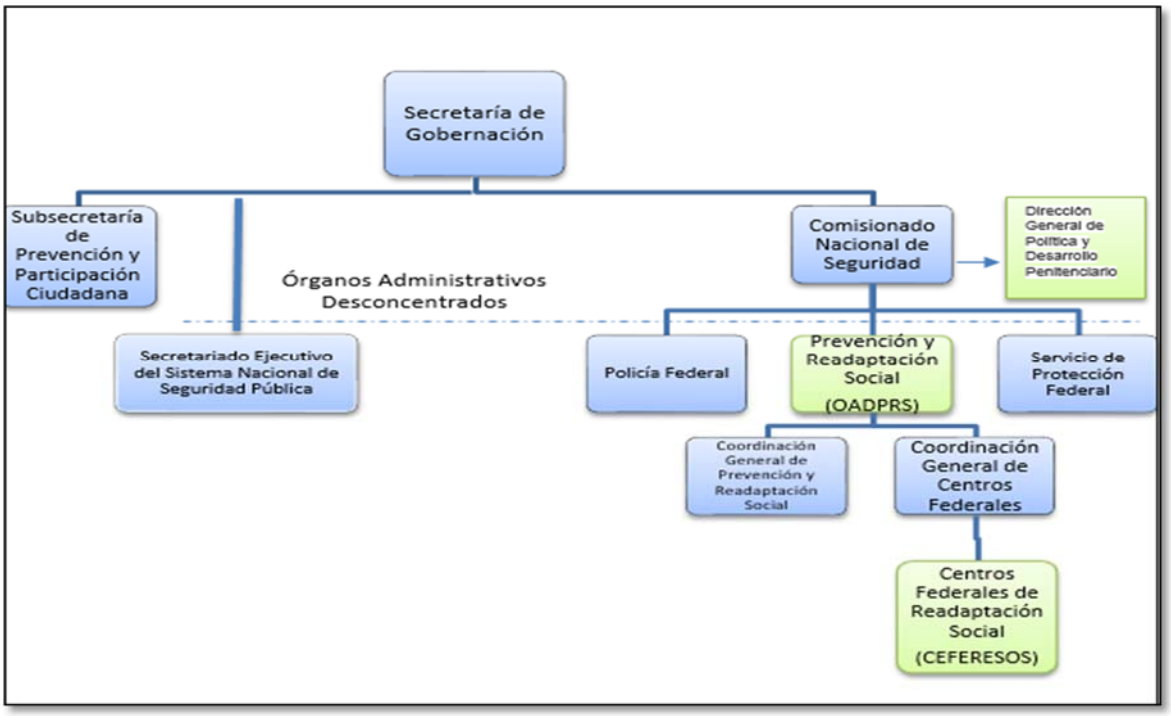
un subsistema en materia penitenciaria, actualmente, de acuerdo con la LGSNSP, el SNSP está constituido por un consejo y cuatro conferencias, la de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario y la de Seguridad Pública Municipal. La Conferencia del sistema penitenciario se integra por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y la Ciudad de México, cuyas funciones son impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional (SPN).

El SPN lo conforma el conjunto de instituciones, tanto del orden federal como local, para el cumplimiento de las penas previstas en las sentencias judiciales, así como para crear efectivas acciones para recuperar el verdadero sentido de la reinserción social. Este sistema está integrado por el subsistema federal penitenciario y los sistemas penitenciarios estatales, el primero está integrado por Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS)[6/], los cuales son organizados y administrados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), de la Secretaría de Gobernación.

El OADPRS se instituyó para coadyuvar en la organización del Sistema Nacional Penitenciario y tiene como misión instrumentar la política penitenciaria nacional para readaptar a los sentenciados mediante sistemas idóneos que permitan su readaptación a la sociedad, con la participación de los diversos sectores sociales y los tres órdenes de gobierno.

[6/] Los centros federales se distinguen de otros, debido a que albergan, en mayor proporción, a internos que cometieron delitos de orden federal, como los cometidos por servidores públicos, contra el ambiente, electorales, derechos de autor, patrimoniales, o contra la salud, como narcotráfico. Mientras que los centros penitenciarios de las entidades federativas y municipios están enfocados en internos que son acusados de delitos del orden común como robo, homicidio o abuso sexual.

Organigrama 1 Estructura del OADPRS



Fuente: Elaboración propia con base en información del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

Cabe señalar, que, en 2015, de los 387 centros penitenciarios en todo el país, el OADPRS organizaba y administraba al 4.4% (17) que correspondía a Centros Federales de Reinserción Social (CEFERESOS), estos 17 establecimientos federales tenían capacidad para 31,170 internos, y albergaban una población de 24,978 internos, aunque aparentemente los CEFERESOS no presentaban sobrepoblación, de acuerdo con los cuadernos estadísticos del OADPRS, 7 de los 17 establecimientos presentaban hacinamiento.

En materia de derechos humanos, la CNDH cuenta con la Tercera Visitaduría General que tiene como atribución conocer, analizar e investigar las presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario, con preponderancia las que provienen por autoridades federales. De acuerdo con la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ese organismo autónomo elabora el

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), que examina la situación de cada uno de los centros del SNP. Derivado de la reforma de 2013, se le dio la atribución para conocer sobre las incidencias que se susciten al interior de los centros penitenciarios, tales como homicidios, riñas, motines y quejas.

Respecto de los actores sociales, se encuentra México Evalúa que busca fomentar la legalidad y efectividad de políticas para abatir la inseguridad en el país, contribuir al desarrollo de capacidades institucionales en el sistema penal y penitenciario, y evaluar de manera independiente el sistema de seguridad.

2.1.3 Diseño programático

2.1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo y Programa Sectorial de Gobernación

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, de la meta nacional “México en Paz”, se señala la prioridad de abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante su prevención. Para lograrlo, considera necesario entre otros aspectos, la construcción de un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.

Para cumplir con lo anterior, se estableció el objetivo de “Mejorar las condiciones de seguridad pública”, la estrategia 1.3.2 “Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”, en las que se identificó una línea de acción relacionada con el objetivo de “Promover en el Sistema Nacional Penitenciario la reinserción social efectiva”.

En cuanto al diagnóstico del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, se identificaron los factores que inciden en la problemática del Sistema Nacional Penitenciario y que deben afrontarse en el mediano plazo, 1) la operación parcial del esquema de reinserción social basado en el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte; 2) la inconclusa separación de los internos procesados y sentenciados; 3) las limitaciones técnicas en el régimen de internamiento

diferenciado entre internos con base en su perfil de peligrosidad, y 4) la sobrepoblación penitenciaria.

Además, se identificaron los problemas relacionados con la falta de participación en actividades de reinserción y a la sobrepoblación penitenciaria nacional, que en 2013 fue de 24.5%, lo que provocó desequilibrios en la distribución de la población y en el uso adecuado de la infraestructura, situación que denotó una debilidad en la administración del Sistema Nacional Penitenciario.

Para atender la problemática detectada, el Gobierno Federal estableció en el Programa Sectorial de Gobernación (PSG) 2013-2018 el objetivo 2 “Mejorar las condiciones de seguridad y justicia”, que a su vez incluyó la estrategia 2.5. “Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social”, a pesar de que se establecieron acciones para atender el problema, las medidas sólo se enfocaron en el Sistema Penitenciario Federal, que incluye 17 centros penitenciarios, dejando a fuera a 370 centros de reclusión estatales, municipales y de la Ciudad de México.

2.1.3.2 Programa Nacional de Seguridad Pública

Con base en el diagnóstico del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, se identificó que el Sistema Penitenciario Nacional, durante décadas, ha sufrido un deterioro importante en materia de derechos de la población en reclusión, toda vez que de acuerdo con datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), existen grandes deficiencias en las condiciones de gobernabilidad de los centros penitenciarios.

Lo anterior, debido a que aún no se cuenta en su totalidad con manuales de procedimientos para el uso de la fuerza, existe insuficiencia del personal de seguridad y custodia, y se presentan deficiencias durante el proceso de imposición de sanciones disciplinarias, entre otros; situación que se agrava con la persistencia de problemas de infraestructura, tales como la sobrepoblación penitenciaria, en

virtud de que si bien en los últimos años se han realizado inversiones para expandir la capacidad instalada, la población penitenciaria continúa creciendo a ritmos constantes.

En materia de reinserción social, se señala que el sistema penitenciario ha fallado en su función de evitar que algunos internos continúen delinquiendo, ya que existen redes delictivas que operan desde los centros penitenciarios y victimizan a la sociedad mediante la extorsión telefónica y otras acciones.

En este sentido, el Ejecutivo Federal estableció la “Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia”, en la cual se definieron las prioridades en esta materia y se les otorgó un contenido programático; dicha política pública fue sustentada en los siguientes apartados:

- La implementación de mecanismos de reinserción social efectivos, basados en el trabajo, capacitación, educación, salud y deporte como medios para lograrlo, los cuales permitirán reducir los factores de riesgo que incrementan la violencia, así como evitar que algunos internos continúen delinquiendo;
- el reforzamiento de la infraestructura, tecnología y equipamiento del Sistema Nacional Penitenciario y la revisión de la estructura física de centros penitenciarios, a fin de optimizar los niveles de seguridad y reducir la presión y el sobrecupo en los centros penitenciarios;
- el establecimiento de protocolos de operación para la seguridad penitenciaria con respeto a los derechos humanos, al incremento en el número de custodios, que contribuya a romper el vínculo de los internos con organizaciones delictivas al interior y exterior de los centros penitenciarios;
- la homologación de protocolos, reglamentación y procesos de los centros penitenciarios, que contribuya a un adecuado diseño, implementación y evaluación de la política penitenciaria en los tres órdenes de gobierno y
- la consolidación de la profesionalización del personal penitenciario y el establecimiento del programa de profesionalización para el personal penitenciario, que contribuya a garantizar el respeto a los derechos humanos de los internos,

y a desarrollar las capacidades de los custodios para hacer frente a las incidencias que se presenten dentro de los centros de reclusión.

2.1.4 Diseño presupuestal

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015 se aprobaron 77,037,671.7 miles de pesos para la Finalidad 1 “Gobierno”, de las cuales a la Función 2 “Justicia” se le asignaron 22,257,687.4 miles de pesos, distribuidos en 4 subfunciones, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 7 Presupuesto autorizado a la función 2 “Justicia”, 2015
(miles de pesos)

Función			2015	
Subfunción			Recursos	Part. (%)
2	**Justicia**		**22,257,687.3**	**100.0**
	1	Impartición de Justicia	362,558.8	1.6
	2	Procuración de Justicia	1,117,656.4	5.0
	3	**Reclusión y Readaptación Social**	20,102,055.0	**90.3**
	4	Derechos Humanos	675,417.1	3.0

Fuente: Elaboración propia con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Part. Se refiere a la participación de la subfunción respecto del total de la función del año correspondiente.

La distribución de los recursos refleja que la reclusión y readaptación social es un tema preponderante respecto de las subfunciones que integran la función de justicia, pues en esta materia se concentró el 90.3% (20,102,055.0 miles de pesos), que de acuerdo con la estrategia programática del PEF 2015 se orientaron al fortalecimiento del Sistema Federal Penitenciario.

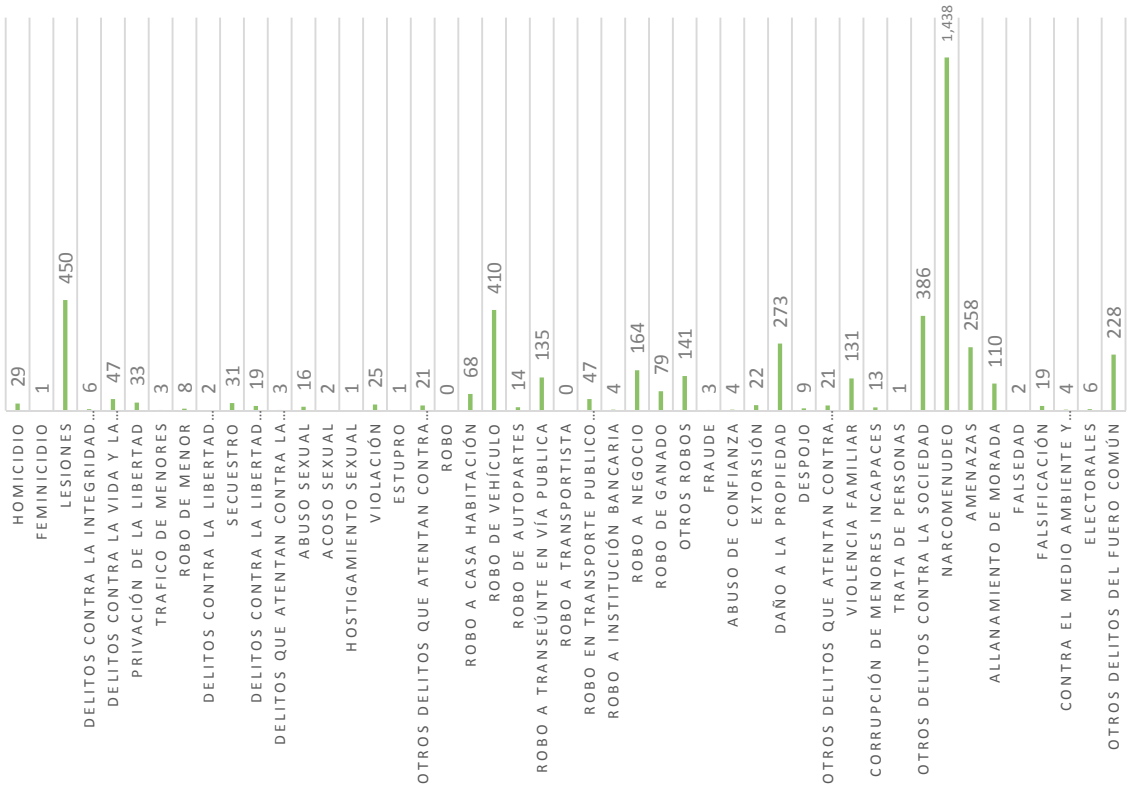
De los 20,102,055.0 miles de pesos asignados a la subfunción 3 Reclusión y readaptación social, el 96.4% (19,374,806.4 miles de pesos) se destinó a la actividad institucional relacionada con la contribución a la readaptación; mientras que el 3.6% se concentró en la de servicios de apoyo administrativo.

2.2 La situación penitenciaria en Morelos

En Morelos se ubican dos de los centros de reclusión que serán unidades de análisis y que se compararan con los establecimientos de Tlaxcala, esto debido a que son entidades que forman parte de la megalópolis, al igual que la Ciudad de México y los estados de Hidalgo, México y Puebla, y que en cuanto a extensión territorial y población son comparables, a diferencia de las demás entidades integrantes.

