

La Open Society Justice Initiative, un programa operacional del Instituto Open Society, promueve reformas a los sistemas de justicia basadas en la protección de los derechos humanos, y contribuye a la creación de infraestructura jurídica para sociedades abiertas alrededor del mundo. La Justice Initiative combina litigio, asesoría en cuestiones jurídicas, asistencia técnica y disseminación de conocimientos que aseguran avances en las siguientes áreas prioritarias: anticorrupción, igualdad y ciudadanía, libertad de información y expresión, justicia internacional y justicia penal nacional. Sus oficinas están en Abuja, Bruselas, Budapest, Londres, Nueva York y Washington, D.C.

#### Junta Directiva

La Justice Initiative se gobierna por una junta de directores compuesta por los siguientes miembros:

*Aryeh Neier (Presidente),  
Chaloka Beyani,  
Maja Daruwala,  
Anthony Lester QC,  
Jenny S. Martinez,  
Juan E. Méndez,  
Diane Orentlicher,  
Wiktor Osiatynski,  
Herman Schwartz,  
Christopher E. Stone,  
Abdul Tejan-Cole,  
Hon. Patricia McGowan Wald*

#### Personal

*James A. Goldston, director ejecutivo;  
Robert O. Varenik, director de programas;  
Zaza Namoradze, director de la oficina de Budapest;  
Kelly Askin, alto oficial legal, justicia internacional;  
David Berry, alto oficial, comunicaciones;  
Sandra Coliver, alto oficial legal, libertad de información y expresión;  
Katy Mainelli, directora de administración;  
Chidi Odinkalu, alto oficial legal, África;  
Martin Schonteich, alto oficial legal, justicia penal nacional;  
Rupert Skilbeck, director de litigio;  
Denise Tomasini-Joshi, oficial legal asociado, justicia penal nacional.*

Correo electrónico: [info@justiceinitiative.org](mailto:info@justiceinitiative.org)  
[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

 OPEN SOCIETY INSTITUTE  
& Soros Foundation Network

#### Contactos

**Abuja**  
Plot 1266/No.32  
Amazon Street  
Maitama, Abuja, Nigeria  
Teléfono: +234 9 413-3771  
Fax: +234 9 413-3772

#### Budapest

Oktober 6. u. 12  
H-1051 Budapest, Hungary  
Teléfono: +36 1 327-3100  
Fax: +36 1 327-3103

#### Bruselas

Rue d'Idalie 9-13  
B-1050 Brussels, Belgium  
Teléfono: +32-2-505-4646  
Fax: +32-2-502-4646

#### Londres

Cambridge House  
100 Cambridge Grove  
Hammersmith London  
W6 0LE United Kingdom  
Teléfono: +44 207 031 0200  
Fax: +44 207 031 0201

#### Nueva York

400 West 59th Street  
New York, NY 10019, USA  
Teléfono: +1 212-548-0157  
Fax: +1 212-548-4662

#### Washington DC

1120 19th Street, N.W.,  
8th Floor.  
Washington, DC 20036 USA  
Teléfono: +1 202 721 5600  
Fax: +1 202 530 0128

**Javier Carrasco Solís**  
Project Manager  
[javiercarrascos@yahoo.com](mailto:javiercarrascos@yahoo.com)

**Ana Aguilar García**  
Resident Fellow  
[anadulce.aguilar@gmail.com](mailto:anadulce.aguilar@gmail.com)

Open Society Justice Initiative  
400 West 59th Street, New York, NY  
10019, U.S.A.  
Tel. +1 (212) 548-0600  
Fax: +1 (212) 548-4662  
[info@justiceinitiative.org](mailto:info@justiceinitiative.org)  
[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

## Proyecto Presunción de Inocencia en México de Open Society Justice Initiative

La prisión preventiva en México se utiliza de una manera irracional, extensiva y excesiva contraviniendo a la presunción de inocencia y generando altos costos económicos y sociales. Por estos motivos, el Proyecto Presunción de Inocencia en México de Open Society Justice Initiative (OSJI), desde el 2004, ha estado trabajando con el objetivo de promover la presunción de inocencia a través del uso racional de las medidas cautelares en el nuevo sistema de justicia penal y de la reducción del uso indiscriminado de la prisión preventiva, de acuerdo a los estándares internacionales del debido proceso y del Estado de Derecho.

Para abordar el tema central, además de promover la presunción de inocencia, las actividades del Proyecto incluyen el análisis del uso irracional y abuso de la prisión preventiva documentando sus costos y consecuencias, asistir en la reforma del sistema de justicia penal promoviendo el uso de alternativas a la prisión preventiva y ofrecer asistencia técnica y capacitación para establecer mecanismos para el manejo de las medidas cautelares.

Desde el inicio, OSJI se asoció con Institución Renace, ABP, organización basada en Monterrey, Nuevo León, reconocida por su trabajo y liderazgo en la reforma a nivel nacional, en la defensa de personas acusadas injustamente y por su modelo de seguimiento y tratamiento de imputados en libertad. Con una visión de desarrollar la capacidad sobre el tema a nivel nacional a partir de finales del 2008, se sumó el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSyDE), con sede en la Ciudad de México, como otro socio al Proyecto. INSyDE es experto nacional en la reforma policial y en la creación de rendición de cuentas.

Por último, el Proyecto de OSJI ha desarrollado materiales para compartir la experiencia internacional, promover buenas prácticas y para que sirvan como referencia para los estados en sus procesos de reforma en el tema de prisión preventiva. Para mayor información sobre el Proyecto Presunción de Inocencia en México o para solicitar cualquiera de las publicaciones, por favor contáctenos.

Justice Initiative está involucrada en una Campaña Global sobre Justicia en la Etapa Previa a Juicio para promover alternativas a la prisión preventiva, ampliar el acceso a los servicios de asistencia legal y utilizar a abogados y asistentes legales para que intervengan desde el inicio en el proceso de justicia penal.

Dr. Guillermo Zepeda Lecuona

Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México

¿Cuánto cuesta la prisión sin condena?

## ¿Cuánto cuesta la prisión sin condena?

*Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*



Guillermo Zepeda Lecuona



Dr. Guillermo Zepeda Lecuona

*Síntesis curricular*

Académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Es consultor de políticas públicas.

Durante los últimos cinco años ha realizado estudios sobre el fenómeno de la prisión preventiva, sus dimensiones, costos y alternativas, gracias al apoyo de la Fundación Open Society Justice Initiative.

Actualmente realiza un estudio comparado sobre los procesos de instrumentación de las reformas penales en México y otros países de Latinoamérica para el Programa Seguridad y Justicia en México de MSI/USAID.

Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Sociología Jurídica; Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Abogado por la Universidad de Guadalajara.

Premio Nacional de Derecho y Economía 1999. Miembro del grupo asesor del proyecto "Modernización de los Poderes Judiciales Locales" del Banco Mundial. Miembro correspondiente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Sus más recientes libros son Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México, publicado por el Fondo de Cultura Económica y el Centro de Investigación para el Desarrollo; y Análisis técnico de la propuesta de reforma al sistema de justicia mexicano, publicado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

(01 33) 3669 3434 ext. 3607  
[memozepeda@iteso.mx](mailto:memozepeda@iteso.mx)





# ¿Cuánto cuesta la prisión sin condena?

*Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*



*Guillermo Zepeda Lecuona*

OPEN SOCIETY  
JUSTICE INITIATIVE



© 2009: Open Society Institute

400 West 59th Street  
New York, NY 10019, U.S.A.  
Tel. +1-212-548-0600  
www.soros.org

**Open Society Justice Initiative**

400 West 59th Street  
New York, NY 10019, U.S.A.  
Tel: +1 212 548-0157  
info@justiceinitiative.org  
www.justiceinitiative.org

*¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la  
prisión preventiva en México*

ISBN: En trámite  
Registro INDAUTOR: 03-2009-111709560900-01

**Autor:** Guillermo Zepeda Lecuona

**Editor:** Marco Lara Klahr

**Diseño:** Zitricbox

Nydia Cuevas Alfaro y Sandra de la Peña Nettel  
grafico@zitricbox.com  
www.zitricbox.com

**Fotografías en portada:**

Sandra de la Peña  
Cristian Popescu  
Marinka van Holten  
Monika Aleksandra Zietek

**Imprenta:**

Grupo Offset Monterrey, S.A. de C.V.  
Matamoros 823 Ote. Centro  
Monterrey, N.L., México

Primera Edición  
1,000 Ejemplares  
Febrero 2010

Se autoriza la reproducción o traducción, total o parcial de los temas publicados en sus páginas, toda vez que se señale claramente el autor y se cite su fuente: "Guillermo Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, 2009.

## Agradecimientos:

Con el fin de analizar y cuantificar los costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México, Open Society Justice Initiative comisionó el presente estudio para contribuir al proceso de reforma del país y la región. El estudio forma parte de las actividades del Proyecto Presunción de Inocencia en México, que desde el 2004, ha estado investigando el uso de la prisión preventiva y sus consecuencias a nivel nacional, promoviendo el establecimiento de mecanismos para el manejo de las medidas cautelares que establece el nuevo sistema de justicia penal, brindando asesoría y capacitando para la implementación de la reforma.

Este trabajo fue posible por el esfuerzo y contribución de varias instituciones y personas a las cuales agradecemos:

- Secretaría de Seguridad Pública y Servicios de Justicia Federal por la información proporcionada sobre la población penitenciaria e índice delictivo;
- Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco por haber otorgado acceso a 13 juzgados penales de primera instancia de la Zona Metropolitana de Guadalajara;
- Miguel La Rota, economista y abogado, consultor de Open Society Justice Initiative quién trabajó con el autor en la organización del estudio, aportó sus conocimientos en economía y métodos estadísticos para identificar los costos indirectos y los límites del presente estudio;
- Robert Varenik, Director de Programas, Open Society Justice Initiative, contribuyó con la edición y revisión de aspectos técnicos.
- Martin Schönreich, Oficial Legal Senior, Open Society Justice Initiative, contribuyó con la edición y revisión de aspectos técnicos.
- Denise Tomasini-Joshi, Oficial Legal Asociado, Open Society Justice Initiative, contribuyó con la edición y revisión de aspectos técnicos.
- Javier Carrasco, Project Manager, Proyecto Presunción de Inocencia en México, contribuyó con la edición y revisión de aspectos técnicos.



# Tabla de Contenido

## *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*

Guillermo Zepeda Lecuona <sup>1\*</sup>

Resumen ejecutivo .....	9	4. Costos para la familia del detenido .....	60
I. Introducción .....	15	a. Ayuda en la <i>manutención del detenido</i> ...	60
II. Resultados del ejercicio .....	17	b. <i>Tiempo perdido a causa de las visitas</i> ...	62
III. Las normas acerca de la prisión preventiva.19		c. <i>Pago de abogados privados</i> .....	63
1. La normatividad internacional. ....	19	d. <i>Pagos extralegales</i> .....	64
2. La normatividad mexicana. ....	20	5. Costos para la comunidad .....	65
IV. Dimensiones de la prisión preventiva		a. <i>Defensa y asistencia social</i> .....	65
en México .....	25	b. <i>Pérdida de productividad</i> .....	66
1. Cifras generales. ....	25	6. El costo social total de la prisión preventiva.	67
2. Trabajo de campo. ....	32	VI. Hacia un análisis costo-beneficio de	
V. Los costos de la prisión preventiva		la prisión preventiva .....	69
en México .....	39	1. ¿Beneficios de la prisión preventiva? .....	69
1. Metodología, supuestos básicos y lista de		2. Políticas de reducción de la prisión	
rubros a calcular .....	39	preventiva .....	71
a. <i>Anotaciones metodológicas</i> .....	39	a. <i>Salidas alternas a los procedimientos</i>	
b. <i>Supuestos básicos</i> .....	42	<i>penales</i> .....	71
c. <i>Lista de rubros a calcular</i> .....	45	b. <i>Revisión del marco institucional de la prisión</i>	
2. Costos para el detenido. ....	46	<i>preventiva</i> .....	72
a. <i>Costos laborales (ausencia de actividad</i>		c. <i>Los servicios necesarios para una libertad</i>	
<i>económica)</i> .....	46	<i>provisional responsable</i> .....	73
b. <i>Riesgo de muerte o enfermedad</i>		d. <i>El costo de servicios de libertad provisional</i>	
<i>en prisión.</i> .....	48	<i>responsable.</i> .....	73
c. <i>Aportes a la seguridad social</i>		e. <i>Los costos de algunos de los instrumentos</i>	
<i>de trabajadores detenidos</i> .....	51	<i>necesarios.</i> .....	74
d. <i>Pagos extralegales.</i> .....	52	VII. Conclusiones .....	77
3. Costos para el Estado .....	53	Bibliografía .....	79
a. <i>Manutención del detenido</i> .....	53		
b. <i>El proceso penal</i> .....	55		
c. <i>Provisión de servicio de salud a familiares de</i>			
<i>detenidos.</i> .....	58		
d. <i>Pérdida de cotizaciones a la</i>			
<i>seguridad social</i> .....	60		

1 \* Coordinador del estudio "¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México", auspiciado por el Proyecto Presunción de Inocencia en México de Open Society Justice Initiative.





## Resumen ejecutivo

Desde 2004, Open Society Justice Initiative colabora con expertos en México para estudiar las consecuencias económicas de las leyes y prácticas sobre prisión preventiva. Este estudio documenta dichos costos directos e indirectos (u “ocultos”) tanto para el Estado y los detenidos y sus familias, como para la comunidad.

En cualquier sociedad, los recursos públicos son necesariamente limitados; cada suma gastada en la prisión preventiva representa un costo de oportunidad, un dinero que podría haberse destinado a otra cosa, que el Estado, un detenido y su familia, o la comunidad, podrían haber utilizado de mejor manera; por ejemplo, en salud, educación o incluso en más policías. La meta de este informe es precisar el tamaño y la naturaleza de ese costo de oportunidad.

En políticas públicas es difícil tomar decisiones racionales sin una idea precisa de su costo económico respecto de otras alternativas. No obstante, el costo de la prisión preventiva (tal como es reportado por los gobiernos) suele calcularse sólo con base en los costos directos que tiene para el Estado proveer alojamiento, alimentación y cuidados a las personas sometidas a esta medida cautelar. No hay un intento por calcular los costos indirectos —que son aún mayores— de la prisión preventiva para la sociedad y el Estado en términos de productividad perdida, menor recaudación de impuestos o enfermedades transmitidas a la comunidad cuando los detenidos son liberados, por dar sólo algunos ejemplos.

El cálculo de las consecuencias económicas de la prisión preventiva exige incluir costos no siempre visibles. Una aproximación integral provee a los diseñadores de políticas públicas de la visión que necesitan para tomar decisiones mejor informadas acerca de los sacrificios financieros que implica este régimen de prisión.

En el pasado hubo poco debate sobre el costo de la prisión preventiva en México, debido a las políticas pro-detención predominantes durante décadas en los códigos penales. Hoy en día, sin embargo, la reforma de la justicia penal ocupa un lugar preponderante en la agenda del gobierno, y quienes hacen las políticas públicas están obligados a conocer el costo de sus decisiones, particularmente a nivel estatal, donde es procesado un número muy importante de casos penales.



Este informe divide las cargas económicas de la prisión preventiva en cuatro grupos: los detenidos, el Estado, las familias de aquellos y la comunidad en su conjunto.

**Costos para los detenidos.** Basado en el número de personas en prisión preventiva en México a mediados de 2006 (cuando se preparó este informe era la información disponible más actualizada), el costo anual de este tipo de detención para dichas personas era de 0.8 mil millones a 3.4 mil millones de pesos, lo que arroja un costo promedio de 2 mil millones de pesos. Esta suma equivalía, *inter alia*, al salario que habrían percibido las que tenían empleo al momento de ser detenidas (1.3 mil millones de pesos) y al valor financiero debido al aumento del riesgo de homicidio (80.3 millones) y enfermedades (17.7 millones) que enfrentaban por la misma razón.

**Costos para el Estado.** El costo anual de la detención preventiva para el Estado era de 5.8 mil millones de pesos –sin considerar los costos importantes relacionados con la planificación y construcción de cárceles, pues no hay datos confiables al respecto–. La parte más significativa de esa carga presupuestaria se destinaba a la gestión y administración de las prisiones, incluyendo alimentación, medicamentos y ropa para los detenidos, mantenimiento general y otros gastos (4 mil millones de pesos).

**Costos para las familias de los detenidos.** Las familias sufrían una pérdida económica anual de 1.9 mil millones de pesos como resultado de la detención de sus parientes previa al juicio. Esto considera lo que gastaban proveyéndoles de dinero, comida, útiles de aseo, medicinas, ropa y otros bienes que el sistema penitenciario no ofrece a los reos –o no de forma adecuada– a través de las autoridades carcelarias (481 millones de pesos), y el valor monetario del tiempo que dedican a visitarlos (87 millones).

**Costos para la comunidad.** Universidades y organizaciones de beneficencia invertían alrededor de 72.2 millones de pesos anuales en brindar asistencia legal, comida, ropa, medicamentos, capacitación y otros servicios a los detenidos y sus familias. Además, se estima que la prisión preventiva en México costaba alrededor de 1.3 mil millones de pesos en productividad perdida; es decir, en el valor que habrían generado las personas con empleo si no fuera por su arresto.



Sumando esos cuatro ámbitos, en 2006 el costo anual de la prisión preventiva en México fue de 9.8 mil millones de pesos –promedio de un rango que va de 6.6 mil millones a 14.9 mil millones–. Se trata de un monto significativo, que aquel año equivalía al ingreso promedio anual de 91,000 familias mexicanas y era superior, por 500 millones de pesos, al gasto federal anual en seguridad pública.

Más aún, el costo anual promedio de la prisión preventiva equivalía a más de la cuarta parte (28 por ciento) del dinero que el Estado gastaba cada año en Oportunidades, el programa gubernamental de asistencia semejante al instrumentado en unos 30 países.

Oportunidades, vale abundar, posibilita la educación para miles de niños que de otro modo tendrían que trabajar. El gobierno paga una subvención periódica a sus familias a cambio de que ellos asistan al colegio con regularidad; dicha subvención está destinada también a promover otros hábitos saludables, como visitas periódicas al médico. En 2006, más de una cuarta parte de la población mexicana –unas 27 millones de personas– se beneficiaba de Oportunidades.

Si el gobierno mexicano pudiera reducir a la mitad los costos en que incurre por el uso de la prisión preventiva, generaría ahorros suficientes como para llegar a 2 millones de personas más a través de su principal programa asistencial.









# I. Introducción

La prisión o detención preventiva se entiende como la privación de la libertad de una persona procesada antes de que se determine su culpabilidad. Por su dimensión, características y costos humanos y sociales, en México parece ser un problema que requiere atención urgente.<sup>1</sup> Como se verá en este documento, la aplicación de esta medida se ha duplicado en sólo diez años, de modo que hoy, en un día promedio, alrededor de 90 mil personas se encuentran en prisión preventiva, lo cual equivale a un poco menos de la mitad de los internos del sistema carcelario mexicano.

La aplicación excesiva de la prisión sin sentencia tiene cuando menos dos implicaciones negativas: i) constituye una violación del derecho al debido proceso de los inculpados, lo cual contraviene la Constitución, los instrumentos internacionales aprobados y ratificados por México y, en general, la doctrina desarrollada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y ii) representa un uso ineficiente de los recursos destinados al sistema penal y la seguridad ciudadana, en el sentido de que acarrea costos considerables sin que su aplicación, en muchos casos, proporcione beneficios evidentes. Así, uno de cada tres pesos que invierten los gobiernos estatales en la seguridad ciudadana y la justicia penal se dedica a la operación del

sistema carcelario.<sup>2</sup> Mientras tanto, no hay suficientes recursos para prevenir los conflictos entre ciudadanos, mejorar la investigación criminal y proteger a las víctimas de la actividad delincual. En consecuencia, una aplicación irracional de la prisión preventiva parece una medida perjudicial para satisfacer los derechos de los procesados e inoqua en la búsqueda de una óptima asignación de recursos de la administración de justicia.

Para enfrentar este problema, en 2004 Open Society Justice Initiative, en colaboración con Renace, asociación de beneficencia privada de Nuevo León, conformó en México el Proyecto Presunción de Inocencia en México, que persigue reducir el uso excesivo de esta medida en nuestro país y fortalecer el principio de presunción de inocencia.

Dicho proyecto se compone de cuatro líneas fundamentales: i) diagnóstico general de la prisión preventiva en México; ii) apoyo a programas que desarrollen alternativas a la prisión preventiva; iii) documentación y análisis de estudios de casos reales que pongan un rostro humano a la problemática, y iv) actividades de difusión de los resultados.

Como parte de los lineamientos de esta iniciativa es necesario formular argumentos convincentes sobre la pertinencia de mantener o reformar una política pública como la de la prisión sin condena. Es esencial comprender

1 En este trabajo se utilizan de forma indistinta prisión o detención preventiva, prisión o detención provisional, o prisión o detención sin condena. En sentido estricto, la denominación más adecuada es "detención provisional", que incluye tanto la privación de la libertad durante la investigación, como la prisión después de que un juez determina la procedencia o inicio del proceso penal. Algunos tratadistas como Alberto Bovino la denominan también "encarcelamiento preventivo", "prisión provisional" (Perfecto Andrés Ibáñez), "prisión sin condena" (Elias Carranza) o "detención preventiva" (Jesús Rodríguez y Rodríguez).

2 Específicamente, el 32.9 por ciento de los presupuestos estatales en seguridad ciudadana se dedica a los respectivos sistemas carcelarios. Esta cifra es un promedio de 22 presupuestos estatales para 2005; se incluyeron todos los que están suficientemente desagregados como para identificar el gasto en el sistema de prisiones. La proporción de gasto en prisiones oscila entre 19 por ciento y 42 por ciento.



la manera como ésta, tal como se aplica en México, constituye un beneficio o una carga para los diferentes actores implicados y para la sociedad en general. El cálculo de los costos de las políticas criminales y carcelarias es sumamente útil, pues permite a los analistas examinarlas de acuerdo con un parámetro compartido y comparable. También facilita enfocar los recursos según la coherencia de cada proyecto respecto de los objetivos de la política penal. Este trabajo es sólo el primer paso en ese sentido; intenta estimar algunos costos económicos de la detención preventiva en México.

Debe advertirse que la evaluación social requiere no sólo que sean estimados los costos de una determinada política pública, sino analizar su efectividad en el cumplimiento de sus objetivos (calcular sus beneficios) y comparar dichos resultados con los de una política alternativa. El presente texto se limita a evaluar la aplicación actual de la detención preventiva únicamente respecto de sus costos. Aunque realiza un análisis tentativo de la efectividad de la actual política respectiva y los costos de algunos de los instrumentos necesarios para una aplicación más racional de dicha medida cautelar, no pretende un estudio comparativo de la situación actual con una alternativa. Dicho así, se trata de un primer adelanto para determinar si en México la prisión preventiva debe ser reformada.

Como se explicará más adelante, la ausencia de datos confiables provoca que nuestra estimación se fundamente en supuestos aproximados y, en ocasiones, debatibles. Este documento será explícito acerca de dichas limitaciones y cómo éstas pueden afectar el cálculo de costos. No obstante, dicho cálculo subvalora los costos reales de la prisión preventiva, por dos razones: i) se dejan fuera varios rubros importantes para los cuales no hay elementos de juicio que permitan estimar su costo, y ii) en los casos de duda, se seleccionan supuestos conservadores que seguramente subestiman los costos reales.

Por lo demás, el trabajo está dividido de la siguiente manera: tras presentar los resultados principales del ejercicio (Sección II), se describen brevemente las normas internacionales y mexicanas que rigen la detención preventiva (Sección III). Posteriormente, se resumen las principales dimensiones y características de su aplicación, con base en datos estadísticos acerca de esta medida en México y otros países, así como en un trabajo de campo en varios juzgados y oficinas de ministerios públicos en Jalisco (Sección IV).

En la Sección V realizamos el estudio de los costos de la prisión preventiva para los detenidos, sus familias, el Estado y la comunidad en general. El estudio de costos se fundamenta en supuestos provenientes de: i) fuentes estadísticas obtenidas de agencias estatales; ii) estimaciones realizadas por otros autores acerca del sistema penal y carcelario mexicano, y iii) nuestras propias estimaciones a partir del estudio de campo en Jalisco y de una serie de entrevistas informales realizadas tanto a operadores jurídicos como a usuarios del sistema de justicia. Las fuentes y metodologías específicas del cálculo de cada rubro serán descritas con mayor profundidad en su sección correspondiente.

En la Sección VI se dan los primeros pasos hacia el análisis costo-beneficio de la actual política. Se describe la ausencia de evidencias acerca de la efectividad de la detención preventiva como instrumento de control de la criminalidad; se determinan los eventuales costos a los que conllevaría una política de detención cautelar alternativa, y de manera aproximada se compara algunos de aquellos con el ahorro debido a una mejor aplicación de la medida cautelar. Por último, la Sección VII ofrece conclusiones.



## II. Resultados del ejercicio

Para facilidad del lector se presentan los resultados de este estudio al comienzo. El *Cuadro 1*, a continuación, ilustra los hallazgos principales; pueden observarse los costos de la prisión preventiva en México para los detenidos sin condena, sus familias, el Estado y la comunidad, además del costo económico total.

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>1. Costos para los detenidos</b>			
a. Costos laborales (ausencia de actividad económica)	\$1,331,377	\$273,095	\$2,683,186
b. Riesgo de muerte y enfermedad			
i. Riesgo de homicidio	\$80,293	\$45,582	\$113,213
ii. Ausencia de atención médica	\$36,727	\$35,468	\$37,008
c. Pagos a Seguridad Social de empleados	\$17,649	\$3,620	\$35,569
d. Pagos extra-legales (cargos por corrupción)	\$538,828	\$520,367	\$542,962
<i>total</i>	<i>\$2,004,873</i>	<i>\$879,133</i>	<i>\$3,411,938</i>
<b>2. Costos para el Estado</b>			
a. Mantenimiento de prisioneros	\$4,007,530	\$3,187,250	\$4,750,920
b. El proceso penal			
i. Investigación	\$583,839	\$557,284	\$597,088
ii. Proceso Judicial	\$1,108,967	\$1,058,527	\$1,134,134
iii. Defensa Pública y ayuda social	\$88,233	\$85,210	\$88,910
c. Provisión de salud a familiares de detenidos	\$814	\$0	\$4,704
d. Contribuciones de empleadores a seguridad social	\$5,455	\$1,119	\$10,994
<i>total</i>	<i>\$5,794,839</i>	<i>\$4,889,390</i>	<i>\$6,586,751</i>
<b>3. Costos para familiares de detenidos</b>			
a. Asistencia en el mantenimiento de detenidos	\$480,709	\$321,968	\$732,771
b. Tiempo de visitas a detenidos	\$86,926	\$12,366	\$228,874
c. Representación de abogados particulares	\$1,324,237	\$361,145	\$3,869,398
d. Pagos extra-legales (cargos por corrupción)	\$15,180	\$10,167	\$19,985
<i>total</i>	<i>\$1,907,053</i>	<i>\$705,646</i>	<i>\$4,851,028</i>
<b>4. Costos para la comunidad</b>			
a. Servicios de organizaciones sociales	\$480,709	\$321,968	\$732,771
b. Productividad	\$86,926	\$12,366	\$228,874
<i>total</i>	<i>\$1,907,053</i>	<i>\$705,646</i>	<i>\$4,851,028</i>
<b>Costo social total<sup>3*</sup></b>	<b>\$9,755,829</b>	<b>\$6,558,084</b>	<b>\$14,895,658</b>

*Agregado de costos anuales de la prisión preventiva en México  
(en miles de pesos)*

*Cuadro 1*

\* Para evitar la doble contabilidad, el costo social total excluye las contribuciones que los empleadores y el Estado realizan en la seguridad social de los trabajadores (rubro 1. c.); los pagos de los empleadores a los fondos públicos de seguridad social (2. d.), y la pérdida de productividad laboral (4. b.). Para una explicación del cálculo de los costos sociales totales ver el Apartado V. 5.



De acuerdo con nuestros cálculos, la prisión preventiva en México tiene un costo de más de 9,750 millones de pesos anuales.\* Específicamente, representa un costo de más de 2,000 millones de pesos a las personas detenidas antes de ser condenadas; las familias deben pagar alrededor de 1,900 millones de pesos al año y para el Estado representa un gasto de 5,800 millones. Aparte, la comunidad se ve desfavorecida en 1,400 millones de pesos al año.

Para algunos de los rubros se encontraron supuestos igualmente razonables en apariencia, por lo cual se adoptó un rango de costos cuyos límites correspondieran a supuestos plausibles aunque divergentes. Como se observa en el mismo cuadro, el costo total de la detención sin condena oscila entre 6,500 y casi 14,895 millones, dependiendo de los supuestos considerados. El costo para el agregado de detenidos fluctúa entre 880 y 3,400 millones; para las familias, entre 700 millones y 4,850 millones; y para el Estado, de 4,890 a 6,580 millones de pesos.

Estos montos resultan cuantiosos. Por ejemplo, el costo total de la prisión preventiva equivale al ingreso anual de cerca de 91 mil familias mexicanas promedio.<sup>3</sup> Aún más insólito resulta el hecho de que para el Estado sea equivalente al 62 por ciento de los gastos federales programables en seguridad pública para 2006.<sup>4</sup> Estos resultados no incluyen un gran número de variables para cuyo cálculo no contamos con bases metodológicas suficientes, incluyendo los perjuicios inmateriales para los detenidos y sus familias; la merma de oportunidades laborales para los prisioneros por haberse alejado del

mercado laboral; el impacto negativo en la búsqueda de empleo por haber estado en prisión; el precio de la infraestructura y la planeación de centros penitenciarios, y las primas y demás beneficios laborales a los que tenían derecho legal los detenidos cuando formaban parte del mercado laboral formal. Por ello las cifras presentadas subestiman los costos reales de la prisión preventiva.

Ahora bien, es importante interpretar esas cifras de manera adecuada: el presente documento no pretende que un cambio en la política actual de detención preventiva conduzca a la eliminación de *todos* los montos descritos en párrafos anteriores. El ahorro total de los costos resultaría únicamente de la eliminación completa de la prisión sin condena (lo cual constituye algo igual o más irracional que su aplicación excesiva). Los costos disminuirían en la *misma medida* en que se redujera la intensidad de aplicación de la prisión preventiva. Por ejemplo, en caso de que una reforma provocara la disminución de los presos sin condena en un 15 por ciento, los costos bajarían en una magnitud similar.<sup>5</sup> Esto produciría un ahorro de 1,463 millones de pesos (15 por ciento de 9,755 millones). Además, para una evaluación completa de los costos sociales de la política vigente habría de compararse dicha cifra con los costos debidos a la reforma, es decir, los gastos y riesgos resultantes de una aplicación proporcionada de la prisión sin condena.

3 Según el INEGI, el ingreso monetario promedio de las familias mexicanas para 2006 fue de 106 mil pesos. Por lo tanto, el costo social de la prisión preventiva puede llegar a ser 130 mil veces dicho valor. Ver Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares para 2006, en [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enigh/enigh\\_2006/datos/2006/3tema.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enigh/enigh_2006/datos/2006/3tema.xls) (última visita en septiembre 2007).

4 Según el decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, el gasto neto programable en seguridad

pública es de 9,274 millones de pesos. Ver decreto en página de internet de la Secretaría de Seguridad Pública, en [www.ssp.gob.mx/portal/WebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/90856//archivo](http://www.ssp.gob.mx/portal/WebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/90856//archivo) (última visita en octubre de 2007).

5 Respecto de la presencia o no de economías de escala y de los supuestos formulados en este documento sobre los costos marginales de la detención preventiva, ver las anotaciones metodológicas del Apartado V.



### III. Las normas acerca de la prisión preventiva

Antes de pasar al estudio cuantitativo de la prisión sin condena en México es útil recordar las obligaciones internacionales en la materia y describir brevemente el régimen procedimental penal.

#### 1. La normatividad internacional

Como es sabido, el proceso mediante el cual el Estado aplica sanciones penales ha de regirse por principios que permitan la debida atención y representación de las víctimas, la defensa adecuada de los inculcados y la equidad entre las partes durante el proceso. Entre ellos, un principio fundamental es el de presunción de inocencia, “según el cual éste [el acusado de un proceso] es considerado inocente mientras no se haya establecido su responsabilidad penal mediante una sentencia firme”.<sup>6</sup> A su vez, una de las principales garantías derivadas de la presunción de inocencia es el derecho del inculcado a estar en libertad hasta que su culpabilidad o inocencia haya sido determinada; resulta una inconsistencia evidente que una persona legalmente inocente sea encarcelada.

Sin embargo, la doctrina penal y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establecen que, en circunstancias excepcionales, es posible privar de la libertad a alguien mientras es procesado.<sup>7</sup> Los estándares internacionales

aceptan como legítima la prisión preventiva en los casos donde la negación de la libertad del inculcado busca proteger: i) la integridad del proceso penal, dentro de la cual se subsume la averiguación de la verdad y la efectiva aplicación de las sanciones penales correspondientes, y ii) los derechos de otras personas, incluyendo las víctimas y otros actores que puedan convertirse en sujetos pasivos en el futuro. De esta manera, la prisión preventiva como medida cautelar es aplicable sólo cuando exista una posibilidad razonable de que el inculcado escape de las autoridades, arremeta contra el proceso en su contra (por ejemplo, intentando manipular la evidencia), agrede a las víctimas o delinca durante los procedimientos.

En cuanto al modo en que se impone, los estándares internacionales determinan que la detención sin condena ha de ser proporcional, es decir, debe ser menos gravosa que la sanción misma en caso de haber condena. Debe también ser temporal, de modo que en cuanto las razones que la justifican pierdan su sustento, la detención tendrá que suspenderse. Además, ha de ser declarada por un juez, tras verificar en cada caso específico que se satisfacen los requisitos para su procedencia. Por último, una vez que el juez declare la procedencia de la prisión preventiva, el imputado tiene derecho a permanecer separado de los condenados (salvo en

6 Bovino (1998), pp. 130-131, en donde cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Guillermo José Maqueda contra la República Argentina*, p. 746, el cual fue sobseído por desistimiento, por lo que concluyó con una resolución y no una sentencia.

7 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la “prisión preventiva es la medida más severa que se le puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad,

presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”. *Caso Tibi contra Ecuador*, sentencia del 7 de septiembre de 2004, parr. 6. En dicha sentencia, la Corte condenó a Ecuador por violar el derecho a la libertad y a la seguridad personal (Artículo 7 de la Convención Interamericana) del señor Tibi, entre otras razones por haberlo detenido preventivamente sin que hubiera necesidad de ello. Ver también los casos *García Asto contra Perú* y *López Álvarez contra Honduras*. Respecto de doctrina, ver Rodríguez y Rodríguez (1981), Bovino (1998) y O’Donell (2004).



circunstancias excepcionales) y ser sometido a un tratamiento distinto al de los prisioneros convictos, adecuado a su condición de persona no condenada.<sup>8</sup>

## 2. La normatividad mexicana

El estudio se desarrolló utilizando la normatividad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma publicada el 18 de junio de 2008.

El Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup>, antes de la reforma, establece como derecho fundamental la “libertad provisional” y precisa la forma en la que ha de imponerse la medida de prisión preventiva.<sup>10</sup>

8 Artículo 10, párrafo 2, inciso a, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tomado de Rodríguez y Rodríguez (1994), Tomo I, p.47.

9 La regulación constitucional, de la libertad provisional en México ha tenido cinco regímenes: el original, establecido en 1917, y los reformados, sucesivamente, en 1947, 1984, 1993 y 1996. En marzo de 2004 se había intentado reformar la constitución en este aspecto, sin embargo fue hasta el 2008 cuando se reformó y publicó la reforma constitucional, la cual establece el sistema acusatorio y un nuevo, o sexto, régimen que regulará la libertad provisional.

10 El Artículo 20.A.I. de la Constitución establece que “En todo proceso de orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: II A. Del Inculcado: II I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad. II El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculcado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculcado. II La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional”.

A continuación se ilustra el diseño (*Gráfica I*) constitucional de la libertad provisional en México del sistema tradicional.

El sospechoso puede ser detenido sin orden judicial en los casos de flagrancia y/o urgencia,<sup>11</sup> tras lo cual ha de ser puesto a disposición del Ministerio Público. Enseguida, el proceso penal tiene una primera etapa en donde aquel actúa como ente investigador y acusador ante el juez penal, mediante una averiguación previa. En esta etapa, el Artículo 16 constitucional contempla la posibilidad de que el propio Ministerio Público dicte la libertad del procesado antes de acusarlo ante el juez de instancia.<sup>12</sup> Pero si no lo hace, dispone de 48 horas (contadas a partir de que el procesado fuere puesto a su disposición) para decidir si acusa o no al detenido. Al cabo de este periodo, si el Ministerio Público considera que no cuenta con evidencia suficiente para proferir una acusación, el detenido ha de ser dejado liberado mientras se reúne el material probatorio que eventualmente lleve a su recaptura y acusación formal. Esto es lo que se entiende como “libertad con reservas”.

En caso de existir material probatorio suficiente, el Ministerio Público consigna al inculcado

11 En México, la normatividad correspondiente al sistema tradicional antes de la reforma constitucional del 2008, establece la “flagrancia” cuando el “inculcado es detenido en el momento de estar cometiendo el delito”; perseguido “inmediatamente después de ejecutado el delito”, o antes de que hayan transcurrido 48 horas del delito, la víctima, un testigo o un cómplice identifiquen al sujeto activo, éste tenga en su posesión el instrumento del delito o se encuentre evidencia física acerca de su participación en el hecho. Ver, por ejemplo, el Artículo 193 del Código Federal de Procedimientos Penales. A su vez, se define como “urgencia” el conjunto de circunstancias de tiempo, modo y lugar que permiten al Ministerio Público arrestar a un sospechoso sin orden judicial, entre otras condiciones cuando el juez no esté disponible para emitir una orden de captura. Ver Artículo 293 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales. La reforma constitucional de 2008, en su Artículo 16 establece la nueva definición de flagrancia adecuándola al derecho internacional.

12 De hecho, como se verá posteriormente, un porcentaje significativo de las personas sujetas a investigación obtiene su libertad en las oficinas de los Ministerios Públicos.

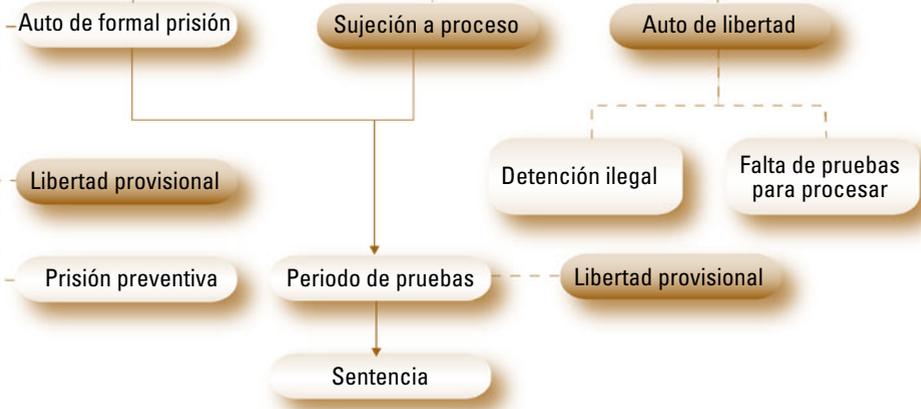
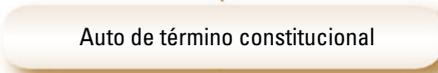


**Averiguación previa realizada por el Ministerio Público**



**Proceso Penal ante el juez de instancia**

*Juez cuenta con un término de 72 horas para resolver la situación jurídica del inculpado (decidir si es procesado y si queda o no en libertad)*



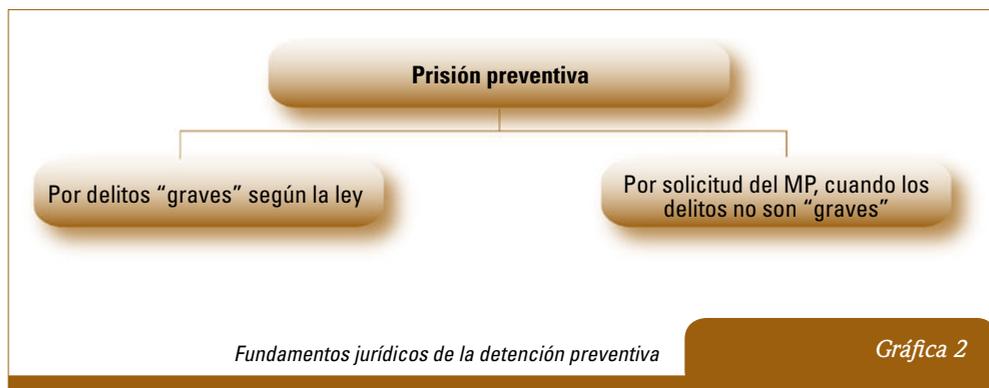
(Las líneas discontinuas muestran diversas posibilidades en el transcurso de un momento procesal. Las líneas completas reflejan el paso de un momento procesal a otro)

*Momentos procesales en los cuales el inculpado detenido puede quedar en libertad (en sombra)*

*Gráfica 1 Aspectos básicos del proceso penal del sistema tradicional*



ante el juez penal correspondiente. Si el procesado se encuentra detenido al momento de la consignación, el juez cuenta con 72 horas para resolver su situación jurídica profiriendo lo que comúnmente se llama el auto de término constitucional.<sup>13</sup> Mediante éste, toma las siguientes determinaciones: i) profiere auto de libertad si considera que el indiciado fue detenido ilegalmente o que el Ministerio Público no aportó unos mínimos elementos probatorios, tales como la existencia del delito y la probable responsabilidad del indiciado;<sup>14</sup> o, ii) si se encuentra evidencia suficiente, determina si el procesado puede gozar de libertad durante el juicio o ha de ser detenido preventivamente.



El Artículo 18 de la Constitución, antes de la reforma, limita la prisión preventiva a aquellos casos en los cuales la conducta tiene como consecuencia la pena privativa de la libertad; si no es así, el juez ha de ordenar la sujeción a proceso, de modo que el acusado es liberado sin perjuicio de seguir siendo procesado.<sup>15</sup> No obstante, se observa que en México aproximadamente el 95 por ciento de los delitos contemplan una pena de prisión.

Asimismo, si la conducta que se imputa al procesado amerita la pena privativa de libertad, en virtud del Artículo 20 constitucional, antes de la reforma, el juez determina si se trata o no de “... delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio”.<sup>16</sup> Así, el juez sólo puede otorgar la libertad provisional cuando el delito no sea calificado como grave por la normatividad penal respectiva. La Constitución delega al legislador la procedencia de esta garantía. Hasta la fecha, 29 de los 33 códigos de procedimientos penales del país (los de las 32 de las entidades federativas y el federal) establecen listados de delitos “graves”.<sup>17</sup>

13 Antes del auto de término constitucional el juez profiere varios autos mediante los cuales reconoce y registra que el acusado ha sido puesto a su disposición y da comienzo formal a los procedimientos jurisdiccionales; dichos autos son el de puesto a disposición del juez, el de radicación y el de admisión.

14 Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la reforma.

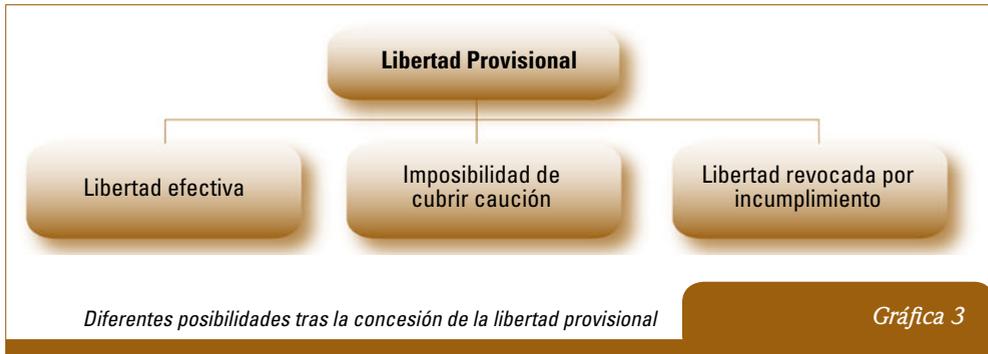
15 “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva”. Artículo 18 constitucional.

16 Fracción primera del Artículo 20, antes de la reforma.

17 Otros tres códigos (Distrito Federal, Veracruz y Zacatecas) han optado por mantener el sistema predominante hasta una reforma en 1993 en la cual se impide el acceso a la libertad cuando la pena a imponer rebase el “término medio aritmético de 5 o 6 años,” según la legislación. El término medio aritmético es la suma de la sanción mínima contemplada para ese delito más la máxima sanción aplicable, dividida entre dos. Por ejemplo, si el robo violento de hasta 1,000 salarios mínimos tenía prevista en el código una pena de entre 3 y 8 años de prisión, el término medio aritmético era de 5.5 años (3 años como mínimo, más 8 años del máximo = 11 años, dividido entre 2 = 5.5), lo cual en este sistema no permite obtener la libertad bajo caución, correspondiendo entonces prisión



Aun en caso de que la conducta no sea considerada por el legislador como delito grave, la Constitución concede al Ministerio Público la posibilidad de solicitar al juez que niegue la libertad provisional del procesado; esto puede suceder cuando “... el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley...”, o bien si el Ministerio Público acredita que la “... libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad”.<sup>18</sup> Entonces, el juez tiene la libertad de acceder o no a la solicitud del Ministerio Público.<sup>19</sup>



Concedida, la libertad provisional puede frustrarse por dos razones (ver *Gráfica 3*): si el procesado i) no cuenta con los recursos económicos para cubrir la caución, o ii) incumple las condiciones de libertad provisional, casi siempre por no acudir periódicamente al juzgado, abstenerse de notificar el cambio de su domicilio, delinquir o agredir a la víctima.

Respecto de la duración de la prisión preventiva, el mismo Artículo 20 asienta que no puede prolongarse “... por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso”. No obstante, esta provisión constitucional no se aplica cuando las conclusiones del Ministerio Público (cerrada la instrucción, antes de la sentencia) o la sentencia misma declaran responsable al inculpado por un delito menor que aquel por el que se inició el proceso. Por ejemplo, tomando la excepción anterior, un imputado permanece en detención preventiva cinco años por robo calificado (que conlleva una pena de tres a once años) y, sin embargo, es condenado por robo simple (que conlleva a una pena de seis meses a tres años). Adicionalmente, existe evidencia anecdótica de que en los casos en los que un imputado lleva cierta cantidad de tiempo en detención preventiva, el juez tiende a imponer una condena más alta con el fin de

preventiva. Ambos sistemas tienen el mismo resultado: es el legislador quien establece los delitos inexcusables. Adicionalmente, el código de Oaxaca, en donde se logró la reforma procesal y existen ahora la adversarialidad y los juicios orales, no incluye la distinción entre grave y no grave.

18 Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la reforma.

19 Desde el punto de vista procedimental, la ley federal establece que el inculpado puede solicitar la libertad provisional durante la averiguación previa u otro momento del proceso. Dicha norma se interpreta de tal manera que la decisión de conceder o no la libertad provisional no ha de tomarse de oficio. Asimismo, tras la solicitud de la defensa, el Ministerio Público puede pedir la negación de la solicitud de libertad provisional. Ver artículos 399 y 399 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales.



justificar la detención prolongada.<sup>20</sup> En el ejemplo anterior, si el imputado eventualmente resulta culpable de robo calificado y ha estado ya cinco años en prisión preventiva, el juez –por el hecho de la detención ya cumplida, y sin tomar en consideración los particulares de la ofensa– no sentenciaría al imputado a menos de cinco años.

Finalmente, el Artículo 18 constitucional señala que los detenidos sin condena deberán estar en un lugar distinto del destinado a la ejecución de sentencias condenatorias. Problemas de cupo en las penitenciarías y las medidas de seguridad en los reclusorios provocan que este principio no sea cumplido cabalmente, de modo que en la mayoría de los reclusorios del país conviven los detenidos procesados con los sentenciados.<sup>21</sup>

En suma, la amplia proporción de delitos con penas privativas de la libertad, así como la generalización de delitos graves como no excarcelables, llevan a que la detención durante el proceso no sea excepcional, en virtud de que no se decreta sólo en aquellos casos donde el juez considera que la libertad del inculpado es un riesgo para el proceso o los derechos de las víctimas o la sociedad. Lo anterior permite constatar que en ocasiones el principio de proporcionalidad es eludido, mientras que el de separación entre inculcados y condenados se cumple marginalmente.

20 Jueces entrevistados por el autor aceptaron que realizaban esta práctica en casos específicos.

21 Así lo ha documentado el Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación en los centros de reclusión de la República Mexicana dependientes de gobiernos locales y municipales, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2004, impresión, 27 pp. Disponible en: [www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm](http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm). Aparte, la convivencia de condenados y procesados es una condición admitida por los funcionarios de los reclusorios. En el caso de esta investigación pudimos constatarlo en entrevistas con los directores de reclusorios preventivos en Jalisco y Aguascalientes.

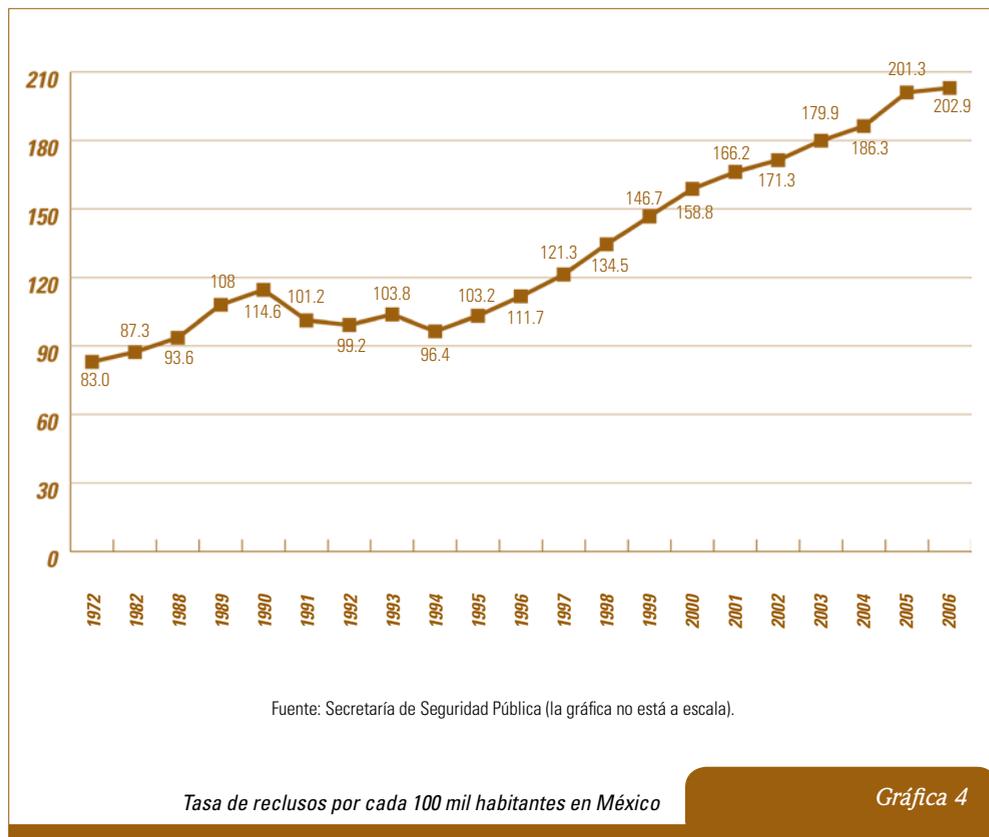


## IV. Dimensiones de la prisión preventiva en México

Enseguida haremos la descripción numérica de dicho fenómeno en México, a partir de la aplicación de la medida cautelar en virtud de estadísticas globales, y ii) más específicamente, partiendo de un trabajo de campo en los juzgados en el estado de Jalisco.

### 1. Cifras generales

En México, la población penitenciaria está en aumento. Se duplicó en sólo nueve años, pasando de 104 mil reclusos en 1996 a 213 mil en 2006. Este incremento ha resultado superior al de la población general: de ser un país que durante más de dos décadas (1972-1996) se mantuvo entre 80 y 100 prisioneros por cada 100 mil habitantes, en el 2006 dicha proporción era de 203 reclusos (ver *Gráfica 4*).



En el contexto internacional, este país ocupa el lugar 36 entre los 176 sobre los cuales se dispone del número de prisioneros por 100 mil habitantes. En el *Cuadro 2* se presenta la información de algunos países representativos de la amplia dispersión de la tasa de presos.

<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Prisioneros por 100 mil habitantes</i>	<i>Total de prisioneros</i>
<b>1</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>737</b>	<b>2'193,798</b>
<b>2</b>	<b>Rusia</b>	<b>615</b>	<b>874,171</b>
<b>3</b>	<b>Belice</b>	<b>505</b>	<b>1,430</b>
<b>7</b>	<b>Panamá</b>	<b>364</b>	<b>11,640</b>
<b>14</b>	<b>Sudáfrica</b>	<b>334</b>	<b>158,501</b>
<b>26</b>	<b>Chile</b>	<b>254</b>	<b>42,116</b>
<b>36</b>	<b>México</b>	<b>203</b>	<b>212,744</b>
<b>50</b>	<b>El Salvador</b>	<b>174</b>	<b>12,176</b>
<b>65</b>	<b>España</b>	<b>144</b>	<b>63,991</b>
<b>74</b>	<b>Colombia</b>	<b>131</b>	<b>61,131</b>
<b>86</b>	<b>China</b>	<b>118</b>	<b>1'548,498</b>
<b>108</b>	<b>Alemania</b>	<b>94</b>	<b>77,166</b>
<b>111</b>	<b>Turquía</b>	<b>91</b>	<b>65,458</b>
<b>133</b>	<b>Venezuela</b>	<b>74</b>	<b>19,853</b>
<b>169</b>	<b>India</b>	<b>30</b>	<b>332,112</b>
<b>170</b>	<b>Nigeria</b>	<b>30</b>	<b>40,444</b>
<b>176</b>	<b>Islas Faeroe</b>	<b>15</b>	<b>7</b>

Fuentes: Para naciones europeas, información de 2002 en el "Council of Europe Annual Penal Statistics" (2004); para países de América Latina y el Caribe, información correspondiente a 2002 en Carranza (2003); para México, elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública para 2006; para España, ver Gimenez (2004), con información de ese mismo año; para Estados Unidos y Canadá, información en *Crime* (1998).<sup>22</sup>

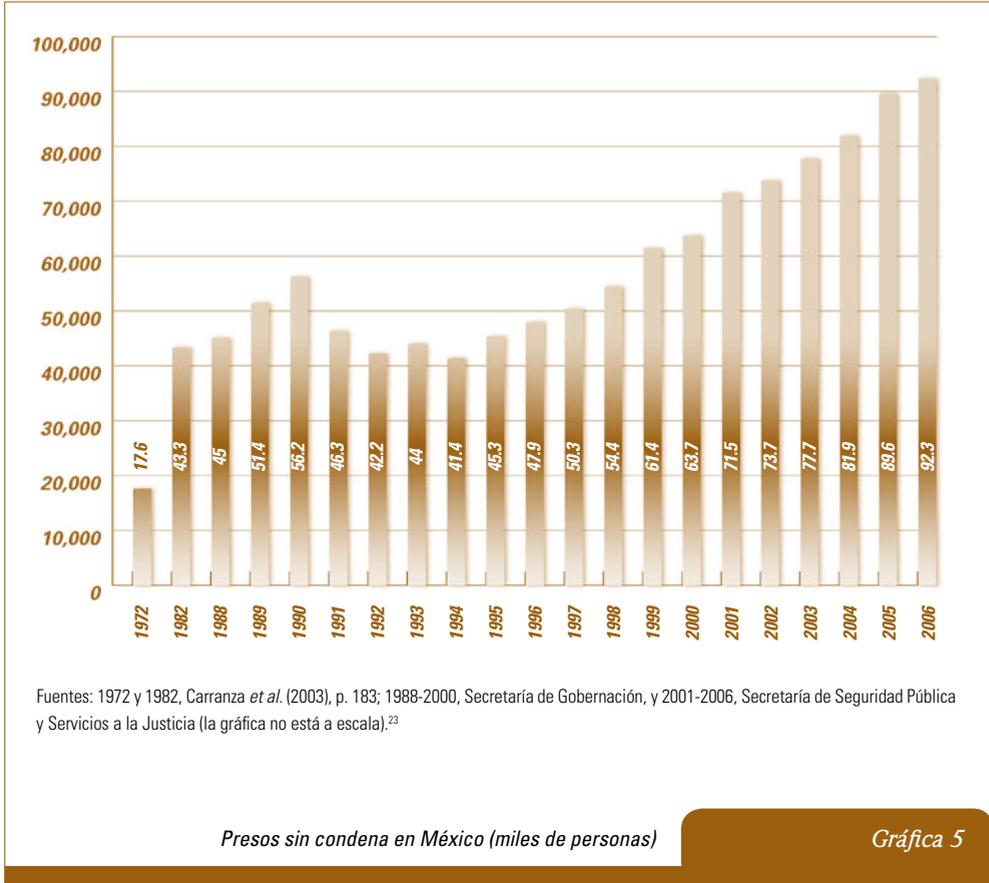
*Tasa de reclusos por cada 100 mil habitantes en México*

*Cuadro 2*

22 Estas comparaciones suelen ser inexactas dado que distintos países y autores utilizan metodologías diferentes en las mediciones. Aún más, en este caso utilizamos datos de años diferentes. Sin embargo, la información presentada basta para comparar, a grandes rasgos, la situación en varias naciones con contextos socioeconómicos y culturas legales diversos.