En 2015, Morelos registró una tasa delictiva de 43,419 por cada 100 mil habitantes, ubicándose arriba de la media nacional de 35,497. De acuerdo con el INEGI, el delito que más se cometió en esa entidad fue el narcomenudeo con 1,438 delitos respecto de los 4,688 registrados en total, como se muestra a continuación:

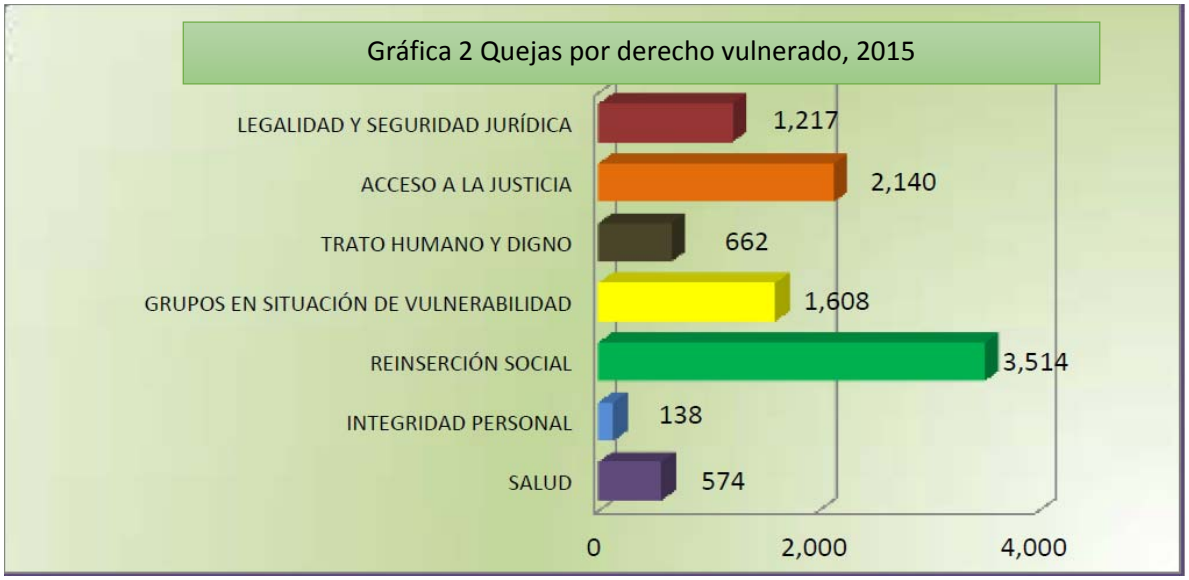
Gráfica 1. Ocurrencia de delitos en Morelos



Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI disponible desde internet en: Formato Html http://www.beta.inegi.org.mx/temas/incidencia/.

Los delitos que le siguieron son las lesiones, el robo de vehículos y otros delitos contra la sociedad, lo que hace suponer que en los centros penitenciarios hay más internos acusados por este tipo de ilícitos.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015, las quejas presentadas ante los organismos locales de protección de los derechos humanos relacionadas con el sistema penitenciario fueron de 10,144 quejas, la clasificación por motivo se presenta en la gráfica 2. Al respecto, se identificó que, de las 10,144 quejas, el 34.6% (3,514) correspondió al derecho vulnerado de reinserción social, sobre otras como acceso a la justicia, legalidad y seguridad jurídica, y grupos en situaciones de vulnerabilidad.



Fuente: Elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015.

De las 10,144 quejas presentadas en relación con el sistema penitenciario, 390 procedieron de los centros de reclusión de Morelos.

2.2.1 Diseño normativo de los centros penitenciarios

Respecto de la normativa estatal, se encuentra la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (CPELSM), en el cual se establece como atribuciones del gobernador las de "Administrar y controlar los centros de reclusión y de custodia preventiva en el Estado, asegurando las medidas tendientes a la readaptación social integral de los individuos, mediante los principios de educación y trabajo, conforme lo disponen las leyes de la materia". (CPELSM, 2017: 136). Cabe señalar que, en 2015, Morelos contó con 5 centros penitenciarios: 3 distritales y 2 Centros de Reinserción Social: el de Atlacholoaya y el Femenil de Atlacholoaya.

En cuanto a leyes estatales, Morelos cuenta con la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares (LRSSMC), para dar cumplimiento al artículo 18 de la CPEUM, ésta establece obligaciones para la ejecución y vigilancia de las penas; la concesión, revocación y vigilancia del tratamiento preliberacional, libertad preparatoria y remisión parcial de la sanción[7/]; la reinserción social de los sentenciados, con respeto a la dignidad de las personas, y las bases generales del Sistema Estatal Penitenciario, así como la organización, funcionamiento y régimen interno de los establecimientos penitenciarios en la Entidad.

Además, se cuenta con la Ley de Justicia Alternativa en Materia Penal para el Estado de Morelos, que tiene como finalidad regular los medios alternos de solución de conflictos en materia penal, tales como la mediación, conciliación y negociación. Esta ley cuenta con mecanismos que buscan la resolución de cuestiones derivadas del delito.

En cuanto a reglamentos, su normativa considera el reglamento de la LRSSMC y el Reglamento Interior de la Coordinación Estatal de Reinserción Social.

[7/] Es un beneficio que se da al interno que consiste en que por cada dos días de trabajo se quita uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social.

2.2.2 Diseño programático

En el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2018, se reconoció que, al igual que el incremento de la población que purga su condena a nivel nacional, en Morelos, en los últimos diez años, la población aumentó en 110.6%, situación provocó la sobrepoblación de los centros penitenciarios. Además, se indicó que, en el sistema penitenciario de Morelos, del total de la población sólo el 58.8% está cumpliendo una sentencia, mientras que el resto está siendo procesado; lo que significa que el 41.2% de los internos está encarcelado sin una condena, lo anterior no sólo refleja los problemas que enfrenta el sistema penitenciario, sino también el de procuración de justicia.

Asimismo, se reconoció que es necesaria la reestructuración de los modelos de tratamiento de los recluidos, ya que, por años, los centros de reclusión son más bien escuelas de formación y perfeccionamiento en la violencia y en las conductas delictivas.

En el PED 2013-2018 se estableció la estrategia 1.1.4. que tiene como fin “eficientar los métodos de reinserción social, para reincorporar a la vida familiar, social y productiva a los individuos que están recluidos en los establecimientos penitenciarios de la entidad”, para lograr dicha estrategia se señalaron seis líneas de acción que tienen que ver con: la modernización de infraestructura, la operación eficiente de la custodia y vigilancia, la mejora de los tratamientos para una reinserción efectiva, la promoción de participación laboral y el impulso de vínculos con el sector empresarial para crear oportunidades de inserción laboral.

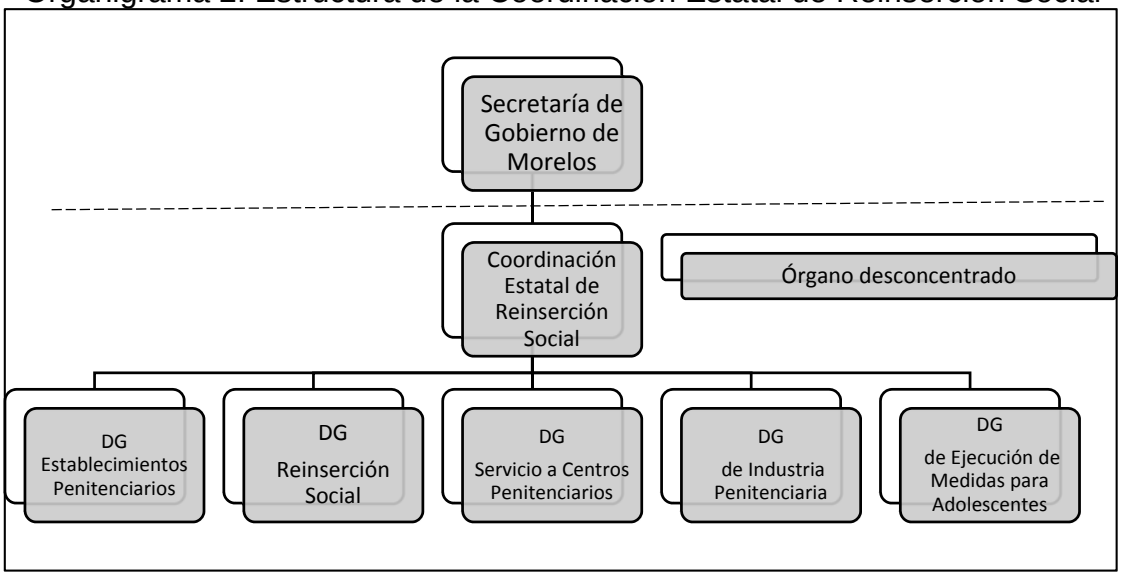
2.2.3 Diseño institucional-organizacional

De acuerdo con la exposición de motivos del Reglamento Interior de la Coordinación Estatal de Reinserción Social, el 25 de abril de 2013 se le asignó a la Secretaría de Gobierno de Morelos la atribución de administrar, conducir y controlar el Sistema Penitenciario local. Para el cumplimiento de esa función, el 3 de

mayo de 2013 se creó mediante decreto la Coordinación Estatal de Reinserción Social, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno.

En el artículo 6, fracción III, del Reglamento Interior de la Coordinación Estatal de Reinserción Social, se establece que éste debe controlar, supervisar y verificar los establecimientos penitenciarios y llevar una estadística sobre los mismos, a fin de estudiar las conductas criminales y coadyuvar con la prevención del delito, para el cumplimiento de sus funciones la coordinación cuenta con la estructura orgánica mostrada en el organigrama 2.

Organigrama 2. Estructura de la Coordinación Estatal de Reinserción Social



Fuente: Elaboración propia con base en información del Reglamento Interior de la Coordinación Estatal de Reinserción Social.

En materia de derechos humanos, el estado de Morelos cuenta con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDHEM), cuenta con cinco visitadurías, tres divididas en zonas: metropolitana, Oriente y Sur Poniente; así como la Especializada en asuntos penitenciarios y la Itinerante. La de asuntos penitenciarios tiene la atribución de verificar de oficio el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario, y de readaptación social del Estado.

En 2013, se crea el Centro de Justicia Alternativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos y es rector de los medios alternativos de justicia en materia penal, que busca ayudar a la procuración de justicia, al reducir la carga de trabajo de los Ministerios Públicos y que éstos se orienten en la persecución de los delitos.

2.2.4 Diseño presupuestal

En el paquete económico 2015 del estado de Morelos, se tuvo previsto una asignación para el poder ejecutivo de 2,784,445.0 miles de pesos, de los cuales a la Coordinación General de Reinserción Social se le previó un presupuesto de 216.6 miles de pesos.

Una de las formas en visualizar cómo el presupuesto incide en los centros penitenciarios es conociendo la capacidad instalada, al respecto se identificó que, el número de espacios disminuyó 24.4%, al pasar de 2,709 en 2005 a 2,047 en 2015[8/], lo que refleja que no se ha invertido en infraestructura penitenciaria ni en adecuación de espacios desde hace al menos 10 años y que, además se ha reducido la capacidad de los CRS.

2.2.5 Diagnóstico de los centros penitenciarios de Morelos

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015[9/] de la CNDH, los centros de reclusión fueron calificados en los cinco rubros de la siguiente manera:

[8/] Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

[9/] Se evalúan cinco rubros: los aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno, que se refieren a la capacidad de alojamiento y población existente; los de una estancia digna, que consisten en la existencia de instalaciones suficientes; de gobernabilidad, para la normatividad que rige el centro y el personal de seguridad y custodia; de reinserción social del interno, que tiene que ver con la clasificación criminológica y las actividades laborales, capacitación, educativas y deportivas, y los grupos de internos con requerimientos específicos como indígenas, personas con discapacidad, internos con VIH y con adicciones.

Cuadro 8. Tendencia por rubro[1/], en los centros penitenciarios de Morelos

TENDENCIA DEL ESTADO		I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DEL INTERNO.		II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA.		III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD.		IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO.		V GRUPOS DE INTERNOS CON REQUERIMIENTOS ESPECÍFICOS.	
2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015

Fuente: Elaborado por la CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015.
[1/] La escala de evaluación es rojo: de 0 a 5.9; amarillo de 6.0 a 8.0 y verde es de 8.1 a 10.0

Lo anterior, evidencia que del 2014 al 2015, la tendencia pasó de una semaforización de roja a amarilla, obteniendo en cada uno de los rubros esa misma condición. Específicamente los centros de reclusión distritales y de readaptación obtuvieron la siguiente calificación:

Cuadro 9. Semaforización por centros penitenciarios y rubro[1/], 2015

Rubro/Centros	Centro Femenil de Reinserción Atlacholoaya	Cárcel Distrital de Cuautla	Cárcel Distrital Jojutla	Centro Estatal de Reinserción Social Morelos
I Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Amarillo	Rojo	Rojo	Amarillo
II Aspectos que garantizan una estancia digna	Amarillo	Rojo	Amarillo	Amarillo
III Condiciones de gobernabilidad.	Amarillo	Rojo	Rojo	Rojo
IV Reinserción social del interno.	Amarillo	Rojo	Rojo	Amarillo
V Grupos de internos con requerimientos específicos.	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Amarillo

Fuente: Elaborado por la CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015.
[1/] La escala de evaluación es rojo: de 0 a 5.9; amarillo de 6.0 a 8.0 y verde es de 8.1 a 10.0

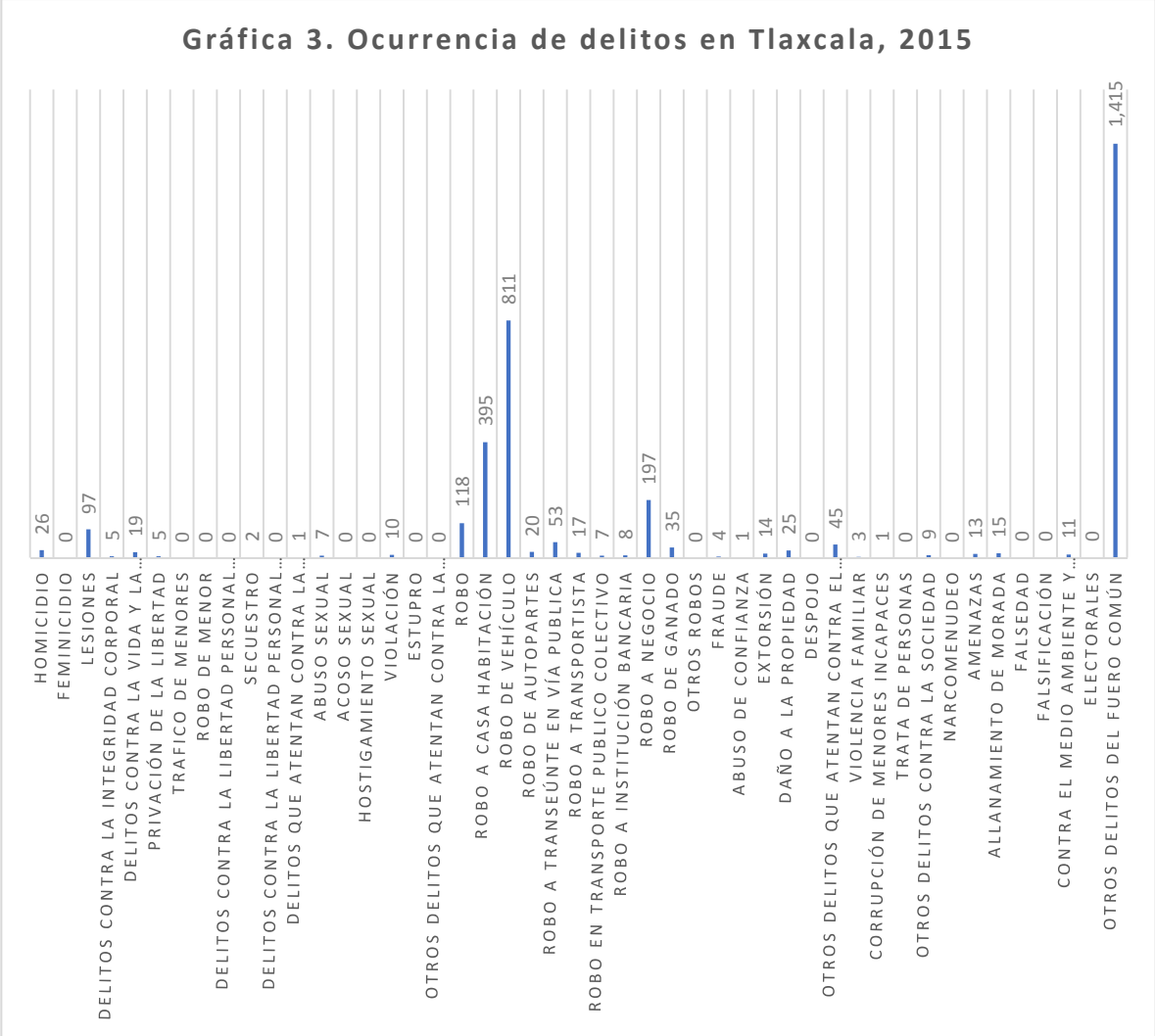
Como puede observarse, las cárceles distritales están calificadas como rojo, excepto en la categoría de grupos de internos con requerimientos específicos, cuya

evaluación fue de amarillo. Por su parte, los CERESOS en su mayoría obtuvieron una semaforización amarilla, a excepción de las condiciones de gobernabilidad que presenta una semaforización roja en el Centro Estatal de Reinserción Social Morelos.

2.3. La situación penitenciaria en Tlaxcala

En 2015, Tlaxcala registró una tasa delictiva de 30, 699 por cada 100 mil habitantes, ubicándose abajo de la media nacional de 35,497. De acuerdo con el INEGI, el delito que más se cometió en esa entidad fue clasificado como otros delitos del fuero común; le siguió con 811 al robo de vehículos y con 395 el robo a casa habitación, como se muestra en el gráfico 3.

Por su parte, Tlaxcala tuvo 17 de 10,144 quejas presentadas ante los organismos locales de protección de los derechos humanos relacionadas con el sistema penitenciario, que junto con Yucatán (8), Campeche (11) y Colima (16) fueron las entidades que menos quejas presentaron.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI disponible desde internet en: Formato Html http://www.beta.inegi.org.mx/temas/incidencia/.

2.3.1. Diseño normativo de los centros penitenciarios

En Tlaxcala, las personas en algún centro de reclusión tienen mención en el apartado de derechos individuales, en el artículo 19, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la que se indica que nadie podrá ser condenado a muerte ni a prisión perpetua.

El 28 de noviembre de 2014, el Congreso del estado de Tlaxcala decretó la Ley de Seguridad Pública del estado de Tlaxcala, que entiende a la seguridad pública

como la función tendiente a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución, y la reinserción social del sentenciado, en términos de las competencias establecidas en la CPEUM.

En 2013, el Congreso de Tlaxcala aprobó la Ley de Justicia Penal Alternativa del Estado de Tlaxcala que tiene como fin asegurar la reparación del daño utilizando como medios la justicia alternativa, de acuerdo con el mismo ordenamiento este medio tiene como propósito “brindar una vía a la víctima u ofendido, al ofensor y, en su caso, a la comunidad, para trabajar conjuntamente en la solución de cuestiones derivadas del delito, en la búsqueda de un acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y permita la reinserción de la víctima u ofendido y al ofensor en la comunidad”. (LJPAET, 2013: 4).

2.3.2. Diseño programático

En el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, de Tlaxcala, se estableció a nivel objetivo la “Reinserción Social con Sentido Humano y Productivo” que consiste en la instauración de un nuevo esquema de sanciones para reos de baja peligrosidad y cuya pena esté por prescribir, además cuenta con líneas de acción que incluyen el apoyo de programas de capacitación; la mejora de los salarios y prestaciones del personal de los centros penitenciarios; la reducción de la discrecionalidad en las actuaciones del personal en los centros y el combate de corrupción en estos establecimientos.

Asimismo, se estableció la estrategia del fortalecimiento de la infraestructura de los Centros de Reinserción Social, que tiene como propósito mejorar las instalaciones y el equipamiento de los centros.

2.3.3. Diseño institucional-organizacional

El artículo 16 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala establece que el gobernador, a través de la Secretaría de Gobierno y de la Comisión Estatal de Seguridad que tiene atribución de programar, coordinar y evaluar las actividades de reinserción social; asimismo, la comisión debe proveer el orden y seguridad en los centros.

De acuerdo con el artículo 39, del mismo ordenamiento señala que los Centros de Reinserción Social están adscritos a la Comisión Estatal de Seguridad quien podrá desarrollar planes de estudio para los custodios en coordinación con el Instituto de Formación y Capacitación Policial (IFCP) que depende de la comisión.

El IFCP es un organismo desconcentrado dependiente de la comisión y es una instancia encargada de la formación, capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipales, entre los que se encuentran los custodios que son los elementos policiales que tienen como función vigilar a los internos sentenciados y procesados.

En materia de derechos humanos, el gobierno de Tlaxcala cuenta con la Comisión Estatal de Derechos Humanos que es un organismo autónomo, que supervisa que las personas que se encuentren privadas de su libertad tengan garantizado la plena vigencia de sus derechos.

En 2013, se creó la Unidad de Justicia Alternativa, la cual es un órgano especializado de la Procuraduría General de Justicia del Estado, encargada de la implementación, seguimiento y promoción de los procesos de justicia alternativa; cuando se trate de delitos culposos, que admitan el perdón de la víctima, patrimoniales sin violencia sobre las personas, y cuya pena no exceda los cinco años de prisión.

2.3.4. Diseño presupuestal

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos, en 2015 se le asignó a la Secretaría de Gobierno de Tlaxcala un monto de 478,692.1 miles de pesos; no obstante, no

es posible conocer el porcentaje de recursos que le asignó a la Comisión Estatal de Seguridad.

En Tlaxcala, el número de espacios disponibles en los centros penitenciarios pasó de 939 en 2005 a 943 en 2015, lo que indicó que en 10 años la capacidad instalada aumentó a 4 espacios más.

2.3.5. Diagnóstico de los centros penitenciarios de Tlaxcala

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015 de la CNDH, los centros de reclusión fueron calificados en los cinco rubros de la siguiente manera:

Cuadro 10. Tendencia por rubro, en los centros penitenciarios de Tlaxcala

TENDENCIA DEL ESTADO		I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DEL INTERNO.		II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA.		III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD.		IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO.		V GRUPOS DE INTERNOS CON REQUERIMIENTOS ESPECÍFICOS.	
2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015

Fuente: Elaborado por la CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015.
1/ La escala de evaluación es rojo: de 0 a 5.9; amarillo de 6.0 a 8.0 y verde es de 8.1 a 10.0

Lo anterior, evidencia que del 2014 al 2015, la tendencia en la semaforización se mantuvo en amarillo, obteniendo en tres de los cinco rubros esa misma condición; mientras que, en el rubro de aspectos que garantizan una estancia digna y en la reinserción social del interno la semaforización pasó del amarillo a una evaluación verde.

Específicamente los centros de reclusión en Tlaxcala obtuvieron la siguiente calificación:

Cuadro 11. Semaforización por centros penitenciarios y rubro[1/], 2015

Rubro/Centros	CRS Regional de Apizaco, Tlaxcala	CRS de Tlaxcala
I Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Amarillo	Amarillo
II Aspectos que garantizan una estancia digna	Verde	Verde
III Condiciones de gobernabilidad.	Amarillo	Amarillo
IV Reinserción social del interno.	Verde	Amarillo
V Grupos de internos con requerimientos específicos.	Rojo	Amarillo

Fuente: Elaborado por la CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015.

[1/] La escala de evaluación es rojo: de 0 a 5.9; amarillo de 6.0 a 8.0 y verde es de 8.1 a 10.0

2.4 Centros penitenciarios de Morelos y Tlaxcala desde una perspectiva comparada

Las unidades a observar en la investigación serán los Centros Femenil de Reinserción Atlacholoaya y Estatal de Reinserción Social en Morelos y los CRS de Tlaxcala y Regional Apizaco, ya que, si bien no es posible derivar ningún tipo de proposición de valor general, se sacaría provecho de esta situación al utilizar el conocimiento existente para explicar los casos seleccionados de los centros penitenciarios de Morelos y Tlaxcala.

En este sentido, se pretende realizar un diagnóstico a fin de obtener los elementos requeridos y estar en posibilidad de elaborar propuestas en el diseño de la política pública.

Además, los centros tienen valores de participación de los internos en tratamientos de reinserción y operan patronatos de liberados con características similares: en Morelos con el Patronato para la Readaptación y la Reincorporación Social por el Empleo y la Industria Penitenciaria y Tlaxcala con el Patronato de Asistencia a Liberado.

No obstante, lo anterior, los valores de los niveles de sobrepoblación son diferentes (cuadro 12); por lo que se considera que el diseño de investigación que se utilizaría para observar las unidades propuestas es el de máximas similitudes, debido a que los factores causales se mantienen constantes y el valor del factor causal hipotetizado varía.

Asimismo, se está considerando a centros penitenciarios específicos 2 de los 5 centros de reclusión en Morelos y los 2 existentes en Tlaxcala; debido a que son lugares a cargo de la administración estatal y el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS). No obstante, se considerará la variante de la estrategia de descomposición del caso respecto de distintos periodos temporales inmediatos a fin de determinar si el factor causal "La sobrepoblación" cambió.

Cuadro 12. Centros penitenciarios de Morelos y Tlaxcala desde una perspectiva comparada

Variables	Centro Femenil de Reinserción Atlacholoaya	CRS Morelos	CRS Regional de Apizaco, Tlaxcala	CRS de Tlaxcala
Responsable en el ámbito estatal	SI	SI	SI	SI
Unidad de Justicia Alternativa	NO	NO	SI	SI
Comisión de Derechos Humanos	SI	SI	SI	SI
Normativa congruente con la nacional	SI	SI	SI	SI
Patronatos	SI	SI	SI	SI
Sobrepoblación	SI (43.1)	SI (82.7)	NO (-17%)	(NO) -20
Población del fuero federal	SI	SI	SI	SI
Participación de los internos en los tratamientos de reinserción	SI	SI	SI	SI
Espacios físicos de infraestructura	SI	SI	SI	SI
Calificación Diagnóstica	6.99	6.39	7.36	7.32

Fuente: Elaboración propia con base en información del OADPRS, CNDH, Normativa de Tlaxcala y Normativa de Morelos.

CAPÍTULO III. LA SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA Y SU RELACIÓN CON LA REINCIDENCIA DELICTIVA

3.1 Análisis cuantitativo

En este capítulo, se tiene como finalidad responder a las preguntas que motivaron la presente investigación:

1. ¿Cuáles son los factores de la sobrepoblación en los Centros de Reinserción Social (CRS) de Atlacholaya y Atlacholaya femenil en Morelos?
2. ¿Qué factores –sociales, económicos e institucionales- contribuyen a la sobre-población carcelaria?
3. ¿Cuál es el peso o importancia que tienen la sobrepoblación carcelaria en los procesos de reinserción social? Y ¿Cuáles son sus impactos negativos?

Así como comprobar la validez de la hipótesis: "La sobrepoblación en los centros penitenciarios debido al abuso de la prisión preventiva, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos". Al respecto, se identificó que los aspectos de la sobrepoblación en los centros penitenciarios es el abuso de la prisión preventiva y el mantenimiento de los internos del fuero federal[10/] en los centros locales.

Cada uno de estos aspectos genera algún efecto en la sobrepoblación penitenciaria y ésta en la política de reinserción social, por lo que es necesario realizar un análisis cuantitativo sobre los factores causales de la sobrepoblación en los CRS de Atlacholaya y Atlacholaya femenil en Morelos respecto de los CRS de Tlaxcala y de Apizaco, los dos últimos considerados como casos de éxito, en cuanto a su calificación de condiciones de reinserción.

[10/] Los centros federales, generalmente, albergan a internos que cometieron delitos de ese mismo orden. Sin embargo, algunos internos de orden federal se encuentran en centros penitenciarios locales y, mediante el programa presupuestario R906 "Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales", el OADPRS paga a los gobiernos estatales para su manutención.

3.1.1 Modelo de regresión lineal simple (por mínimos cuadrados): Influencia de variables asociadas con la sobrepoblación

Se desarrolló un modelo de regresión lineal simple[11/]: con el fin de establecer la influencia de las variables asociadas con la sobrepoblación de los centros penitenciarios, y la reinserción social de los sentenciados. Para su elaboración, los datos se dividieron en dos grupos: el primero está integrado por las entidades federativas que contienen a los centros con mayor sobrepoblación y el segundo a las entidades con los establecimientos penitenciarios de menor sobrepoblación. Para demostrar que son correctos, se realizaron las pruebas de: normalidad, heterocedasticidad[12/] y autocorrelación; asimismo, estos modelos fueron evaluados al 95.0% de significancia.