Una tendencia similar se observa en el indicador de población sujeta a prisión preventiva, la cual se ha duplicado en una década, pasando de 45,272 en 1995 a 92,265 en 2006 (ver *Gráfica 5*).



A su vez, el porcentaje de detenidos sin condena respecto del total de prisioneros descendió de 69.2 por ciento en 1990 a 42.8 por ciento en 2006.<sup>24</sup> De este modo, hay dos resultados aparentemente contradictorios: el número total de detenidos sin condena ha aumentado, pese a que su proporción (respecto del total de prisioneros) disminuyó.

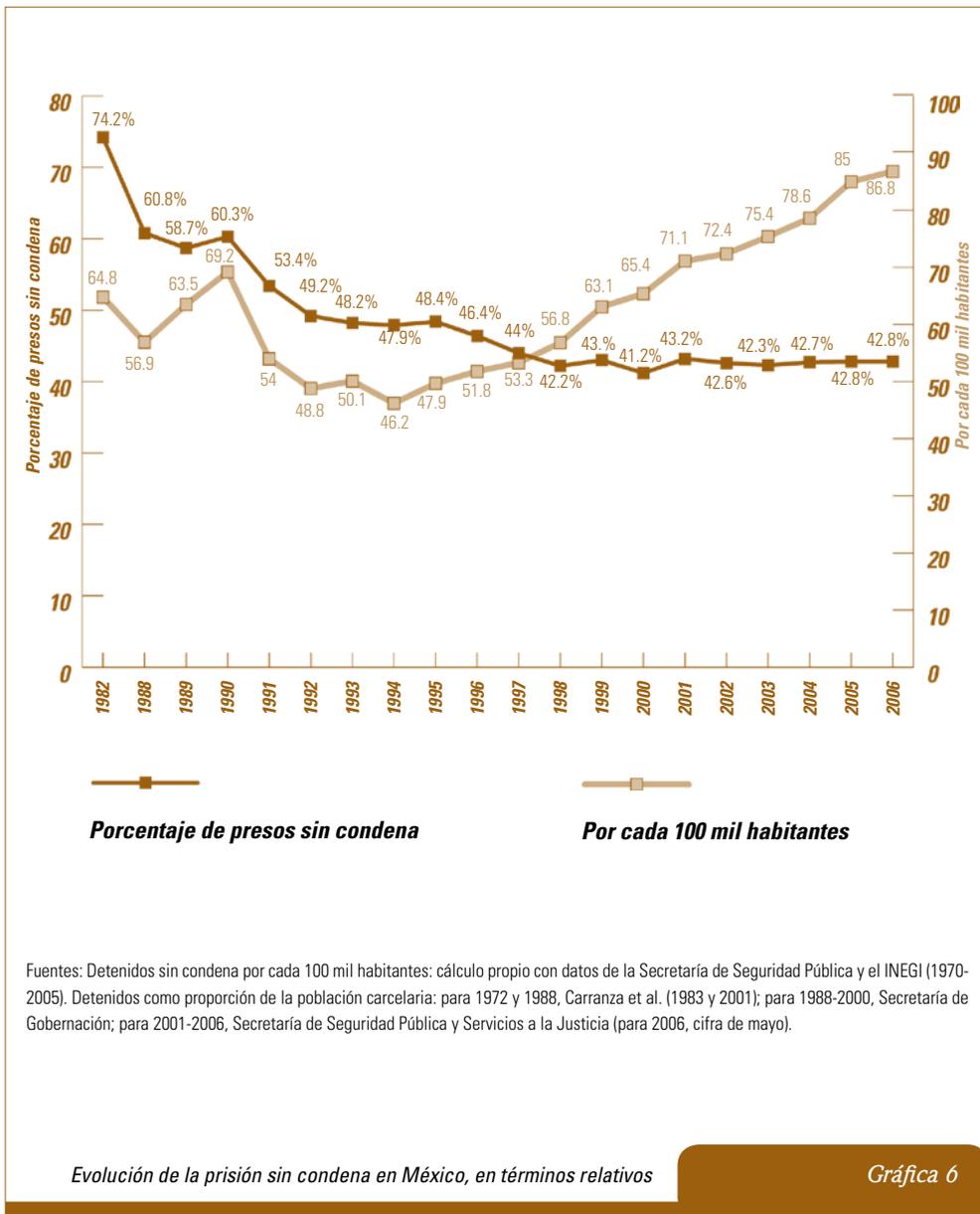
23 De nuevo, la metodología y las fuentes de cada autor pueden diferir relativamente. Sin embargo, los datos permiten concluir que, en términos generales, ha habido un aumento nominal de la prisión preventiva.

24 Datos de la Secretaría de Seguridad Pública (última visita en agosto de 2007).



No obstante, esas tendencias son consistentes si se considera que el número total de presos creció; lo anterior se constata al observar que la proporción de presos sin condena respecto de la población total se ha elevado.

Todas estas tendencias aparecen a continuación, en la *Gráfica 6*.



Al comparar estas cifras con las de otros países vemos que México ocupa el lugar 47 de 161 en el porcentaje de prisioneros sin condena,<sup>25</sup> lo cual se observa en el *Cuadro 3*.

<b>Lugar</b>	<b>País</b>	<b>Porcentaje de detenidos sin condena respecto al total de prisioneros</b>
<b>1</b>	<b>Andorra</b>	<b>77</b>
<b>2</b>	<b>Bolivia</b>	<b>75</b>
<b>6</b>	<b>Perú</b>	<b>68</b>
<b>10</b>	<b>Paraguay</b>	<b>67</b>
<b>15</b>	<b>Nigeria</b>	<b>64</b>
<b>21</b>	<b>Panamá</b>	<b>59</b>
<b>24</b>	<b>Argentina</b>	<b>58</b>
<b>40</b>	<b>Turquía</b>	<b>47</b>
<b>47</b>	<b>México</b>	<b>43</b>
<b>68</b>	<b>Colombia</b>	<b>33</b>
<b>110</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>21</b>
<b>118</b>	<b>Ucrania</b>	<b>19</b>
<b>125</b>	<b>Rusia</b>	<b>17</b>
<b>137</b>	<b>Japón</b>	<b>15</b>
<b>143</b>	<b>República Checa</b>	<b>13</b>
<b>156</b>	<b>Singapur</b>	<b>5</b>
<b>161</b>	<b>San Marino</b>	<b>0</b>

Fuentes: Para naciones europeas, información de 2002 en "Council of Europe Annual Penal Statistics" (2004); para países de América Latina y el Caribe, información correspondiente a 2002 en Carranza (2003); para México, elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública para 2006; para España, ver Gimenez (2004), con información de ese mismo año; para Canadá y Estados Unidos, ver *Crime* (1998).

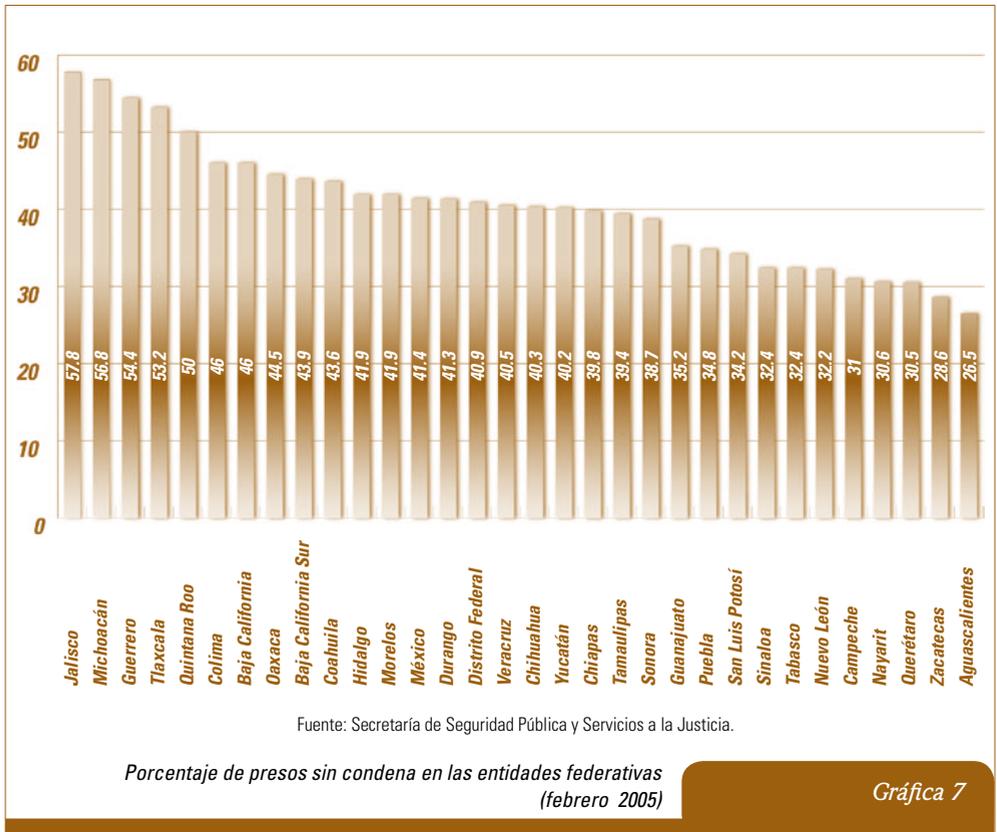
*Comparativo internacional del porcentaje de población penitenciaria sin condena*

*Cuadro 3*

25 Los estudios comparados admiten que existe una amplia gama de variables que inciden en la proporción entre reclusos sentenciados y sin condena, como "... la duración máxima del proceso; que el proceso sea oral o escrito; el monto máximo de la pena para el que la ley autoriza la excarcelación; el carácter de primario o reincidente del imputado; el tipo de excarcelaciones que la ley autoriza; en el caso de las excarcelaciones con garantía económica el monto de tales garantías, el acceso a una buena defensa legal y la clase social de los procesados, que es una variable principal que hay que relacionar con cada una de las anteriores" (Carranza *et al.*, 1983, p. 50).



Desde una perspectiva regional, en las entidades federativas mexicanas se percibe una gran heterogeneidad en la proporción de presos sin condena, que va del 57.8 por ciento en Jalisco al 26.5 por ciento en Aguascalientes (ver *Gráfica 7*).<sup>26</sup>

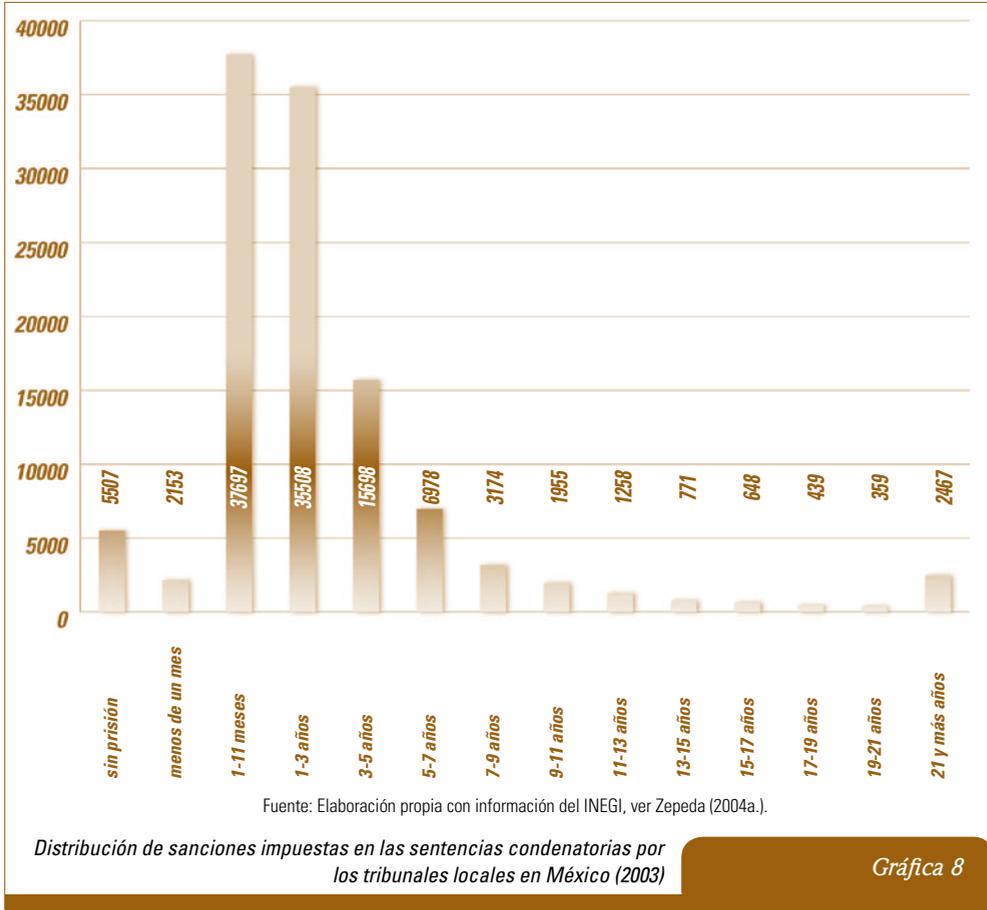


Por último, es interesante ver cuán onerosa y proporcionada resulta ser la imposición de la medida cautelar. Los datos sobre el desenlace de los procesos contra personas sometidas a prisión preventiva muestran que en varios de los casos en que esta medida se aplicó, se hizo de forma desproporcionada. En un análisis de Zepeda (2004a) se constató que la mayoría de las sanciones impuestas en los procesos penales de competencia local en México correspondía a delitos no violentos y de poca gravedad. De los 114,612 condenados por los juzgados penales locales en 2003, el 70 por ciento recibió menos de tres años de prisión como sanción (ver *Gráfica 8*).

26 Por ese motivo, para la elaboración de este estudio se efectuaron trabajo de campo y entrevistas en Jalisco, y se solicitó y obtuvo información desagregada en Aguascalientes, donde se entrevistó a diversos funcionarios y litigantes. También se obtuvo información desagregada del Distrito Federal y Nuevo León.



Esta información es relevante porque, de acuerdo con las normas procesales de algunos estados, quienes reciban una sanción inferior a tres años de prisión para delitos no violentos pueden acceder a una conmutación de la pena por una sanción no privativa de libertad (una multa, por ejemplo).<sup>27</sup>



En el trabajo de Zepeda mencionado se estableció que incluso asumiendo que en todos los casos las personas en prisión preventiva hubieran llegado a sentencia (como se verá, una cantidad significativa es liberadas antes) y sido condenadas, “al menos 19 mil personas privadas de su libertad, recibieron sanciones inferiores a los tres años”.<sup>28</sup> Esto coincide con otros estudios que

27 Por ejemplo, en los casos en los que la sanción impuesta sea inferior a la privación de la libertad de cuatro años, la legislación de Jalisco establece la posibilidad de que los jueces sustituyan la pena de prisión por sanciones como el trabajo en beneficio de la comunidad, semilibertad, tratamiento en libertad o multa, así como la suspensión condicional de la pena.

28 Zepeda (2004a), pp. 14 y 15.



encuentran que la mayoría de presos cumple condenas cortas, en general por crímenes de baja intensidad.<sup>29</sup>

Igualmente, Zepeda (2004) encontró que una de cada tres personas privadas de libertad durante el proceso había recibido penas conmutables por sanciones no privativas de la libertad, lo cual implica que en muchos casos la medida cautelar fue más gravosa que la propia sanción real, siendo violado el principio de proporcionalidad de la medida.<sup>30</sup>

El bajo nivel de sentencias lleva a que buena parte de los condenados logre acceder a beneficios considerados por la legislación de ejecución de sanciones. El más significativo de estos (pues constituye el 58 por ciento de los beneficios otorgados)<sup>31</sup> es la libertad condicional, que procede, entre otras condiciones, cuando se ha reparado el daño y se han cumplido tres quintas partes de la condena para delitos intencionales o dolosos, o la mitad de la condena para no intencionales o culposos. Una persona sentenciada a más de dos años y menos de cuatro años de prisión podría ser liberada tras haber cumplido

una condena entre un año tres meses y dos años cinco meses. Adicionalmente, es posible reducir la sanción si se trabaja en reclusión (en Jalisco, por cada dos días de trabajo se reduce uno de prisión<sup>32</sup>). Existe, por último, la “preliberación”, que es la posibilidad de quedar en libertad por lapsos, bajo ciertas restricciones. Este beneficio puede aplicarse “... dentro del término de un año anterior a la fecha considerada para que el interno obtenga su libertad condicional [...], o la reducción parcial de la pena”.

Así, la detención preventiva puede estar siendo manejada como sanción adicional para acusados a los que la legislación fija penas consideradas generosas en exceso. Los condenados a menos de cuatro años de prisión, por ejemplo, pueden quedar en libertad prácticamente en cuanto reciban su sentencia de primera instancia; es decir, su sanción fue en realidad la privación de la libertad durante el proceso.

Por otra parte, el bajo nivel de condenas y el perfil de los procesos sugieren que una cantidad considerable de procesados son personas pobres que robaron objetos de poco valor, lo cual a su vez permite suponer que al menos una parte importante de dichas personas son criminales de baja intensidad, que no representan el mismo peligro para la sociedad que los de alto impacto social, como los miembros de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas o al secuestro.

## 2. Trabajo de campo

Hasta aquí hemos presentado información agregada, pero para obtener variables más específicas, como el flujo de casos para cada categoría legal descrita y la duración de los procesos, fue necesario buscar información desagregada. Para esto, durante mayo de 2005 fue realizado

29 Según Bergman et al. (2006), “dos de cada tres detenciones que derivan en sentencias de prisión son por robos simples [...] la mitad de ellos por robos menores de 2 mil pesos”, p. 2. En el mismo sentido, el National Center for State Courts (2004) concluye en un estudio de 300 procesos penales, en siete juzgados del Distrito Federal, que 68 por ciento de dichos procesos es por delitos contra la propiedad. El último de estos estudios tiene cifras más confiables para nuestros fines, pues Bergman et al. entrevistan sólo a prisioneros condenados, lo cual no tiene en cuenta a los condenados que quedaron libres por beneficios o penas alternativas (lo que sucede en casos de crímenes de baja intensidad).

30 A grandes rasgos, estos datos parecen confirmarse en el estudio de campo realizado en dos juzgados de Jalisco, sobre el cual se describen algunos resultados en el apartado siguiente. De la muestra de casos analizada, 27 por ciento de los procesos de los detenidos preventivamente terminaron en sentencia condenatoria de menos de cuatro años; de estos, el 15.6 por ciento fueron condenados a menos de tres años, y el 11.4, a entre tres y cuatro años de prisión.

31 Estas proporciones corresponden a los beneficios otorgados entre enero y septiembre de 2005. Cifras proporcionadas por el Director del Reclusorio Preventivo de Guadalajara, Lic. Felipe de Jesús Ponce García.

32 Artículo 79 de la Ley de Ejecución de Penas del Estado de Jalisco.



un muestreo de expedientes en dos de los 13 juzgados penales del primer partido judicial de Jalisco (que imparte justicia sobre la Zona Metropolitana de Guadalajara).<sup>33</sup> Específicamente, se analizaron los casos ingresados durante 2003 resueltos por sentencia. En cada uno de los expedientes se precisó si el inculcado estaba detenido, los momentos de su captura y liberación, y la conclusión del caso, así como el número de días en prisión preventiva. Igualmente, se obtuvo información de siete de las diez delegaciones de la Procuraduría de Justicia.<sup>34</sup> Se analizó, además, la mitad de los casos de apelación de una de las tres Salas Penales del Tribunal Supremo de Justicia del Estado Jalisco. Con el fin de guiar nuestras pesquisas, adicionalmente

se realizaron entrevistas informales a operadores judiciales y carcelarios de los estados de Aguascalientes, Jalisco y Nuevo León; fueron entrevistados magistrados y jueces penales, así como funcionarios de los juzgados y los reclusorios penales. Dichas entrevistas fueron realizadas de manera casual, dada la renuencia de los operadores judiciales de ser entrevistados formalmente. Sin embargo, debido a la experiencia de los entrevistados, las conversaciones orientaron nuestro análisis y enriquecieron las hipótesis y resultados de este estudio.<sup>35</sup>

Enseguida se presentan los resultados del trabajo de campo en Jalisco. En los cuadros y gráficos siguientes puede verse la proporción de detenidos que fueron capturados antes de iniciar el



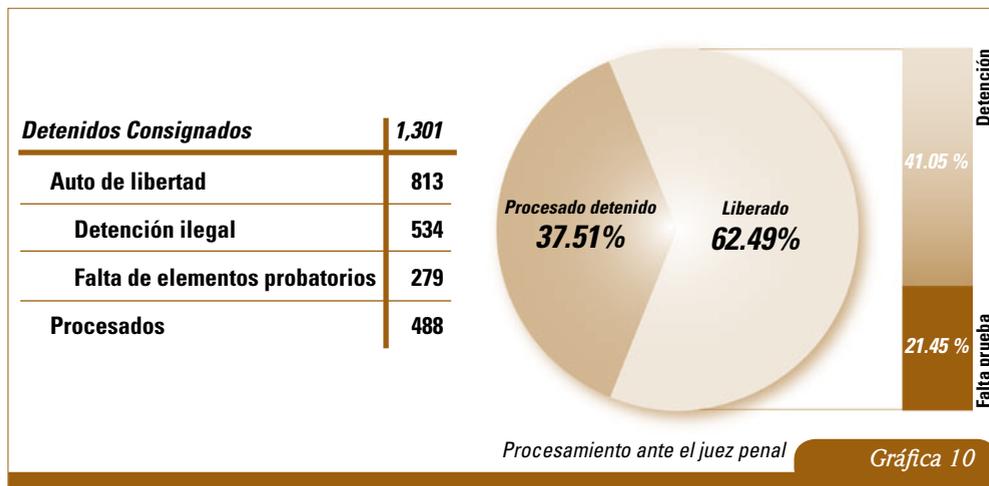
33 Este partido judicial conoce el 73 por ciento de los asuntos penales registrados en Jalisco. Ver el Informe de Labores del Tribunal Supremo de Justicia de Jalisco para 2006.

34 Estos casos representan el 40 por ciento de los asuntos en el Ministerio Público. Ver el formato "Manejo de detenidos", de la Procuraduría General de Justicia de Jalisco.

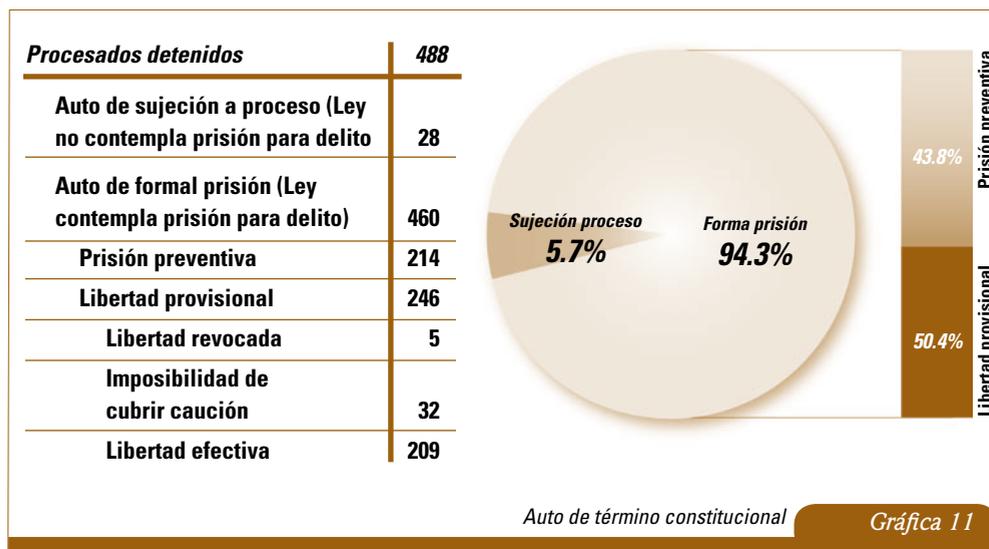
35 Los datos aportados en estas entrevistas han de tomarse con cautela, pues tanto la formulación de preguntas como las respuestas están fundamentadas en predisposiciones individuales, son vulnerables a la manipulación estratégica del entrevistado y no son generalizables.



proceso penal y dejados en libertad o condenados durante los procedimientos.<sup>36</sup> Para su mejor comprensión, los resultados se dividen en tres momentos: i) averiguación previa ante el Ministerio Público; ii) inicio del proceso judicial ante el juez penal, y iii) proceso penal en el momento del auto de término constitucional; aparte, iv) se observa lo sucedido tras la promulgación del auto de término constitucional. Para estos casos se calcula la proporción de detenidos sin condena que dejaron de serlo en la etapa procesal correspondiente.



34

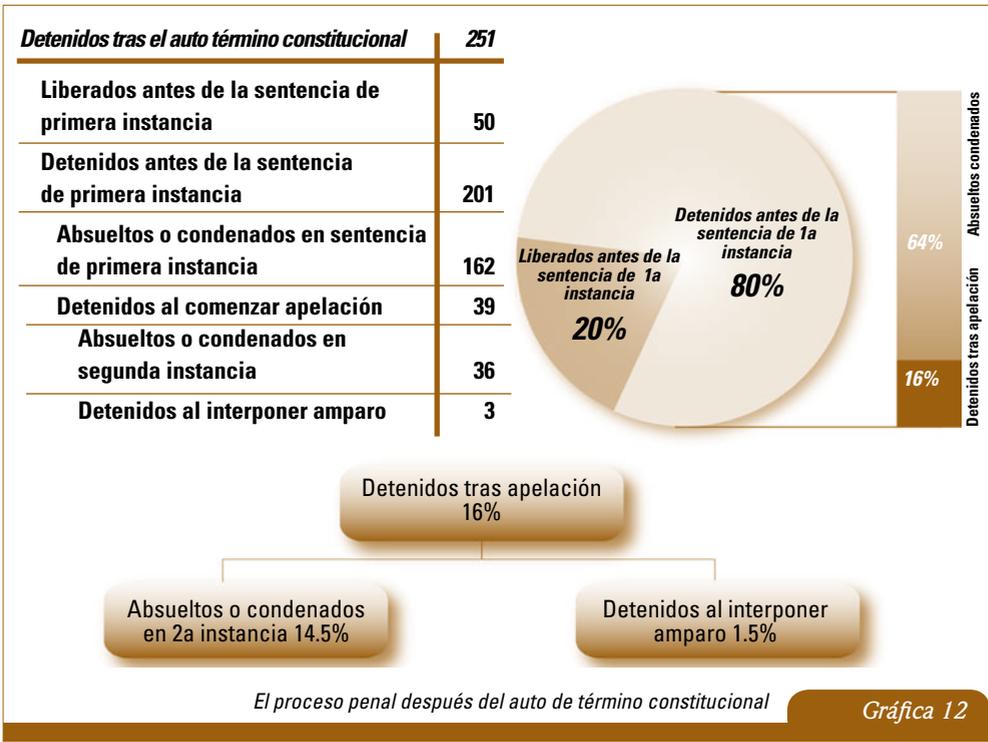


36 La gran mayoría de los detenidos en México lo son durante la etapa anterior al proceso judicial, con base en las figuras de flagrancia o urgencia, para las cuales no es necesaria una orden judicial de captura. Al respecto, ver el estudio del National Center for State Courts (2004), de acuerdo al cual el 65 por ciento de los casos investigados por el Ministerio Público cuenta con detenido, p. 86.





Al sumar los detenidos que no pueden pagar la caución, a los que el juez revoca la libertad provisional y a los que el juez decreta la prisión preventiva, tenemos que 251 permanecen en prisión después del auto de término constitucional; es decir, el 51.4 por ciento de los procesados detenidos.



Adicionalmente, durante el análisis de expedientes en los dos juzgados de Jalisco se logró calcular la duración promedio de la detención sin condena para cada etapa del proceso penal.<sup>37</sup>

37 Se logró calculando i) para cada expediente, el número de días transcurridos entre la detención del inculcado y su liberación o condena, y ii) el promedio ponderado de la detención para los expedientes analizados.



<b>Momento procesal</b>	<b>Días</b>
<b>Averiguación previa (término de 48 horas)</b>	<b>1.1</b>
<b>Auto de término constitucional (término 72 horas)</b>	<b>1.8</b>
<b>Proceso penal. Cesamiento de detención antes de sentencia</b>	<b>39</b>
<b>Proceso penal. Procesos concluido tras sentencia de primera instancia</b>	<b>176</b>
<b>Segunda instancia sentencia</b>	<b>231</b>

*Tiempo promedio de la detención* **Cuadro 4**

De la *Gráfica 9* se constata que, en los juzgados analizados, poco menos de la mitad de los detenidos durante la etapa de averiguación previa son consignados; 10 por ciento obtiene su libertad caucionada ante el propio Ministerio Público,<sup>38</sup> y casi 40 por ciento son consignados bajo detención preventiva.<sup>39</sup>

Al recibir el asunto consignado, el juez determina si la detención del inculcado fue legal y si se aportaron mínimos elementos probatorios para procesarlo. De nuestra muestra, el 21 por ciento de los detenidos consignados fueron dejados en libertad por ausencia de dichos elementos (*Gráfica 10*).<sup>40</sup> El 41 por ciento de los

consignados detenidos fueron liberados por haber sido detenidos ilegalmente, en tanto que el 37 por ciento fueron procesados.