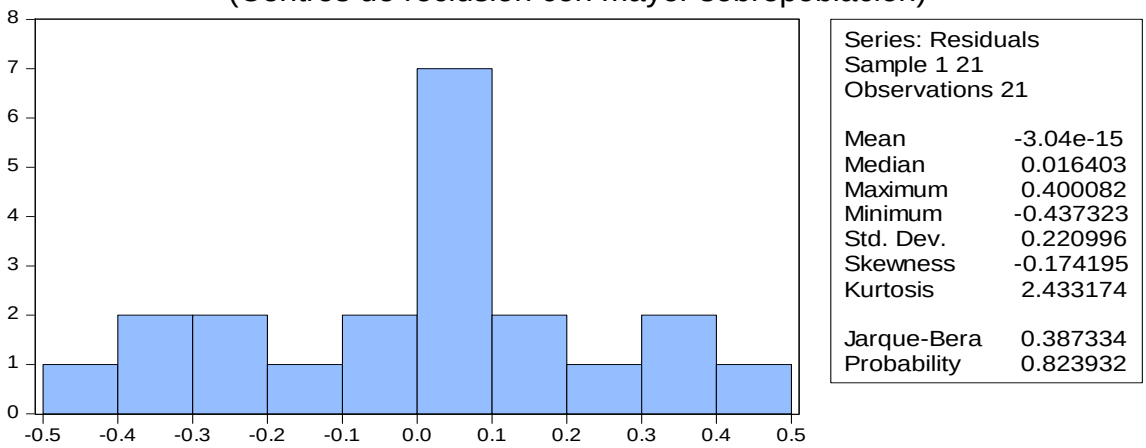
- Centros de reclusión con mayor sobrepoblación:
    a. Prueba de normalidad

La prueba de normalidad se definió mediante el histograma de frecuencia, en este sentido, se considera que es normal cuando el estadístico Jarque- Bera sea menor de 5.96 (0.38) y obtenga una probabilidad mayor a 0.05, (0.82), como se muestra a continuación:

[11/] De acuerdo con Rodrigo Salazar "El análisis de regresión es la base de buena parte de los enfoques cuantitativos para evaluar si la evidencia es consistente con la presencia de relaciones causales. El análisis de regresión arroja estimaciones de la asociación entre dos variables". En el presente estudio se utilizó dicho modelo con datos de corte transversal, debido al tipo de información con la que se dispone, ya que se cuenta con datos de los centros penitenciarios por entidad federativa y a un punto determinado en el tiempo, en este caso del 2015.

[12/] Se dice que hay heteroscedasticidad cuando la varianza de los errores no es igual en todas las observaciones realizadas.

Gráfica 4 Histograma de frecuencia para prueba de Normalidad
(Centros de reclusión con mayor sobrepoblación)



Por lo anterior se acepta la hipótesis nula H_0 presencia de normalidad, además el sesgo es cercano a cero y el Kurtosis cercana a tres, lo que indica la presencia de normalidad dentro del modelo.

b. Prueba de heterocedasticidad

Para afirmar que no hay presencia de heterocedasticidad, se utilizó la prueba Breusch – Pagan – Godfrey, en la cual la probabilidad del F- statistic es = 0.4065, por lo que se acepta la hipótesis nula H_0 y hay homocedasticidad y se rechaza la presencia de heterocedasticidad, como se muestra a continuación:

Cuadro 13 Prueba de Heteroscedasticidad: Breusch-Pagan-Godfrey

F-statistic	1.024536	Prob. F(3,17)	0.4065
Obs*R-squared	3.215454	Prob. Chi-Square(3)	0.3596
Scaled explained SS	1.509977	Prob. Chi-Square(3)	0.6800

c. Prueba de autocorrelación

Para descartar la presencia de autocorrelación se utilizó la prueba Breusch – Godfrey LM para autocorrelación tipo 1

Cuadro 14 Prueba de Correlación
(tipo 1)

F-statistic	0.005381	Prob. F(1,16)	0.9424
Obs*R-squared	0.007060	Prob. Chi-Square(1)	0.9330

y la misma prueba para autocorrelación tipo 2

Cuadro 15 Prueba de Correlación
(tipo 2)

F-statistic	0.276799	Prob. F(2,15)	0.7620
Obs*R-squared	0.747452	Prob. Chi-Square(2)	0.6882

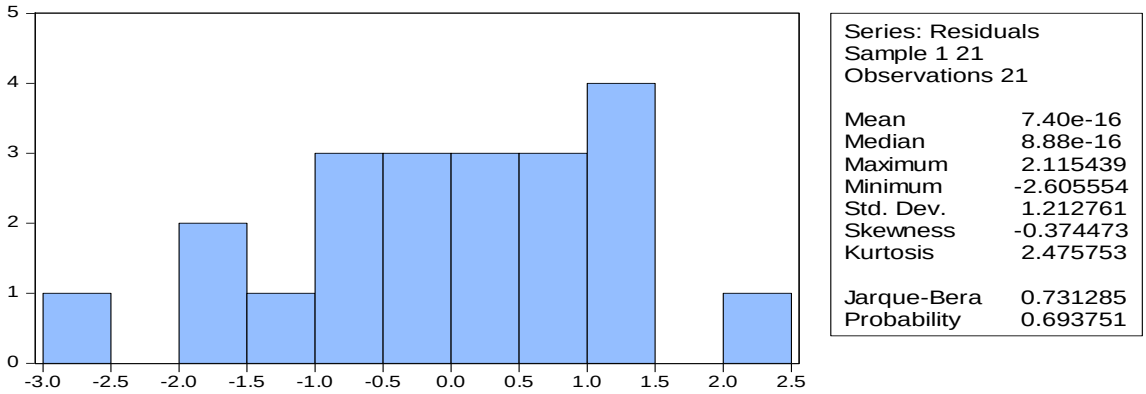
En ambos casos la probabilidad del F statistic es mayor a 0.05% descartando que el modelo tenga autocorrelación, por lo anterior, se acepta la hipótesis nula H_0, por lo que se hay ausencia de autocorrelación.

Asimismo, se estableció un modelo relacionando la sobrepoblación con los niveles de reincidencia, con las mismas pruebas, como se muestra a continuación:

a. Prueba de normalidad

La prueba de normalidad se definió mediante el histograma de frecuencia, en este sentido, se considera que es normal cuando el estadístico Jarque- Bera sea menor de 5.96 (0.73) y obtenga una probabilidad mayor a 0.05, (0.69), como se muestra a continuación:

Gráfica 5 Histograma de Frecuencia para prueba de Normalidad
(centros de reclusión con mayor sobrepoblación y niveles de reincidencia)



b. Prueba de heterocedasticidad

Para afirmar que no hay presencia de heterocedasticidad, se utilizó la prueba White con términos cruzados, en la que se señala que la probabilidad de F statistic fue de 0.49, por lo tanto, se acepta la hipótesis nula H_0 (existe homocesatidad) y se rechaza la heterocedasticidad, como se muestra a continuación:

Cuadro 16 La prueba white con términos cruzados

F-statistic	0.840682	Prob. F(3,17)	0.4902
Obs*R-squared	2.712981	Prob. Chi-Square(3)	0.4380
Scaled explained SS	1.470744	Prob. Chi-Square(3)	0.6890

c. Prueba de autocorrelación

Para descartar la presencia de autocorrelación se utilizó la prueba Breusch – Godfrey LM para autocorrelación de primer grado, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 17 Prueba de Correlación (tipo 1)

F-statistic	0.005171	Prob. F(1,17)	0.9435
Obs*R-squared	0.006386	Prob. Chi-Square(1)	0.9363

Misma prueba para autocorrelación de segundo grado

Cuadro 18 Prueba de Correlación

F-statistic	0.273561	Prob. F(2,16)	0.7642
Obs*R-squared	0.694354	Prob. Chi-Square(2)	0.7067

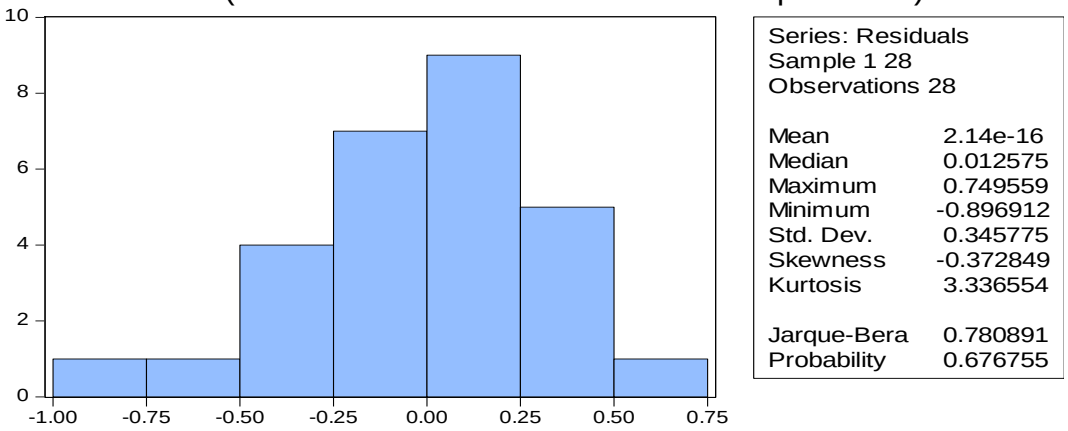
Para ambos casos la probabilidad es mayor a 0.05 indicando que no existe auto-correlación dentro del modelo.

- Centros de reclusión con menor sobrepoblación:

a. Prueba de normalidad

La prueba de normalidad se definió mediante el histograma de frecuencia, en este sentido, se considera que es normal cuando el estadístico Jarque- Bera sea menor de 5.96 (0.78) y obtenga una probabilidad mayor a 0.05, (0.67), por lo anterior, se acepta la hipótesis nula H_0 (existe normalidad en los datos), como se muestra a continuación:

Gráfica 6 Histograma de Frecuencia para prueba de Normalidad
(Centros de reclusión con menor sobrepoblación)



b. Heterocedasticidad

Para descartar la prueba de heterocedasticidad se realizó la prueba White con términos cruzados, cuya probabilidad del F statistic fue de 0.91, por lo tanto, se acepta la hipótesis nula H_0 (existe homocesatidad).

Cuadro 19 La Prueba White con términos cruzados

F-statistic	0.446972	Prob. F(11,16)	0.9102
Obs*R-squared	6.581698	Prob. Chi-Square(11)	0.8319
Scaled explained SS	5.188279	Prob. Chi-Square(11)	0.9217

c. Prueba de autocorrelación

Para descartar la presencia de autocorrelación se utilizó la prueba Breusch godfrey LM test para autocorrelación tipo 1

Cuadro 20 Breusch-Godfrey Serial Prueba de Correlación (tipo 1)

F-statistic	0.029523	Prob. F(1,22)	0.8651
Obs*R-squared	0.037525	Prob. Chi-Square(1)	0.8464

misma prueba para autocorrelación tipo 2

Cuadro 21 Breusch-Godfrey Serial Prueba de Correlación (tipo 2)

F-statistic	0.532376	Prob. F(2,21)	0.5949
Obs*R-squared	1.351161	Prob. Chi-Square(2)	0.5089

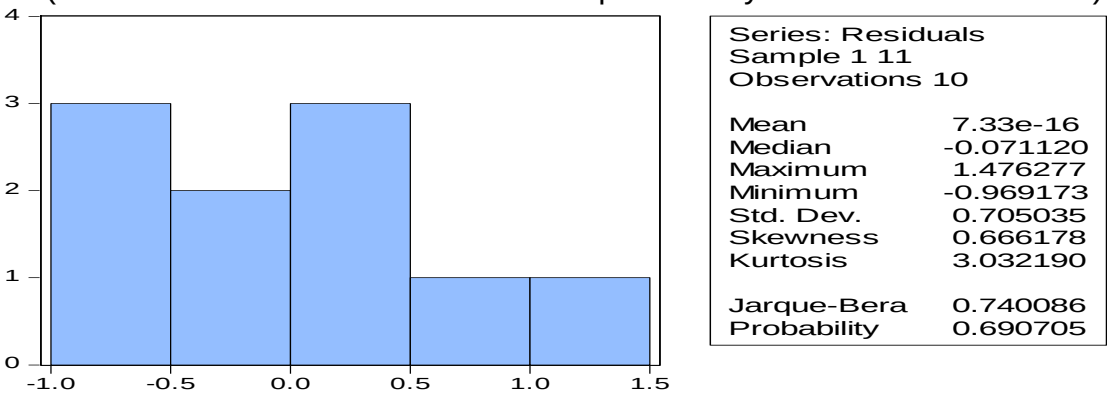
para ambas pruebas la probabilidad del F statistic 0.86 y 0.59 respectivamente, por lo que se acepta la hipótesis nula H_0 (ausencia de autocorrelación).

Al igual que en los modelos con centros de reclusión con mayor sobrepoblación, se estableció un modelo relacionando la sobrepoblación con los niveles de reincidencia, con las mismas pruebas, como se muestra a continuación:

a. Prueba de normalidad

La prueba de normalidad se definió mediante el histograma de frecuencia, en este sentido, se considera que es normal cuando el estadístico Jarque- Bera sea menor de 5.96 (0.74) y obtenga una probabilidad mayor a 0.05, (0.69), por lo anterior, se acepta la hipótesis nula H_0 (existe normalidad en los datos), como se muestra a continuación:

Gráfica 7 Histograma de frecuencia para prueba de Normalidad (Centros de reclusión con menor sobrepoblación y niveles de reincidencia)



b. Heterocedasticidad

Para descartar la prueba de heterocedasticidad se realizó la prueba White con términos cruzados, cuya probabilidad del F statistic fue de 0.65, por lo tanto, se acepta la hipótesis nula H_0 (existe homocesatidad).

Cuadro 22 La Prueba White con términos cruzados

F-statistic	0.576788	Prob. F(3,6)	0.6512
Obs*R-squared	2.238398	Prob. Chi-Square(3)	0.5244
Scaled explained SS	1.114468	Prob. Chi-Square(3)	0.7736

C. Prueba de autocorrelación

Para descartar la presencia de autocorrelación se utilizó la prueba Breusch godfrey LM test para autocorrelación tipo 1

Cuadro 23 Breusch-Godfrey Serial prueba de correlación (tipo 1)

F-statistic	0.410725	Prob. F(1,6)	0.5453
Obs*R-squared	0.640685	Prob. Chi-Square(1)	0.4235

Misma prueba para autocorrelación tipo 2

Cuadro 24 Breusch-Godfrey Serial prueba de correlación (tipo 2)

F-statistic	0.696351	Prob. F(2,5)	0.5410
Obs*R-squared	2.178582	Prob. Chi-Square(2)	0.3365

La probabilidad de F statistic fue de 0.54 para ambos casos, con los que se descarta la presencia de autocorrelación.

3.1.2 Modelo de predicción: sobrepoblación penitenciaria 2016-2025

Adicionalmente a los modelos de regresión lineal simple, se realizó un modelo de predicción para la sobrepoblación nacional penitenciaria, la cual se dividió en dos periodos 2016-2018 y 2018- 2025, debido a que, al expandir los datos estimados, los resultados se vuelven menos confiables. Para este modelo se utilizó primero el suavizamiento exponencial, el cual es más una técnica que un modelo en sí, ya que es un proceso que se repite una y otra vez hasta alcanzar el año deseado.

En el segundo periodo se recurrió al modelo ARIMA[13/] y las pruebas para descartar errores de normalidad, ruido blanco[14/] y heteroscedasticidad.

El correlograma de residuales; estadísticos Q, es para descartar ruido blanco, como se puede observar en la columna “Prob” todos los valores van del 0.051 al 0.641, por lo que son mayores a 0.05 y se acepta la hipótesis alterna; es decir, no hay ruido blanco.

Cuadro 25 Prueba para descartar ruido blanco

Date: 07/17/17 Time: 18:14
Sample: 2002 2018
Included observations: 17
Q-statistic probabilities adjusted for 3 ARMA term(s)

Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
		1	-0.268	-0.268	1.4484	
		2	-0.205	-0.298	2.3536	
		3	0.251	0.118	3.8022	
		4	0.030	0.104	3.8240	0.051
		5	-0.086	0.049	4.0219	0.134
		6	-0.164	-0.228	4.8104	0.186
		7	0.082	-0.099	5.0287	0.284
		8	-0.218	-0.360	6.7419	0.241
		9	0.003	-0.106	6.7423	0.345
		10	0.059	-0.059	6.9011	0.439
		11	-0.017	0.121	6.9172	0.546
		12	-0.027	-0.001	6.9631	0.641

Para descartar heterocedasticidad, se utilizó el correlograma de residuales al cuadrado, al igual que en la prueba anterior, en la columna “Prob” todos los valores son mayores a 0.05 por lo que no se rechaza la hipótesis nula y no hay heterocedasticidad.

Cuadro 26 Prueba para descartar heterocedasticidad

Date: 07/17/17 Time: 18:21
Sample: 2002 2018
Included observations: 17
Q-statistic probabilities adjusted for 3 ARMA term(s)

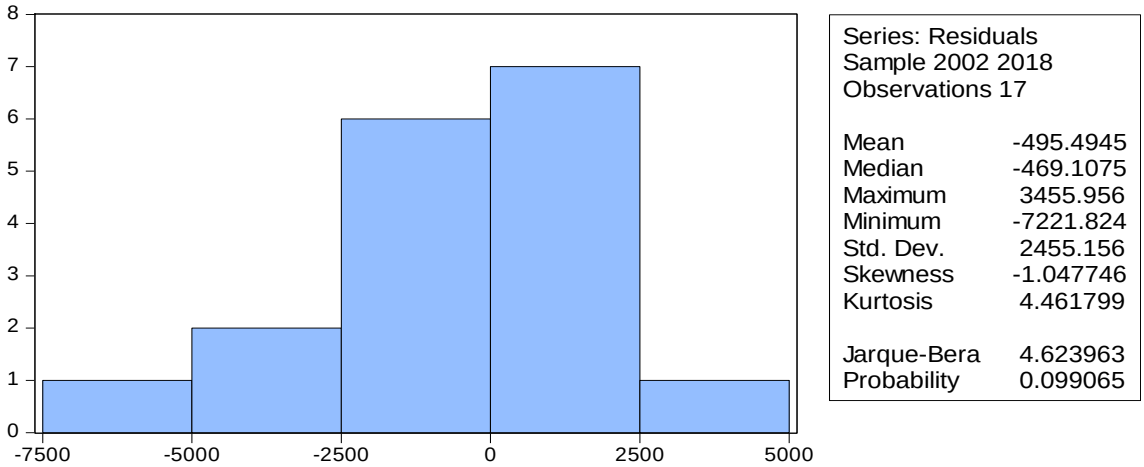
Autocorrelation	Partial Correlation		AC	PAC	Q-Stat	Prob
		1	0.065	0.065	0.0853	
		2	-0.151	-0.156	0.5774	
		3	0.128	0.154	0.9545	
		4	-0.046	-0.099	1.0067	0.316
		5	-0.178	-0.125	1.8576	0.395
		6	-0.129	-0.153	2.3488	0.503
		7	-0.188	-0.215	3.4938	0.479
		8	-0.183	-0.192	4.6911	0.455
		9	0.020	-0.030	4.7069	0.582
		10	0.023	-0.050	4.7316	0.693
		11	0.013	-0.020	4.7407	0.785
		12	0.033	-0.095	4.8122	0.850

13/ De acuerdo con Pilar González, el modelo ARIMA son paramétricos que tratan de obtener la representación de la serie en términos de la interrelación temporal de sus elementos. La metodología para construir el modelo ARIMA consta de las fases de: identificación, estimación, validación y predicción. Se utilizó debido a que, en el entendido de que no se hicieran las modificaciones en el diseño e implementación de la política de reinserción social, es necesario conocer en qué medida este problema se incrementaría y afectaría a los centros de reclusión.

14/ Es una sucesión de variables aleatorias que implica independencia de cada valor por lo que no hay autocorrelación en el tiempo y no es posible hacer predicciones.

Para la prueba de normalidad se utilizó un histograma de frecuencia, para la cual se comprobó que es normal debido a que el valor de Jarque-Bera fue menor de 5.96 (4.62) y obtuvo una probabilidad mayor a 0.05, (0.09), como se muestra a continuación:

Gráfica 8 Histograma de frecuencia para prueba de Normalidad
Para modelo de predicción



3.1.3 Base de datos

Las bases de datos se construyeron para los fines de la presente investigación e incorpora datos públicos ofrecidos por dos instituciones: el OADPRS con los cuadernos mensuales de información estadística penitenciaria nacional y con información del INEGI mediante el “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal”, cuya información es pública conforme con lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; además están disponibles en sus respectivas páginas web.

Para el primer modelo, se consideró la base de datos, (véase anexo 1), que contiene las siguientes variables, de 2015:

Procesados: número de internos que están en los centros de reclusión, sin tener una sentencia.

Sentenciados: número de internos que compurgan sus penas en los centros de reclusión.

Fuero federal: se refiere al número de internos que están acusados de cometer delitos "que afectan la salud, la economía y en general la seguridad del país o los intereses de la Federación; como puede ser su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio".[15/]

Fuero común: se refiere al número de internos que están acusados de cometer delitos que corresponden a aquéllos que "afectan directamente a las personas; es decir, en los cuales el efecto del delito recae sólo en la persona que es afectada por la conducta del delincuente".[16/]

Reincidencia: personas condenadas por sentencia ejecutoriada dictada por cualquier Tribunal de la República o del Extranjero, que cometen un nuevo delito sin que hubiera transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la sanción.

Esta base de datos sirvió para los modelos con las entidades con mayor sobrepoblación resultando lo siguiente:

Log (mayor sobrepoblación) = $\beta_1 + \beta_2 \log(fuero\ federal) + \beta_3 \log(procesados) + D3 + \mu$

Las tres variables se presentan en logaritmos y se incluye una variable ficticia (d3)

El siguiente modelo transversal log -log relaciona los reincidentes con centros con mayor sobrepoblación:

$$Log(reincidentes) = \beta_1 + \beta_2 \log(sobrepoblacion) + D14 + \mu$$

[15/] De acuerdo con la Procuraduría General de la República, los delitos de fuero común pueden ser los ataques a las vías generales de comunicación, el contrabando, defraudación fiscal, delitos ecológicos, narcotráfico y otros delitos contra la salud, portación ilegal de armas de fuego, reproducción ilegal de audio y video casettes, robo de bienes de la nación, lavado de dinero, tráfico de personas, delitos electorales, daños o robos al patrimonio arqueológico, artístico e histórico; etc; conductas que son perseguidas por el Ministerio Público Federal, investigados por la Procuraduría General de la República (PGR) y juzgados por el Poder Judicial Federal.

[16/] Son delitos del fuero común las amenazas, los daños en propiedad ajena, los delitos sexuales, fraudes y abusos de confianza, homicidio, lesiones, robo en cualquiera de sus modalidades: a casa habitación, a negocio, a transeúnte, de vehículos, etc. Estos ilícitos son perseguidos por los Ministerios Públicos del Fuero Común, investigados por las procuradurías de justicia y juzgados por el Poder Judicial de cada una de las entidades federativas.

Para los modelos con las entidades con menor sobrepoblación se estableció lo siguiente:

Modelo con datos de tipo transversal (log –lin, o semilogaritmico)

$$\log(sobrepoblacion) = \beta_1 + log\beta_2\, procesados + \beta_3\, fuero\ federal + d3 + d15 + \mu$$

En la que las variables son las siguientes:

Log de sobrepoblación = ltpob

B1 = constante

B2 = log (procesados)

B3 = fuero federal

D3 y D15 = variables ficticias

U = el termino error

Así como el modelo que relaciona los reincidentes con las entidades que tienen centros con menor sobrepoblación:

Modelo transversal log -log

$$Log\ (reincidentes) = \beta_1 + \beta_2 \log(sobrepoblacion) + D77 + \mu$$

D77 = variable ficticia (Dummy)

U = termino de error

La segunda base de datos muestra el número de sobrepoblación en los centros penitenciarios a nivel nacional en un periodo que va de 1990 a 2015. El detalle de las variables en la base de datos se presenta a continuación:

Capacidad instalada: es el número total de espacios destinados a los detenidos que se pueden albergar en una institución cumpliendo los requisitos mínimos, incluyendo los servicios básicos[17/].

Población penitenciaria: personas reclusas por delitos del fuero federal o común.

Sobrepoblación: cantidad de presos que exceden la capacidad instalada en un establecimiento penal.

[17/] Definición del Comité Internacional de la Cruz Roja.

3.2. Análisis estadístico descriptivo de la situación penitenciaria estatal

Una vez obtenidas las bases de datos se realizó un análisis estadístico para describir el comportamiento de las diferentes variables que permiten caracterizar a las causales de la sobrepoblación de las cárceles. Este análisis es utilizado para tener una descripción general de las variables a través del tiempo y en el 2015 que es el año de estudio.

La base de datos contiene los 370 centros penitenciarios, cuya distribución por entidad federativa se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro 25 Sistema Penitenciario Estatal, 2015
(centros penitenciarios y población)

	Entidad Federativa	Número de Centros	%	Capacidad	%	Población	Sobrepoblación	%
	Centros estatales	370	100.0	172,058	100.0	232,313	60,255	25.9
1	México	20	5.4	9,964	5.8	25,098	15,134	151.9
2	Nayarit	19	5.1	1,392	0.8	3,479	2,087	149.9
3	Hidalgo	17	4.6	1,987	1.2	4,216	2,229	112.2
4	Morelos	5	1.4	2,047	1.2	3,749	1,702	83.2
5	Jalisco	34	9.2	10,144	5.9	18,379	8,235	81.2
6	Distrito Federal	11	3.0	22,411	13.0	38,668	16,257	72.5
7	Puebla	22	5.9	6,012	3.5	9,562	3,550	59.1
8	Quintana Roo	6	1.6	2,572	1.5	4,021	1,449	56.3
9	Guerrero	15	4.1	3,620	2.1	5,642	2,022	55.9
10	Durango	10	2.7	2,253	1.3	3,491	1,238	55.0
11	Sonora	13	3.5	7,592	4.4	11,453	3,861	50.9
12	Chiapas	19	5.1	4,563	2.7	6,861	2,298	50.4
13	Tabasco	18	4.9	3,526	2.0	4,512	986	28.0
14	Nuevo León	15	4.1	7,049	4.1	8,664	1,615	22.9
15	Veracruz	17	4.6	6,946	4.0	8,150	1,204	17.3
16	Baja California Sur	5	1.4	1,734	1.0	2,021	287	16.6
17	Sinaloa	4	1.1	6,694	3.9	7,703	1,009	15.1
18	Baja California	5	1.4	14,823	8.6	16,364	1,541	10.4
19	Aguascalientes	4	1.1	1,455	0.8	1,576	121	8.3
20	San Luis Potosí	13	3.5	3,285	1.9	3,553	268	8.2
21	Coahuila	7	1.9	3,025	1.8	3,234	209	6.9
22	Chihuahua	9	2.4	7,616	4.4	7,913	297	3.9
23	Colima	3	0.8	3,587	2.1	3,700	113	3.2
24	Oaxaca	15	4.1	4,317	2.5	4,438	121	2.8
25	Tlaxcala	2	0.5	943	0.5	906	-37	-3.9
26	Tamaulipas	7	1.9	7,050	4.1	6,733	-317	-4.5
27	Campeche	2	0.5	1,828	1.1	1,592	-236	-12.9
28	Querétaro	4	1.1	2,797	1.6	2,407	-390	-13.9
29	Guanajuato	10	2.7	5,706	3.3	4,329	-1,377	-24.1

30	Michoacán	16	4.3	9,658	5.6	6,598	-3,060	-31.7
31	Yucatán	4	1.1	3,013	1.8	1,826	-1,187	-39.4
32	Zacatecas	19	5.1	2,449	1.4	1,475	-974	-39.7

FUENTE: Elaboración propia con información del Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, del OADPRS, 2015.
Nota: ordenado de mayor a menor de acuerdo con la sobrepoblación.

Los 370 centros penitenciarios estatales distribuidos en las 32 entidades federativas tienen una capacidad instalada de 172,058 espacios, de los cuales, el Distrito Federal (ahora la Ciudad de México), Baja California, Jalisco, el estado de México y Michoacán concentran el 38.9% (67,000) de los espacios disponibles. Asimismo, se observa que, en 2015, la población penitenciaria fue de 232,313 internos, lo que sobrepasó la capacidad instalada en un 25.9% (60,255) espacios. Considerando los parámetros de sobrepoblación establecidos por la CNDH, 12 entidades federativas: México, 151.9%; Nayarit, 149.9%; Hidalgo, 112.2%; Morelos, 83.2%; Jalisco, 81.2%; Distrito Federal, 72.5%; Puebla, 59.1%; Quintana Roo, 56.3%; Guerrero, 55.9%; Durango, 55.0%; Sonora, 50.9% y Chiapas 50.4%, tienen sus centros con sobrepoblación en condición de urgencia y riesgo crítico, al tener un porcentaje mayor del 40.0%.