Se observa también que el juez concede la libertad al inculcado “sujeto a proceso” en el 5.7 por ciento de los casos de procesados detenidos en nuestro estudio, para quienes el código penal no establece una pena privativa de la libertad (*Gráfica 11*). Y en los casos donde la ley establece pena de prisión (94.3 por ciento de los procesados detenidos), el juez decide si existen argumentos para otorgar libertad provisional.

Al 50 por ciento de los procesados detenidos le fue concedida la libertad provisional (*Gráfica 11*). Sin embargo, un 6.6 por ciento no pudo cubrir la caución,<sup>41</sup> mientras que al 1 por ciento

38 De acuerdo con lo observado en los expedientes de Jalisco, la mayoría de los casos caucionados ante el Ministerio Público corresponden a ilícitos derivados de accidentes de tránsito (lesiones y daños materiales, principalmente).

39 Prácticamente todas las libertades caucionales otorgadas por el Ministerio Público son ratificadas por los jueces. En los dos juzgados analizados no se dio revocación de libertad caucional otorgada por el Ministerio Público. Los jueces señalan que ocasionalmente los abogados de los ofendidos plantean la necesidad de aumentar el monto de la fianza para garantizar la reparación del daño de la víctima. Sin embargo, esto es poco frecuente, pues las fianzas impuestas por el Ministerio Público en Jalisco son generalmente más altas que las establecidas por los jueces. Uno de los jueces entrevistados que llamaron la atención sobre esto fue el 3° de lo penal de Jalisco, Lic. Mario Hernández.

40 Según el Instituto Nacional de Estadística, durante 2003 se consignó ante los jueces a 207 mil personas, de las cuales el 89.5 por ciento fueron procesadas. En Jalisco la proporción de procesamiento es la más baja del país: 79 por ciento (7,896 procesados respecto de 9,995

consignados) (ver INEGI, 2004a). Es importante no confundir estas proporciones con las de los inculcados detenidos y procesados en nuestra investigación, dado que estos últimos están detenidos. Según nuestra investigación, el 81.9 por ciento de los detenidos consignados fueron procesados (de los cuales el 4.7 por ciento fueron dejados en libertad sujetos a proceso, y 77.2 por ciento fueron procesados por una conducta penal que establece una sanción privativa de la libertad).

41 En las entrevistas, los jueces estimaron que alrededor de uno de cada 15 procesados no puede cubrir de inmediato el monto de la caución. En el reclusorio preventivo, por su parte, su director calculó que de los 5,810 internos procesados, aproximadamente 200 (el 3.4 por ciento) se encontraban en prisión preventiva por no haber podido reunir los recursos para pagar la caución respectiva. Algunos inculcados logran cubrir los montos días después reuniendo el dinero entre familiares o dando en garantía bienes inmuebles. Si aún así no logran completar la caución, los propios jueces y las autoridades penitenciarias



la libertad provisional le fue revocada por no haberse presentado en el juzgado.<sup>42</sup>

A su vez, todos los inculcados a quienes se decretó detención preventiva (44 por ciento de los procesados detenidos) estaban siendo procesados por delitos graves. En ningún caso el Ministerio Público se opuso a la libertad provisional del procesado, ni se observaron casos en los que el juez impusiera la prisión preventiva con fundamento en los antecedentes del defendido o las características del delito.<sup>43</sup>

Por otra parte, durante el proceso judicial (*Gráfica 12*) se constata que un poco menos del 20 por ciento de los acusados detenidos

salen libres antes de la sentencia de primera instancia. Para el 80 por ciento restante cesa la prisión preventiva en el momento de la sentencia de primera instancia, a través de la cual se les condena o absuelve. Para el 64 por ciento de los procesados detenidos, la sentencia de primera instancia queda en firme, mientras que el 16 por ciento apela; una minoría de 1.3 por ciento interpone un recurso de amparo.<sup>44</sup> Es importante tener en cuenta que, para la doctrina penal, la “prisión preventiva” como tal cesa tras la sentencia condenatoria de primera instancia, aunque el recluso apele o interponga recursos adicionales.

A medida que transcurren las etapas procesales sin que se resuelva el proceso, el inculcado sufre un mayor tiempo de prisión preventiva (*Cuadro 4*). En el muestreo que hicimos en mayo de 2005, en Jalisco, los defendidos para quienes finaliza la prisión preventiva antes de la primera instancia permanecen detenidos un promedio de 39 días, mientras que aquellos a quienes se dicta sentencia son detenidos 176 días en promedio. Aunque el porcentaje de condenados detenidos al recibir sentencia de segunda instancia puede parecer reducido (15.6 por ciento), dichas personas quedan en prisión alrededor de 230 días.<sup>45</sup>

Concluyendo, nuestro análisis sobre la dinámica de la prisión preventiva en México aporta resultados interesantes. En primer lugar, alrededor de 92 mil personas se encuentran detenidas

los canalizan al área de trabajo social del tribunal o bien a asociaciones de beneficencia social y asistencia a procesados. No obstante, estas fundaciones tienen restricciones para brindar apoyo a algunos inculcados; por ejemplo, no apoyan a los probables responsables de delitos sexuales o violentos, ni a reincidentes.

42 Algunos jueces entrevistados (tres de los nueve consultados) estimaron la incidencia de “fuga” (no presentarse a firmar) en uno de cada 20 procesos; sin embargo, no fue posible acceder a evidencia estadística en otros juzgados que avalara esa percepción. Los jueces que perciben como baja la incidencia de fuga dan como razones principales que a los delitos excarcelables les corresponde una pena baja, generalmente susceptible de ser sustituida por multa, por lo que no hay temor de ir a prisión al final del proceso. Asimismo, señalan que las familias suelen comprometer buena parte de su patrimonio en las cauciones (llegan a hipotecar bienes inmuebles), por lo que no dan lugar a que se haga efectiva la garantía. Incluso se presentan a cumplirla a pesar de que tengan que purgar una pena de privación de la libertad. En cambio, los jueces que consideran que la fuga es significativa señalan que algunos de los procesados son personas de vida poco estable, debido a su situación familiar o alguna adicción, por lo que en ocasiones, por negligencia o irresponsabilidad, dejan de acudir al juzgado a firmar.

43 En Jalisco no es usual que el Ministerio Público solicite al juez reconsiderar la libertad provisional de los procesados en atención a su conducta precedente o las circunstancias particulares del delito. En general, la percepción es que las conductas que han quedado fuera de los extensos catálogos de delitos graves implican realmente poca probabilidad de peligro para la sociedad o la víctima. Sin embargo, como respuesta a una pregunta expresa, uno de los juzgadores advirtió que una razón adicional puede ser la escasa oportunidad procesal para que el Ministerio Público fundamente su oposición a la libertad provisional. Juez 3° de lo penal de Jalisco, Lic. Mario Hernández.

44 El 8.5 por ciento de los detenidos cuya prisión preventiva finaliza con sentencia son absueltos por el juez de instancia. Esta proporción es similar a la encontrada en el estudio del National Center for State Courts (2004) para su muestra de 300 casos en el Distrito Federal. Dicho estudio concluye que los jueces condenan a los inculcados en el 91 por ciento de los casos que llegaron a juicio, p. 114.

45 La investigación del National Center for State Courts (2004) encontró que la media de duración de los procesos con detenido de su muestra era de 105 días desde la radicación en el juzgado hasta la sentencia de primera instancia, p.141. Algunos estados con mayor marginación podrían tener procesos más prolongados.



sin haber sido condenadas, esto es, poco menos de la mitad de la población penitenciaria. Buena parte de dichas personas son procesadas por delitos de baja intensidad, para los cuales la normatividad penal establece menos de cuatro años de prisión y para quienes se disponen múltiples beneficios durante la purga de la pena. Además, del muestreo en Jalisco observamos que en todos los casos la detención preventiva fue impuesta por la legislación y no por el juez. Por último, se constata que no es raro que un inculpado aguarde en prisión alrededor de 176 días hasta la sentencia de primera instancia.

Cabe preguntarse entonces qué consecuencias tiene que un elevado número de personas estén detenidas sin haber sido condenadas, muchas de ellas sin representar un peligro para la sociedad, las víctimas o el proceso en su contra. El cálculo de los costos de la prisión preventiva constituye una de las posibles respuestas.



## V. Los costos de la prisión preventiva en México

Habiendo determinado la magnitud y trayectoria reciente de la prisión preventiva en México, se calculará enseguida la dimensión de sus costos. Pero antes haremos algunas anotaciones metodológicas, precisando los principales supuestos sobre los que reposan tales estimaciones.

### 1. Metodología, supuestos básicos y lista de rubros a calcular

#### a. Anotaciones metodológicas

##### **Dificultades en la medición de los costos.**

Existen varias dificultades para estimar los costos mencionados. El tema empezó a despertar el interés del público hasta hace poco tiempo. De acuerdo con nuestra revisión de la literatura, no hay trabajos que desarrollen metodologías dirigidas específicamente a la medición de variables económicas relacionadas con la detención preventiva. En consecuencia, dependiendo del tema, el presente estudio aplica metodologías utilizadas originalmente para el análisis costo-beneficio del funcionamiento de algunos tipos de prisiones,<sup>46</sup> buscando medir el impacto de la encarcelación en algunos individuos y comunidades,<sup>47</sup> así como el costo de la

violencia en la salud de grupos específicos,<sup>48</sup> el costo social del crimen<sup>49</sup> y los costos del funcionamiento del aparato de justicia penal.<sup>50</sup>

La segunda y mayor dificultad es la carencia de datos confiables para sustentar nuestros cálculos. El problema no radica sólo en la falta de estadísticas que diferencien a los prisioneros condenados de los no condenados,<sup>51</sup> sino también en la existencia de pocos datos acerca de fenómenos menos específicos como el perfil sociodemográfico de los detenidos, la duración de los procesos penales y los costos del funcionamiento de los aparatos judicial y carcelario.

Hemos tomado dos medidas para subsanar esta insuficiencia de datos confiables. Adoptamos supuestos que sesguen los resultados hacia abajo, para asegurarnos de que nuestra estimación es conservadora y subestima el costo real de la

46 Particularmente, Lawrence y Mears (2004) explican en términos generales cómo realizar un análisis costo-beneficio para el caso de las prisiones de alto impacto, incluyendo los condenados más peligrosos de Estados Unidos. Sin embargo, no aportan una metodología para calcular específicamente los gastos corrientes de aquellos centros.

47 Watts y Demetra (1996) crean un marco conceptual para medir los costos de la prisión para los presos y las comunidades cercanas a ellos o que se benefician del funcionamiento de los centros carcelarios. Aunque la explicación de los autores acerca de la generación de varios tipos de costos es valiosa, el trabajo no desarrolla una metodología para medirlos.

48 Londoño y Guerrero (1999) utilizan la metodología de la epidemiología para estimar los costos de la violencia en varios países y ciudades latinoamericanas. Entre otros costos, el estudio calcula la pérdida en la expectativa de vida a causa de los delitos violentos.

49 Villoro y Teruel (2004).

50 Anderson (1999) calcula, para Estados Unidos, los costos externos del crimen en el funcionamiento del sistema de justicia, los servicios de seguridad privada y algunas medidas preventivas tomada por los ciudadanos en respuesta al delito.

51 La mayoría de los reclusorios dispone de secciones separadas para sentenciados y procesados, pero casi toda la información se da agregada por reclusorio. Incluso en aquellas entidades donde existen reclusorios preventivos puede haber sesgos por la sobrepoblación y por razones de seguridad interna. Por ejemplo, si un inculcado de una banda delictiva es llevado al penal para procesados en el que están recluidos miembros de una banda rival, su integridad física puede peligrar; en consecuencia, el inculcado puede ser puesto en una sección en la que corra menos peligro (lo que ya ilustra la fragilidad de la disciplina que las autoridades logran imponer en el interior de los reclusorios del país). Algunos reclusos suelen estar en la misma prisión independientemente de que estén sujetos a proceso o hayan sido sentenciados; por esta razón, en algunas variables de encarcelamiento no será posible distinguir entre los indicadores para procesados y sentenciados.



detención preventiva. Aparte, en los casos donde los datos lo permiten se establece un rango entre supuestos inferiores y superiores; así, el cálculo de costos resulta i) en un monto principal proveniente de la aplicación de los supuestos centrales seleccionados, y ii) en un mínimo y máximo de la estimación para los casos en los que existen diferentes estadísticas para tomar como supuestos. Nótese que los límites inferior y superior de una variable no resultan de los valores más bajos y más altos encontrados para ella, sino que más bien corresponden a diferentes valoraciones del promedio o de la media de la variable que difieren entre sí pero son plausibles. El hecho de que el estimativo de costos se desarrolle alrededor de un rango no significa que esté representando unos límites de costos mínimo y máximo; el rango representa diferentes montos provenientes de supuestos igualmente razonables.<sup>52</sup>

40

**Rubros no incluidos en la estimación de los costos de la prisión preventiva.** Dejan de cuantificarse dos tipos de rubros: i) aquellos para los cuales no se han encontrado datos suficientes que permitan un cálculo al menos aproximado; por ejemplo, no se estiman los costos en los que incurren algunos de los detenidos por la desventaja que representa el haber estado en prisión al momento de buscar empleo, entre otras cosas por no haber podido capacitarse o ganar experiencia, o por sufrir un estigma ante potenciales empleadores; y ii) el costo de la infraestructura y planeación de centros de detención. Trabajos futuros en la materia no sólo habrán de mejorar los cálculos realizados en el presente estudio, sino también lograr una aproximación a las variables mencionadas.

52 Richards (2006), entre otros, utiliza esta metodología para el cálculo de los costos de la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Ver también Cohen (2000), p 304.

Por otro lado, hay variables que no se tuvieron en cuenta dado que su cuantificación económica es excesivamente compleja para los objetivos de este estudio (entre otras razones, a causa de la dificultad para asignarles precios de mercado). Son los casos del sufrimiento familiar o individual debido a la reclusión del inculcado, la pérdida de calidad de vida, el temor social por el crimen o el valor de la vida humana.<sup>53</sup>

Diversos autores señalan que el enfoque costo-beneficio debe considerarse como un elemento más en la toma de decisiones, dado que la información suele ser incompleta o no estar disponible con el grado de desagregación requerido.<sup>54</sup> Además, los procesos políticos de toma de decisiones no siempre han de optar por la opción más rentable desde el punto de vista de la eficiencia económica. El análisis económico deja de lado consideraciones de tipo ético o político que no pueden ser ignoradas en la decisión final respecto de la alternativa a seguir.<sup>55</sup> A pesar de estas restricciones, la cuantificación avalada por la evidencia empírica no deja de ser un instrumento fundamental para aproximarse al impacto social de una política pública e, idealmente, compararlo con otras alternativas. Como se dijo al inicio, no basta el cálculo de los costos de la política, es necesario estimar el beneficio producido por ésta y hacer comparaciones respecto de los costos y beneficios de la alternativa.

**Costos promedio versus marginales.** Es pertinente aclarar, además, que el estudio presenta costos promedio en un momento determinado

53 Algunos autores utilizan técnicas para medir costos no monetarios, entre ellas las basadas en los daños y perjuicios morales decretados por la justicia o en sondeos acerca de lo que las personas están dispuestas a pagar para mejorar su calidad de vida en cierto grado. Al respecto, ver Cohen (1994).

54 Ver Lawrence y Mears (2004), pp. 17 y ss.; Cohen (2000), así como Villoro y Teruel (2004), pp. 4 y ss.

55 Ver Ferrajoli (1995), p. 22.



(entendidos como los costos totales divididos entre el número de unidades que lo componen) y no costos marginales (que indican el costo adicional causado por cada nuevo recluso que se incorpora a la prisión preventiva y permiten tener en cuenta la presencia de economías de escala). La utilización de la segunda escala sería ideal, pues permitiría medir las diferencias en el sistema debidas a la adición o resta de un número específico de detenidos. No obstante, la carencia de datos impide calcular los costos marginales.<sup>56</sup> Por ello, suponemos que una disminución del 15 por ciento en el número de detenidos resulta en una disminución del costo de la detención preventiva en la misma proporción. Aunque la presencia de economías de escala podría resultar en un ahorro real menor, asumimos que a largo plazo dicha diferencia deja de ser importante, dado que, entre otras razones, el costo fijo se convierte a largo plazo en costo variable, lo que a su vez hace menos relevantes las economías de escala.

**Las transferencias de valor como costos sociales.** Muchos de los costos identificados en este estudio equivalen a transferencias de valor de una mano a otra. Por ejemplo, el costo del mantenimiento de los reclusos se destina en parte a los salarios de los guardias, lo que asimismo se traduce en un beneficio para la comunidad. En sentido estricto, la suma de estas transferencias resultaría en un costo neto de cero para la sociedad. Sin embargo, el presente estudio asume la posición de algunos autores que miden los costos de políticas de lucha contra la criminalidad según la cual el que una persona o grupo vea disminuida su libertad de gasto ha de ser catalogado como un costo, dado que dichos recursos podrían utilizarse en la adquisición de otros bienes y servicios más

benéficos.<sup>57</sup> Así, el que el Estado gaste dinero en el encarcelamiento de unas personas y no en otros rubros se considera un costo. Igualmente, el que las familias incurran en gastos al tener que pagar a los guardias de la prisión, implica un costo para ellas, dado que podrían hacer un uso distinto de ese dinero si el inculcado no estuviera detenido.

Ahora bien, el cálculo de los costos sociales de la prisión preventiva no resulta de una mera adición de los diferentes rubros en los que gastan diferentes grupos sociales. La estimación de la totalidad del costo descarta ciertos rubros que pueden constituir un costo para grupos en el estudio (como el Estado, los detenidos, las familias o el resto de la comunidad), pero que al juntarse constituyen una doble contabilidad o, paradójicamente, un beneficio social. El apartado V.5 describe con más detalle el cálculo del costo social total.

56 Este problema parece recurrente en los estudios de costos del crimen. En consecuencia, los autores calculan los costos promedio de la administración de justicia a partir, por ejemplo, de los salarios totales del aparato policial. Ver Cohen (1993), p. 190.

57 Para un análisis acerca de la manera en que las transferencias de propiedad pueden ser consideradas como un costo ver, entre otros, a Anderson (1999), y Londoño y Guerrero (1999).



## b. Supuestos básicos

<b>Supuestos generales</b>			
<b>Número de detenidos durante un día promedio (2006)</b>	<b>92,265.0</b>	<b>89,104.0</b>	<b>92,973.0</b>
<b>Número de días por año</b>	<b>365.0</b>		
<b>Número de días por mes</b>	<b>30.0</b>		
<b>Duración de la prisión preventiva (días)</b>	<b>97.5</b>	<b>3.0</b>	<b>133.0</b>
<b>Duración del proceso penal (días)</b>	<b>103.3</b>	<b>97.5</b>	<b>109.0</b>
<b>Salario diario de inculpados detenidos que se encontraban ocupados</b>	<b>\$45.81</b>	<b>\$9.73</b>	<b>\$91.62</b>
<b>Porcentaje de detenidos económicamente ocupados</b>	<b>86.30%</b>		

Se describen enseguida los supuestos más importantes sobre los que se fundamenta el cálculo de costos; dichas variables serán utilizadas en la estimación de varios de los rubros de costos.

**Número total de detenidos.** Con el fin de generalizar los costos diarios individuales para la totalidad de presos sin condena, utilizamos la medida de 92,265 detenidos en este estatus en mayo de 2006.<sup>58</sup> Esta cifra se utiliza a lo largo del documento como el supuesto a partir del cual se calculan los costos relativos a todos los detenidos sin condena. Ahora bien, el número de detenidos en los centros carcelarios varía con el tiempo.<sup>59</sup> Por ello, hemos establecido un rango a partir de los números más bajos y más altos

encontrados durante el periodo entre enero de 2006 y julio de 2007. Así, se utilizará como límite inferior el número de detenidos sin condena de enero de 2006 de 89,104; como límite superior se toma el número de detenidos a julio de 2007 de 92,973.<sup>60</sup>

**Duración de la prisión preventiva.** Para calcular el tiempo de duración de la prisión preventiva en México nos remitimos a dos estudios. En primer lugar, para los supuestos inferior y superior utilizamos los resultados de un estudio realizado por Open Society Justice Initiative y la Renace en seis juzgados del estado de Nuevo León.<sup>61</sup> Para la muestra de procesos penales analizada, dicho trabajo observa que la media de tiempo de detención de los inculpados

42

58 Dicha cifra corresponde al número de detenidos sin condena al último día de mayo de 2006, según datos de la Secretaría de Seguridad Pública. De esta forma, el número de detenidos que se tiene en cuenta corresponde a un *stock de detenidos*, es decir, el número de personas que se encuentran en prisión en un día promedio, y no a un *flujo* de detenidos, lo que sería el número promedio de personas que se detienen (casos nuevos) cada día. Los meses tenidos en cuenta son arbitrarios, pues no contamos con la información sistematizada de todos los meses del año.

59 Nuestra experiencia es que, normalmente, el número de detenidos aumenta desde el tercer o cuarto mes del año hasta noviembre, para bajar en diciembre. Esta tendencia puede deberse al apremio que sienten

las autoridades investigativas y judiciales por acabar el año con una menor congestión de casos. De esta manera, el número de detenidos a mayo es generalmente una buena aproximación al promedio anual.

60 A manera de comprobación, el supuesto de 92,265 detenidos es semejante a la cifra utilizada para México por el Internacional Centre for Prison Studies, el cual encontró en mayo de 2007 un total de 216,290 presos, de los cuales el 42.6 por ciento están siendo procesados; es decir, había 92,139 detenidos sin condena.

61 Open Society Justice Initiative y Renace (2009, por publicar). Los resultados de este estudio todavía son preliminares, pues el trabajo se encuentra en revisión para ser publicado.



a quienes les fue concedida la libertad provisional es de tres días. Igualmente se constata que la media de detención para los procesados que estaban detenidos durante el juicio es de 133.<sup>62</sup> Dichos datos se toman, respectivamente, como los límites mínimo y máximo del promedio de duración de la detención preventiva. En segundo lugar, el supuesto principal de la duración de la detención se obtiene de un estudio realizado por el National Center for State Courts (2004) a partir de una muestra de siete juzgados del Distrito Federal. De acuerdo con éste, la media de duración del proceso contra los inculcados detenidos durante el juicio es de 97.5 días.<sup>63</sup> Seleccionamos esta última media como supuesto principal.<sup>64</sup>

62 Esta es la duración media para quienes no son candidatos a libertad provisional. Casi todos los trabajos que miden la duración de procedimientos judiciales utilizan la media (el tiempo correspondiente a la observación de la mitad de la muestra) y no el promedio (la suma del tiempo de todas la observaciones dividido entre el número de observaciones). Lo anterior se debe a que, en general, estas variables tienen una distribución sesgada hacia la derecha, es decir, la observación correspondiente al tiempo máximo es desproporcionadamente superior a la mayoría de observaciones. Ello sucede puesto que, a pesar de que la mayoría de casos se tramita en tiempos similares, existen procesos excepcionales que toman tiempos mucho mayores. Por ejemplo, la muestra estudiada por el National Center for State Courts tiene una media de duración del proceso con detenido de 97.5 días, a la vez que la observación que tomó mayor tiempo tuvo una duración de 26,000 días. El promedio de dicha distribución es mayor a la media y poco representativa de lo que sucede en un caso normal de la muestra.

63 El estudio encuentra que el percentil 80 de sus casos tiene un promedio de duración de 168 días. Igualmente, para cerca del 40 por ciento de los detenidos, el proceso dura más de cuatro meses. Ver p. 144. Es de observarse que la duración de un proceso con detenido no es estrictamente igual a la duración de la detención; ésta puede ser mayor debido a que el acusado podría estar detenido antes de que el proceso judicial empiece. Aparte, la orden de liberación después de concluido el proceso puede tomar unas horas (y hasta días) para hacerse efectiva.

64 Este supuesto es inferior a lo observado en los juzgados de Jalisco, donde la detención puede durar hasta 176 días en los casos donde el proceso llega a la sentencia de primera instancia. Sin embargo, no utilizamos este monto dado que Jalisco es un estado atípico que cuenta con la mayor proporción de presos sin condena de todos los estados; es posible, por ello, que no sea representativo.

**Duración del proceso penal.** De acuerdo con el estudio de Open Society Justice Initiative y Renace, la media del número de días entre la consignación y la finalización de los procesos es de 107. Si a esta cifra se le añaden 2 días correspondientes al tiempo de la averiguación previa,<sup>65</sup> tenemos que la totalidad de los procedimientos es de 109 días. Tomamos éste como el límite superior de nuestro supuesto, mientras que, como ya hemos dicho, asumimos como inferior el de 97.5 días calculado por el National Center for State Courts. Lógicamente, el promedio entre ambos límites, que es de 103.3 días, será nuestro supuesto principal.

**Número de procesos penales despachados al año.** Para la estimación de algunas variables necesitamos el número de casos penales que el sistema investigativo y judicial despacha al año. Calculamos este dato a partir de nuestros supuestos acerca del número de personas que se encuentran detenidas en un día promedio (92,265) y la duración promedio de cada caso (103 días). Dado que el proceso promedio tiene una duración menor a un año, el sistema penal procesa anualmente a un número de detenidos mayor al de inculcados que se encuentran detenidos en un día normal de alrededor de 92 mil. Así, asumimos que hay 326,166 procesos al año, lo que resulta de multiplicar el número de detenidos sin condena por la inversa de la fracción del año que dura el proceso promedio (0.28). Se parte del hecho de que cada detenido es investigado, acusado y procesado una sola vez; el número de detenidos se mantiene constante a lo largo del tiempo, y el proceso promedio es de 103 días (o sea, 0.28 años).<sup>66</sup>

65 El mismo estudio concluye que la media del intervalo entre el arresto y la consignación para aquellas personas que se encontraban detenidas durante la averiguación previa es de 46 horas.

66 Nótese que para el cálculo de los costos del proceso, suponer



**El ingreso de los inculcados con ocupación antes de ser detenidos.** Se asume que este ingreso es equivalente al salario mínimo de 45.81 pesos para 2006.<sup>67</sup> Este supuesto merece tratarse con cuidado. Por una parte, el salario mínimo puede subestimar el ingreso de los presos en virtud del aumento de los salarios promedio en México. El salario mínimo ha quedado sólo como referente, pues 79.1 por ciento de las personas ocupadas del país reciben ingresos superiores.<sup>68</sup> Por otra parte, podría suponerse que en las prisiones mexicanas se concentran las personas más pobres del país. Indicadores como la ocupación y la escolaridad de los presos,<sup>69</sup> así como el hecho de que aproximadamente 60 por ciento de los procesados recurra a los defensores públicos,<sup>70</sup> avalan esta afirmación. A pesar de lo anterior, concluimos que el salario mínimo puede ser representativo de los ingresos de los reclusos ocupados, en tanto que coincide con el promedio de ingresos diarios de la mitad de los trabajadores de menor renta del país.<sup>71</sup> Adicionalmente, los resultados de un trabajo de campo realizado en varios juzgados de Nuevo León por Open Society Institute y Renace confirma

que los ingresos de los detenidos no son tan bajos. Sólo el 22 por ciento de los reclusos contaba con ingresos inferiores al salario mínimo, en tanto que el 30 por ciento recibía un ingreso superior al doble del salario mínimo.<sup>72</sup> A pesar de que consideramos que el salario mínimo es un indicador sostenible para calcular el costo de oportunidad respecto del ingreso de los reclusos bajo proceso, asumimos un rango amplio que va de un límite inferior de 9.73 pesos,<sup>73</sup> a uno superior de 91.62 pesos.<sup>74</sup>

**Proporción de inculcados con trabajo antes de la detención.** De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, de las personas procesadas en México durante 2004, el 86.3 por ciento dijo estar ocupada en alguna actividad económica,<sup>75</sup> y 12.7 por ciento indicó estar desocupado.<sup>76</sup> Es probable que este indicador subestime la proporción real de detenidos anteriormente ocupados, pues buena parte de las personas que se consideraron no ocupadas podían hacerlo cumpliendo algún tipo de labor,

procesos expeditos es, en total, más costoso que asumir procesos demorados. Esto es porque la metodología que utilizamos lleva a que los procesos rápidos, con un número constante de detenidos, resulten en un número total de procesos al año más elevado a que si los procesos tomaran una mayor porción del año. Este resultado no es tan contraintuitivo como parece si se tiene en cuenta que el número de detenidos es constante. Por tales razones, en estos rubros los costos mínimo y máximo del proceso penal son calculados, respectivamente, a partir del máximo y mínimo de días supuestos para la duración del proceso.

67 Las diversas localidades del país, de acuerdo con el costo de la vida, particularmente de la canasta básica, se dividen en tres regiones salariales: "A" con un salario mínimo de 48.67 pesos diarios; "B" con 47.16, y "C" con 45.81.

68 INEGI (2005a), cuadro 4.10. Los dos deciles de menores ingresos de la población económicamente activa reciben menos del salario mínimo diario (9.73 pesos diarios en promedio para el decil de menores ingresos; 30.08 pesos al segundo decil).

69 INEGI (2005), cuadros 1.9 al 1.16.

70 Moreno (2003), p. 66.

71 En 2004 dicho promedio, para los cinco deciles de menores ingresos, fue de 48.70 pesos diarios, cifra obtenida con base en INEGI, 2005a, cuadro 4.9.

72 Dicho trabajo no ha sido publicado y requiere aún ajustes finales en su interpretación.

73 Ingreso promedio para el decil más bajo. Ver nota 68.

74 Correspondiente al doble del salario mínimo.

75 Esta conclusión coincide con el estudio de Bergman *et al.* (2006), el cual encuentra que el 91 por ciento de los internos entrevistados dijo haber desempeñado algún empleo durante el mes anterior a su detención. El 23 por ciento de los internos sentenciados reportó haber estado empleados en el sector privado, mientras que el 56 por ciento afirmó haberse desempeñado en "autoempleo, comercio o taxista", p. 14. En el mismo sentido, el trabajo del National Center for State Courts determina que cerca del 85 por ciento de los inculcados en los procesos penales observados se encontraba empleado, p. 18 y 83. Por último, de acuerdo con el INEG, la tasa de ocupación en 2006 para México fue de 96 por ciento. Ver INEGI (2007), p. 38.

76 INEGI (2005<sup>9</sup>), pp. 140 y 141. Sólo el 1 por ciento no especificó su situación laboral. Es importante tener en cuenta que esta es una medida del porcentaje de personas ocupadas respecto del total de procesadas. Se asume entonces que la proporción mencionada es la misma tanto para los procesados como para los detenidos preventivamente. Se podría argumentar que el subgrupo de detenidos



tal como ayudar en el hogar o colaborar en algún negocio o microempresa de familiar. A pesar de no poder medirse, dichas labores no dejan de ser económicamente relevantes.

Así, es probable que la proporción real sea superior al 86.3 por ciento.<sup>77</sup>

En cada rubro se explicarán, adicionalmente, los supuestos utilizados para la variable correspondiente.

### c. Lista de rubros a calcular

Tras clarificar las delimitaciones metodológicas y los supuestos esenciales de este trabajo, se ilustrarán las variables de costos de la prisión preventiva en México que serán cuantificadas, mismas que aparecerán en el siguiente orden:

#### 1. Costos para el detenido

- a. Costos laborales (ausencia de actividad económica)
- b. Riesgo de muerte o enfermedad en prisión
  - i. Homicidio
  - ii. Falta de atención médica y enfermedad
- c. Aportes del Estado o de empleadores a la seguridad social
- d. Pagos extralegales

#### 2. Costos para el Estado

- a. Manutención del detenido
- b. El proceso penal con detenido
  - i. Investigación
  - ii. Proceso judicial
  - iii. Defensa pública
- c. Provisión de servicio de salud a familiares de detenidos
- d. Pérdida de cotizaciones de seguridad social

#### 3. Costos para la familia del detenido

- a. Ayuda en la manutención del detenido
- b. Tiempo perdido por visitas
- c. Costos legales
- d. Pagos extralegales

#### 4. Costos para la comunidad

- a. Trabajos de asistencia social
- b. Productividad laboral

suele cometer delitos más graves que el total de procesados, razón por la cual los primeros tendrían tasas de ocupación menores que los segundos. Dos argumentos rebaten esta afirmación. Primero, como se observó en el diagnóstico de la situación normativa en México, una enorme mayoría de delitos son catalogados como "graves". Segundo, el hecho de que un inculpado sea considerado como peligroso no significa necesariamente que su situación económica sea peor. El mejor ejemplo de esto son los cabecillas de

organizaciones criminales, que cometen delitos violentos y de gran consecuencia pero cuyos ingresos son elevados. Por estas razones, es posible argumentar que las proporciones de ocupados para los dos subgrupos son iguales.

<sup>77</sup> Es posible que algunos procesados hayan respondido a los encuestadores que se encontraban ocupados cuando en realidad no lo estaban, con el fin de "legitimar" una actividad ilícita o generar mayor simpatía ante su situación. Sin embargo, es razonable asumir que el número de prisioneros que mintió no es suficientemente alto como para cambiar el supuesto.



## 2. Costos para el detenido

### a. Costos laborales (ausencia de actividad económica)

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Costo individual diario</b> (salario de detenidos que se encontraban ocupados)	\$ 45.81	\$9.73	\$91.62
<b>Número de detenidos ocupados</b>	79,625	76,897	80,236
<b>Costo individual durante detención</b>	\$4,466.48	\$29.19	\$12,185.46
<b>Costo diario a nivel nacional</b>	\$3,647,607.28	\$748,205.40	\$7,351,197.74
<b>Costo anual a nivel nacional</b>	\$1,331,376,656.45	\$273,094,969.89	\$2,683,186,080.97

La primera variable a medir es la pérdida resultante de que algunos de los detenidos estén alejados del mercado laboral o de otras actividades generadoras de ingreso. Este costo de oportunidad es enorme, pues el 60 por ciento de los reclusos tiene entre 16 y 30 años, es decir, está en la etapa de plena capacidad productiva.<sup>78</sup>

De acuerdo con el supuesto del ingreso del inculcado descrito en el apartado anterior, el detenido previamente ocupado pierde 45.81 pesos por día de detención.<sup>79</sup> Dependiendo del ingreso utilizado, dicho costo oscila entre 9 y 91 pesos. Para calcular el costo a nivel nacional se multiplica el ingreso por el número de detenidos diarios que se encontraban ocupados antes de su captura.<sup>80</sup> De esto resulta que diariamente los reclusos y sus familias dejan de percibir 3'647,607 pesos, lo cual equivale a 1,331 millones de pesos anuales. Dicha cifra oscila entre 273 millones y un poco menos de 2.7 mil millones depen-

diendo del salario y el número de detenidos tomados en cuenta.<sup>81</sup>

Podría pensarse que es necesario añadir a los montos anteriores la pérdida por el incremento del ingreso a través del tiempo. Sin embargo, es más seguro asumir que el aumento de los salarios no es continuo sino moderado, por lo que la “foto” en la que consiste este estudio no se vería afectada por tales incrementos. Además, en términos generales, los salarios aumentan de manera más o menos similar con el incremento del costo de vida, por lo que el cambio en el ingreso real del trabajador termina siendo marginal. Esta es la razón por la que el incremento anual del salario no se incluye en nuestro estudio de costos.

Ahora bien, este ejercicio no tiene en cuenta la merma del ingreso *esperado* sufrida por el detenido a causa de su exclusión de sus labores productivas habituales, lo cual incluye la sus

78 Al menos 14 de las 32 entidades federativas contemplan los 16 años como la edad mínima para ser imputables de responsabilidad penal. En el ámbito federal, ésta empieza a los 18 años. Durante 2003 fueron sentenciadas 2,417 personas de 16 o 17 años (2.1 por ciento) en los juzgados penales de primera instancia del país (INEGI, 2004, p. 526).

79 El salario mínimo diario se calcula por 30 días. A pesar de que esta cifra incluye domingos y días festivos, el ingreso diario aproximado en términos del salario mínimo incluye la fracción de días no laborados.

80 El 86.3 por ciento del número diario de presos sin condena.

81 Para el cálculo en términos anuales, la detención preventiva de un inculcado promedio es seguramente menor a un año. Por lo tanto, el cálculo anual se refiere a todos los detenidos sin condena durante el año, es decir, para un promedio de 92,265 detenidos. Como ha insistido, los límites máximos y mínimos varían, entre otras cosas, de acuerdo con el promedio de detenidos sin condena utilizado.



pensión de estudios o capacitación, la interrupción en el aumento de la experiencia laboral y de la eficiencia en el trabajo, y la pérdida de opciones laborales más promisorias al no estar en contacto con el mercado laboral. No existen datos confiables suficientemente para aproximar estas cifras; por ejemplo, es difícil cuantificar el costo de la ausencia de escuela o capacitación, pues no se sabe el punto de partida de los procesados en reclusión y por lo mismo es difícil estimar su deterioro (como recomiendan Watts y Smith, 1996, p. 11).<sup>82</sup> Los datos disponibles sobre ocupación y escolaridad de los procesados no especifican quiénes de ellos estaban inscritos en programas escolares al iniciar el proceso.<sup>83</sup>

El estigma social de la prisión y la salida del mercado laboral también producen desventajas en la reincorporación del detenido al mercado laboral.<sup>84</sup> Muchos empleadores se abstienen de contratar personas que estuvieron presas.<sup>85</sup>

Aparte, éstas adquieren en prisión una serie de habilidades que no son valoradas en el mercado laboral de bienes y servicios lícitos.<sup>86</sup> Es una de las razones por las que Watts y Smith afirman que altas tasas de encarcelamiento tienden a empeorar la de por sí precaria situación económica de los delincuentes, lo que “puede contribuir a un ciclo continuo de deterioro y ruina”.<sup>87</sup>

En esta medida, la ausencia de costos tales como el estancamiento de la productividad personal y el capital humano, y el detrimento de las opciones de ingreso en el futuro, hace que el presente estudio subestime los costos individuales de la prisión preventiva.

82 Para este análisis son variables relevantes los costos indirectos de interrupción de estudios (que podrían incluso implicar la pérdida de reconocimiento de estudios ya cursados), capacitación (que eventualmente permitiría acceso a mejores posiciones laborales) y rendimientos de aportaciones a la seguridad social. Si se analizaran los costos de reclusión para sentenciados deberían considerarse el costo de la ampliación del plazo de cotización y/o la reducción del monto de la pensión, ésta última tomando en cuenta la diferencia entre las pensiones si no se hubieran interrumpido labores y la que efectivamente podría obtenerse por la interrupción durante los años comprendidos entre la fecha de retiro y la expectativa de vida promedio.

83 Otro factor que habría que tener en cuenta es que podría existir una diferencia entre la población general y los procesados en cuanto al aprovechamiento de las oportunidades de capacitación y educación. De esta manera, dicha diferencia se daría no sólo por el grado de participación, sino en sí misma por el resultado de participar en alguna de estas actividades.

84 Watts y Smith (1996), pp. 2 y ss. Estos autores reportan en su estudio que un año después de su liberación, el 60 por ciento de los ex-reclusos no estaban empleados aún en el mercado laboral regular (Watts y Smith, p.2).

85 Este estudio no entra en el debate acerca de si las decisiones de los empleadores de diferenciar entre aplicantes con o sin pasado judicial son o no legítimas, y de qué manera debe protegerse a las personas que han salido de prisión.

86 Acerca del debate sobre la relación entre la condena a prisión y variables socioeconómicas después de la detención, ver Freeman (1994), pp. 16-17 y 22-24, quien describe estudios que argumentan empíricamente que las personas que han estado en prisión tienden a tener menores niveles de empleo e ingresos, en comparación al promedio de personas con sus mismas características sociodemográficas.

87 Watts y Smith (1996), p. 18.



## b. Riesgo de muerte o enfermedad en prisión

La sobrepoblación y las malas condiciones de reclusión hacen de las cárceles mexicanas lugares donde la probabilidad de morir asesinado, cometer suicidio o contraer enfermedades son considerablemente mayores que normales en México. Los costos derivados de estos riesgos serán calculados en dos partes: primero se estimará el costo del riesgo de morir en prisión; enseguida se calcularán los costos por el riesgo de contraer enfermedades.

### i) Homicidio

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Tasa homicidios general</b>	<b>0.000111</b>		
<b>Tasa de homicidios en prisión</b>	<b>0.0009250</b>	<b>0.0006</b>	<b>0.001250</b>
<b>Diferencia en tasas de homicidio</b>	<b>0.000814</b>	<b>0.000489</b>	<b>0.001139</b>
<b>Costo individual por muerte temprana (anual)</b>	<b>\$1,069,094.77</b>		
<b>Costo individual por muerte temprana (diario)</b>	<b>\$2,929.03</b>		
<b>Costo individual por riesgo de homicidio (diario)</b>	<b>\$2.38</b>	<b>\$1.43</b>	<b>\$3.34</b>
<b>Costo individual por riesgo de homicidio (durante la detención)</b>	<b>\$232.46</b>	<b>\$4.30</b>	<b>\$443.71</b>
<b>Costo a nivel nacional (diario)</b>	<b>\$219,980.78</b>	<b>\$127,623.13</b>	<b>\$310,172.94</b>
<b>Costo a nivel nacional (anual)</b>	<b>\$80,292,983.57</b>	<b>\$46,582,443.37</b>	<b>\$113,213,123.83</b>

48

En 1995 las cárceles mexicanas registraron 125 homicidios por cada 100 mil reclusos,<sup>88</sup> tasa 7 veces superior a la que enfrentó la población mexicana en libertad en esa época. Por lo que se refiere a suicidios, la tasa fue de 24 por cada 100 mil reclusos, 9 veces superior a la registrada en la sociedad mexicana.<sup>89</sup> En 2004

la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal envió una recomendación a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal "(...) por las deficiencias en la seguridad, vigilancia y prevención al interior de distintos centros de readaptación social capitalinos, lo cual provocó violaciones a los

88 Labastida et al. (1996), p. 127.

89 Ídem. Estas cifras son de hace más de una década, pues no se dispone de información actualizada. Sin embargo, la evidencia empírica fragmentaria parece indicar que la violencia en los reclusorios podría estar aumentando. Basta buscar en internet "homicidio y cárcel", por ejemplo, para obtener decenas de vínculos con notas periodísticas sobre asesinatos en las prisiones, investigaciones oficiales y recomendaciones de organismos protectores de derechos humanos, motivadas por actos de violencia en los centros de reclusión. En un motín en un reclusorio de Ciudad Juárez, Chihuahua, el 18 de diciembre de 2005 murieron seis reclusos. Mientas se editaba este texto, en marzo del año siguiente, nueva riña ahí mismo arrojaron nueve personas muertas y decenas de heridas. Se abrió una investigación en el Estado de México ese mismo mes por el asesinato en la cárcel de Ciudad Nezahualcóyotl de un

recluso con un arma punzocortante que había logrado pasar los filtros de seguridad; en una prisión de Yucatán se registró un homicidio. Se reportó que en la prisión de Cancún se habían registrado diez homicidios en la última década, sin que se hubiera logrado esclarecer ninguno. En ese mismo reclusorio murieron tres presos en un motín durante noviembre de 2006 y al mes siguiente un nuevo motín cobró tres vidas más. Durante 2005 dos asesinatos en el interior del penal federal de máxima seguridad de La Palma, Estado de México, uno de ellas con arma de fuego, puso en duda la eficacia de los controles de elite y la capacidad de las autoridades del penal para controlar e imponer la disciplina. Horas más tarde fuerzas federales tuvieron que ocupar ese reclusorio. En ese mismo año el penal federal de Matamoros (Tamaulipas), de máxima seguridad, vivió una ola de violencia en la que, entre otros homicidios, se registró el de seis custodios.



derechos humanos de los internos. Esta recomendación se fundamenta en siete quejas referidas a casos de homicidios y violación de reclusos pero la propia autoridad reportó que en el lapso de 2000 a 2003, por lo menos han tenido lugar 21 homicidios, 108 lesiones graves y tres violaciones en seis centros de reclusión. No se proporcionó información sobre los reclusorios varoniles Oriente y Norte”.<sup>90</sup> Según estos datos, al tener en cuenta el total de la población en prisión para los años mencionados, los prisioneros del Distrito Federal enfrentan una tasa de homicidios de alrededor de 60 por cada 100 mil reclusos, en tanto que la población en libertad enfrenta una de 8.2 por cada 100 mil habitantes (la primera es superior en una proporción de 6 a 1).

Para cuantificar el riesgo de perder la vida estando en prisión preventiva se utilizan dos datos. El primero parte de la diferencia entre la probabilidad de ser asesinado en prisión durante un año y dicha probabilidad afuera. Dada la falta de datos actuales, adoptamos para la tasa de homicidios un rango cuyo límite superior corresponde a la tasa reportada en 1995 por Labastida (125 por 100 mil) y el inferior a la tasa calculada para el Distrito Federal en 2004, en la Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal citada (60 por cada 100 mil). Y se toma también el promedio de ambas.<sup>91</sup> A la vez, para los datos de la población general se toman las últimas tasas de homicidios asentadas por el INEGI, de 11.1 por cada 100 mil.<sup>92</sup>

90 Recomendación 7 de 2004.

91 Ha de notarse que quizá parte del incremento en los homicidios observado en la población carcelaria puede deberse al sesgo de la muestra (los presos, quienes pueden ser más proclives al riesgo que otras personas con características socioeconómicas similares) y no al tratamiento (el hecho de estar detenido).

92 Ver los indicadores de mortalidad para 2004 en la página <[www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mvio29&c=3397](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mvio29&c=3397)> (última visita en agosto de 2007). Estas son cifras menores a las

El segundo toma el costo por homicidio, calculado por Villoro y Teruel, de 1,069,094.77 pesos anuales por deceso. Estos autores calculan el costo por muerte estimando los salarios dejados de percibir y ponderándolos con una tasa de descuento por productividad. Igualmente calculan los años no trabajados restando la expectativa de edad laboral respecto de la edad al sobrevenir el homicidio.<sup>93</sup>

Así, el costo diario esperado de homicidio por detenido es de 2.38 pesos—oscilando entre 1.43 y 3.34 pesos—; para el total de detenidos sin condena dicho costo es de 219,980 pesos diarios—el cual fluctúa, a su vez, de 127 mil a 310 mil pesos—; y anualmente supera los 80 millones de pesos—entre 46 y 113 millones.

El presente estudio no incluye el costo esperado del suicidio, pues se asume que la mayoría de prisioneros que se quitan la vida han sido condenados ya. Una persona promedio detenida durante el proceso en su contra puede todavía guardar cierta esperanza; su eventual suicidio será consecuencia de otros factores y no de la prisión.

observadas en otros estudios para años previos. Por ejemplo, Londoño y Guerrero (1999) reportan una tasa de homicidio entre 18 y 20 por cada 100 mil habitantes.

93 Villoro y Teruel (2004), pp. 15 y ss. Los autores distinguen por quintiles de ingreso. Para nuestro cálculo, se toman las tasas de descuento relativas al quintil de menores ingresos. Adicionalmente, hacemos un ajuste que incrementa el monto, debido a que el número promedio de años de vida perdidos por muerte prematura es 6.7 por ciento superior en los reclusos en prisión preventiva que el de la población abierta considerada en el estudio.



ii) Falta de atención médica

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Pérdida de vida individual debido a enfermedad</b> (en años)	<b>0.1359</b>		
<b>Pérdida de vida individual debido a enfermedad</b> (en días)	<b>0.0003723288</b>		
<b>Costo individual de muerte temprana</b> (anual) [ver apartado 1.b.i]	<b>\$1,069,094.77</b>		
<b>Costo individual de muerte temprana</b> (diario)	<b>\$2,929.03</b>		
<b>Costo individual debido a enfermedad</b> (diario)	<b>\$1.09</b>		
<b>Costo nivel nacional debido a enfermedad</b> (diario)	<b>\$100,620.60</b>	<b>\$97,173.34</b>	<b>\$101,392.72</b>
<b>Costo individual debido a enfermedad</b> (durante la detención)	<b>\$106.33</b>	<b>\$3.27</b>	<b>\$145.04</b>
<b>Costo a nivel nacional debido a enfermedad</b> (anual)	<b>\$36,726,520.37</b>	<b>\$35,468,269.34</b>	<b>\$37,008,343.12</b>

La atención médica en las prisiones es insuficiente e inadecuada.<sup>94</sup> Éstas concentran el 12 por ciento de las posibles violaciones investigadas por las comisiones de derechos humanos del país, mientras que muchas de las recomendaciones de esas comisiones derivan de la insuficiencia o inexistencia de servicios médicos, o de casos donde por falta de atención médica, así como una atención inoportuna o inadecuada, sucede la muerte del preso.<sup>95</sup>

En cuanto al síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), las mujeres en reclusión son el sector más vulnerable entre las mujeres mexicanas, en tanto que los varones privados de su libertad ocupan la quinta posición como grupo más afectado entre todos los del país.<sup>96</sup>

Para calcular el costo debido a enfermedades adquiridas en prisión utilizamos el indicador de la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, denominado AVISAS, el cual corresponde a los años de vida perdidos por enfermedad, discapacidad o muerte.<sup>97</sup> Asimismo,

a dicho indicador le restamos las causales de homicidio y suicidio cuantificadas en el rubro anterior. No existe un estudio que determine en particular los AVISAS perdidos en población reclusa, pero por el entorno descrito puede aproximarse al grupo más vulnerable identificado y cuantificado en México: la Fundación Mexicana para la Salud calcula los años de vida perdidos por enfermedad para las personas que viven en estado de alta marginación, en comparación con el promedio de la población.<sup>98</sup> Si se ponderan dichos años de vida por las proporciones de género y edad de los detenidos sin condena, resulta que cada recluso habría sufrido anualmente 0.1359 años de vida perdidos por enfermedad, discapacidad o muerte (con las exclusiones señaladas), es decir 0.00037248 AVISAS por día.

Este indicador se multiplica con el costo anual por muerte anticipada que desarrollaron Villoro y Teruel utilizado en el apartado anterior, y que es de 1'069,094.77 pesos anuales por deceso.

94 Ver, por ejemplo, reporte del CNDH (2004), p. 9.

95 Ver la Recomendación 7 de 1997 del Distrito Federal, por citar una de las más graves.

96 Secretaría de Salud (2004), p. 3.

97 Esta herramienta es utilizada, entre otros, por Villoro y Teruel (2004); Londoño y Guerrero (1999), y Funsalud (1994).

98 Ver Funsalud (1994).



El resultado es que el costo esperado de estar en prisión es de 1.09 pesos diarios, es decir, 106 pesos durante la duración de la detención; y el costo para todos los detenidos sin condena es de 100,620 pesos por día (entre 97 mil y 101 mil pesos) y de 36'726,520 pesos anualmente (entre 35 y 37 millones de pesos).<sup>99</sup>

### c. Aportes a la seguridad social de trabajadores detenidos

Puesto que no disponemos de información sobre la cantidad de procesados detenidos que cuentan con seguridad social al perder su libertad, utilizamos la estimación de Puentes-Rosas, Sesma y Gómez-Dantés (2005), del porcentaje de individuos afiliados a la seguridad social en salud para el quintil más pobre de la población, que es de cerca del 17 por ciento.<sup>100</sup> Aplicando esta tasa, más de 15 mil personas sujetas a prisión preventiva habrían tenido acceso a la seguridad social.

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Porcentaje de detenidos afiliados a seguridad social</b>	<b>16.64%</b>		
<b>Número de detenidos afiliados a seguridad social</b>	<b>15,352.90</b>	<b>14,826.91</b>	<b>15,470.71</b>
<b>Contribución de empleador a pensión de trabajadores</b>	<b>1.375%</b>		
<b>Contribución del Estado a pensión de trabajadores</b>	<b>5.50%</b>		
<b>Pérdida por no pago de contribución del Estado (diaria)</b>	<b>\$0.63</b>	<b>\$0.13</b>	<b>\$1.26</b>
<b>Pérdida por no pago de contribución de empleadores (diaria)</b>	<b>\$2.52</b>	<b>\$0.54</b>	<b>\$5.04</b>
<b>Pérdida total (diaria)</b>	<b>\$3.15</b>	<b>\$0.67</b>	<b>\$6.30</b>
<b>Costo a nivel nacional (diario)</b>	<b>\$48,352.99</b>	<b>\$9,918.27</b>	<b>\$97,448.05</b>
<b>Costo individual (durante detención)</b>	<b>\$307.07</b>	<b>\$2.01</b>	<b>\$837.75</b>
<b>Costo a nivel nacional (anual)</b>	<b>\$17,648,840.03</b>	<b>\$3,620,169.71</b>	<b>\$35,568,538.55</b>

El trabajador detenido durante el proceso pierde las aportaciones de los empleadores y el Estado. Como se sabe, los niveles salariales más bajos no son gravados, por lo que en esos casos la totalidad de las aportaciones son realizadas por el empleador sin afectar el salario del trabajador. Así, los detenidos que se encontraban laborando antes del proceso penal pierden los aportes en materia de ahorro para el retiro y para la vivienda, así como la “cuota social” que aporta el gobierno federal a las cuentas de seguridad social.

La cuota patronal que ingresaría a la cuenta de seguridad social del trabajador por concepto de ahorro para el retiro y fondo para vivienda sería de 1.375 por ciento del salario para este nivel

99 Ahora bien, este monto no tiene necesariamente en cuenta las terribles condiciones de sobrepoblación de los reclusorios mexicanos. En 2005, México presenta un indicador de 131.7 por ciento de ocupación carcelaria, es decir, una situación de sobrepoblación de más de un tercio de la capacidad. Ver el International Center for Prison Studies (2006).

100 Según el INEGI, el 45.35 por ciento de los mexicanos están afiliados al sistema nacional de seguridad social de salud, INEGI (2004b). Pero es esperable que la proporción nacional de afiliados aplicada a los detenidos sin condena sobreestime el número de presos afiliados, pues para estas personas los niveles de afiliación son menores a los nacionales. A su vez, es posible que la estimación de la proporción de afiliados para el quintil de ingreso más bajo subestime la tasa real de inculpados que se encuentren afiliados. Al menos una parte de los detenidos hace parte de rangos de ingreso mayores. No obstante, preferimos esta cifra dado que esperamos que una buena parte de los detenidos no sean asalariados formales, lo que disminuye las posibilidades de afiliación a la seguridad social.



de ingresos (0.63 pesos diarios)<sup>101</sup>. Del mismo modo, la cuota social que aportaría el gobierno federal para el retiro del trabajador es del orden de 5.5 por ciento (2.9 pesos diarios).<sup>102</sup> De esta forma, los 15 mil presos sin sentencia que habrían estado inscritos en la seguridad social perderían aportaciones del orden de 3.15 pesos diarios, lo que equivale a 307 pesos durante la duración de la detención, y a 17 millones de pesos anuales para todos los detenidos. El monto total se ubica dentro de un rango de 3 a 36 millones de pesos, según el número de detenidos sin condena y el nivel de ingreso que éstos reciban.

#### d. Pagos extralegales

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Costo de pagos individuales</b> (diario)	<b>\$16.00</b>		
<b>Costo de pagos individuales</b> (anual)	<b>\$5,840.00</b>		
<b>Costo a nivel nacional</b> (diario)	<b>\$1,476,240.00</b>	<b>\$1,425,664.00</b>	<b>\$1,487,568.00</b>
<b>Costo individual</b> (durante detención)	<b>\$1,560.00</b>	<b>\$48.00</b>	<b>\$2,128.00</b>
<b>Costo nacional</b> (anual)	<b>\$538,827,600.00</b>	<b>\$520,367,360.00</b>	<b>\$542,962,320.00</b>

La saturación y la poca inversión pública en las prisiones generan una disputa por los espacios, alimentos y servicios que, de acuerdo con la normatividad internacional y las normas mínimas establecidas en la legislación mexicana, deberían ser suministrados de manera transparente y gratuita a los internos. Se han descrito reiteradamente las redes de corrupción que operan en los reclusorios, que en ocasiones son manejadas por los mismos servidores públicos (particular-

mente los custodios) o los grupos de reclusos hegemónicos.

En cuanto a la corrupción oficial, investigaciones de organismos protectores de derechos humanos<sup>103</sup> basadas en información periodística han documentado el pago de cuotas de prisioneros a agentes de la autoridad, a cambio de privilegios, como celdas individuales, electrodomésticos o aire acondicionado, e incluso por disponer de reclusos a su servicio. Los no privilegiados tienen que pagar un “impuesto” de 5 o 10 pesos diarios<sup>104</sup> para acceder a servicios que deberían ser gratuitos, incluidos teléfonos públicos y enfermería. También se les cobra por evadir las obligaciones que les impone el reglamento,

tales como labores de aseo. Finalmente, los presos tienen que pagar para prevenir ataques de otros reclusos.

De acuerdo con una investigación periodística,<sup>105</sup> los gastos diarios de los reclusos por

101 Con base en el Artículo 168 del Ley del Seguro Social; Artículo 23 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

102 El Artículo 168, fracción IV de la propia Ley del Seguro Social establece que la aportación sería el 5.5 por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal de febrero de 1997, actualizándose trimestralmente de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

103 En CNDH, 2004, se señala: “Durante las visitas de supervisión a los centros de reclusión se detectaron amplias redes de corrupción que operan dentro y fuera de ellos, y que dan origen a una serie de irregularidades que no sólo afectan a los internos y a la seguridad de los establecimientos, sino que también provocan que estos lugares se hayan convertido en sitios donde los reclusos con poder económico y liderazgo delictivo corrompen a las autoridades, con el fin de obtener toda clase de facilidades para organizar o seguir dirigiendo desde el interior, grupos de delincuencia organizada que se dedican a la comisión de delitos graves como secuestro, robo calificado y narcotráfico”, p. 3.

104 Investigación de Noticieros Televisa para el Distrito Federal; periódico *El Universal*, durante 2006.

105 *Ídem*.



pagos indebidos ascienden a 16 pesos diarios.<sup>106</sup> Si se toma este supuesto, los detenidos pagan 1,560 pesos durante su detención. El total de prisioneros sin condena incurren en un costo anual cercano a los 539 millones de pesos.

### 3. Costos para el Estado

#### a. Manutención del detenido

federales, pero excede las posibilidades de este estudio hacerlo para todos los centros de reclusión.<sup>108</sup> Basta señalar que el desafío que plantea para la infraestructura penitenciaria mexicana la sobrepoblación, conlleva a exigencias para las finanzas públicas que no se tienen en cuenta aquí.<sup>109</sup>

No obstante, es posible calcular el gasto corriente de las prisiones. En abril de 2005, la Dirección

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Costo por detenido</b> (diario)	<b>\$119.00</b>	<b>\$98.00</b>	<b>\$140.00</b>
<b>Costo por detenido</b> (anual)	<b>\$43,435.00</b>	<b>\$35,770.00</b>	<b>\$51,100.00</b>
<b>Costo a nivel nacional</b> (diario)	<b>\$10,979,535.00</b>	<b>\$8,732,192.00</b>	<b>\$13,016,220.00</b>
<b>Costo por detenido</b> (durante detención)	<b>\$11,602.50</b>	<b>\$294.00</b>	<b>\$18,620.00</b>
<b>Costo a nivel nacional</b> (anual)	<b>\$4,007,530,275.00</b>	<b>\$3,187,250,080.00</b>	<b>\$4,750,920,300.00</b>

Para calcular los costos en los que incurre el Estado, los cuales dividimos en infraestructura y gastos corrientes de los reclusorios, consideramos primero los de mantener en la cárcel a los detenidos sin condena.

En relación con la infraestructura, en México existen 455 reclusorios de diversas capacidades y niveles de gobierno (sólo seis de ellos son federales, de los cuales, a la vez, tres son máxima seguridad). Para el análisis costo-beneficio de las políticas carcelarias, la literatura sugiere que se considere el costo de planeación, construcción y financiamiento de las instalaciones penitenciarias, así como la depreciación respecto de su vida útil.<sup>107</sup> Esto podría realizarse en una región determinada del país o en los seis reclusorios

General de Prevención y Readaptación Social de Jalisco dio a conocer que el gasto en los reclusorios estatales asciende a 130 pesos diarios por interno, incluidos salarios de los custodios, alimentos, medicinas, indumentaria, uniformes, energía eléctrica, combustibles, trabajos de mantenimiento de los inmuebles (no de construcción), materiales para la industria penitenciaria y labores educativas, artísticas, deportivas y culturales.<sup>110</sup> Esto coincide con las estimaciones de otras agencias penitenciarias locales. Por ejemplo,

108 La exclusión de este costo coincide con la postura de Cohen (2000) en el sentido de que es incorrecto que en un análisis de costos se incluyan expendios que en todo caso se incurrirían sin estar presente la política pública analizada. Desde esta perspectiva, los costos fijos no han de ser incluidos en nuestro análisis (p. 278). Sin embargo, sería posible imaginar que a largo plazo un menor número de prisioneros reduce las necesidades de inversión en infraestructura de prisiones.

109 En mayo de 2004, el secretario de Seguridad Pública federal señaló que la demanda de espacios carcelarios requería inversiones por 43 mil millones de pesos en dos años (Reforma, mayo 2004, sección Nacional).

110 La composición del cálculo fue precisada por Luis Miguel Riva López, secretario particular del director General de Readaptación social, en una conversación telefónica, en mayo de 2005. Sin embargo, no pudimos acceder al cálculo como tal.

106 Idealmente, deberían considerarse sólo los pagos extralegales necesarios para preservar mínimas condiciones de vida; el pago de electrodomésticos, por ejemplo, podría parecer un lujo que no debería ser contado como un costo. Dada la ausencia de datos, este trabajo asume que los pagos extralegales están dirigidos en su totalidad al mantenimiento de un nivel de vida que los detenidos consideran aceptable en virtud de sus condiciones.

107 Lynch (sin fecha), pp. 6 y 7.



autoridades de Aguascalientes estiman un costo diario de 120 pesos por recluso.<sup>111</sup> La misma cantidad es manejada en el Distrito Federal,<sup>112</sup> mientras que en Nuevo León el costo diario por interno es de 140 pesos.<sup>113</sup>

Si el presupuesto anual de 2005 del Distrito Federal para el gasto corriente del sistema penitenciario (1,075'553,116 pesos)<sup>114</sup> se divide entre los 30,050 reclusos promedio de sus cárceles durante ese año, resulta un gasto diario de 98 pesos por prisionero.<sup>115</sup> Considerando lo anterior, tomaremos como supuestos del costo de manutención diaria por interno un mínimo de 98 pesos y un máximo de 140 (proveniente del gasto para el Estado de Nueva León), y como supuesto principal tomaremos el promedio entre ambos. Estos montos probablemente subestiman el costo de manutención de un recluso en prisión preventiva, el cual puede ser mayor a los costos para los reclusos condenados.<sup>116</sup> Lo anterior es así porque los detenidos sin condena demandan mayor custodia y logística, por ejemplo, para conducirlos a los juzgados en los que llevan sus procesos y atender a un mayor número de familiares que los visitan.<sup>117</sup>

De acuerdo con los supuestos mencionados, el costo anual de manutención por detenido es de 43,435 pesos; el costo diario para toda la población detenida sin condena, de 10,979 millones de pesos; el costo para cada detenido durante su detención promedio, de 11,600 pesos, y el anual para toda la población detenida sin condena es de más de 4 mil millones de pesos. Dicho monto fluctúa entre 3,187 millones y 4,750 millones de pesos, dependiendo del número de detenidos y el costo diario por cada uno de ellos.<sup>118</sup>

Con el costo diario de la población detenida preventivamente al juicio podría sufragarse el apoyo anual para 1,930 familias dentro del programa para superar la pobreza "Oportunidades" o podrían incorporarse 21,062 niños más al programa de desayunos escolares durante un año.<sup>119</sup> Con el gasto anual por concepto de reclusión preventiva a nivel nacional podrían cubrirse 11 años y medio del programa nacional de abasto social de leche, o casi dos años del programa nacional de desayunos escolares o del programa para superar la pobreza en Oaxaca.<sup>120</sup>

111 Dirección General de Reeducación Social de Aguascalientes, comentada en conversación con el Director General, durante una visita a esa entidad en marzo de 2005.

112 Información dada por Antonio Hazael Ruiz Ortega, titular de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal en el documental de Roberto Hernández, *El Túnel*, CIDE, 2005.

113 Información recabada por Renace del área de readaptación de Nuevo León, en marzo de 2005. Agradezco particularmente la información a Martín Carlos Sánchez y Javier Carrasco.

114 Presupuesto general del Distrito Federal para 2005.

115 Bergman et al. (2006) reportan un dato semejante. Afirman que dado que el número de presos en México ha aumentado, el costo promedio diario por interno en México pasó de 120 pesos en 2002 a 98 en 2006, p. 26.

116 En la plática antes aludida, el director del Reclusorio Preventivo de Aguascalientes señaló que sus costos de operación eran de 180 pesos diarios por interno. Como se ha referido, el costo promedio de manutención diaria por recluso asciende en esa entidad a 120 pesos.

117 En sentido opuesto, podría argumentarse que los prisioneros

condenados tienden a ser más peligrosos, por lo que se requieren mayor infraestructura de alta seguridad, celdas aisladas y otras medidas que derivan en mayores costos respecto de la detención de procesados. Pero en México no es así; casi sin excepción, los prisioneros están mezclados y no existen infraestructuras o tratamientos especiales para tipos de criminales según su peligrosidad.

118 El presente cálculo no considera el costo de manutención de aquellos inculcados que se encuentran reclusos en centros especiales para detenidos sin condena. De acuerdo con los resultados preliminares del estudio realizado en Nuevo León por Renace y Open Society Justice Initiative, el 13.1 por ciento de los detenidos sin condena de la muestra se encuentran en celdas preventivas. Factorizar esta variable resultaría en un mayor costo, dado que es más costoso mantener a detenidos sin condena que a prisioneros condenados.

119 Con base en los costos por beneficiario de los programas sociales, anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno, Administración, 2000-2006, México, 2005, p. 85.

120 Ídem.



## b. El proceso penal

Ahora estimaremos el costo en el que incurren los aparatos investigativos y judiciales debido a la detención del inculcado mientras dura el proceso penal, con base en un cálculo propio específicamente sobre el funcionamiento del Ministerio Público y los juzgados penales. Accedimos a información presupuestal de las 32 procuradurías locales y la Procuraduría General de la República, a partir de la cual se estimaron las cargas de trabajo por segmento procesal (por ejemplo, número de horas-hombre destinadas al esclarecimiento, o los recursos necesarios para el cumplimiento de una orden de aprehensión).<sup>121</sup> Esta información permitió establecer la asignación de recursos para casos con o sin detenido. El resultado es que los costos aumentan en los casos en donde el inculcado se haya detenido, y dicho aumento es el que se considera como el costo del proceso atribuible a la prisión preventiva.

Incluiremos tres rubros de costos: i) las etapas de investigación e imputación realizada por el Ministerio Público; ii) la etapa del proceso judicial ante el juez de instancia, y iii) la defensa de oficio suministrada por el Estado a algunos inculcados durante dichas etapas.

### *i) Investigación*

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Costo promedio de la investigación sin detenido</b>	<b>\$6,120.0</b>		
<b>Costo promedio de la investigación con detenido</b>	<b>\$4,330.0</b>		
<b>Diferencia con y sin detenido</b>	<b>\$1,790.0</b>		
<b>Fracción anual de duración de procesos penales</b>	<b>0.283</b>	<b>0.267</b>	<b>0.299</b>
<b>Número de casos (anual)</b>	<b>326,166,828</b>	<b>311,331,606</b>	<b>333,568,821</b>
<b>Costo a nivel nacional (anual)</b>	<b>\$582,838,622.3</b>	<b>\$557,283,573.9</b>	<b>\$597,088,188.7</b>

55

Para los dos primeros rubros se multiplicará el número de investigaciones y procesos al año, por la diferencia del costo de investigar y enjuiciar a un procesado detenido respecto de uno no detenido.

En la investigación de los delitos se gasta por cada caso un promedio de 4,181 pesos. No obstante, si el inculcado está detenido, la agencia del Ministerio Público adscrita al juzgado dedica recursos investigativos adicionales, pues es necesario concluir la integración del expediente en las 48 horas del término constitucional y probar al juez que la detención fue justificada. Así, el costo promedio de la investigación para un caso consignado y procesado, con prisión preventiva, es de 6,120 pesos; esto es 1,790 pesos más que los casos en los que no hay detención, que cuestan en promedio 4,330 pesos.<sup>122</sup>

121 Se tomó información sobre la estructura, normatividad orgánica, recursos humanos y materiales en cada segmento (por ejemplo, personal de una agencia adscrita, personal en agencia integradora...) de las procuradurías de los estados de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Distrito Federal (en este último caso existe información desagregada).

122 Éste es un promedio diario durante el proceso. Sin embargo, dada la estructura y operación altamente inquisitiva del sistema penal mexicano, la mayoría de estos costos (aproximadamente el 80 por ciento) se asumen antes de que termine la averiguación previa y se consigne ante el juzgado;



Al multiplicar la diferencia de 1,790 pesos por el número de 326 mil procesos penales con detenido al año (ver apartado de supuestos básicos), tenemos que el costo adicional de las investigaciones debido a que los inculpados estén detenidos es de 584 millones de pesos anuales. Dicho monto tiene un rango entre 557 y 597 millones de pesos.

plicando esta cifra por el número de procesos, resulta un costo de más de 1,100 millones de pesos anuales para todos los presos sin condena. Este costo fluctúa entre mil millones y 1,134 millones de pesos, dependiendo del número anual de detenidos y la duración del proceso.

*ii) Proceso judicial*

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Costo de juicio con detenido</b>	<b>\$14,500.00</b>		
<b>Costo de juicio sin detenido</b>	<b>\$17,900.00</b>		
<b>Diferencia con y sin detenido</b>	<b>\$3,400.00</b>		
<b>Costo a nivel nacional (anual)</b>	<b>\$1,108,967,215.50</b>	<b>\$1,058,527,458.72</b>	<b>\$1,134,133,989.74</b>

Ya en el juzgado, que el inculcado esté detenido durante el proceso implica mayor número de audiencias y que se acelere la tramitación del asunto (un caso con prisión preventiva dura menos que uno en el que el procesado está libre).<sup>123</sup> Se añade el costo logístico del traslado de los detenidos a la rejilla de prácticas, lo cual no sucede en los procesos sin detenido.<sup>124</sup>

El costo promedio de un caso en el que el procesado se encuentra detenido es 3,400 pesos superior a uno sin detención.<sup>125</sup> Multi-

ya durante el proceso son menores los peritajes y las pruebas reunidas por el Ministerio Público.

123 Como se observó en los supuestos de este documento, el estudio del National Center for State Courts (2004) encuentra que, en promedio, los casos sin detenido duran más que los casos con detenido, pp. 112 y 113.

124 Aunque estos costos son asumidos por las dependencias carcelarias, los incorporamos al conjunto del proceso a cargo del Estado. No se produce doble contabilidad, pues estos costos no están incluidos en el cálculo del mantenimiento de los prisioneros.

125 El costo promedio del proceso penal que hemos estimado es de 16,198.55 pesos. Para uno con prisión preventiva sería del orden de los

17,900 pesos, en tanto que para un proceso sin encarcelamiento del procesado se estima un costo de 14,500 pesos.



iii) Defensa pública y trabajo social

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Costo de defensa con detenido (diario)</b>	<b>\$17.78</b>		
<b>Costo de defensa sin detenido (diario)</b>	<b>\$ 12.54</b>		
<b>Diferencia de costos con y sin detenido (diario)</b>	<b>\$5.24</b>		
<b>Porcentaje de detenidos representados por abogado público</b>	<b>50%</b>		
<b>Costo individual durante duración de proceso</b>	<b>\$541.03</b>	<b>\$510.90</b>	<b>\$571.16</b>
<b>Número de detenidos representados por abogado público (día promedio)</b>	<b>46,132.50</b>	<b>44,552.00</b>	<b>46,486.50</b>
<b>Número de casos en los cuales defensa es pública (anual)</b>	<b>163,083.41</b>	<b>155,665.80</b>	<b>166,784.41</b>
<b>Costo a nivel nacional (anual)</b>	<b>\$88,233,019.50</b>	<b>\$85,210,155.20</b>	<b>\$88,910,079.90</b>

Por otra parte, medimos los desembolsos del Estado para asignar una defensa al detenido y otorgar ayudas a su familia. Según una encuesta realizada por Bergman (2003), aproximadamente el 50 por ciento de los reclusos condenados son defendidos por abogados de oficio pagados por el Estado;<sup>126</sup> el 10 por ciento son representados por universidades u organizaciones ciudadanas, y el 40 por ciento restante, por abogados privados o “personas de confianza”.<sup>127</sup> Si se toma la mitad de los procesos anuales, resulta que en 163 mil casos el detenido es representado por un defensor público.

Para medir los costos de la defensoría pública consideramos los gastos adicionales que los abogados dedican a los casos en los que defienden a un

inculcado detenido, que incluyen el incremento de las diligencias, el aumento de la atención y gestiones para familiares, y las visitas a los reclusos en los centros carcelarios. En dicha estimación se acudió a información desagregada de los presupuestos e informes de labores sobre servicios de representación legal pública del Distrito Federal y la Dirección de Defensoría de Oficio del Tribunal Supremo de Justicia del Estado de Jalisco. Al calcular la diferencia entre el gasto de defensa con y sin detenido, tenemos que, en promedio, el Estado dedica unos 5.24 pesos diarios adicionales<sup>128</sup> a cada detenido por asesoría legal y servicio de trabajo social.<sup>129</sup> Esta cifra está integrada por 0.04 pesos por servicios de atención, orientación y canalización

126 Esta cifra es similar a la reportada por el National Center for State Courts (2004), el cual encuentra que la proporción de abogados de oficio oscila entre el 50 y el 60 por ciento de los casos en su muestra, dependiendo de si el proceso se encuentra en la etapa investigativa o la judicial, pp. 88 y 90-91.

127 En la referida encuesta se registra que el 46 por ciento de los reclusos sentenciados que fueron entrevistados señalaron que no se habían sentido defendidos por su abogado; 22 por ciento dijo haber sido defendido poco; 19 por ciento, algo, y sólo 13 por ciento se había sentido muy defendido por su abogado, p. 48. Dado que la encuesta es realizada sólo entre condenados, es posible que la mala calidad de los defensores de oficio en comparación con los privados lleve a una mayor tasa de abogados públicos para los condenados que para los detenidos.

La ausencia de datos alternativos hace que utilicemos el supuesto del 50 por ciento.

128 El gasto estatal promedio en asuntos con prisión preventiva es de unos 17.78 pesos diarios, en tanto que estimamos que un caso sin prisión preventiva requeriría en este mismo rubro de 12.54 pesos diarios.

129 Las condiciones y calidad del servicio son mucho mejores en la defensoría pública federal. Los salarios son atractivos, hay concursos por oposición y sus servicios son muy bien calificados por los usuarios. Su costo es significativamente mayor, pero no fue posible estimarlo, pues aunque existe información presupuestal, no se obtuvo desagregada de sus beneficiarios y servicios. Por lo tanto, se asume que el costo calculado en este ejercicio subestima el valor real de la defensoría pública.



de casos; 0.76 pesos por orientación legal; 0.72 pesos por servicios de trabajo social (buscar familiares, canalizar a instituciones que puedan otorgar fianzas de interés social, buscar instituciones para apoyar a la familia...), y 3.72 pesos cuando se lleva la representación legal y defensa del caso.<sup>130</sup>

En suma, el costo adicional de un proceso de duración promedio sería de 541 pesos, que multiplicados por el número de procesos en los que actúa un defensor de oficio, se tiene que el Estado gasta cerca de 88 millones de pesos anuales en la defensa de los detenidos sin condena.<sup>131</sup>

### c. Provisión de servicio de salud a familiares de detenidos

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Gasto per cápita en servicio de salud para no asegurados</b> (anual)	<b>\$1,120.30</b>		
<b>Gasto per cápita en servicio de salud para no asegurados</b> (diario)	<b>\$3.07</b>		
<b>Porcentaje de detenidos con familia</b>	<b>57.60%</b>		
<b>Número de dependientes por detenido con familia</b>	<b>4.00</b>		
<b>Número de detenidos afiliados a la seguridad social</b> [ver apartado 1.c.]	<b>15,352.90</b>	<b>14,826.91</b>	<b>15,470.71</b>
<b>Número de detenidos afiliados y con familia</b>	<b>8,843.27</b>	<b>8,540.30</b>	<b>8,911.13</b>
<b>Número de dependientes de detenidos afiliados y con familia</b>	<b>35,373.07</b>	<b>34,161.19</b>	<b>35,644.51</b>
<b>Número de días en que dependientes no asegurados reciben servicios</b>	<b>90.00</b>		
<b>Diferencia con duración de la detención</b>	<b>7.50</b>	<b>0.00</b>	<b>43.00</b>
<b>Costo para todos los dependientes no cubiertos</b> (diario)	<b>\$108,571.10</b>	<b>\$104,851.46</b>	<b>\$109,404.23</b>
<b>Costo para todos los dependientes no cubiertos</b> (anual)	<b>\$817,283.28</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$4,704,381.88</b>

58

Otro costo para el Estado es el incremento en la demanda de servicios públicos en salud, debido a que el procesado dejó de laborar, perdiendo con ello el acceso a la atención médica privada o social, lo que obligan a sus dependientes a acudir a los servicios públicos (en principio, al Instituto Mexicano del Seguro Social).<sup>132</sup>

Tomamos el monto del gasto público per cápita de 2003, para personas no aseguradas, de 1,120 pesos (tres por día),<sup>133</sup> asumiendo, por otra parte, que de acuerdo con la CNDH el 57.6 por ciento de los reclusos ha formado familia.<sup>134</sup> Conforme al promedio nacional, suponemos

130 Éste es el conjunto de costos promedios diarios asociados a la detención del procesado; no calculamos los costos diarios asociados a etapas activas del proceso penal.

131 Nótese que, dado que para esta variable tenemos un costo diario, el resultado de 88 millones también se puede deducir de multiplicar 5.24 pesos del costo diario del abogado con detenido, por 46,132 detenidos que son representados por abogados de oficio, a su vez, por 365 días del año.

132 Cuando tiene un salario bajo el trabajador no da aportaciones a la seguridad social, siendo éstas cubiertas por su empleador. En niveles salariales mayores, aquel retiene al trabajador las aportaciones de seguridad social. Aquí se asume que todos los trabajadores tienen niveles salariales bajos.

133 Salud Pública (2005), p. 95.

134 El 57.6 por ciento resultan de la suma de casados, 29.7 por ciento; unión libre, 25.1; divorciados, 1.8, y viudos, 1 por ciento. Son solteros el 40.7



que las familias están formadas por cinco personas, cuatro de las cuales son dependientes económicos.<sup>135</sup> Dejamos fuera, asimismo, al promedio de detenidos que no han formado familia. Y aunque la mayoría de ellos son jóvenes sin dependientes económicos, excluimos del cálculo a algunos detenidos solteros con hijos. Tampoco consideramos al resto de los dependientes económicos de los reclusos desocupados o empleados sin acceso a la seguridad social, pues esta población ya era usuaria potencial de los servicios asistenciales públicos, independientemente de la situación jurídica de su familiar.

Así, de los 15,300 procesados afiliados a la seguridad social (el 16.64 por ciento de los detenidos sin condena –ver apartado de costos 1.d–), 8,843 han formado una familia (el 57.6 por ciento de 15,352). Su detención dejó sin cobertura de social en salud a alrededor de 35 mil dependientes (4 x 8,843).

La legislación mexicana indica que tras suspenderse las aportaciones a la seguridad social, las familias siguen cubiertas durante 90 días. Por lo tanto, el Estado no se hace cargo de los dependientes de los prisioneros sino hasta 90 días después de su detención. Al calcular la diferencia entre la duración de la detención y 90 días, tenemos que el costo del servicio de seguridad social en salud para todos los dependientes durante el periodo en el que dejan de recibir servicios es cercano a 814 mil pesos, pudiendo éste llegar a 4.7 millones de pesos.

Este cálculo asume que los detenidos recuperan sus ingresos inmediatamente después de salir de prisión, aunque en una proporción importante de ellos no es así, según lo observado en el apartado V.1.a. Debido a esto, además, sus dependientes seguirán desafiados por un tiempo considerable. De esta forma, el cálculo del valor de la prestación del servicio de salud para los dependientes resulta también subestimado.

por ciento y para el 1.7 por ciento de los reclusos la información no estaba disponible. Ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2005). Estas cifras parecen ligeramente inferiores a aquellas reportadas por Bergman et al. (2006); en su encuesta realizada a internos sentenciados del Distrito Federal y el Estado de México, estos autores encuentran que el 71 por ciento respondió tener hijos (el 86 por ciento entre las prisioneras). De aquellos que dijeron ser padres o madres, el 26 por ciento reporta tener un hijo; el 30 por ciento, dos; el 21, tres; el 12, cuatro, y el 11 por ciento cinco hijos o más, p. 10.

135 INEGI (2004b).



## d. Pérdida de cotizaciones a la seguridad social

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Tasa sobre el salario que empleadores pagan al fondo IMSS</b>	<b>2.125%</b>		
<b>Costo por detenido</b> (diario)	<b>\$0.97</b>	<b>\$0.21</b>	<b>\$1.95</b>
<b>Costo a nivel nacional para aquellos detenidos afiliados</b> (diario)	<b>\$14,945.47</b>	<b>\$3,065.65</b>	<b>\$30,120.31</b>
<b>Costo a nivel nacional anual</b> (anual)	<b>\$5,455,096.01</b>	<b>\$1,118,961.55</b>	<b>\$10,993,911.91</b>

Otro costo para el Estado es la pérdida de las aportaciones a la seguridad social realizadas por los empleadores, destinadas a un fondo administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social; éstas son distintas a las cuotas para el retiro y la vivienda, que a su vez constituyen pérdidas individuales factorizadas en el apartado V.2.c. Las cotizaciones que en este caso deja de captar el Seguro Social eran destinadas a gastos médicos, invalidez, pérdida de vida y cesantía, y correspondían al 2.125 por ciento del salario (0.97 pesos diarios).<sup>136</sup> Multiplicarlas por el estimado de detenidos afiliados da un costo de más de 5 millones de pesos anuales, el cual fluctúa entre 1 y 11 millones de pesos, dependiendo del número de afiliados y el ingreso recibido.<sup>137</sup>

## 4. Costos para la familia del detenido

### a. Ayuda en la manutención del detenido

60

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Número de visitas</b> (mensual)	<b>4.57</b>	<b>3.17</b>	<b>5.97</b>
<b>Costo promedio de cada visita</b>	<b>\$95.00</b>	<b>\$95.00</b>	<b>\$110.00</b>
<b>Costo por detenido</b> (mensual)	<b>\$434.17</b>	<b>\$301.12</b>	<b>\$656.80</b>
<b>Costo por detenido</b> (diario)	<b>\$14.47</b>	<b>\$10.04</b>	<b>\$21.89</b>
<b>Costo a nivel nacional</b> (mensual)	<b>\$40,059,099.48</b>	<b>\$26,830,678.68</b>	<b>\$61,064,232.53</b>
<b>Costo por detenido</b> (durante detención)	<b>\$1,411.07</b>	<b>\$30.11</b>	<b>\$2,911.79</b>
<b>Costo a nivel nacional</b> (anual)	<b>\$480,709,193.74</b>	<b>\$321,968,144.11</b>	<b>\$732,770,790.31</b>

136 Se obtiene sumando 0.375 por ciento del salario diario por gastos médicos; por invalidez y vida, 0.625 por ciento; por cesantía, 1.125 por ciento.

137 Por otra parte, sería interesante tener en cuenta la cantidad de recursos tributarios que el Estado deja de recibir a causa de la privación de la libertad de los procesados. Por ejemplo, aparentemente pierde un monto importante de impuestos al consumo, pues la mayoría de los recursos de las personas de menores ingresos se gastan en bienes de consumo. Aunque al observar más de cerca, notamos que las personas de bajos recursos gastan la mayoría de sus ingresos en productos alimenticios y medicinas, y que la tasa del impuesto a las ventas para estos productos es de cero. No tenemos información acerca de la proporción de ingresos que los detenidos gastarían en productos gravados por la tasa ordinaria del 15 por ciento, debido a lo cual nos abstenemos de calcular dicho costo de oportunidad para el Estado. Una dificultad adicional es que el proceso de detención sin condena genera pagos, que a su vez pueden culminar en tributos; en términos fiscales, la detención preventiva podría generar beneficios y no costos; por ejemplo, el salario de los trabajadores de la prisión o los pagos por servicios que no se prestarían si no hubiera detención pueden a su turno ser gastados en bienes y servicios que están gravados por el impuesto a las ventas. El cálculo de un resultado fiscal neto sobrepasa los objetivos del presente estudio.



Las carencias del sistema carcelario para el mantenimiento de los reclusos generalmente son suplidas por sus familiares. La mala calidad de los alimentos<sup>138</sup> obliga a las familias a llevar comida o dinero para comprarla. Algo semejante ocurre con los artículos de aseo personal, ropa, zapatos, cobijas y medicinas.<sup>139</sup> Las visitas suelen llevar cigarrillos y dinero para gastos varios dentro de la prisión.<sup>140</sup>

Para llegar a este costo, primero estimamos el promedio de visitas a los reclusos, remitiéndonos a la encuesta realizada por Bergman (2006). Durante 2005, estos autores encuestaron<sup>141</sup> a la población carcelaria condenada en varios establecimientos penitenciarios del Distrito Federal y el Estado de México y una de sus preguntas fue acerca de la frecuencia en la que son visitados por sus familiares. Con base en dicha información se obtuvo un promedio

ponderado para cada uno de los estados, el cual resultó en un número de visitas de 3.16 para el Estado de México y 5.97 para el Distrito Federal.<sup>142</sup> Estos valores se toman como los límite inferior y superior, respectivamente, mientras que como promedio se asume la media entre ambos. Sin embargo, es previsible que los reclusos procesados reciban más visitantes que los sentenciados,<sup>143</sup> pues los primeros tienen familias más proactivas, por lo reciente de su detención y porque confían en su inocencia. Entonces nuestro supuesto subestima el número de visitas para los detenidos sin condena.<sup>144</sup>

En cuanto a los gastos de las familias de los detenidos se efectuaron tres sondeos informales entre visitantes del reclusorio preventivo de Guadalajara,<sup>145</sup> los cuales arrojan que, incluyendo traslado, alimentos, artículos para aseo personal, ropa, calzado, revistas, periódicos y dinero, entre

138 En la encuesta realizada por Bergman et al. (2003), de 1,615 reclusos del Distrito Federal y los estados de México y Morelos, el 53 por ciento consideró que los alimentos proporcionados en la prisión eran insuficientes; el 41 por ciento, que la comida era mala o muy mala, y el 29 por ciento se quejó de que el agua disponible para beber era insuficiente, pp. 56 y 57.

139 En esa misma encuesta el 99 por ciento de los internos señaló que artículos como jabón, papel higiénico y pasta dental no son proporcionados por la institución carcelaria, por lo que tienen que recibirlos de familiares o comprarlos a otros reclusos, p. 58. Adicionalmente, la institución proveyó de cobijas a sólo el 19 por ciento; 54 por ciento recibe de la administración penitenciaria un colchón; sólo el 5 por ciento ha recibido ropa y calzado, y el 13 por ciento ha recibido éstos de otros reclusos.

140 Podría sostenerse que las familias incurren en algunos de estos costos aún cuando el procesado no esté detenido, en el sentido de que el procesado no deja de comer, vestirse, fumar o realizar sus labores de aseo aún en libertad. Sin embargo, los costos del detenido que depende económicamente del hogar son marginales (dentro del mercado para todo el hogar), mientras que los costos de su detención son expresamente dirigidos a él. En el mercado de una familia entera, el hogar puede realizar economías de escala, mientras que en el exclusivo para el detenido, no. En términos generales, concuerda con la definición de costo asumida en el presente trabajo calificar como un costo el gasto de la familia en la manutención del detenido, pues no tendría que pagar por él si éste no estuviera preso.

141 La encuesta realizada en 2005 es un seguimiento de la llevada cabo en 2003.

142 Una cantidad significativa de reclusos no recibe o recibe pocas visitas. Entrevistados, los directivos del reclusorio preventivo de Guadalajara calcularon que el 5 por ciento de los reclusos no recibe visitas y que un 15 por ciento recibe una o dos al trimestre. Igualmente, Bergman et al. (2006) encuentran que el porcentaje de reos que afirman nunca recibir visitas es del 10.5 por ciento en Distrito Federal y 8.8 por ciento en el Estado de México. Estas cifras no se toman en cuenta para el cálculo del número de visitas mensuales, pues dentro de las preguntas realizadas por Bergman y para las cuales se hicieron promedios ponderados, se encuentra incluida la posibilidad de que los prisioneros respondan que no reciben visitas. Por otra parte, es interesante que según algunos autores, las mujeres en reclusión sean más frecuentemente abandonadas por sus familiares, principalmente sus parejas. Ver Azaola y Yacamán (1996) y Galvan et al., 2006, p. 72.

143 Bergman et al. (2003) señala que entre los reclusos sentenciados incluidos en la encuesta, el 9 por ciento en el Distrito Federal; el 6 por ciento en el Estado de México, y el 15 por ciento en Morelos señalaron no recibir visitas; en tanto, el 11, el 14 y el 20 por ciento, respectivamente, refirieron que les visitan una vez al mes.

144 Dado que estas encuestas son realizadas en dos entidades en particular, el número de visitas en otras regiones del país pueden diferir considerablemente; por ejemplo, un lugar en donde es más fácil transportarse o los presos están más cerca de sus familiares debería registrar mayor número de vivistas promedio a sus presos.

145 Desde luego, estos sondeos no son representativos de las familias de todos los detenidos en el país, pero la falta de datos nos lleva a concluir que puede ser útil tomar supuestos aproximados.



otros, las familias gastan entre 80 y 110 pesos por visita. Además de tomar un promedio de 95 pesos por visita, supondremos que el rango se encuentra entre estos dos montos.<sup>146</sup>

De acuerdo con tales supuestos, las familias gastan entre 10 y 22 pesos diarios en el recluso; esto es, alrededor de 1,411 pesos por el tiempo de detención. La multiplicación por el total de detenidos resulta en un costo anual de 322 a 732 millones de pesos, dependiendo del número de visitas al mes, el gasto por detenido por visita y el número de detenidos.

### b. Tiempo perdido a causa de las visitas

una pérdida de tres horas de una persona adulta. Esto es, sin duda, menor al tiempo real, pues algunas visitas pueden ser de varias personas y el tiempo total del transporte, ingreso y egreso del penal, y visita efectiva, probablemente supere ese tiempo.<sup>148</sup> Sin embargo, la falta de datos nos obliga a una aproximación conservadora.

El costo del tiempo por cada visita oscilaría entre 2 y 22 pesos. Calculando el número de visitas por detenido considerado en el apartado anterior, las familias gastarían entre 2 y 900 pesos durante una detención promedio. Así, para la población detenida sin condena el costo de las visitas estaría entre 12 y 228 millones de pesos anuales.

62

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Número de visitantes adultos</b> (mensual)	4.57	3.17	5.97
<b>Número de horas perdidas por visita</b>	3.00		
<b>Salario mínimo</b> (por hora)	\$5.73	\$1.22	\$11.45
<b>Costo por visita</b>	\$17.18	\$3.65	\$34.36
<b>Costo por detenido</b> (mensual)	\$78.51	\$11.57	\$205.14
<b>Costo por detenido</b> (diario)	\$2.62	\$0.39	\$6.84
<b>Costo a nivel nacional</b> (mensual)	\$7,243,844.79	\$1,030,509.88	\$19,072,857.90
<b>Costo por detenido</b> (durante detención)	\$255.16	\$1.16	\$909.47
<b>Costo a nivel nacional</b> (anual)	\$86,926,137.49	\$12,366,118.59	\$228,874,294.80

Los familiares que visitan a los prisioneros incurren en un costo de oportunidad por el tiempo dedicado a visitar a sus allegados y podrían destinar a otras actividades productivas o al ocio. Para calcular estos costos partimos de varios supuestos. Asumimos que cada hora perdida tiene un costo proporcional al salario mínimo mexicano para los estratos bajos<sup>147</sup> y que cada visita equivale a

equivale a una hora de su tiempo laboral, aunque ésta se dedique al ocio. Idealmente, el trabajador reparte su tiempo de acuerdo con los retornos relativos de trabajar y descansar. El ingreso laboral es desde esta perspectiva el punto en el cual el empleado prefiere trabajar durante la jornada laboral, lo que quiere decir que es equivale a un beneficio superior que descansar. Pero en realidad la hora de tiempo podría valer más o menos que la hora de trabajo. Por ejemplo, algunos trabajadores pueden considerar que una hora de su tiempo libre es más valiosa que su pago laboral. Por el contrario, es posible pensar en familiares que no son económicamente activos y no desempeñan una actividad que genera valor económico, por lo que una hora de su tiempo vale menos que el salario mínimo. En el mismo sentido, podría ser que las horas descontadas sean de "sueño", por lo que no necesariamente deba aplicarse la valoración del sueldo mínimo. Por otra parte, sería interesante evaluar el número de horas dedicadas a la visita del detenido, que de todas formas serían destinadas a dicha persona como un familiar cualquiera.

146 Los gastos por visita pueden estar inflados, ya que los entrevistados tenderían a exagerar sus gastos.

147 En este caso, el salario no nos ayudan a calcular el ingreso de la persona, sino el valor de su tiempo. Estimamos que cada hora del tiempo de un familiar

148 Efectivamente, Bergman et al. (2006) reportan de sus encuestas a



### c. Pago de abogados privados

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Diferencias en costo de abogado si hay detenido</b> (para todo el proceso)	<b>\$10,150.00</b>	<b>\$2,900.00</b>	<b>\$29,000.00</b>
<b>Porcentaje de detenidos que contrata abogados particulares</b>	<b>40.00%</b>		
<b>Número de detenidos que contrata abogados particulares</b>	<b>36,906.00</b>	<b>35,641.60</b>	<b>37,189.20</b>
<b>Número de casos manejados por abogados particulares</b> (anual)	<b>130,466.73</b>	<b>124,532.64</b>	<b>133,427.53</b>
<b>Costos a nivel nacional</b> (anual)	<b>\$1,324,237,322.03</b>	<b>\$361,144,662.39</b>	<b>\$3,869,398,317.95</b>

Este estudio asume que los gastos en abogados privados (excluyendo, por tanto, a los de oficio y los proporcionados por centros educativos) son pagados por la familia del detenido. Dado que esto no es siempre así, el presente costo podría también ser clasificado como un desembolso de los detenidos. Idealmente, se contaría con datos que permitieran desagregar la fuente de estos recursos de acuerdo al sujeto pasivo.

Es difícil estimar los costos de defensa privada, pues los servicios profesionales no están regulados. Ahora bien, se sabe que la atención de un caso con detenido es más onerosa, pues implica gestionar y realizar visitas al reclusorio para que el abogado se entreviste con el cliente, asistir a mayor cantidad de audiencias y trasladarse más frecuentemente. Este costo depende también de la capacidad de pago de los clientes y la gravedad de los hechos. Entrevistas a abogados y usuarios permiten estimar que el costo de defensa durante todo el proceso oscila entre 10 mil y 100 mil pesos.<sup>149</sup>

prisioneros condenados en Distrito Federal y el Estado de México que el 54.5 por ciento de los familiares hacen un trayecto de una a dos horas para visitar a sus familiares presos, y el 36.5 por ciento viaja más de tres horas.

149 Sólo por examinar el expediente sin tomar el caso, algunos cobran 10 mil pesos. La defensa en un caso de robo simple cuesta 10 o 15 mil pesos; si defienden a la víctima y deben "gestionar" la orden de aprehensión, unos 10 mil pesos; si está en controversia un bien inmueble cobran por todo el caso el 20 por ciento del valor del mismo; si el robo es calificado (la mayoría de los casos de la muestra) cobran 25 mil pesos. También piden gastos de copias certificadas y dádivas para funcionarios. Si el caso es complejo (homicidio, por ejemplo) llegan a cobrar hasta 100 mil pesos. Si tramitan un amparo, por lo menos fijan en 10 o 15 mil pesos su interposición.

Adicionalmente, de acuerdo con las cifras para abogados públicos, se asume que la diferencia porcentual entre el costo de un proceso promedio y uno en donde el inculpado está detenido es de 29 por ciento superior para este último; es decir, entre 2,900 y 29,000 pesos. Estos, entonces, los hemos tomado como límites inferior y superior, mientras que el valor promedio es de 35,000 pesos por proceso, es decir 10,150 pesos más tratándose de por la detención preventiva del inculpado.<sup>150</sup> Éste se toma como el promedio del costo del abogado privado por proceso.<sup>151</sup>

Como se menciona en el apartado V.2.b.iii acerca de los costos de la defensa pública, alrededor del 40 por ciento de los reclusos tiene un defensor privado. Al multiplicarlos por el número anual de procesos penales, tenemos que en total las familias de los detenidos gastan más de 1,300 millones de pesos anuales en este rubro.

150 Obviamente, 35 mil pesos no es la mitad entre 10 mil y 100 mil pesos. Sin embargo, de acuerdo con los abogados consultados, los procesos de 100 mil pesos son excepcionales, pues corresponden a casos minoritarios, como el homicidio o el secuestro.

151 Se constata que, según nuestros supuestos, el abogado privado tiene un costo 15 veces superior al del defensor público, lo cual puede explicarse por varias razones: en primer lugar, el costo medido para las familias es el precio del servicio del abogado particular, mientras que el costo medido para el Estado corresponde al gasto de funcionamiento del abogado público. Además, el abogado público trabaja con economías de escala al manejar un número alto de procesos (muchas veces en el mismo juzgado). El privado no cuenta con estas formas de optimizar el gasto. Por último, es probable que el abogado privado dedique mayor cantidad de tiempo a cada caso y que cada hora de su trabajo sea, en promedio, más costosa que la del abogado de oficio.



## d. Pagos extralegales

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Costos de pagos extra-legales por visita</b>	<b>\$3.00</b>		
<b>Costo por detenido de pagos extra-legales</b> (por mes de detención)	<b>\$13.71</b>	<b>\$9.51</b>	<b>\$17.91</b>
<b>Costo a nivel nacional</b> (mensual)	<b>\$1,265,024.19</b>	<b>\$847,284.59</b>	<b>\$1,665,388.16</b>
<b>Costo individual</b> (durante detención)	<b>\$44.56</b>	<b>\$0.95</b>	<b>\$79.41</b>
<b>Costo a nivel nacional</b> (anual)	<b>\$15,180,290.33</b>	<b>\$10,167,415.08</b>	<b>\$19,984,657.92</b>

Los familiares también deben desembolsar pagos indebidos en el reclusorio. Se les cobra por ingresar, enviar un estafeta —recluso que se alquila como mensajero— a localizar a sus familiares, introducir alimentos, artículos de higiene personal, materias primas para la elaboración de productos y artesanías, y hasta por acceder a la visita íntima. En la encuesta de Bergman *et al.* (2003) se señala que el “35 por ciento de los internos refirieron que su familia tiene que pagar para mandarlos llamar cuando los visita; 29 por ciento para que le permitan llevarle alimentos; y 33 por ciento para poderle hacer llegar otros objetos. El 14 por ciento dijo que ha tenido que pagar para poder recibir visita conyugal”.<sup>152</sup>

Con fundamento en varios trabajos periodísticos, puede concluirse que se pagan alrededor de 3 pesos por visitante,<sup>153</sup> los cuales multiplicados por el número de visitas mensuales arrojan

que la familia de cada detenido paga alrededor de 44 pesos durante el periodo de detención. El costo agregado se sitúa entre 10 y 20 millones de pesos anuales para toda la población detenida sin condena.<sup>154</sup>

Los cálculos anteriores no incluyen el costo de los familiares resultante del sufrimiento por el alejamiento del ser querido y la privación de su libertad. Los recursos y el trabajo que implican estimar dichos costos sobrepasan las posibilidades del presente estudio.<sup>155</sup>

64

152 Bergman *et al.* (2003), p. 56.

153 A la corrupción y los cobros indebidos se hace referencia en diversos estudios, como CNDH (2004). Existe también mucha información de investigación periodística que ilustra y aporta detalles de los montos de los pagos, así como de las redes de corrupción. Por ejemplo, los noticieros de Televisa presentaron durante septiembre de 2006 reportajes sobre corrupción y pagos indebidos en las cárceles del Distrito Federal. Aquí se refiere el número de visitantes. Obsérvese que la nota refiere el promedio de quienes ingresan los días de visita, pues se estima que los domingos ingresan a los reclusorios capitalinos 60 mil visitantes. Asimismo, puede consultarse, por citar sólo algunos reportajes, Cruz Flores, Alejandro, “Corrupción, forma de gobernabilidad en los reclusorios capitalinos: CDHDF: las duras normas de ingreso de

visitantes se tornan laxas”, *La Jornada*, México, DF, 6 de octubre 2006; García, Emigdio, “Es la sobrepoblación reto a vencer en 2006”, en *Mural*, Guadalajara, 7 de noviembre 2006; Gómez, Leslie, “Violan prisiones garantías de reos”, en *Mural*, Guadalajara, 21 de diciembre 2006.

154 La presente estimación asume que el valor de los pagos extralegales no incluye los destinados a actividades ilícitas en prisión.

155 Para estimar el costo económico de este tipo de variables algunos autores realizan encuestas acerca de la cantidad de dinero que las personas están dispuestas a pagar si no tuvieran que soportar el sufrimiento correspondiente. Por ejemplo, Villorio y Teruel (*op. cit.*) hacen una aproximación pecuniaria del sufrimiento de las víctimas del crimen basados en la metodología desarrollada, entre otros, por Cohen, Rust, Steen y Tidd (2004).



## 5. Costos para la comunidad

### a. Defensa y asistencia social

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Representación legal por parte de universidades</b>			
Costo de representación legal por detenido (diario)	\$0.43		
Porcentaje de detenidos representados por universidades	10.00%		
Número de detenidos representados por universidades	9,226.50	8,910.40	9,297.30
Costo individual (durante el proceso penal)	\$44.40	\$41.93	\$46.87
Costo a nivel nacional (diario)	\$3,967.40	\$3,831.47	\$3,997.84
Costo a nivel nacional (anual)	\$1,448,099.40	\$1,398,487.28	\$1,459,211.24
<b>Asistencia social a detenidos</b>			
Costo de asistencia por detenido (diario)	\$1.45		
Costo de asistencia por detenido (durante el proceso)	\$149.71	\$141.38	\$158.05
Costo a nivel nacional (diario)	\$133,784.25	\$129,200.80	\$134,810.85
Costo a nivel nacional (anual)	\$48,831,251.25	\$47,158,292.00	\$49,205,960.25
<b>Asistencia social a familiares de detenidos</b>			
Costo de asistencia por detenidos (diario)	\$0.65		
Costo a nivel nacional (diario)	\$59,972.25	\$57,917.60	\$60,432.45
Costo a nivel nacional (anual)	\$21,889,871.25	\$21,139,924.00	\$22,057,844.25
<b>Total de costos de servicios sociales</b>			
Costo por detenido (diario)	\$2.53		
Costo a nivel nacional (diario)	\$197,723.90	\$190,949.87	\$199,241.14
Costo a nivel nacional (anual)	\$72,169,221.68	\$69,696,703.28	\$72,723,015.74

65

Universidades y organizaciones de la sociedad civil dedican recursos a la defensa de procesados, así como al apoyo de reclusos, facilitando alimentos, ropa, artículos de aseo personal, actividades de recreación o artísticas, y atención médica, dental o psicológica. También brindan asistencia a las familias de los reclusos en actividades de recreación, capacitación laboral, apoyo médico y psicológico, y becas para menores.<sup>156</sup>

Para la estimación del primero de estos servicios se acudió a información del Departamento de Servicio Social de la Universidad de Guadalajara, a partir de la cual se calculó que los servicios de asesoría legal costaban 0.43 pesos diarios por detenido sin condena.<sup>157</sup> Asumiendo que un 10 por ciento de los detenidos utiliza este servicio,<sup>158</sup> las universidades gastan alrededor de un millón y medio de pesos anuales en la defensa de inculpados.

156 No se toma en cuenta que las actividades de beneficencia social producen una serie de beneficios, como la de los estudiantes que ayudan en la defensa de los detenidos.

157 Gran parte de la aportación de la Universidad es en el servicio social gratuito de sus estudiantes y egresados. Los costos reflejan sólo ayuda para transporte, salario de empleados y papelería.

158 Ver apartado V.2.b.iii.



En cuanto a los servicios de asistencia social, es difícil hacer una cuantificación exhaustiva de los recursos que dichas organizaciones canalizan a esas labores. Un análisis de las principales organizaciones religiosas y civiles que brindan este tipo de apoyo en Jalisco permite concluir que dedican un promedio diario de 1.45 pesos por recluso y de 0.63 por familia.<sup>159</sup> Suponiendo que todos los detenidos sin condena reciben cierto tipo de asistencia, la suma de las ayudas de la comunidad a los reclusos y sus familias es de alrededor de 72 millones de pesos anuales.

### b. Pérdida de productividad

	Supuesto Medio	Mínimo	Máximo
<b>Productividad de trabajador promedio (anual)</b>			<b>\$29,740.00</b>
<b>Productividad por detenido (diaria)</b>	<b>\$45.81</b>	<b>\$45.81</b>	<b>\$81.48</b>
<b>Número de detenidos ocupados</b>	<b>79,625</b>	<b>76,897</b>	<b>80,236</b>
<b>Pérdida de productividad individual (durante detención)</b>	<b>\$4,729.88</b>	<b>\$4,466.48</b>	<b>\$8,881.26</b>
<b>Costo a nivel nacional (anual)</b>	<b>\$1,331,376,656.45</b>	<b>\$1,285,763,676.33</b>	<b>\$2,386,209,688.26</b>

66

Un último costo social del encarcelamiento preventivo es la pérdida de la productividad que hubiese generado el detenido en sus actividades laborales habituales. Para esta variable tampoco se dispone de información particularizada en los reclusos bajo proceso. Según el Instituto Nacional de Estadística Geografía, la productividad promedio de la población ocupada a pesos corrientes fue de 29,740 pesos en

2004;<sup>160</sup> esto es, 81.48 pesos diarios, que multiplicados por los reclusos económicamente ocupados antes de la privación de la libertad sumarían una pérdida superior a 2 mil millones de pesos anuales.

Es probable, sin embargo, que la productividad de los detenidos sea menor a la del promedio nacional, por lo cual el dato de productividad promedio nacional se toma como el supuesto máximo de nuestro cálculo. Como límite inferior tomamos el salario mínimo diario utilizado en otras secciones de este trabajo; esta cifra es conservadora, pues asumimos que los empleadores no están dispuestos a pagar una compensación laboral que

no sea igual o inferior al valor del trabajo a realizar.<sup>161</sup> Dada la falta de datos, también tomamos esta cifra como la productividad perdida promedio.

Al multiplicar el salario mínimo por el número de reos ocupados antes de su detención (ver apartado 1.a), tenemos que la comunidad paga un costo equivalente al de los detenidos que dejan de recibir una compensación laboral (45.81 x 79,625). El límite inferior resulta de la multipli-

159 Estimación a partir del presupuesto dedicado por las organizaciones de la Arquidiócesis de Guadalajara Caritas y el Divino Preso a este tipo de labores (entretenimiento, peluquería, atención médica, cobertores en época de frío...), más donativos en dinero y en especie que reciben para estas actividades (unos 3.5 millones de pesos al año). Tal presupuesto se divide entre los beneficiarios (detenidos y sus familias). De acuerdo con autoridades de los reclusorios y trabajadores sociales, entre el 40 y el 50 por ciento de las actividades que se realizan en las prisiones de Jalisco son patrocinadas por aquellas agrupaciones, mientras que otras las financian empresas, asociaciones civiles u

organizaciones religiosas. De cualquier modo, entre 7 y 8.75 millones de pesos se destinan anualmente a estas actividades, en beneficio de 14 mil presos, 57 por ciento de ellos en prisión preventiva.

160 INEGI, Cuentas Nacionales para 2004.

161 Esta técnica es aplicada por Anderson (1999), quien calcula el costo de oportunidad de los días no trabajados por criminales en los Estados Unidos de América, estimando la media del salario para hombres mayores de 16 años, p. 14. Ver también Cohen, Millar y Rossman (1994).



cación del salario mínimo por el supuesto inferior de detenidos empleados (45.81 x 76,897). El límite superior del costo de productividad proviene de la multiplicación de la productividad anual calculada por el INEGI y el supuesto superior de detenidos empleados (81.84 x 80,236). Así, los límites inferior y superior varían entre 1,200 y 2,300 millones de pesos anuales, según el valor de la productividad y el número de trabajadores ocupados.

## 6. El costo social total de la prisión preventiva

Para estimar el costo total de la prisión preventiva en México se suman los montos establecidos para los presos, sus familias, el Estado y la comunidad, y a esa cantidad se le restan tres rubros que, a pesar de que constituyen costos para un grupo específico, es incorrecto contarlos como costos sociales de la prisión preventiva. Se descuentan i) el costo de la productividad económica de la que la comunidad deja de beneficiarse por el hecho de que trabajadores se encuentren detenidos (apartado V.5.b), pues se duplica con el ingreso que los procesados empleados dejan de recibir a causa de su detención (apartado V.2.a),<sup>162</sup> y ii) dos tipos de transferencias que, aunque constituyen un costo para grupos particulares, liberan dinero que puede ser gastado autónomamente por otros grupos; por una parte, las contribuciones que la nación y los empleadores hacen a los fondos de pensión de los trabajadores afiliados (apartado V.2.c), son una transferencia del Estado o de los empleadores a los detenidos. El hecho de que estas contribuciones no se paguen porque un trabajador esté detenido equivale estricta-

mente a un beneficio para las arcas públicas o las empresas. Lo mismo sucede con las contribuciones que los empleadores hacen a los fondos públicos de seguridad social (apartado V.3.d). El que haya detenidos equivale a un beneficio económico inmediato para un grupo concreto: los empleadores. Por ende, no es razonable agregarlo al costo social total.

En cambio, no se descuentan algunos rubros que equivalen a transferencias de un grupo a otro. En primer lugar, las ayudas de organizaciones sociales y universidades (apartado 5.a) son transferencias de la comunidad hacia los detenidos y sus familias. Como se explicó en las anotaciones metodológicas, este tipo de transferencias se consideran un costo porque en caso de que una persona no hubiera sido detenida las organizaciones privadas contarían con dinero adicional para beneficiar a la comunidad de la forma que mejor consideraran. En segundo lugar, se mantiene la provisión del servicio de salud del Estado a los dependientes de los detenidos afiliados a la seguridad social (apartado 3.c). Este rubro corresponde a una transferencia del Estado a las familias de los detenidos. De no darse la prisión preventiva, el Estado tiene la libertad de gastar dichos recursos en otros programas o proyectos.

Los rubros que se descuentan del total del costo social se diferencian de los que no se descuentan por la siguiente razón: primero, para los casos de los costos que se descuentan, la detención constituye estrictamente un beneficio, pues permite que un grupo de personas gaste más de lo que tiene en los asuntos que dicho grupo escoja. Para estos rubros, la prisión preventiva paradójicamente aumenta la libertad de gasto. Segundo, en el caso de los costos que no se descuentan, la detención obliga a un gasto de dinero en un bien o servicio específico. Por ende, disminuye la libertad de gasto en la sociedad y ha de ser contado como costo aunque equivalga a una transferencia entre personas.

162 Se restan los ingresos laborales y no la productividad, pues asumimos que la productividad debe ser mayor que los ingresos laborales. Como se explicó, suponemos que los empleadores sólo están dispuestos a pagar igual o menos que la productividad del trabajador.





## VI. Hacia un análisis costo-beneficio de la prisión preventiva

Los 9,750 millones de pesos anuales que, según hemos señalado en el apartado II, cuesta la prisión preventiva en México equivalen a 91,000 veces el ingreso de una familia promedio mexicana o al 62 por ciento del presupuesto federal en seguridad pública. Dejando de lado las preguntas de tipo normativo, cabe cuestionarse si tales recursos están bien invertidos y si una parte de ellos podría destinarse a rubros que rindieran mejores beneficios.

Para responder a profundidad no basta la evaluación de costos realizada. Como se anotó antes, la evaluación social de la actual política de prisión preventiva exige un análisis más completo que incluya el estudio de su eficacia, así como una comparación con los costos y beneficios de políticas alternativas. Si bien el presente trabajo no ofrece un cálculo sistemático de estas últimas,<sup>163</sup> expondremos cierta información útil para despejar aquellas interrogantes. Se trata de poner en contexto la magnitud de los costos ya precisados, y a la vez, enriquecer el debate acerca de la conveniencia de la medida según se aplica en México.

163 Según McDougall et al. (2003) es posible identificar varios niveles de análisis costo-beneficio de acuerdo con su validez para la evaluación de políticas de lucha contra el crimen, entre los que se cuentan el estudio de i) los costos, ii) la efectividad, iii) los beneficios parciales, y iv) los beneficios totales de la política, así como v) uno comparativo respecto del costo-beneficio de políticas alternas. El presente estudio se limita al nivel 1 de esta escala. El análisis en las líneas siguientes pueden ubicarse en el nivel 2, dado que se sugiere que la detención preventiva no es efectiva como política de lucha contra el delito. Un análisis completo de la política tendría que incluir información acerca de los demás niveles.

### 1. ¿Beneficios de la prisión preventiva?

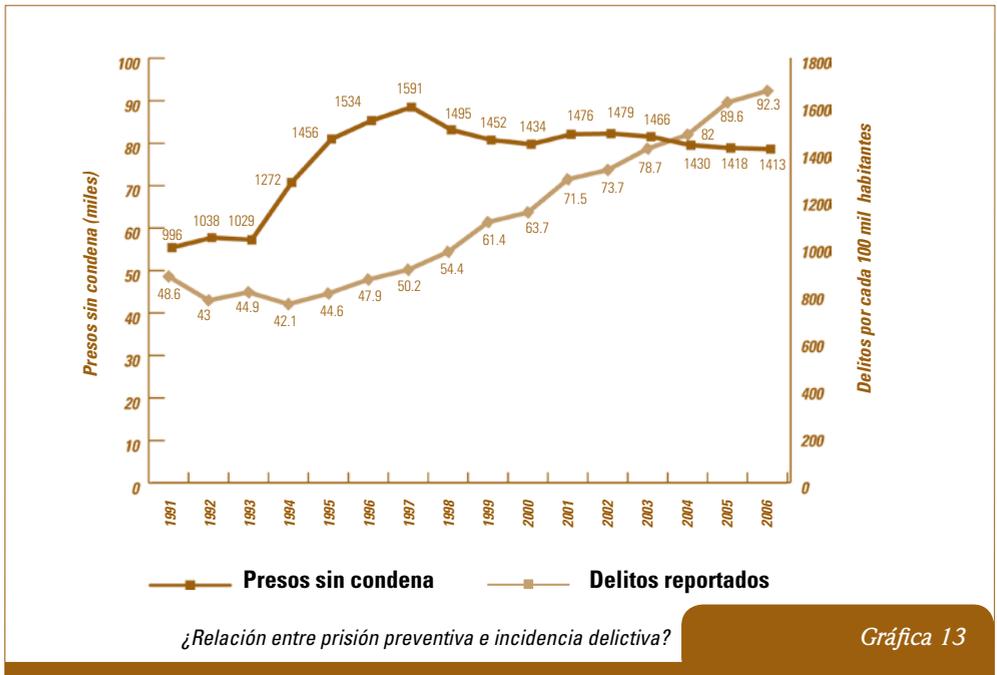
No es fácil encontrar un fundamento razonable acerca de los beneficios de la política actual de prisión sin condena. Como observamos en el apartado IV, el sistema penal se ocupa desproporcionadamente de delincuentes de baja intensidad, mientras que no hay recursos para combatir el crimen de mayor impacto. A una proporción importante de los detenidos sin condena se les impone una pena menor a cuatro años de prisión, de modo que buena parte de los recursos para la prisión preventiva son destinados a detener personas que, en sentido estricto, no representan gran peligro para la sociedad, en comparación con delincuentes de mayor impacto social (homicidas y secuestradores, por ejemplo). Asimismo, en caso de ser responsables, dichos detenidos son fácilmente reemplazables en el mercado de delincuentes, entre otras razones porque el robo simple requiere de habilidades fácilmente adquiribles.

En el mismo sentido, no se advierte una correlación entre la cantidad de personas en prisión preventiva y los niveles de criminalidad. En la *Gráfica 13* se observa que, a pesar de que la población carcelaria sin condena se ha duplicado en unos cuantos años, la incidencia delictiva se ha mantenido prácticamente igual. Entre 1994 y 1998 la tasa de delitos reportados sufrió un aumento vertiginoso de 1,292 a 1,595 por cada 100 mil habitantes,<sup>164</sup> mientras que el número

164 Considérese que los niveles de delitos reportados son, en general, inferiores a los reales. Existen delitos particularmente poco denunciados, como los sexuales o la violencia familiar. Según algunos autores, las tasas de victimización tienden a ser hasta tres veces



de presos sin condena registró una tendencia estable y moderada al alza. De la misma forma, entre 1997 y 2000 la tasa de criminalidad disminuyó ligeramente a 1,434, sin que la tendencia de prisión preventiva mostrara cambios importantes. Esto sugiere que dentro de los factores que influyen en el nivel de criminalidad posiblemente no esté incluido el nivel de aplicación de la prisión preventiva.<sup>165</sup> También puede concluirse que el nivel de detenidos sin condena no parece ser una respuesta a los niveles de criminalidad en una sociedad. Así, podría rebatirse el argumento según el cual una mayor aplicación de la prisión preventiva responde a la presión política generada por un aumento en los niveles de inseguridad.



Fuente: Elaborada con información de las procuradurías locales en los anuarios estatales del INEGI y de la Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia

superiores a los niveles de denuncias. Ver Richards (2006) p. 12, quien a su vez cita a Freeman, R.B (1999), "The Economics of Crime", en O. Ashenfelter y D. Card (editores), "Handbook of Labor Economics", p. 3534. En México, el registro puede ser aún más bajo. Según la Encuesta Nacional sobre Inseguridad para 2005 desarrollada por el ICESI, las procuradurías generales registran sólo uno de cada ocho crímenes cometidos, en tanto que sólo el 23 por ciento de las víctimas acudió al Ministerio Público a denunciar el delito.

165 Estrictamente, es posible argumentar que el aumento de detenidos sin condena ha impedido que las tasas de criminalidad aumenten en mayor medida. Para identificar de manera rigurosa la relación causal (o no) entre las dos variables es necesario un ejercicio estadístico en el que se intente i) aislar el efecto de otros factores en nuestras variables y ii) identificar la dirección causal de una variable sobre la otra.

¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México \_\_\_\_\_



Lo anterior invita a pensar que la aplicación generalizada de la prisión preventiva está justificada a partir de lógicas distintas al interés público. Entre las razones por las cuales se mantiene la tendencia de encerrar a procesados poco peligrosos pueden identificarse:

- i) motivaciones de cultura jurídica por las cuales existe un marco institucional y legal formalista y desproporcionadamente severo;
- ii) razones de tipo político, que llevan a que los legisladores consideren costoso ser percibidos como laxos ante el crimen;
- iii) causas de tipo institucional que producen incentivos para que la fuerza pública, el Ministerio Público y los jueces penales deban ser excesivamente estrictos, y
- iv) causas de tipo operativo según las cuales existe una saturación del sistema penal, lo que deriva en la prolongada duración de los procesos y la ausencia del juez en las audiencias. En este contexto, parece que el uso intensivo del sistema penal preventivo aún para los delitos más insignificantes es más una reacción a nuestros temores instintivos, que un producto de nuestro buen juicio.

## 2. Políticas de reducción de la prisión preventiva

La sección final de este documento hace una primera contribución al debate sobre qué hacer con la prisión preventiva. Presentamos acciones que permitirían disminuir el fenómeno de la prisión preventiva a niveles razonables, describimos los costos que habrían de considerarse al analizar dichas alternativas y comparamos el costo aproximado de algunos de estos instrumentos, con la intención de dar una idea de los proyectos que pueden conducir a una disminución de la prisión preventiva y el consecuente ahorro.

### a. Salidas alternas a los procedimientos penales

Se trata de instrumentos procesales establecidos por la ley, que dan lugar a formas de resolución de conflictos distintos al proceso judicial ordinario, entre las que se incluyen la conciliación, los acuerdos reparatorios, los juicios abreviados y la suspensión del proceso a prueba. Tales medidas impactarían indirecta y directamente en la prisión preventiva. De manera indirecta, descongestionarían el sistema, permitiendo que los casos penales recibieran una mejor atención, y darían alternativas a las autoridades sobre el cauce de los asuntos, en contrapartida del incentivo dominante de consignar y encarcelar a los inculpados. De forma directa, permitirían que muchos casos fueran desahogados sin llegar al proceso ordinario, con lo que se reducirían los asuntos de prisión preventiva.

Este tipo de medidas implican un ahorro considerable. Por ejemplo, en Chile la suspensión condicional del procedimiento produjo el ahorro de 242 millones de dólares al sistema penal:<sup>166</sup> 55 millones de dólares por la reducción del número de días en prisión preventiva, 66 millones por la reducción en los gastos de custodia en los reclusorios y 121 millones por un menor gasto en el sistema judicial (descongestión) a causa de la suspensión del procedimiento.<sup>167</sup>

166 Tomado de Valdivieso et al. (1997), p. 125. Otras medidas implementadas en Chile incluyen la disminución de un día de prisión de los detenidos, la creación de dos medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva y el establecimiento de un límite de tiempo máximo de prisión preventiva. Así se ahorraron, respectivamente, 800 mil, 2 millones 600 mil, y 4 millones y medio de dólares.

167 Ídem.



## b. Revisión del marco institucional de la prisión preventiva

Es necesario también construir garantías legales efectivas para la satisfacción de los derechos a la libertad y al debido proceso, por lo cual se requiere introducir una serie de medidas constitucionales y legislativas que limiten la aplicación de la prisión preventiva.

Una primera medida puede ser el establecimiento de límites más estrictos. Por ejemplo, que el procesado por un delito imprudencial o no violento, sin antecedentes penales, no pueda ser sometido a prisión preventiva. Con una reforma así Chile logró reducir la prisión preventiva en una proporción equivalente al 20 por ciento de los procesados.<sup>168</sup> Otro límite es reducir el término máximo de duración de la pena sin condena. Mientras que en México el tiempo máximo es la pena más alta contemplada para el delito correspondiente,<sup>169</sup> otros países optan por el mínimo legal de la pena, o bien por un término fijo que no puede excederse en ningún caso.<sup>170</sup> Esto garantizaría el derecho a un plazo razonable para ser juzgado, así como a la proporcionalidad de la medida cautelar respecto de la sanción que pudiera imponerse.

En segundo lugar, puede otorgarse más poder de decisión al juez penal. Como se ha mencionado, el actual marco institucional mexicano establece la prisión preventiva como una presunción legal para los delitos contemplados en los extensos catálogos de delitos graves. Se observa, por ejemplo, que para la muestra que levantamos en Jalisco todas las detenciones sin condena resultaron de la

decisión del legislador. Sin embargo, deberían ser los jueces quienes en los casos concretos evalúen la evidencia sobre los riesgos de fuga fundados y el peligro para la víctima y la investigación.<sup>171</sup> El grado de configuración del juez se ampliaría si la normatividad penal dejara atrás la clasificación entre delitos graves y no graves, o si se excluyera del listado de delitos graves aquellos tipos que no se consideran de alto impacto social. También debería contemplarse la posibilidad de solicitar la revisión de la medida cautelar cuando se considere que las condiciones que fundaron su imposición se modificaron.

En tercer lugar, pueden establecerse medidas cautelares distintas, como la libertad sin caución o bajo la supervisión de alguna persona, o la instauración de restricciones al inculcado liberado, entre ellas no practicar una cierta profesión, no abandonar determinada región o no acercarse a determinadas áreas o personas.<sup>172</sup>

168 Valdivieso et al., 1997, p. 15.

169 Artículo 20 constitucional, fracción X, 2° párrafo.

170 Entre otras reformas a su sistema penal, Chile impuso un límite temporal a la prisión preventiva, cuando “la duración de la prisión preventiva hubiere alcanzado la mitad de la pena privativa de libertad que se pudiese esperar en el evento de dictarse sentencia condenatoria” (Artículo 152 del Código Procesal Penal Chileno).

171 La adopción de esta medida debe ser precedida por esfuerzos de sensibilización social, así como por transformaciones orgánicas y procesales en el ámbito judicial que den independencia al juez y transparencia al proceso. Si se transfieren estas funciones a un poder judicial débil, aislado y amedrentado como el que actualmente se tiene en México, podrían tenerse resultados contraproducentes, como el que ilustra el caso ruso. En Rusia, la disminución de los supuestos de delitos inexcusables logró una significativa reducción de la prisión preventiva. Sin embargo, en 2002 se buscó dar un paso adicional transfiriéndose a los jueces las atribuciones de evaluar los riesgos procesales en cada caso. Imbuidos en una alarma social por el crimen, los jueces protagonizaron un incremento alarmante en el número de casos en los que se impuso la prisión preventiva. Agradezco a Todd Foglesong, del Vera Institute of Justice, que me compartió esta experiencia y me brindó evidencia empírica del caso ruso y otros análisis comparados. También a Open Society Justice Initiative, que hizo posible que Todd enriqueciera este proyecto con sus comentarios y experiencia.

172 Estas medidas cautelares requieren de seguimiento, de modo que no son apropiadas para personas acusadas por primera vez o consideradas de muy bajo riesgo, por las mismas razones económicas por las que no conviene invertir en la detención preventiva de acusados dentro de tales grupos.



### c. Los servicios necesarios para una libertad provisional responsable

Los cambios institucionales mencionados imponen desarrollar una infraestructura que permita la implementación de una nueva manera de impartir justicia. En México hay ya instituciones públicas de asistencia social, así como organizaciones de beneficencia privada que han demostrado que con niveles de costos manejables es posible ampliar la garantía de libertad durante el proceso sin riesgo para la sociedad.<sup>173</sup> A continuación se resumen los servicios que podrían requerirse.

#### 1. Servicios de asistencia a la libertad provisional y otras medidas cautelares.

Incluye la presentación de evidencia para determinar la posibilidad de que el procesado pretenda evadirse (si tiene arraigo, familia, empleo...) o si representa un peligro para la víctima o la sociedad. Actualmente, la falta de infraestructura hace que los jueces no puedan verificar esta información, por lo que toman decisiones a ciegas.

#### 2. Servicios de supervisión de las medidas cautelares.

Estos permiten monitorear y evaluar el cumplimiento de las condiciones de libertad provisional, de lo cual se informa al juez periódicamente. Pueden prestarlos instancias oficiales o bien, como en Nuevo León, una asociación de beneficencia

privada u otra organización ciudadana debidamente acreditada.

Renace, de Nuevo León, señala que su costo por supervisión a personas en libertad provisional es bajo: 4 mil pesos por asunto (si no implica terapia o seguimiento frecuente puede ser inferior). Por su bajo costo, estos servicios tienen gran potencial, pues los casos de libertad bajo caución que cuentan con acompañamiento registran bajos niveles de fuga y reincidencia.

#### 3. Servicios de Seguimiento de aplicación de sanciones no privativas de libertad.

Semejantes a los anteriores, en estos se hace seguimiento al pago de multas y a los tratamientos y terapias correspondientes, se lleva el cómputo de los días u horas de servicio social, y se rinde un informe al juez para que éste decida sobre el acatamiento de las condiciones de libertad provisional. En la actualidad no existen instancias que hagan este seguimiento, por lo que las sanciones alternativas de este tipo están prácticamente en desuso. El impacto en la prisión preventiva sería indirecto, pues no se trata de delitos cuyas características hagan probable la fuga, en tanto que la descongestión del sistema permitiría mayor atención sobre los asuntos susceptibles de aplicar la libertad provisional.

#### d. El costo de servicios de libertad provisional responsable

El cálculo de los costos por la disminución de la prisión preventiva a niveles proporcionales según los estándares normativos internacionales incluye diferentes tipos de costos. En primer lugar, se generarían costos como consecuencia de que un mayor número de procesados se encuentre libre durante el transcurso del juicio penal en su contra. Esto, a su vez, puede dividirse en dos rubros: i) como se observó en el apartado VI.1, parece no haber una correlación entre el nivel de aplicación de la detención

173 En Nuevo León, Renace, asociación de beneficencia privada, tiene más de diez años de experiencia con excelentes resultados en supervisión de personas en libertad bajo caución. En todo ese tiempo sólo el 1.8 por ciento de sus beneficiarios ha dejado de presentarse a sus sesiones de seguimiento y apenas el 1.4 por ciento ha vuelto a ser consignado ante los juzgados penales. Los costos de esta alternativa a la prisión son mínimos. Cfr. Carrasco, 2005. Es importante anotar sin embargo que, dada la legislación en Nuevo León y las restricciones a su fondo de fianzas, Renace sólo supervisa a personas acusadas por primera vez o por crímenes de bajo impacto. En un sistema ideal estas personas serían liberadas sin caución y los servicios de supervisión –que exigen una inversión en infraestructura– se reservarían al manejo de personas que representan un tipo de riesgo que puede ser mitigado por dichos servicios.



preventiva y las tasas de criminalidad. Pero aún si esto fuere así, es innegable que el hecho de que un mayor número de procesados se encuentre libre aumenta el riesgo de que algunos reincidan. Al mismo tiempo, la mayor probabilidad de reincidencia conlleva unos gastos que incluyen los costos monetarios materiales del delito, el dolor y el costo emocional para las víctimas y los gastos de la sociedad para prevenir, investigar y sancionar los posibles nuevos crímenes. ii) Otra consecuencia de que haya menores niveles de detención sin condena es el posible aumento de procesados que escapen y dejen de ser enjuiciados por los crímenes de los que se les acusa, lo cual genera varios costos, incluidos los policiales dedicados a dar captura a los fugitivos y el costo social de que haya un mayor número de delitos sin castigo.

En segundo lugar, una política encaminada a disminuir el número de detenciones preventivas requiere de varios programas o proyectos que enriquecen su implementación. Como se observó en los párrafos anteriores, la detención preventiva racional necesita de varios programas encaminados a permitir que el juez decida con certeza acerca de la fianza de los procesados y supervise adecuadamente a aquellos en libertad provisional. Sólo el hecho de que los jueces deban hacerse cargo de decidir si ha de detenerse al procesado en todos los casos (en la eventualidad de que se descarte el catálogo legislativo de delitos graves), contempla una mayor carga de trabajo para el aparato de administración de justicia, y por ende, genera unos costos que pueden ser importantes.

Los costos anteriores han de ser considerados al comparar la disminución de la prisión preventiva a niveles razonables, con el estado de cosas actual.

## e. Los costos de algunos de los instrumentos necesarios

Los servicios descritos en los apartados a, b y c parecen todos similares en cuanto a su costo. Si se toma el costo de funcionamiento de Renace, de 4 mil pesos por asunto, y se multiplica por los tres servicios que han de ser prestados, podemos estimar que cada inculcado en libertad provisional implicaría un costo adicional de 12 mil pesos durante su proceso. Este cálculo es posible dado que puede aplicarse el costo del seguimiento de cauciones a los otros dos servicios. Los gastos de Renace debidos al monitoreo de inculcados en libertad provisional (que incluyen sesiones personalizadas con psicólogos entrenados) no deberían ser menores a la preparación de informes acerca de los inculcados o el seguimiento de la aplicación de sanciones no privativas de la libertad.

Si asumimos que el establecimiento de las medidas citadas en los apartados anteriores logra reducir la prisión preventiva un 15 por ciento del nivel actual, la provisión de los servicios de acompañamiento a los inculcados liberados provisionalmente costaría 166 millones de pesos anuales, considerando que todos los liberados necesitan de estos tres servicios.

Al comparar este monto con los costos de detener al mismo número de inculcados, obtenemos un resultado ampliamente favorable para su liberación. Según nuestros cálculos, el costo social de la prisión preventiva de 13,839 inculcados oscilaría entre 1.1 y 5 billones de pesos al año. Específicamente, para el sector público el ahorro por mantener detenidos a un 15 por ciento menos de presos sin condena sería de entre 733 y 988 millones de pesos. De manera más específica, el sistema de prisiones podría destinar alrededor de 600 millones de pesos anuales a otros rubros. En todo caso, cualquiera de esas cifras supera de forma considerable los 166 millones de pesos anuales destinados a la aplicación de una libertad provisional respon-



sable. Así, la diferencia entre los costos anuales de la prisión preventiva y los de los servicios necesarios para asegurar una libertad provisional responsable sugiere que ha de esperarse un retorno elevado de las inversiones iniciales que estos programas necesiten.

Aparte, el ahorro debido a la reducción del número de detenidos sin condena permitiría una mayor inversión en entrenamiento de jueces y operadores judiciales sobre mecanismos de aplicación de la libertad provisional, lo mismo que a la investigación y procesamiento de crímenes de mayor impacto social. Esto es posible considerando sólo el ahorro público.





## VII. Conclusiones

Al margen de los elevados costos de la política actual de prisión preventiva, el beneficio de detener a tantas personas mientras esperan sentencia no es evidente. Recapitulando, si se tiene en cuenta la aparente no relación entre la prisión preventiva y las tasas de criminalidad, y el hecho de que la mayoría de los detenidos sin condena son ladrones de poca monta, es evidente que la actual política no sólo es cuestionable ética y normativamente, sino problemática en términos de la eficiente asignación de recursos. Encerrar a atolondrados ladrones que fueron sorprendidos por la policía al robar objetos de poco valor es costoso y no reporta beneficios, máxime si los criminales que cometen delitos verdaderamente perjudiciales para la sociedad mexicana no están en la cárcel.

En todo caso, es necesario estudiar el tema de la prisión preventiva en mayor profundidad. Sería valioso calcular costos no incluidos en este estudio como la infraestructura de los centros carcelarios y los daños morales que la detención causa a los detenidos y sus familias. También, a partir de la disponibilidad de datos más confiables, recalcular los costos de este trabajo a partir de mejores supuestos. Y, por último, analizar el costo-beneficio de la prisión preventiva, comparando esta medida cautelar con i) sus beneficios sociales, tales como la disminución de los costos de algunos delitos, y ii) los costos de políticas penales alternativas.

Estudios como los mencionados habrán de fundamentar una revisión integral del sistema penal y carcelario que sea a la vez eficaz en contra de los delincuentes de mayor peligrosidad y respetuoso del debido proceso de los inculcados; estos dos objetivos son opuestos a la política de seguir abarrotando de acusados las

cárceles –algunos inocentes, la mayoría pobres y muchos de bajo impacto–, donde además aquellos pueden consolidar sus habilidades delincuenciales y convertirse en verdaderos riesgos para la sociedad.





## Bibliografía

ANDERSON, David (1999), "The Aggregate Burden of Crime", *Journal of Law and Economics*, vol. 42, pp. 611-642.

ANDRÉS Ibáñez, Perfecto (1997), "Presunción de inocencia y prisión sin condena", en *Ciencias penales, revista de la asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, año 9, no. 13, agosto 1997. Versión tomada de internet, 18 pp.

AZAOLA, Elena y Cristina José Yacamán (1996), *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*, El Colegio de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.

---(2004) y Marcelo Bergman, "El Sistema Penitenciario Mexicano", en *Project on Reforming the Administration of Justice in México*, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego, 23 pp. En prensa.

BERGMAN, Marcelo (coord.), Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete (2003), *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la república Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

---(2006) *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: resultados de la encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006.

BOVINO, Alberto (1998), "El encarcelamiento preventivo en los tratados de derechos humanos", en *Problemas del derecho procesal penal contemporáneo*, Editores del puerto, Buenos Aires, 1998, pp. 121-167.

CARRANZA Lucero, Elías *et al.* (1983), en coautoría con Mauro Houed, Luis Paulino Mora y Eugenio Raúl Zaffaroni, *El preso sin condena en América Latina y El Caribe*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), San José, Costa Rica, 1983, 303 pp.

---(2001) "Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y El Caribe: situación y respuestas posibles", en *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*, Elías Carranza (coord.), ILANUD/Siglo XXI Editores, México, 2001, 337 pp., pp. 11-47.

---(2003) "Prison overcrowding as an obstacle to the application of the United Nations standards on penitentiary systems", en *The Application of the United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, Reunión del Grupo de Expertos, Burgenland, Austria, Oficina sobre Drogas y Crimen de la Organización de las Naciones Unidas, 2003, pp. 145-157.

CARRASCO Solís, Javier (2005), *Renace: un modelo mexicano de supervisión de fianzas*, Institución Renace A.B.P., México, 2005, 29 pp.

COMISIÓN Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2004), Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales, México, 6 de septiembre 2004, en [www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm](http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm)

COHEN, Mark A. (2000), "Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice." Capítulo en vol. 4 (pp. 263-316): "Measurement and Analysis of Crime and Justice", *Criminal Justice 2000*, National Institute of Justice, julio 2000, NCJ 182411.



- COHEN Mark A, Ted Millar y Shelly B. Rossman (1994), *The Costs and Consequences of Violent Behavior in the U.S.*, National Academy Press.
- (1993), "Victim Costs of Crime and Resulting Injuries", *Health Affairs*, vol. 12, no. 4, p. 186-197.
- CORTE Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Tibi contra Ecuador*, Sentencia del 7 de septiembre 2004.
- COUNCIL (2004), *Council of Europe Annual Penal Statistics: Survey 2003*, preparado por Marcelo F. Aebi, Council of Europe, Estrasburgo, mayo 2004, 50 pp.
- CRIME (1998), *Crime and Criminal Justice in Europe and North America*, Kristina Kangaspunta, Matti Joutsen y Natalia Ollus (editores), Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki, 1998, 234 pp., en [www.heuni.fi/uploads/vbisps617joajo.pdf](http://www.heuni.fi/uploads/vbisps617joajo.pdf)
- DAMMERT, Lucía y Javiera Díaz (2005), "El Costo de Encarcelar", *Observatorio*, no. 9, FLACSO, Chile, noviembre 2005, 6 pp.
- FUNSALUD (1994), "El peso de la enfermedad en México: un doble reto", *Documentos para el análisis y la convergencia* vol. 3, Fundación Mexicana para la Salud, México, 1994, 111 pp.
- (1994a) "Las cuentas nacionales de salud y el financiamiento de los servicios", *Documentos para el análisis y la convergencia* vol. 7, Fundación Mexicana para la Salud, México, 1994, 108 pp.
- FREEMAN Richard B. (1994), "Crime and the Job Market", National Bureau of Economic Research, Working Paper, NPER No 4910.
- GALVÁN, Jorge, Martha Romero, Eva María Rodríguez, Ana Durand, Eduardo Colmenares y Gabriela Saldivar (2006), "La importancia del apoyo social para el bienestar físico y mental de las mujeres reclusas", *Salud Mental*, vol. 29, no. 3, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente, México, mayo-junio 2006, pp. 68-74.
- GÍMENEZ-Salinas i Colomer, Esther (2004), "Seguridad Humana y Seguridad Pública" Conferencia impartida en el Encuentro Internacional de Juristas, Guadalajara, diciembre 2004, 25 pp.
- ICESI (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, septiembre 2005, en [www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3\\_resultados\\_nacional\\_y\\_entidad\\_federativa.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf)
- INEGI (2004a), *Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, no. 12, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, 2004, 746 pp.
- (2004b), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, 2004, 502 pp.
- (2005), *Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, no. 13, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, 2004, 722 pp.
- (2005a), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Aguascalientes, 2005, 502 pp.
- (2007), *Perspectiva Nacional -México*, para junio 2007. Documento disponible en [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-mex.pdf](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-mex.pdf)
- LABASTIDA Díaz, Antonio *et al.* (1996), *El Sistema Penitenciario Mexicano*, Instituto Mexicano de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria, México, 1996, 306 pp.
- LAWRENCE, Sara y Daniel P. Mears (2004), "Benefit-Cost Analysis of Supermax Prisons: Critical Steps and Considerations", *Policy Brief*, Urban Institute, Justice Policy Center, Washington, DC, agosto 2004.



**LONDOÑO**, Juan Luís y Rodrigo Guerrero (1999), *Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos*, Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Trabajo R-375, BID, Washington, DC, 1999, 54 pp.

**LYNCH**, Allen K., “The Cost Effectiveness of Incarceration: A Critical Review of the Literature”, Comisión de Reclusorios de Florida, impresión, 30 pp., sin fecha, documento tomado de: [www.fcc.state.fl.us/fcc/reports/crime/crind.html](http://www.fcc.state.fl.us/fcc/reports/crime/crind.html)

**McDOUGALL** Cynthia, Mark A. Cohen, Raymond Swaray y Amanda Perry (2003), “The Costs and Benefits of Sentencing: a Systematic Review”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 587, “Assessing Systematic Evidence in Crime and Justice: Methodological concerns and Empirical Outcomes”, mayo 2003, pp. 160-177.

**MORENO** Orozco y Loza, Bernardo (2003), *Barreras que impiden el acceso a la justicia en materia penal en los juzgados de primera instancia del primer partido judicial de Jalisco*, tesis para obtener el grado de maestro en Política y Gestión Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, 2003, 145 pp.

**NATIONAL** Center For State Courts (2004), *Practice Matters: México City's Criminal Courts; an Evaluation and Suggestions for Change*, Mexico – US Judicial Partnership for Justice.

**O'DONELL**, Daniel (2004), *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, 1064 pp.

**OPEN** Society Justice Initiative e Institución Renace (2008, sin publicar), estudio de casos penales en el estado de Nuevo León, a partir de una muestra de casos diseñada por Katie Fahnestock.

**PUENTES-ROSAS** Esteban, Sergio Sesma y Octavio Gómez-Dantés (2005), “Estimación de la población con seguro de salud en México mediante una encuesta nacional”, *Salud Pública de México*, vol. 47, suplemento 1, 2005, p. 22-26.

**RICHARDS** MARK (2006), “Quantification of the Financial Resources Required to Repair Victims of the Colombian Conflict in Accordance with the Justice and Peace Law”, Documentos CERAC no. 3, junio-julio 2006.

**RODRÍGUEZ** y Rodríguez, Jesús (1981), *La detención preventiva y los Derechos Humanos en derecho comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, 256 pp. Disponible en: [www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=705](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=705)

**SECRETARÍA** de Salud (2004), *Epidemiología del VIH/SIDA en México en el año 2003. Datos al 1 de noviembre del 2003*, Secretaría de Salud, Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, México, 2004, 6 pp.

**SECRETARÍA** de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia (2005), Quinto *Informe de Labores*, México, 2005, 383 pp. Disponible en [www.ssp.gob.mx/application?pageid=home\\_sub\\_2&docId=527](http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=home_sub_2&docId=527)

**VALDIVIESO** et al. (1997), Valdivieso, Carlos, Gert Wagner y Ernesto Fontaine, *Reforma Procesal Penal: Análisis Costo-Beneficio*, actualización de Carolina Morán, Ministerio de Justicia de Chile, Fundación Paz Ciudadana y Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, julio 1997, 146 pp.

**VILLORO**, Renata y Graciela Teruel (2004), “The Social Costs of Crime in Mexico City and Suburban Areas”, *Estudios Económicos*, vol. 19, no. 1, El Colegio de México, enero-junio 2004, pp. 3-44.



WATTS, Harold y Demetra Smith Nightingale (1996), “Adding It Up: The Economic Impact of Incarceration on Individuals, Families, and Communities”, *Journal of the Oklahoma Criminal Justice Research Consortium*, tomado de: [www.doc.state.ok.us/offenders/ocjrc/96.htm](http://www.doc.state.ok.us/offenders/ocjrc/96.htm) (consulta en febrero 2006), Oklahoma, 1996, 15 pp.

ZEPEDA, Guillermo Raúl (2004), *Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2004, 462 pp.

---(2004a), *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, Serie Prisión Preventiva, México, 2004, 17 pp.





1,000 Ejemplares

Impreso en México por Grupo Offset Monterrey, S.A. de C.V.

Matamoros 823 Ote. Centro

Monterrey, N.L., México

Febrero 2010