Dos entidades federativas Tabasco, 28.0% y Nuevo León, 22.9% presentaron sobrepoblación alta al registrar un porcentaje de sobrepoblación que va del 20.0 al 39.0%. Asimismo, 10 entidades federativas mostraron sobrepoblación moderada al tener un porcentaje que va del 1.0 al 19.0%.

Finalmente, ocho entidades federativas: Zacatecas, -39.7%; Yucatán, -39.4%; Michoacán, -31.7%; Guanajuato, -24.1%; Querétaro, -13.9%; Campeche, -12.9%; Tamaulipas, -4.5% y Tlaxcala, -3.9%, no tuvieron sobrepoblación.

Como se puede observar, Morelos que será objeto de este estudio, se encuentra entre las entidades con sobrepoblación crítica, pues ocupa el cuarto lugar de las 32 entidades federativas; en tanto que Tlaxcala es una de las ocho entidades que no registran sobrepoblación.

De la tabla de sobrepoblación penitenciaria en los centros estatales, se desprende dos variables causales: los internos del fuero federal y los procesados, como se muestra en la tabla siguiente:

Cuadro 26 Clasificación de la Población Penitenciaria Estatal, 2015
(número de internos)

Entidad Federativa	fuero común	Fuero federal	procesado	sentenciados	Población	%
Nacional	205,896	26,417	95,227	137,086	232,313	100.0
1. Distrito Federal	34,934	3,734	4,970	33,698	38,668	16.6
2. México	23,812	1,286	10,651	14,447	25,098	10.8
3. Jalisco	14,786	3,593	10,931	7,448	18,379	7.9
4. Baja California	13,308	3,056	6,419	9,945	16,364	7.0
5. Sonora	10,237	1,216	3,961	7,492	11,453	4.9
6. Puebla	9,054	508	4,683	4,879	9,562	4.1
7. Nuevo León	6,965	1,699	2,175	6,489	8,664	3.7
8. Veracruz	7,976	174	3,250	4,900	8,150	3.5
9. Chihuahua	7,035	878	3,498	4,415	7,913	3.4
10. Sinaloa	6,296	1,407	3,143	4,560	7,703	3.3
11. Chiapas	6,332	529	3,557	3,304	6,861	3.0
12. Tamaulipas	5,601	1,132	2,282	4,451	6,733	2.9
13. Michoacán	5,839	759	4,423	2,175	6,598	2.8
14. Guerrero	4,665	977	2,647	2,995	5,642	2.4
15. Tabasco	4,322	190	2,062	2,450	4,512	1.9
16. Oaxaca	3,645	793	2,998	1,440	4,438	1.9
17. Guanajuato	3,854	475	1,753	2,576	4,329	1.9
18. Hidalgo	3,886	330	1,739	2,477	4,216	1.8
19. Quintana Roo	3,768	253	3,010	1,011	4,021	1.7
20. Morelos	2,926	823	1,213	2,536	3,749	1.6
21. Colima	3,398	302	2,304	1,396	3,700	1.6
22. San Luis Potosí	3,424	129	1,702	1,851	3,553	1.5
23. Durango	3,307	184	2,582	909	3,491	1.5
24. Nayarit	3,282	197	1,978	1,501	3,479	1.5
25. Coahuila	3,175	59	1,427	1,807	3,234	1.4
26. Querétaro	2,141	266	953	1,454	2,407	1.0
27. Baja California Sur	1,692	329	1,419	602	2,021	0.9
28. Yucatán	1,664	162	863	963	1,826	0.8
29. Campeche	1,407	185	816	776	1,592	0.7
30. Aguascalientes	1,326	250	765	811	1,576	0.7
31. Zacatecas	1,055	420	576	899	1,475	0.6
32. Tlaxcala	784	122	477	429	906	0.4

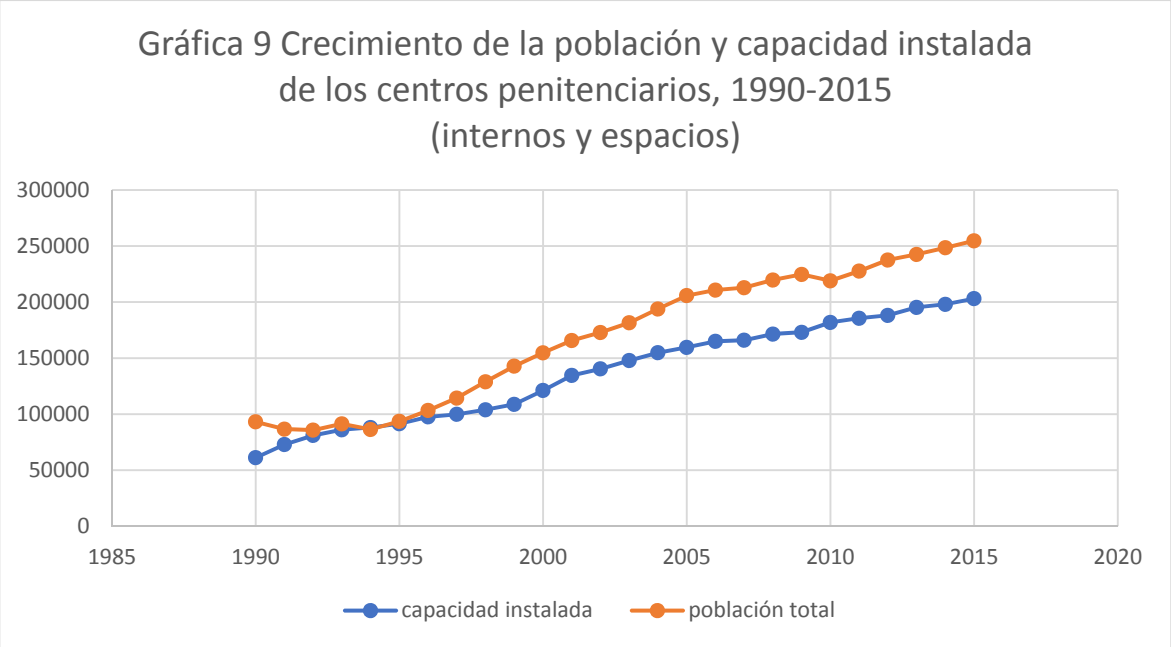
FUENTE: Elaboración propia con información del Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, del OADPRS, 2015.
Nota: ordenado de mayor a menor de acuerdo con la población penitenciaria.

De los 232,313 internos reclusos en centros estatales, el 88.6% (205,896) está acusado por delitos del fuero común; mientras que el 11.4%(26,417) por delitos del fuero federal. Otra clasificación de los internos es de acuerdo con su situación, que puede ser procesado y sentenciado, al respecto se identificó que, de los 232,313 internos, el 59.0% (137,086) correspondió a población sentenciada; mientras que el 41.0% (95,227) a procesado.

Morelos ocupa el lugar 20 en cuanto a población penitenciaria al tener en 2015, 3,749 internos, de los cuales 2,926 cometieron delitos del fuero común y 823 del fuero federal; mientras que, de acuerdo con su situación jurídica 1,213 fueron procesados y 2,536 fueron sentenciados.

En cuanto a Tlaxcala, se observó que fue la entidad con menor población, al ocupar el último lugar a nivel nacional al albergar en sus centros a 906 internos, de los cuales 784 son inculpados por delitos del fuero común y 122 por fuero federal; respecto a su situación jurídica, se identificó que 477 fueron procesados y 429 fueron sentenciadas.

Otra causal de la sobrepoblación es la relación que existe entre el crecimiento de la capacidad instalada y la población penitenciaria, la primera creció 69.9% (141,911) espacios, al pasar de 61,173 en 1990 a 203,084 en 2015. Mientras que, el número de internos se incrementó 63.4% (161,586) debido a que pasó de 93,119 reclusos en 1990 a 254,705[18/] en 2015, como se muestra en el gráfico siguiente:



FUENTE: Elaboración propia con información del Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, del OADPRS, 2015.

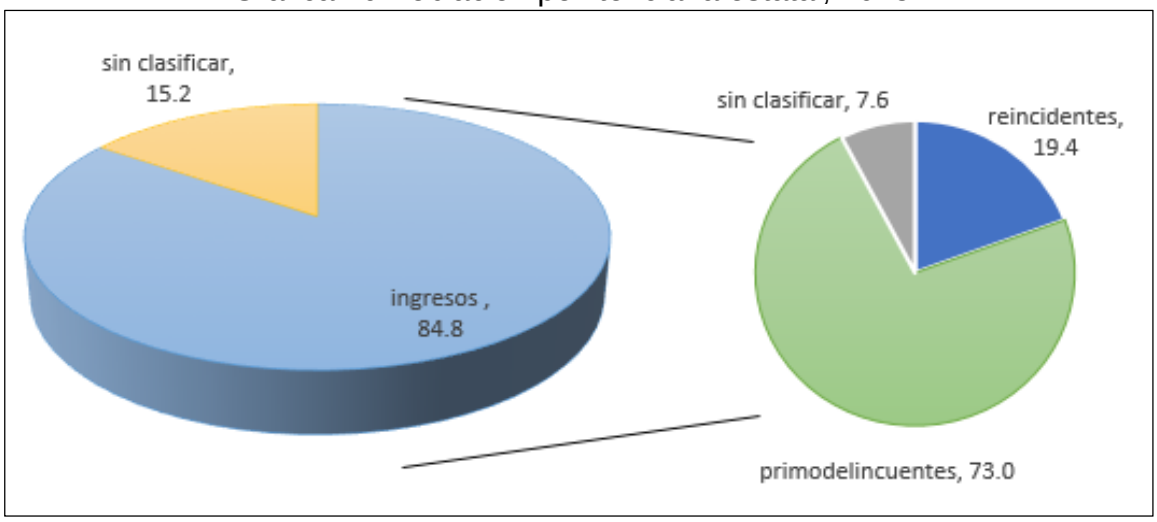
[18/] La diferencia entre los 254,705 internos señalados en este apartado y los 232,313 reclusos de los apartados anteriores, es que los primeros incluyen a los internos provenientes de Centros federales; en tanto, que los segundos consideran solamente los que son de centros estatales de reclusión.

Como se puede observar, la capacidad instalada y la población penitenciaria crecieron de forma similar; no obstante, pese a que la capacidad instalada aumentó, sólo en 1994 fue superior a la población penitenciaria, al registrar 88,071 espacios para 86,326 internos.

Cabe señalar que, las cifras de personas reincidentes, proporcionadas por el INEGI, presentan una limitante, debido a que éstas se presentan respecto de la cantidad de ingresos.

Dicha situación provoca que se desconozca la proporción total de reincidentes en los centros penitenciarios estatales, ya que como se muestra en el gráfico siguiente, se desconoce la clasificación del 15.2% (35,267) de la población total penitenciaria de 232,313 internos en 2015 y del 7.6% (14,982) clasificado de (197,046), como se muestra a continuación:

Gráfica 10 Población penitenciaria estatal, 2015



FUENTE: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal, del INEGI.

Nota: Primodelincuentes: internos que ingresan por primera vez a un centro penitenciario.

3.3 Interpretación de los resultados

Una vez realizado un análisis preliminar a través de estadísticas descriptivas de los datos, se efectúa la estimación de un modelo econométrico que busque ex-

plicar el nivel de sobrepoblación mediante las variables de delitos del fuero federal, puesto que son internos que deberían estar en centros federales y no en centros estatales, y la variable de procesados, que son los internos que aún no reciben sentencia condenatoria y que se encuentran encarcelados.

El primer modelo es de las entidades que registraron en sus centros de reclusión una mayor sobrepoblación, es evaluado al 95% de significancia y cuyos datos de salida son:

Cuadro 27 Modelo con entidades con centros de mayor sobrepoblación

Dependent Variable: LTPOB
Method: Least Squares
Date: 07/21/17 Time: 01:33
Sample: 1 21
Included observations: 21

Variable	Coeficiente	Std. Error	Estadístico t	Prob.
C	1.878797	0.791217	2.374565	0.0296
LFFEDE	0.189210	0.075962	2.490864	0.0234
LPROCE	0.711162	0.113479	6.266909	0.0000
D3	1.074847	0.267985	4.010843	0.0009

R-squared	0.884538	Mean dependent var	8.956320
Adjusted R-squared	0.864162	S.D. dependent var	0.650375
S.E. of regression	0.239703	Akaike info criterion	0.150815
Sum squared resid	0.976782	Schwarz criterion	0.349772
Log likelihood	2.416443	Hannan-Quinn criter.	0.193994
F-statistic	43.41150	Durbin-Watson stat	1.906060
Prob(F-statistic)	0.000000		

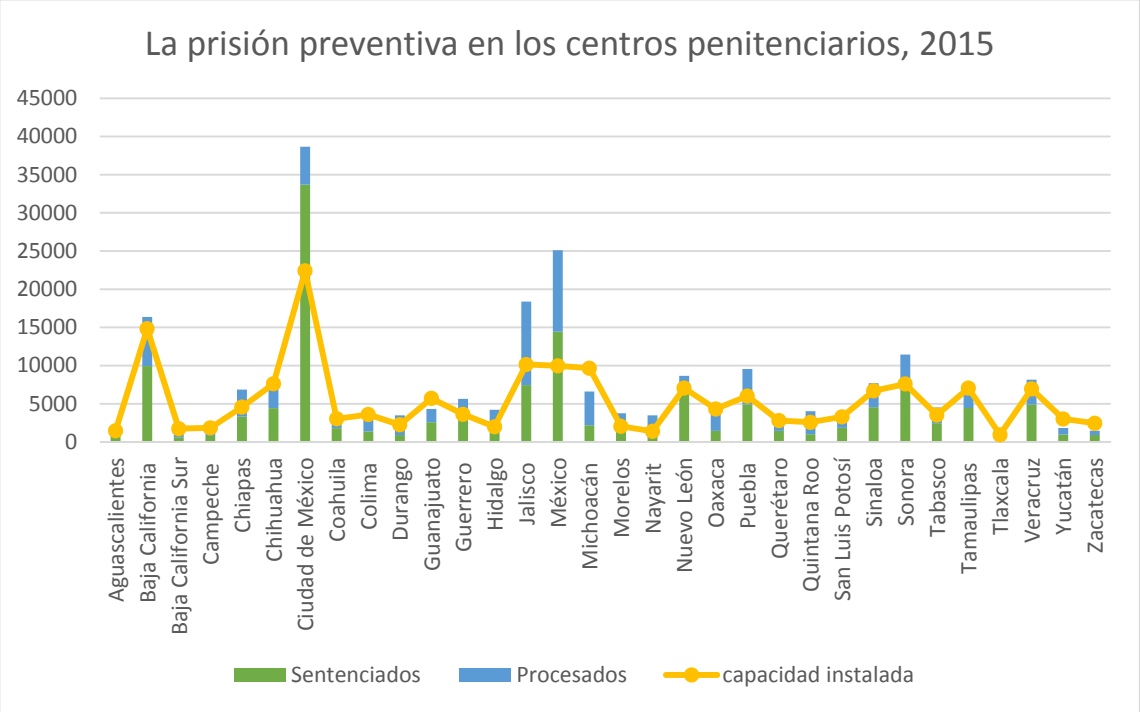
El valor de R – squared representa la bondad de ajuste que se refiere al porcentaje en que las variables independientes explican a la variable dependiente (sobrepoblación), que este caso es un 88.0%.

Con los resultados registrados se identificó que, existe una relación directa con todas las variables, y que por cada 0.2% que se mueven los internos que cometieron delitos del fuero federal y que están reclusos en centros estatales, aumenta la sobrepoblación de estos centros en un 1.0%

Por otra parte, un cambio de 0.7% de procesados produce un cambio en 1.0% en la sobrepoblación. En este sentido, los internos con delitos del fuero federal y

aquellos que no han recibido sentencia son una variable significativa para la sobrepoblación que tienen los centros penitenciarios estatales.

En la siguiente gráfica, se observan las 32 entidades federativas, en las que 7 entidades: Campeche, Guanajuato, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas tienen una población por debajo de la capacidad instalada de los centros penitenciarios, en el resto de las entidades la población sobrepasa el número de espacios disponibles en los centros.



Dentro de este modelo, se encuentra Morelos, debido a que es una entidad cuyos centros penitenciarios muestran sobrepoblación, al respecto se identificó que, al igual que los resultados que arrojó el modelo, los internos del fuero federal y los internos procesados afectan la sobrepoblación de los centros, ya que a pesar de que los centros estatales tienen una capacidad instalada de 1,630 espacios, y de que éstos no son suficientes para albergar a los internos del fuero común (2,190) y los sentenciados (2,184), que son los que necesariamente deben estar en los centros, los procesados (742) y los de fuero federal (786) agravan el problema de hacinamiento, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 28 Centros de reinserción social de Morelos, 2015

Centros	Capacidad instalada	Sobrepoblación	Sobrepoblación relativa	Procesada	Sentenciada	Fuero común	Fuero federal	Población total
total	1,630	1,296	79.5%	742	2,184	2,190	786	2,926
CRS Atlacho-loaya	1,500	1,240	82.7%	665	2,075	2,024	716	2,740
CRS Femenil Atlacholoaya	130	56	43.1%	77	109	116	70	186

FUENTE: Elaboración propia con información del Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, del OADPRS, 2015.

Como se puede observar, el CRS de Atlacholoaya alberga 82.7% (1,240) más internos de su capacidad instalada, esto es el doble, de lo que la CNDH considera condición de urgencia (más del 40.0%); mientras que el CRS Femenil Atlacholoaya contiene 43.1% (56) internos más que los 130 espacios disponibles en ese establecimiento.

La capacidad instalada de los centros penitenciarios de Morelos de por sí no es suficiente para albergar a los internos que tienen la obligación de contener: los sentenciados y los del fuero común, por lo que, si omitimos las variables de procesados e internos del fuero federal, las instalaciones ya padecen de empeoramiento en las condiciones de los internos, incluso tienen condiciones favorables para el autogobierno.

Los procesados y los internos del fuero federal representan en estos centros el deterioro aún mayor de la sobrepoblación. Cabe señalar, que, de acuerdo con la ONU, en centros penitenciarios con características antes señaladas, se pierde el fin último de la prisión, al encontrarse mal administradas.

Por otra parte, el modelo que relaciona la sobrepoblación con los niveles de reincidencia identificó que todas las variables son significativas con probabilidad menor a 0.05%, a excepción de la constante, y un R squared de 53.0%. Lo anterior indica que, existe una relación directa entre ambas variables y apunta a que por cada movimiento en la tasa de sobrepoblación de 1.0% provoca un aumento en 1.0% en la tasa de reincidentes.

Cuadro 29 Modelo entidades con CRS con mayor sobrepoblación y tasa de reincidencia

Dependent Variable: LREIN
Method: Least Squares
Date: 07/21/17 Time: 01:01
Sample: 1 21
Included observations: 21

Variable	Coefficient	Std. Error	Estadístico t	Prob.
C	-2.568279	3.978761	-0.645497	0.5267
LTPOB	1.018457	0.442307	2.302603	0.0335
D14	-4.842848	1.318248	-3.673700	0.0017

R-squared	0.537975	Mean dependent var	6.322731
Adjusted R-squared	0.486639	S.D. dependent var	1.784197
S.E. of regression	1.278363	Akaike info criterion	3.460601
Sum squared resid	29.41581	Schwarz criterion	3.609819
Log likelihood	-33.33631	Hannan-Quinn criter.	3.492985
F-statistic	10.47948	Durbin-Watson stat	1.939097
Prob(F-statistic)	0.000959		

La sobrepoblación de los centros penitenciarios incide directamente en la reinserción social de los internos al afectar, de acuerdo con la CNDH, en los espacios y servicios para la reinserción social como áreas deportivas, educativas, laborales, y para la convivencia familiar e íntima; el suministro de servicios básicos para la población reclusa; la aplicación de sanciones disciplinarias y acciones de contención de la violencia por conflictos derivados por la sobrepoblación; así como la presencia de grupos de autogobierno.

Al respecto, con la sobrepoblación en los establecimientos carcelarios y su efecto en el número de reincidentes no queda claro cómo se procura la reinserción social con el debido respeto de los derechos humanos y con las mejores condiciones en el interior de los centros carcelarios.

En relación con las entidades cuyos centros penitenciarios registraron menor sobrepoblación, se identificó lo siguiente:

Cuadro 30 Modelo entidades con centros penitenciarios con poca sobrepoblación

Variable dependiente: LTPOB
Method: Least Squares
Date: 07/24/17 Time: 20:10
Sample: 1 28
Included observations: 28

Variable	Coefficient	Std. Error	Estadístico t	Prob.
C	5.398179	0.228661	23.60778	0.0000
LPROCE	0.250689	0.038111	6.577841	0.0000
FFEDERAL	0.000221	8.00E-05	2.764649	0.0110
D1	0.761865	0.244889	3.111056	0.0049
D3	0.640922	0.200977	3.189038	0.0041

R-squared	0.795296	Mean dependent var	7.264319
Adjusted R-squared	0.759695	S.D. dependent var	0.764241
S.E. of regression	0.374638	Akaike info criterion	1.034719
Sum squared resid	3.228130	Schwarz criterion	1.272612
Log likelihood	-9.486060	Hannan-Quinn criter.	1.107445
F-statistic	22.33932	Durbin-Watson stat	1.609357
Prob(F-statistic)	0.000000		

El cambio en la tasa de procesados igual a 0.25% genera un cambio de 1.0% en la tasa de sobrepoblación y por cada aumento en el fuero federal igual a 0.000221 se provoca un aumento en 1% en la sobrepoblación.

Para el modelo que considera el número de reincidentes en relación con los centros penitenciarios con poca sobrepoblación, se identificó que, la probabilidad de la variable de sobrepoblación igual a 0.47, no es significativa; por lo que, en este aspecto, se encuentra la diferencia entre el modelo para entidades que tienen centros de mayor con las de menor sobrepoblación.

Para el modelo con entidades con centros de mayor sobrepoblación, la variable de sobrepoblación es significativa para la tasa de reincidentes y para las entidades con establecimientos con menor sobrepoblación no es significativa, por lo anterior, se puede decir que entre mayor sea la tasa de sobrepoblación más grande será la tasa de reincidentes.

Cuadro 31 Modelo entidades con centros penitenciarios con poca sobrepoblación y tasa de reincidencia

Variable dependiente: LREIN
Method: Least Squares
Date: 07/22/17 Time: 00:29
Sample (adjusted): 1 11
Included observations: 10 after adjustments

Variable	Coeficiente	Std. Error	Estadístico t	Prob.
C	1.917955	4.646993	0.412730	0.6922
LTPOB	0.463961	0.608188	0.762858	0.4705
D77	2.074225	0.845742	2.452551	0.0439

R-squared	0.474651	Mean dependent var	5.659051
Adjusted R-squared	0.324551	S.D. dependent var	0.972717
S.E. of regression	0.799434	Akaike info criterion	2.633501
Sum squared resid	4.473669	Schwarz criterion	2.724276
Log likelihood	-10.16750	Hannan-Quinn criter.	2.533920
F-statistic	3.162239	Durbin-Watson stat	2.635579
Prob(F-statistic)	0.105091		

Dentro de este modelo, se encuentra Tlaxcala, debido a que es una entidad cuyos centros penitenciarios no tienen sobrepoblación, al respecto se identificó que, al igual que los resultados que arrojó el modelo con las entidades de menor sobrepoblación, los internos del fuero federal y los internos procesados no generaron sobrepoblación en los centros, ya que la capacidad instalada fue suficiente para atender la demanda de espacios, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 32 Centros Penitenciarios de Tlaxcala, 2015

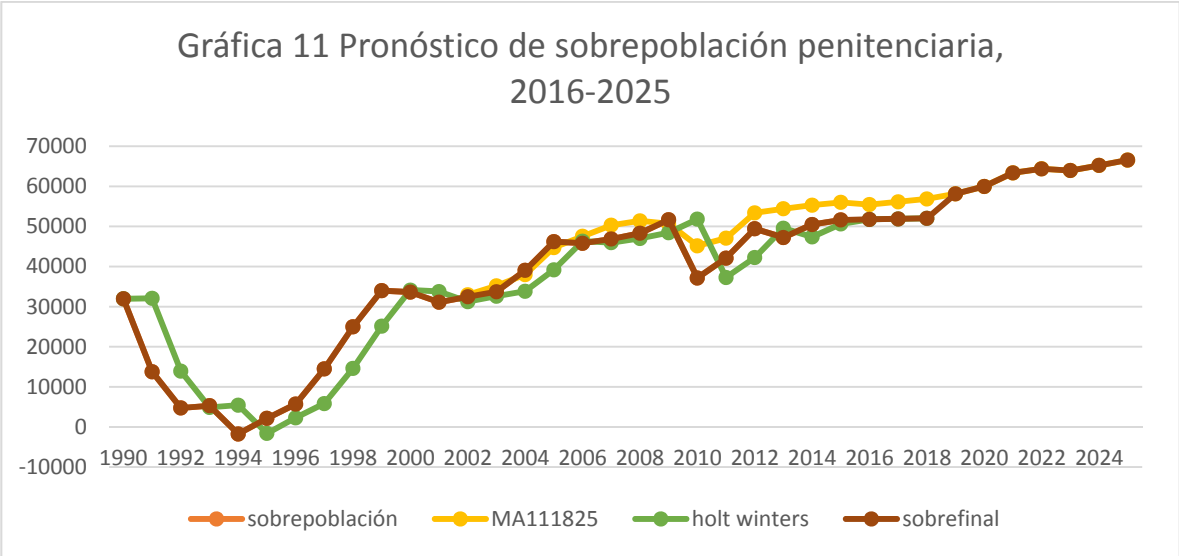
Centros	Capacidad instalada	Sobrepoblación	Procesada	Sentenciada	Fuero común	Fuero federal	Población total
Total	943	-37	477	429	784	122	906
CRS Tlaxcala	457	-20	226	211	379	58	437
CRS Apizaco	486	-17	251	218	405	64	469

FUENTE: Elaboración propia con información del Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, del OADPRS, 2015.

Lo anterior indica que, en la medida en que los centros penitenciarios no tengan sobrepoblación se favorecerá a que, haya un uso adecuado de todas las áreas

del centro; la distribución y separación de internos; los espacios y servicios para la reinserción social; la provisión suficiente de servicios básicos y se contribuirá a que se mantenga la supervisión, seguridad y custodia en el centro penitenciario. Cabe señalar que, si bien los internos procesados no afectaron en la sobrepoblación penitenciaria, de los 906 internos reclusos en los CRS de Tlaxcala, el 52.6% de la población correspondió a procesados en comparación con el 13.5% que se refirió a los internos que cometieron delitos del fuero federal, lo que refleja que, la prisión preventiva es una variable riesgosa para los establecimientos carcelarios en esta entidad federativa.

Con el modelo de predicción respecto de la sobrepoblación, se observó que continua la tendencia creciente de la sobrepoblación, en 2018-2019 se espera un crecimiento más acelerado para continuar con la tendencia al alza, en 2022-2023 hay una ligera disminución comportamiento que solo se presenta para ese periodo como se muestra en la gráfica siguiente:



En síntesis, una política de reinserción social desconectada con la de procuración de justicia ocasiona que las debilidades de una (procuración de justicia) sean absorbidas por otra (la reinserción social), ya que mientras que, la prisión preventiva sea una medida prevaleciente en la procuración de justicia, los internos procesados serán un factor que afecte la sobrepoblación y con éste a la reinserción social.

Esta revisión de dos entidades federativas: Tlaxcala con centros penitenciarios sin sobrepoblación y Morelos con CRS con sobrepoblación reflejó que el hacinamiento sí incide en la reinserción social de los internos.

Se identificó que, los internos que cometieron delitos del fuero federal y que deberían estar en centros federales afectan la sobrepoblación de los centros penitenciarios estatales. Además, otro factor que interviene en la sobrepoblación penitenciaria son los internos que se encuentran en prisión preventiva o los llamados procesados.

El grado de confirmación de la hipótesis: “La sobrepoblación en los centros penitenciarios debido al abuso de la prisión preventiva, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos”, que se puede lograr con los casos estudiados sugiere la necesidad de investigar profundamente que tanto afecta la prisión preventiva en la sobrepoblación, y agregar, a los internos que cometieron delitos del fuero federal. Lo anterior debido a que, en el caso de Morelos no solamente los procesados afectaron la sobrepoblación penitenciaria de los centros, sino que hay otra variable: los internos que cometieron delitos del fuero federal y que son albergados en centros estatales. Por su parte, Tlaxcala a pesar de que las dos variables: procesados y fuero federal, estuvieron presentes en los centros de reinserción social no fueron suficientes para generar sobrepoblación; no obstante, sí son un factor importante para que aumentar la población penitenciaria en esos centros.

3.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En este capítulo se tiene como finalidad presentar las conclusiones obtenidas a partir del presente trabajo de investigación, además se pretende ofrecer algunas recomendaciones de política para contener el problema de sobrepoblación en los centros penitenciarios estatales.

3.4.1. Conclusiones

La evidencia empírica recolectada en este trabajo permite confirmar que la hipótesis general de la investigación es válida ya que la sobrepoblación en los centros penitenciarios debido al abuso de la prisión preventiva, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos; no obstante, hay otras variables que no fueron consideradas en la conjetura anterior y que tienen un efecto importante en la reinserción social. Las siguientes hipótesis que se presentan a continuación pueden ser objeto de estudio para trabajos posteriores:

- la falta de oportunidades laborales para los ex encarcelados, entre otros factores, dificulta la reinserción social de los individuos.
- El rechazo social como factor motivante de los ex encarcelados, entre otros factores, que dificultan la reinserción social de los individuos.
- Las mafias internas de los centros penitenciarios, entre otros factores, dificulta la reinserción social.
- El papel de las instituciones como factor que contribuye a la reinserción social.

Respecto de las preguntas que motivaron esta investigación se concluye que:

1. ¿Cuáles son las causas de la sobrepoblación en los Centros de Reinserción Social (CRS) de Atlacholoaya en Morelos y los CRS de Tlaxcala y Apizaco?

Los casos estudiados demuestran que hay otros factores que afectan directamente la sobrepoblación, debido a que, por cada 0.2% que se mueven los internos que cometieron delitos del fuero federal y que están reclusos en centros estatales, aumenta la sobrepoblación de estos centros en un 1.0%. Y, por otra parte,

un cambio de 0.7% de procesados produce un cambio en 1.0% en la sobrepoblación. En este sentido, los internos con delitos del fuero federal y aquellos que no han recibido sentencia son una variable significativa para la sobrepoblación que tienen los centros penitenciarios estatales.

Como pudo observarse en los CRS de Tlaxcala y Apizaco, de los 906 internos reclusos, el 52.6% de la población correspondió a procesados; es decir, más de la mitad de la población interna ni siquiera tiene una sentencia.

A diferencia de Tlaxcala, los Centros de Reinserción Social (CRS) de Atlacholoaya en Morelos, se presentan dos variables que inciden en la sobrepoblación: los procesados que representaron el 25.4% (742) de la población total de esos centros (2,926 internos), y los internos de fuero federal que correspondió al 29.9%(786).

Con los resultados de la investigación se puede afirmar que una política de reinserción social desconectada con la de procuración de justicia ocasiona que las debilidades de la procuración de justicia se pasen a la reinserción social.

Hay que tomar en cuenta que el uso exacerbado de la prisión preventiva también es un medio para encarcelar a personas que posiblemente no son culpables, por lo que entonces se corre el riesgo de ser un sistema injusto.

2. ¿Qué factores –sociales, económicos e institucionales- contribuyen a la sobrepoblación carcelaria?

Entre los factores sociales que favorecen que aumente la sobrepoblación carcelaria, se encuentran la justificación y tendencia regional de que el uso excepcional de la prisión preventiva implica impunidad, dicho argumento se da, en medio de la creciente inseguridad pública, en la que se estima que entre 2011 y 2014 el número de víctimas del delito aumentó de 18.8 a 22.8 millones.

En cuanto al factor económico, se señaló que, de acuerdo con los casos estudiados, el número de espacios en los centros penitenciarios del estado de Morelos disminuyó 24.4%, al pasar de 2,709 en 2005 a 2,047 en 2015, lo que refleja que

no se ha invertido en infraestructura penitenciaria ni en la adecuación de espacios desde hace al menos 10 años y que, además se ha reducido la capacidad de los CRS de esa entidad. Por su parte, en Tlaxcala, el número de espacios disponibles en los centros penitenciarios pasó de 939 en 2005 a 943 en 2015, lo que indicó que, en 10 años la capacidad instalada aumentó en 4 espacios más.

En el factor institucional, se identificó que, en Tlaxcala se creó la Unidad de Justicia Alternativa, encargada de la implementación, seguimiento y promoción de los procesos de justicia alternativa; si bien se desconoce su contribución en la disminución de la sobrepoblación, es adecuado que en el diseño institucional se consideren unidades que se encarguen de procurar justicia con otras medidas que no son la prisión.

3. ¿Cuál es el peso o importancia que tienen la sobrepoblación carcelaria en los procesos de reinserción social? Y ¿Cuáles son sus impactos negativos?

En el modelo que relaciona la sobrepoblación penitenciaria con el número de reincidentes, se comprobó que existe una relación directa entre ambas variables y apunta a que por cada movimiento en la tasa de sobrepoblación de 1.0% provoca un aumento en 1.0% en la tasa de reincidentes.

Cabe señalar que, el presente trabajo de investigación se enfrentó con limitaciones informativas de los estudios de caso, ya que los “Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional” a cargo del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) aún no integran estadísticas referentes al número de reincidentes en cada centro penitenciario. Las cifras utilizadas en el presente trabajo de investigación corresponden al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, México, 2015 del INEGI que proporciona el número de reincidentes respecto al número de ingresos y no sobre la población del centro, lo que impide visualizar la magnitud del problema y la efectividad de la reinserción social.

A pesar de los anterior, se reconoce que la insuficiente reinserción social es un problema multifactorial que tiene entre otros aspectos causales, el de la sobrepoblación; sin embargo, ésta es una relación relevante ya que afecta las condiciones de higiene del centro, con el cual se vulnera un derecho humano; la seguridad, ya que al haber más internos se dificulta su control y favorece los incidentes violentos, el autogobierno, las actividades ilícitas y la corrupción; los espacios que se destinan a la aplicación de los tratamientos de reinserción social, como lugares para el deporte, atención médica y capacitación para el trabajo; así como la correcta separación de los internos procesados y sentenciados.

3.4.2 Recomendaciones de política

Si se considera que a mayor sobrepoblación mayor número de reincidentes, entonces habría que establecer medidas para contener la sobrepoblación penitenciaria en los centros estatales. El aumento de la infraestructura es una medida adecuada para atender el crecimiento de la población penitenciaria; sin embargo, como se ha visto no debería ser la única medida para contener la sobrepoblación.

Se trata de articular la procuración de justicia con la reinserción social, por lo que es necesario tener un sistema de información de procesados que sea coordinado por estos dos sistemas, a fin de contar con elementos para determinar si los procesados que entran a un centro de reclusión están ahí considerando los principios de esta medida cautelar como: si es proporcional; es decir, que se impida que el tiempo en prisión preventiva sea igual o mayor que el periodo que tenga que pasar el procesado en caso de condena y que sea necesaria, lo que se refiere a que se debe aplicar sólo cuando se tengan indicios de que el acusado impedirá el desarrollo de las investigaciones.

Incluso se pueden establecer indicadores para que las unidades responsables en este caso el Poder Judicial de las entidades federativas y el órgano encargado de la reinserción social en el estado establezcan metas que permitan darle un seguimiento más controlado y eficiente a los procesados.

Otra medida que puede servir para contener el problema de sobrepoblación es considerar que los códigos penales ya consideran medidas de seguridad aparte de la prisión; sin embargo, es necesario regular su aplicación, en este sentido, los centros estatales que contienen internos del fuero común pueden seleccionar delitos no graves para que los internos realicen, por ejemplo, trabajos en favor de la comunidad o que trabajen en libertad o semilibertad, el uso de amonestaciones o suspensión de derechos.

Como bien menciona Guillermo Zepeda las causas por las cuales no se han adoptado estas medidas son, aparte de la falta de regulación, la falta de infraestructura, recursos ni organización para darles seguimiento; sin embargo, se puede empezar por aplicar medidas que no cuesten tanto dinero como si lo sería la colocación de dispositivos de localización y vigilancia.

Por parte de los internos que cometieron delitos del fuero federal, hay que señalar que no se trata de no aceptar a los internos de ese fuero, ya que a pesar de que inciden en la sobrepoblación, los gobiernos estatales reciben pago de cuota alimenticia por parte del gobierno federal; no obstante, se debe poner límites, un centro que tiene sobrepoblación debe restringir el número de internos de fuero federal que recibe.

En este sentido, se sabe que el OADPRS que es el órgano federal encargado de organizar y administrar los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) y de coadyuvar en la organización del Sistema Nacional Penitenciario cuenta con estadísticas de los centros de reclusión a nivel nacional, por lo que cuenta con información para conocer a qué centros puede o no trasladar sus internos. Así que, para este caso es necesario definir los tramos de responsabilidad tanto de la autoridad federal como del gobierno estatal y las multas en caso de no cumplir con dichas acciones.

Por último, es necesario conocer qué tan efectiva está siendo la política, por lo que debe establecerse un sistema de información para saber el número de reincidentes por centro penitenciario, que incluso podría ser el mismo que actualmente tiene el OADPRS pero añadiendo esos datos. En la medida en que se

conozca la efectividad de la política, se podrán establecer estrategias para mejorar o reorientarla.

Bibliografía:

ACNUDH, **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,** 1976

http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Aguilar Villanueva, Luis F, **La hechura de las políticas**, Porrúa, México, 1992.

Azaola Elena y Bergman, Marcelo. **Cárceles en México: Cuadros de una Crisis,** publicada en la Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 1, Quito, mayo 2007 del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador.

Bringas, Alejandro y Quiñones, Luis. **Las cárceles mexicanas: una revisión de la realidad penitenciaria.** Editorial Grijalbo. México. 1998. p. 129

CIDH, **Información sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas**, OEA, España, 2013. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.

http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Informe-CIDH-Prisi%C3%B3nPreventiva-2013-es.pdf

Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato Html.http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All&=Apply

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)**, 1990

https://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/reglasminimasnoprivativas.htm

Comisión Nacional de Derechos Humanos. **Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015,** México, 2015. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF file:///C:/Users/hana-/Documents/MPPC/morelos/DNSP_2015.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos**, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, México 2013.** [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2013.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Hacinamiento penitenciario en América Latina. Causas y estrategias para su reducción.** México, 2015. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll_HacinamientoPenitenciarioAmericaLatina.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, **La Sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana,** México, 2016.

Documenta, A.C. Disponible desde Internet en: http://documenta.org.mx/sistema-penitenciario-reinsercion-social/

Flores Rodríguez, Israel. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, 2013.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, **El Sistema Penitenciario. Siglos XIX Y XX.** Boletín Mexicano de Derecho Comparado 95, UNAM México, 2015. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3589/4324#N1

Gómez Pérez, Mara. **La prisión preventiva en el nuevo código nacional de procedimientos penales,** UNAM, México, 2015. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4032/22.pdf

Gómez Pérez, Mara. **La jurisprudencia interamericana sobre la prisión preventiva,** UNAM, México, 2014. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3817/11.pdf

Guillén Raúl **"La prisión preventiva oficiosa"** de la Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/18.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato HTML: http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=17

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales,** México, 2015. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato HTML http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2015/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015.**

Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC, Colombia, 2009. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estudios%20Penitenciarios/1.5.pdf

Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC, **Informe Estadístico 2016,** Colombia, 2016. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Informes%20y%20Boletines%20Estad%EDsticos/01%20INFORME%20ENERO%202016_.pdf

Lasswell, Harold. 1992. “La orientación hacia las políticas”. **En el estudio de las Políticas Públicas,** complicado por Aguilar Villanueva, Luis F. 79-103, México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Le Clercq Ortega, Juan Antonio (coordinador), Índice Global de Impunidad, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, México, 2016. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF. https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf

Ley de Justicia Alternativa en Materia Penal para el Estado de Morelos, México, 2013. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LJUSALTEREM.pdf

Ley de Justicia Penal Alternativa del Estado de Tlaxcala, México 2013. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF. http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L038.pdf

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, México, 2015. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF. http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L039.pdf

Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF. http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L069.pdf

México Unido contra la Delincuencia, Disponible desde Internet en: http://www.mucd.org.mx/Qui%C3%A9nes-Somos-c83i0.html

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, **Impacto del “Programa de reinserción social” sobre la reincidencia de hombres adultos condenados por delitos,** Chile, 2011. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF. http://www.dsp.gob.cl/filesapp/Informe%20evaluacion%20de%20impacto%20preliminar%20Programa%20reinsercion%20social%202011.pdf

Ojeda Velázquez, Jorge. **Reinserción social y función de la pena.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2012.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, **Medidas privativas y no privativas de la libertad**, Nueva York, 2010. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.

https://www.unodc.org/documents/justice-andprisonreform/crimeprevention/The_Prison_System_Spanish.pdf

Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social **Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional,** México, 2015. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato Excel:

http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281

Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, **Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos,** México. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato HTML: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/4695/4102

Parsons, Wayne, **Políticas Públicas.** Buenos Aires, FLACSO México-Miño y Dávila Editores, 2009.

Pérez Correa Catalina y Aldo F. Ponce. **De la detención a la prisión: la justicia penal a examen la situación actual que viven los internos en los centros penitenciarios.** CIDE, México.

Periódico el Universal Francisco Rivas, México, 2017. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato HTML: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/francisco-rivas/nacion/2017/03/29/el-sistema-penitenciario-en-mexico-esta

Plan Estatal de Desarrollo de Morelos 2013-2018, México, 2013. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF: http://morelos.gob.mx/sites/default/files/PDFs/PED_2013-2018.pdf

Plan Estatal de Desarrollo de Tlaxcala 2011-2016, México 2011. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF: http://www.tlaxcala.gob.mx/planestatal.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Análisis Funcional Programático Económico [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/04/r04_afpe.pdf

Presupuesto de Egresos 2015, Tlaxcala. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF http://www.finanzastlax.gob.mx/2015/Ex29122014.pdf

Real Academia Española [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato html http://dle.rae.es/?id=VmYRE5t

Rodríguez Manzera, Luis. **La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión**. México, 2004.

UNODC, Reglas Mandela, 2015 española [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/S_ebook.pdf

Ossa López, María Fernanda Revista Ratio Juris Vol. 7 Nº 14 (enero-junio 2012) © Unaula

Zepeda Guillermo. **El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México**. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2486/17.pdf

Zepeda, Guillermo, **Los mitos de la prisión preventiva en México,** Open society Justice Initiative, México, 2009. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.

https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mitos-mexico-20100801.pdf

Zepeda Guillermo, **Situación y desafíos del Sistema Penitenciario**, México Evalúa, México, 2012. Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF.

http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf