

# Temas estratégicos 57

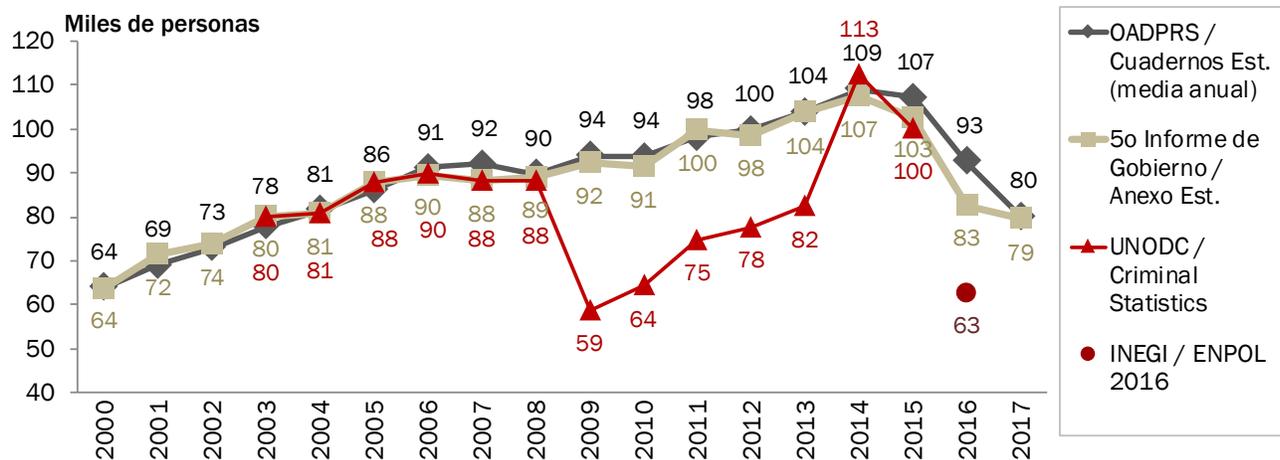
2018  
junio

## ➤ ¿Qué sabemos sobre el uso de la prisión preventiva en México?

### Síntesis

El presente reporte expone los siguientes aspectos del uso de la prisión preventiva en México: una revisión sintética de su marco normativo; un comparativo internacional con los datos más recientes de Naciones Unidas; su tendencia histórica desde el año 2000 hasta los primeros meses de 2018; y una amplia discusión de los problemas y carencias en la información disponible, a fin de ayudar a mejorar la fuentes oficiales para poder contar con datos que permitan evaluaciones detalladas sobre esta medida cautelar. Las fuentes analizadas revelan un cambio en la tendencia de uso de la prisión preventiva a partir del año 2014, pero que, según las estimaciones de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), no se ha visto acompañado de mejoras procesales generalizadas que den cabal cumplimiento a las principales reformas legislativas en la materia.

**Gráfica 1. Personas en prisión preventiva (miles), inconsistencias entre fuentes oficiales 2000-2017.**



Fuentes: elaboración propia con datos de *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional* del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2018); *Anexo Estadístico* del 5° Informe de Gobierno de la Presidencia de la República (Presidencia, 2017); *Statistics on Criminal Justice* de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con base en datos reportados por el gobierno mexicano (UNODC, 2018); y Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (ENPOL) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2017a).

**TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 57**

**¿Qué sabemos sobre el uso de la prisión preventiva en México?**

Junio de 2018

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 CDMX.  
Distribución gratuita. Impreso en México.



## 1. ¿QUÉ ES LA PRISIÓN PREVENTIVA?

El marco normativo mexicano no define con precisión el término *prisión preventiva* pues éste puede considerarse como un concepto ampliamente conocido. Para quienes no estuviesen familiarizados con este término, cabe recordar la definición de Eugenio Zaffaroni (1988):

“Se llama ‘prisión preventiva’ a la privación de libertad que sufre quien aún no ha sido condenado, es decir, quien aún está procesado porque todavía no ha habido sentencia, la que bien puede ser condenatoria como absolutoria” (p. 717).

De esta definición es importante remarcar que las personas en prisión preventiva están a la espera de sus juicios y por lo tanto, deben ser consideradas inocentes (hasta que se demuestre lo contrario). El artículo 20 constitucional, en su apartado B fracción I, claramente indica que toda persona imputada tiene el derecho a que, “se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.”

El objetivo de utilizar la prisión como una medida *preventiva*, de acuerdo con la explicación de Joel Garduño (2017), es el siguiente:

“Es una medida cautelar, que debe decretar un Juez de Control con un doble propósito: *alejar el peligro de que el imputado eluda el juicio* y la probable sanción que se le imponga en caso de ser culpable y por otra, la de *facilitar la actuación de la ley*, ya que de no estar presente, la continuación del proceso sería imposible” (énfasis en el original; p. 112).

Según el marco normativo mexicano vigente, la prisión preventiva es una de las 14 medidas cautelares que el juez puede imponer al imputado a solicitud del Ministerio Público. Estas 14 medidas preventivas son las siguientes:

- 1) la presentación periódica ante el o la juez o autoridad distinta que él o ella designe;
- 2) la exhibición de una garantía económica;
- 3) el embargo de bienes;

- 4) la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;
- 5) la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el o la juez;
- 6) el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, o internamiento a una institución;
- 7) la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;
- 8) la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- 9) la separación inmediata del domicilio;
- 10) la suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;
- 11) la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;
- 12) la colocación de localizadores electrónicos;
- 13) el resguardo en su domicilio con las modalidades que el o la juez disponga; o
- 14) la prisión preventiva.

El artículo 19 constitucional, párrafo segundo, señala que el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva sólo cuando las otras 13 medidas cautelares no puedan garantizar lo siguiente:

- la comparecencia de la persona imputada en el juicio;
- el desarrollo de la investigación;
- la protección de la víctima; y/o
- de los testigos o de la comunidad.

En adición a estos supuestos, el artículo 19 señala una ampliación al uso de la prisión preventiva, indicando que ésta también podrá solicitarse en los casos que la persona imputada:

- esté siendo procesada o haya sido sentenciada previamente por la comisión de un delito doloso.

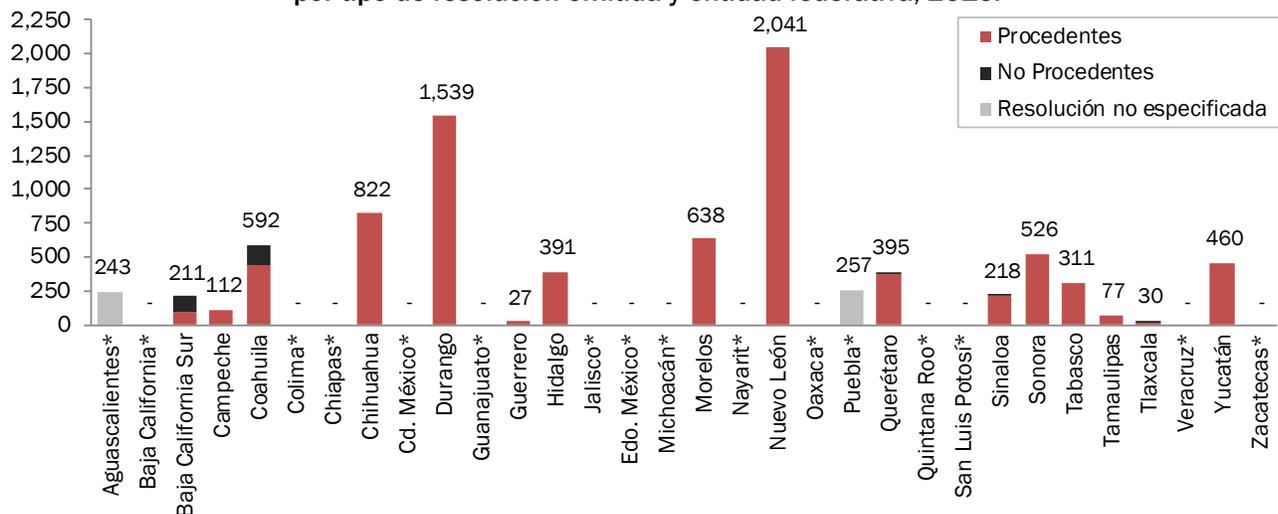
A pesar de que esta última disposición constitucional amplía la posibilidad de utilización de la prisión preventiva, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicado en 2014, enfatizó la excepcionalidad de esta medida: “La prisión preventiva será de carácter excepcional y su aplicación se regirá en los términos previstos en este Código” (énfasis añadido; Art. 19, párr. 2).

En este sentido es que el marco normativo mexicano hace explícito que la prisión preventiva deberá ser considerada como una *medida excepcional*. No obstante, los datos oficiales públicos muestran que, si bien su uso se ha reducido después de la entrada en vigor del CNPP, se siguen teniendo promedios anuales de alrededor de 80 mil personas en prisión preventiva a nivel nacional (ver gráfica 1 en la portada). Peor aún, los datos oficiales presentan discrepancias significativas, y carencias importantes, que impiden una

evaluación precisa y detallada del uso de esta medida cautelar; por ejemplo, el resultado de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (ENPOL) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018a; también en la gráfica 1). En las siguientes secciones del presente reporte se discuten diversos problemas relacionados con la información oficial.

Sólo por mostrar otro ejemplo, la gráfica 2 presenta el número de solicitudes recibidas en 2016 por las y los jueces de control para dictar prisión preventiva a las personas imputadas, según las cifras del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017 (CNIJE) de INEGI (2018b). No obstante, el CNIJE sólo reportó cifras de *resoluciones procedentes* para 16 estados. Las siguientes entidades no entregaron estos datos específicos (lo cual es de llamar la atención pues el INEGI tiene la facultad legal de exigir su entrega): Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas. Aún más, de entre los 16 que sí entregaron estas cifras, es relevante subrayar que varios reportaron *cero* resoluciones *no-procedentes* (lo cual genera dudas sobre la confiabilidad de los datos reportados).

**Gráfica 2. Solicitudes a los jueces de control para dictar prisión preventiva a las personas imputadas, por tipo de resolución emitida y entidad federativa, 2016.**



Nota: \* el CNIJE no reporta datos, o los reporta incompletos, para las entidades marcadas con asterisco.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017, del INEGI (2018b).

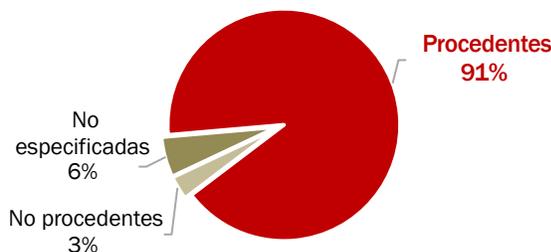
Así, lo reportado por el CNIJE 2017 como *total nacional* de resoluciones *procedentes* corresponde sólo a 16 entidades, y las cifras de resoluciones *no-procedentes* de las otras entidades tampoco parecieran ser confiables. Con estos datos (de baja calidad), pareciera que el uso de la prisión preventiva es frecuente (gráfica 3), ya que representa una de cada tres resoluciones *procedentes* de uso de medidas cautelares. Y en 9 de cada 10 casos, los jueces de control resolvieron como *procedentes* las solicitudes de uso de la prisión preventiva. Con respecto a la justicia federal, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF), no incluyó preguntas sobre el uso de la prisión preventiva (ver cuestionario del CNIJF; INEGI, 2017a).

**Gráfica 3. Datos de INEGI/CNIJE sobre las resoluciones judiciales a las solicitudes de medidas cautelares durante 2016.**

**Distribución de medidas cautelares procedentes**



**Resoluciones sobre el uso de prisión preventiva**



Nota: estas cifras del CNIJE 2017 no incluyen datos de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz, y Zacatecas.

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017 del INEGI (2017b).

**1.1 Plazo máximo de encarcelamiento**

Con la reforma a la justicia penal de 2008 se estableció un periodo máximo de dos años de reclusión para las personas en prisión preventiva. Cabe recordar que en el anterior sistema inquisitivo no se establecía ningún plazo máximo, y se sabe de casos emblemáticos de personas que han pasado más de diez o quince años en prisión preventiva, es decir, encarceladas sin haber sido juzgadas, ni sentenciadas (Hernández, 2018). Ahora, después de la reforma constitucional en materia de justicia penal, el artículo 20, en su apartado B fracción IX, establece lo siguiente:

“[...] La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares” (CPEUM, Art. 20, apto. B, fracc. IX).

El CNPP, en su versión original publicada el 5 de marzo de 2014, ampliaba esta perspectiva garantista, reduciendo a sólo un año el plazo máximo de duración de la prisión preventiva. No obstante, con la reforma del 17 de junio de 2016 se volvió a ampliar este plazo a dos años. El artículo 165 del CNPP, ya reformado, presenta en su párrafo segundo la misma redacción que la ya citada del artículo 20 constitucional.

Con la reforma del CNPP en 2016 también se estableció, en el artículo quinto transitorio correspondiente, que las personas puestas en prisión preventiva bajo el anterior sistema inquisitivo-mixto tienen la posibilidad de solicitar la revisión de sus casos. De tal manera que, previa evaluación del riesgo y audiencia correspondiente, los jueces de control tienen la facultad de sustituir, modificar o incluso cesar esta medida cautelar conforme las reglas constitucionales del nuevo sistema acusatorio. Sin embargo, dadas las carencias en la información oficial disponible al público, no es posible evaluar los efectos de esta disposición.

## 1.2 Prisión preventiva oficiosa

La reforma constitucional de 2008, incluyó también cambios de orientación punitiva o restrictiva de derechos. Así se estableció en la Constitución la figura de *prisión preventiva oficiosa*:

“[...] El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud” (CPEUM, Art. 19, párr. 2°).

Esto es, los jueces tienen la obligación constitucional de dictar prisión preventiva de forma oficiosa (automática) a todas las personas acusadas de cometer los delitos enlistados en el artículo 19. Además, el CNPP extendió el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, y señala que, en las leyes generales de secuestro, salud y trata de personas, así como en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y en el Código Penal Federal, también se establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa:

“El artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales contiene once fracciones en las que se determinan los delitos específicos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Este abultado catálogo contiene no menos de 16 delitos federales, más una gran cantidad de modalidades en que pueden cometerse. Si sólo contamos los artículos del Código Penal Federal que enuncia esta disposición del Código, veremos que suman al menos 38. Cada una de las conductas previstas en cada una de estas 38 disposiciones jurídicas, merece prisión preventiva oficiosa.

“A ello, habrá que sumarle los 32 catálogos que pueden establecer cada uno de los Códigos Penales las entidades federativas, pues ello no está prohibido, más los delitos graves que establezcan las leyes generales de salud, de secuestro y de trata de personas, y más los que se establezcan en términos de la ley en materia de delincuencia organizada” (Gómez, 2015:266).

Por lo tanto, la prisión preventiva se aplica en dos modalidades: una, por solicitud del Ministerio Público al juez de control; y otra, oficiosamente para un amplio catálogo de delitos.

En el cuadro del Anexo, al final del presente reporte, se muestran los ordenamientos que contienen delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. En este cuadro se incluye una breve descripción de los delitos y de sus modalidades de comisión, junto con el articulado en donde puede encontrarse más información al respecto. Por mencionar algunos ejemplos, los siguientes delitos ameritan prisión preventiva oficiosa:

- narcotráfico;
- narcomenudeo;
- cultivo de marihuana, amapola y peyote;
- posesión de drogas (dosis mayores a las estipuladas en la Ley General de Salud);
- delitos violentos cometidos con armas;
- homicidio doloso;
- secuestro;
- violación;
- corrupción de menores;
- trata de personas;
- delitos contra la seguridad de la nación;
- traición a la patria
- sabotaje; y
- terrorismo.

Y en modalidad de delincuencia organizada, es decir, que involucren la participación de tres o más personas, algunos ejemplos son:

- tráfico de armas;
- acopio de armas;
- sustraer hidrocarburos;
- almacenar, transportar, comercializar y distribuir hidrocarburos sin las debidas autorizaciones;
- robo de vehículo;
- asalto en vía pública;
- asalto en vivienda;
- tráfico de personas;
- tráfico de órganos;
- contrabando;
- operaciones con recursos ilícitos;
- falsificación de moneda; y
- delitos en materia de derechos de autor.

### 1.3 Beneficio de libertad anticipada

En la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), publicada en junio de 2016, se incluyó un beneficio de libertad anticipada en el artículo 141 para personas ya sentenciadas a prisión (con diversos requisitos). Este beneficio es relevante para la discusión de la prisión preventiva porque, en el artículo décimo transitorio del decreto de publicación, se indica lo siguiente:

“Décimo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, podrán acceder, de manera inmediata y sin tener que satisfacer los requisitos establecidos en las fracciones IV y VII del artículo 141 [...] al beneficio de libertad anticipada todas las personas que hayan sido sentenciadas con penas privativas de la libertad por la comisión de los siguientes delitos [...]

“II. La comisión del delito de posesión sin fines de comercio o suministro, de Cannabis Sativa, Indica o Marihuana [...] cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, ni la concurrencia de más delitos

“Para tal efecto, la autoridad jurisdiccional requerirá a la Autoridad Penitenciaria el informe sobre el cum-

plimiento de los requisitos a que alude el párrafo anterior.” (LNEP, Art. Décimo transitorio).

Esta disposición muestra la necesidad de revisar y discutir algunos aspectos de la prisión preventiva oficiosa. En este caso, el marco normativo mexicano obliga a los jueces a dictar, de forma automática, prisión preventiva a los acusados de posesión simple de marihuana (cuando tengan más de 5 gramos); pero una vez sentenciadas, estas mismas personas pueden solicitar, de manera inmediata, su libertad anticipada. Así, en este caso particular, la prisión preventiva oficiosa representa un gasto innecesario de recursos del Estado.

Por último, cabe remarcar que el mismo artículo transitorio obliga a la elaboración de informes que permitan evaluar su cumplimiento. Sin embargo, hasta donde fue posible indagar, no se encontraron versiones públicas de los mismos. Si estos informes se han elaborado, es una obligación en materia de transparencia difundir versiones públicas para consulta abierta.



## 2. COMPARATIVO INTERNACIONAL

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), publica en su página web algunos datos sobre el funcionamiento de la justicia penal alrededor del mundo. Los datos son solicitados a los gobiernos nacionales para luego ser publicados por UNODC (2018), por lo que, bajo una interpretación laxa, pueden considerarse información oficial (ver serie histórica en la gráfica 1 en la portada; la discusión de esta serie se aborda en la tercera sección del presente reporte). Con estos datos es posible realizar comparaciones internacionales sobre el uso de la prisión preventiva (entendida como reclusión sin sentencia y/o previa al juicio, según las especificidades de cada país).

Aun así, es importante recordar que las comparaciones internacionales no deben interpretarse como *rankings* del desempeño de cada país. Esto porque, los sistemas de justicia son sumamente

distintos, por lo que las comparaciones solamente pueden brindar perspectivas ilustrativas.

Una comparación relativamente informativa puede hacerse entre países Latinoamericanos, ya que en varios de ellos se está transitando, desde fechas distintas y a ritmos disímiles, de antiguos sistemas inquisitivos a nuevos sistemas adversariales y acusatorios (para una discusión conjunta de las reformas penales en América Latina, ver Niño, 2016). Aún así, es importante recordar que el avance de las reformas penales es muy distinto entre los países de la región.

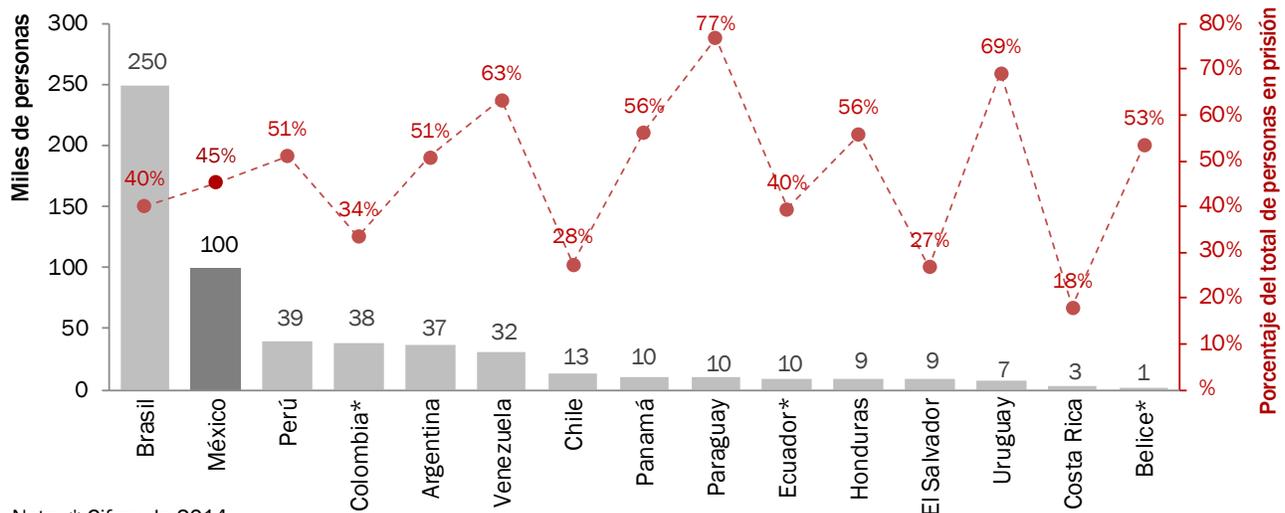
Según las cifras más recientes de UNODC, de los años 2014 y 2015, México ocupó el segundo lugar en Latinoamérica con los mayores montos de personas en prisión preventiva, sólo después de Brasil (gráfica 4; lo cual no es extraño dado el tamaño de población en ambos países). En cuanto

al porcentaje que representaban las personas en prisión preventiva, del total de personas encarceladas, México se encontraba en un lugar medio con 45%. Aun así, es importante advertir que, en los países más avanzados en sus reformas penales, este porcentaje es mucho más bajo, como en Colombia (34%), Chile (28%) y Costa Rica (18%).

Otra comparación, menos informativa pero que llama la atención, es la referente a los países

con mayores montos de personas en prisión preventiva (gráfica 5). A pesar de que México no es el quinto país más poblado, sí ocupa esta posición en materia de personas encarceladas en espera de sus juicios (pero es importante recordar que no todos los países reportan datos a UNODC). No sobra repetir que estas comparaciones son meramente ilustrativas y no deben interpretarse como indicadores precisos de desempeño.

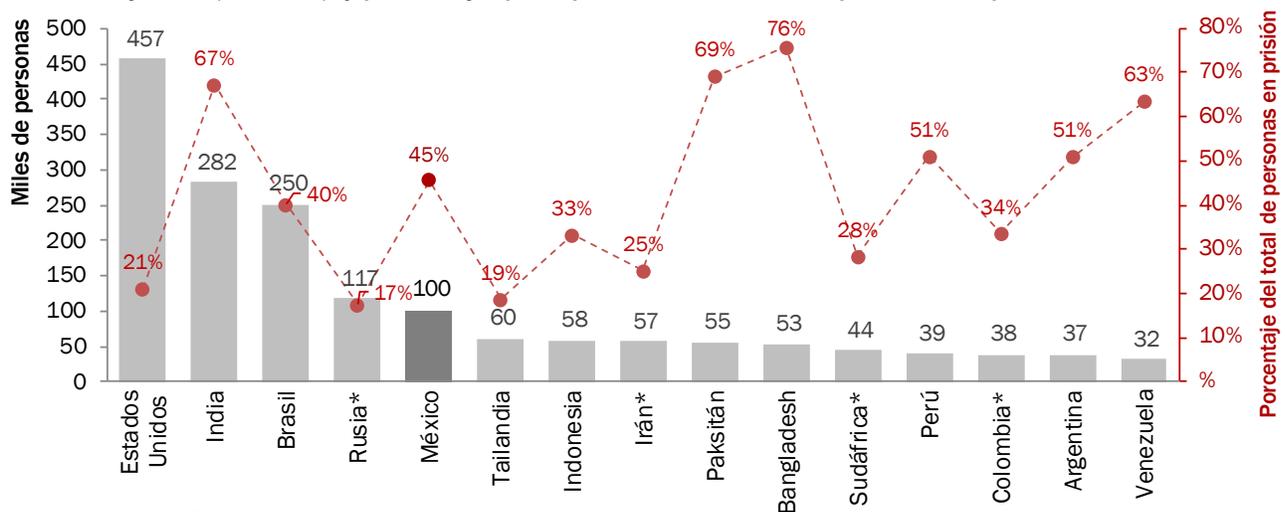
**Gráfica 4. Personas encarceladas sin sentencia/en espera de sus juicios (en miles) y porcentaje que representan del total de personas en prisión en países seleccionados de América Latina, 2015.**



Nota: \* Cifras de 2014.

Fuente: elaboración propia con datos de *Statistics on Criminal Justice* (UNODC, 2018).

**Gráfica 5. Países con los mayores montos de personas encarceladas sin sentencia/en espera de sus juicios (en miles), y porcentaje que representan del total de personas en prisión, 2015.**



Nota: \* Cifras de 2014.

Fuente: elaboración propia con datos de *Statistics on Criminal Justice* (UNODC, 2018).



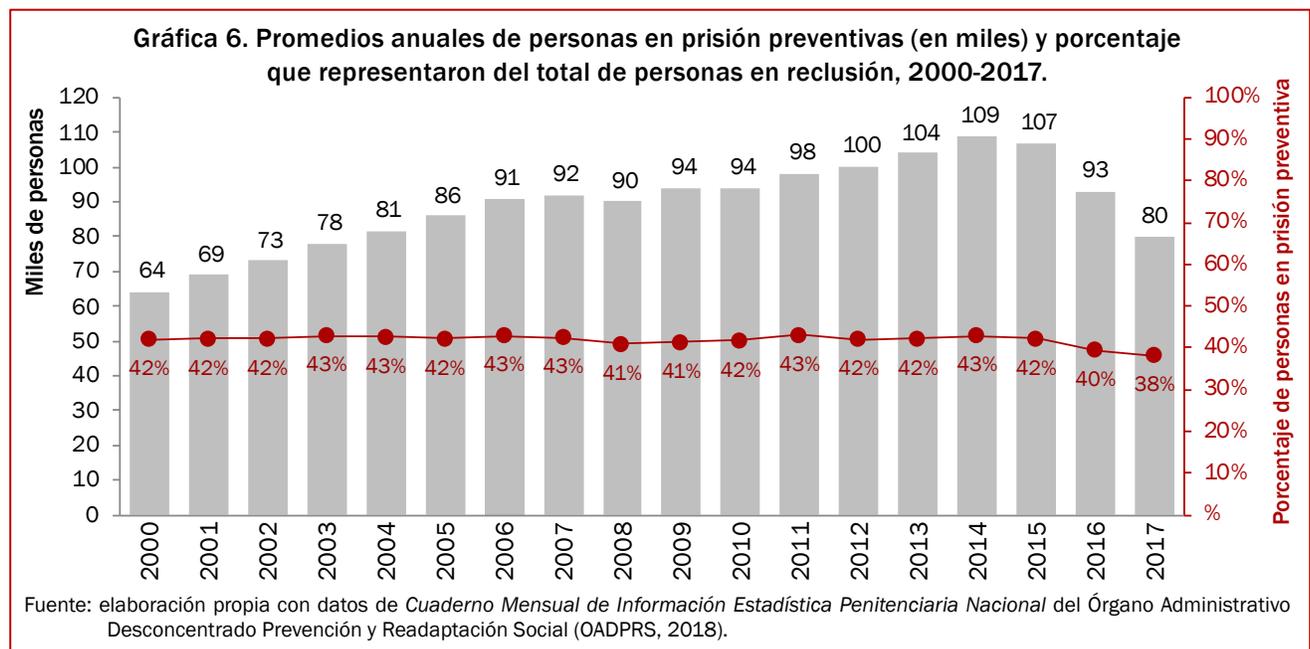
### 3. DATOS OFICIALES MÁS RECIENTES

La Comisión Nacional de Seguridad (CNS) mantenía una página web de Transparencia Focalizada, en la cual se actualizaban, cada mes, los datos del *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, elaborado por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS).<sup>1</sup> Sin embargo, la última actualización que puede consultarse en la página de Transparencia Focalizada corresponde al cuaderno de julio de 2016. En la página no aparece ninguna explicación sobre la suspensión de las actualizaciones, ni se indica dónde es posible consultar otros cuadernos (ni los anteriores, ni los posteriores al de ese mes).

Para acceder a los datos actualizados sobre estadística penitenciaria es necesario seguir una compleja ruta dentro del Portal de Obligaciones de Transparencia del OADPRS.<sup>2</sup> En este portal es necesario ingresar a la sección *XVII Información*

*Relevante* y seleccionar el rubro de *Otra Información Relevante*, en donde es posible buscar, entre muchos otros documentos, los cuadernos mensuales disponibles desde 1986 hasta los primeros meses de 2018. Pero los cuadernos de 1986 a 2004 vienen en formato PDF, lo cual dificulta el análisis de sus datos pues obliga a recapturarlos; es sólo a partir de 2005 que se tienen archivos en formato fácilmente trabajable.

En la gráfica 6 se muestran los promedios anuales de las cifras del OADPRS, de los montos de personas en prisión preventiva, junto con el porcentaje que estos montos representaron del total de la población en reclusión. Como puede observarse en esta gráfica (y en la gráfica 1), el número de personas en prisión preventiva experimentó un aumento constante hasta 2014, y disminuyó en años recientes, regresando al nivel de 2004.



<sup>1</sup> Consultado el 14 de mayo de 2018: [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=810211&folderNode=810277&folderNode=810281](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&folderNode=810281)

<sup>2</sup> Consultado el 14 de mayo de 2018: [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&\\_idDependencia=36700](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&_idDependencia=36700)

El porcentaje que han representado las personas en prisión preventiva, del total de personas en reclusión, se ha mantenido estable desde principios de la década pasada (alrededor de 42%; ver gráfica 6). Sólo a partir de 2016 comenzó a reducirse, llegando a 38% en 2017. Esto indica que las prácticas de encarcelamiento en México, ya sea por uso de prisión preventiva o por condenas a prisión, han cambiado de forma muy similar con el paso del tiempo (cuando una práctica aumenta o disminuye, la otra también lo hace).

Para mostrar de una manera más intuitiva lo explicado en el párrafo anterior, la gráfica 7 presenta los montos de personas en prisión, según momento procesal y tipo de fuero. Los tamaños de las áreas de los rectángulos por fuero respetan las proporciones de los montos de personas indicados (para todos los años). De esta forma puede observarse que, tanto el aumento de 2000 a 2014, como la posterior reducción para 2018, ocurrieron de forma conjunta para los montos personas en prisión preventiva y de personas ya sentenciadas y condenadas a prisión.

Con el objetivo de revisar con mayor detalle la disminución entre 2014 y 2018, se presentan las gráficas 8 y 9 con las cifras mensuales del OADPRS. En la gráfica 8 puede observarse que, para el fuero común, los números de personas en prisión preventiva se redujeron a mediados de 2016,

pasando de 80 mil a 60 mil, para mantenerse estables a lo largo de 2017. Esta reducción de personas en prisión preventiva, por delitos del fuero común, fue seguida de una disminución posterior en los montos de las personas sentenciadas a prisión, pasando de 120 mil a finales de 2016, a poco más de 100 mil en los primeros meses de 2018.

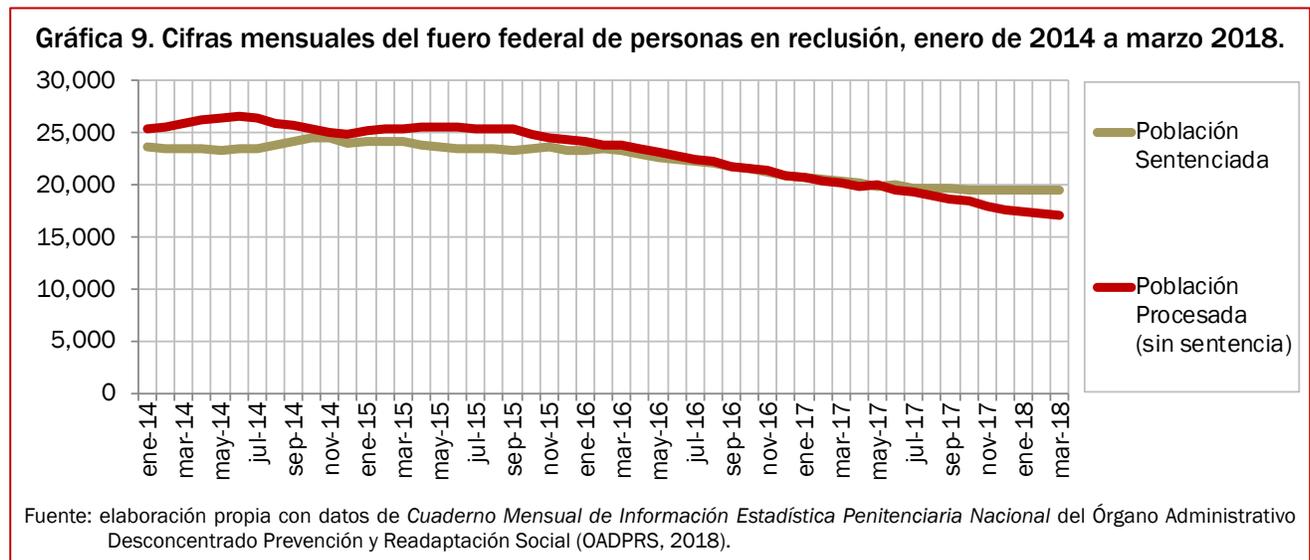
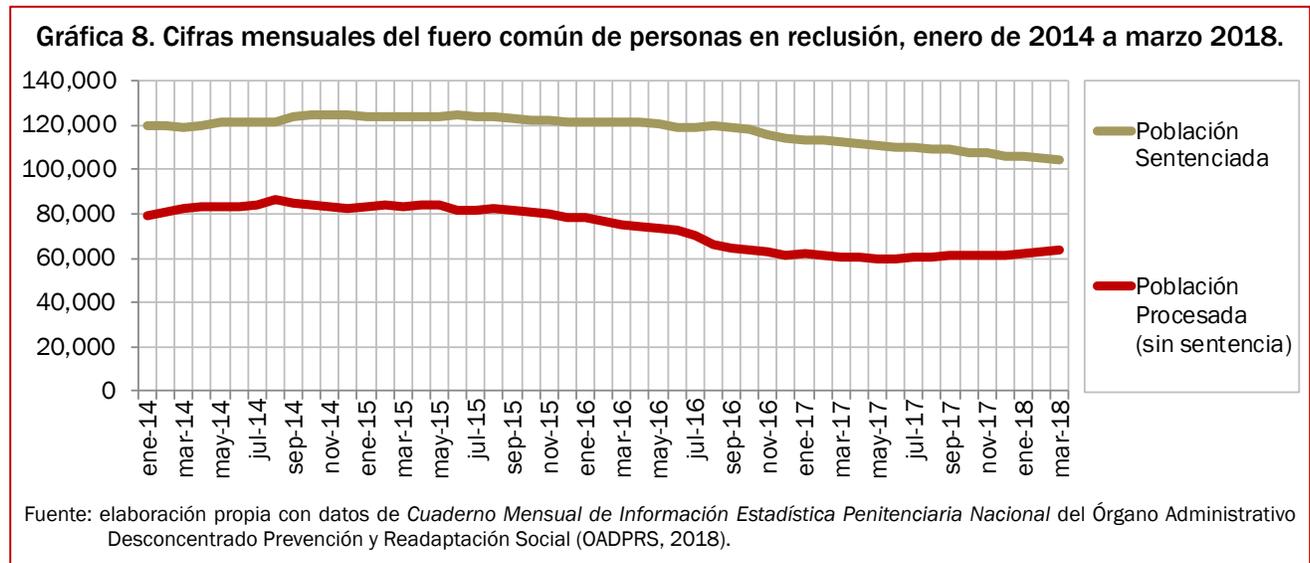
En la gráfica 9 puede observarse que, en el fuero federal, se registró un cambio significativo pues los montos de personas en prisión preventiva superaban ligeramente a los de personas sentenciadas. Durante todo el 2016 ambos grupos experimentaron una reducción, pasando de cerca de 25 mil personas cada uno, a poco menos de 20 mil. Para finales de 2017 los montos de personas en prisión preventiva ya son ligeramente menores a los de personas sentenciadas.

Es importante remarcar que estas cifras se refieren a montos o *stocks*, por lo que no es posible inferir efectos de los cambios legislativos sobre los *flujos de entrada* (ingresos) a prisión preventiva. Lo único que puede decirse es que los montos mensuales de personas *parecen* reflejar un menor uso de la prisión preventiva posterior a la publicación del CNPP. No obstante, para examinar a fondo esta posibilidad, es indispensable contar con datos abiertos sobre *ingresos* desagregados por tipos de delitos.

**Gráfica 7. Personas en reclusión en México, según etapa procesal (sentenciados y en prisión preventiva) y tipo de fuero (común y federal), meses de marzo de 2000, 2014 y 2018.**

Marzo 2000		Marzo 2014		Marzo 2018	
Con sentencia	Sin sentencia	Con sentencia	Sin sentencia	Con sentencia	Sin sentencia
Fuero Común 58,075	Fuero Común 51,713	Fuero Común 119,163	Fuero Común 82,790	Fuero Común 104,505	Fuero Común 63,431
Fuero Federal 27,135	Fuero Federal 11,608	Fuero Federal 23,443	Fuero Federal 25,953	Fuero Federal 19,475	Fuero Federal 17,011

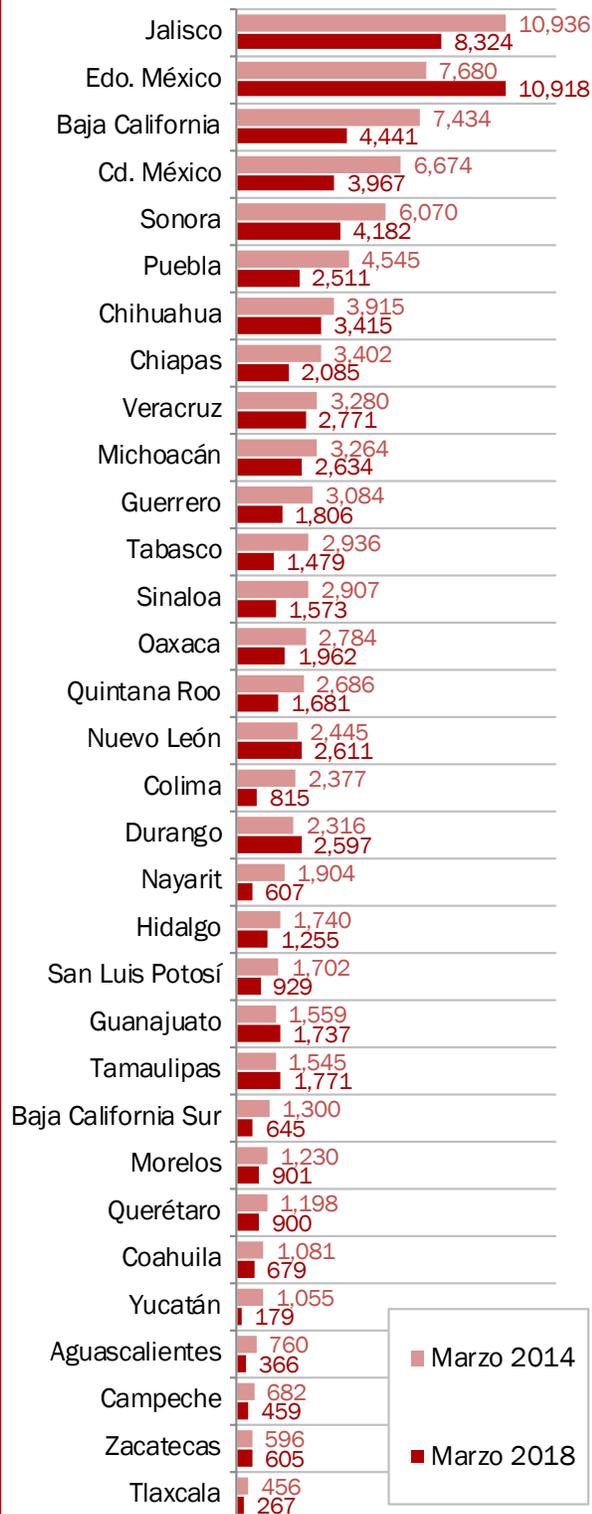
Fuente: elaboración propia con datos de *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional* del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2018).



Al examinar estas cifras desagregadas por totales estatales (gráfica 10), puede observarse que el uso de la prisión preventiva no disminuyó de forma generalizada en todas las entidades federativas. Si bien, la mayoría de las entidades presentan reducciones, algunas muy significativas como Baja California y Ciudad de México (de casi 3 mil personas menos), otras pocas entidades presentan, de hecho, incrementos. El caso más notable es el estado de México, donde se pasó de 7,680 personas en prisión preventiva en 2014 a casi 11 mil para 2018. Otros estados que también presentan aumentos (pero mucho más moderados) son Nuevo León, Durango, Guanajuato y Tamaulipas.

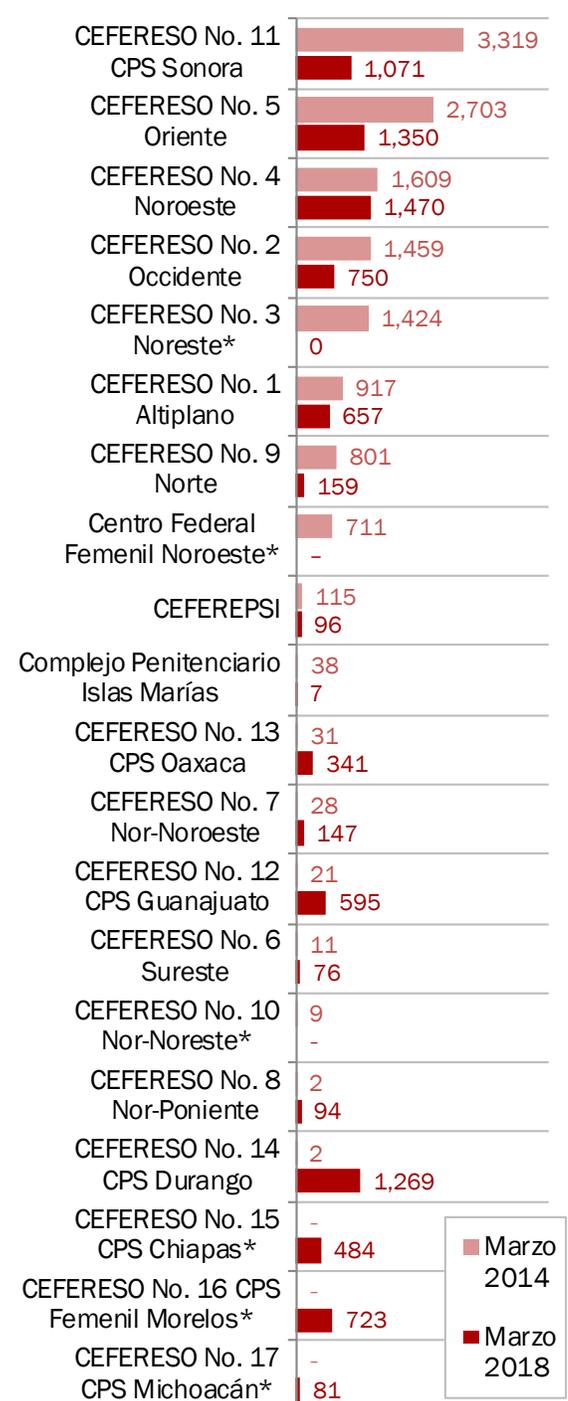
Con respecto a los penales federales (gráfica 11), no tiene mucho sentido remarcar los cambios registrados debido a la ocurrencia de reacomodos, remodelaciones y construcciones de nuevos centros de reclusión. Lo que sí es relevante hacer notar, es que estos cambios recientes propiciaron que algunos penales dejaran de albergar a personas en prisión preventiva, como el CEFERESO 3 (Nordeste), mientras que otros recibieron montos importantes de estas personas. El caso más notable es el del CEFERESO 14 (Durango) que, de tener sólo 2 personas en prisión preventiva en marzo de 2014, para marzo de 2018 llegó a albergar a 1,269 personas en esta situación.

**Gráfica 10. Número de personas en prisión preventiva en reclusorios estatales, marzo 2014 y marzo 2018.**



Fuente: elaboración propia con datos del OADPRS (2018).

**Gráfica 11. Número de personas en prisión preventiva en centros federales, marzo 2014 y marzo 2018.**



Nota: \* el cuaderno de marzo 2018 no reporta datos para el Centro Federal Femenil Noreste y el CEFERSO 10, y el cuaderno de marzo 2014 no reporta datos para los CEFERSOS 15, 16 y 17.

Fuente: elaboración propia con datos del OADPRS (2018).

Con respecto al porcentaje que representan las personas en prisión preventiva, del total de personas en reclusión, su cambio ha sido mínimo. En la gráfica 12 se muestra este dato para marzo de 2014 y marzo de 2018, con reducciones de apenas tres puntos porcentuales en el fuero común y seis en el fuero federal.

En concordancia con los montos absolutos, entre las entidades federativas tampoco hubo una disminución similar y generalizada de este porcentaje (gráfica 13). Algunos estados tuvieron reducciones importantes, como Yucatán (menos 31 pts.) y Nayarit (menos 30 pts.); mientras que Tamaulipas tuvo un incremento de 9 puntos y Nuevo León uno de 8 puntos. Otros estados que también aumentaron sus porcentajes de personas en prisión preventiva fueron Sonora, estado de México y Chiapas. Los cambios en los porcentajes de los centros penitenciarios federales se muestran en la gráfica 14, pero como ya se ha señalado, muchos de sus cambios se deben a reacomodos y remodelaciones relativamente recientes.

Las gráficas 13 y 14 incluyen, junto al eje horizontal, las calificaciones otorgadas a los centros penitenciarios en 2017 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la separación que debe

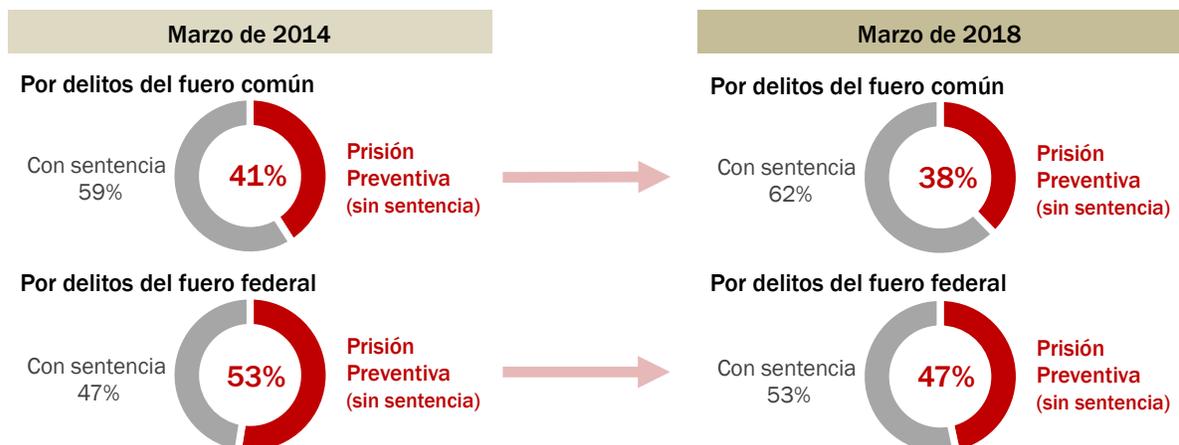
existir entre las personas en prisión preventiva y las personas ya sentenciadas (disponible en su *Sistema de Consulta* digital; CNDH, 2018).<sup>3</sup> Esto porque, según indica el artículo 18 constitucional:

“Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.” (CPEUM, Art. 18, párr. 1°).

La escala de esta calificación va del cero al diez, de manera que sólo el estado de Querétaro alcanzó un nivel verdaderamente satisfactorio (ocho); mientras que Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Sinaloa, tuvieron calificaciones de cero o ‘incumplimiento absoluto’ de este mandato constitucional. Esta calificación es preocupante pues desde el año más antiguo disponible para consulta, 2011, no se ha registrado ninguna mejoría en estas entidades.

Entre los centros federales sí pueden encontrarse varios con calificaciones elevadas, las más altas corresponden al CEFERESO No. 14 (nueve) y al No. 11 (ocho). Aunque es importante remarcar que ninguno alcanza una calificación de diez. El más bajo calificado es el CEFERESO No. 2, con cero o ‘incumplimiento absoluto’.

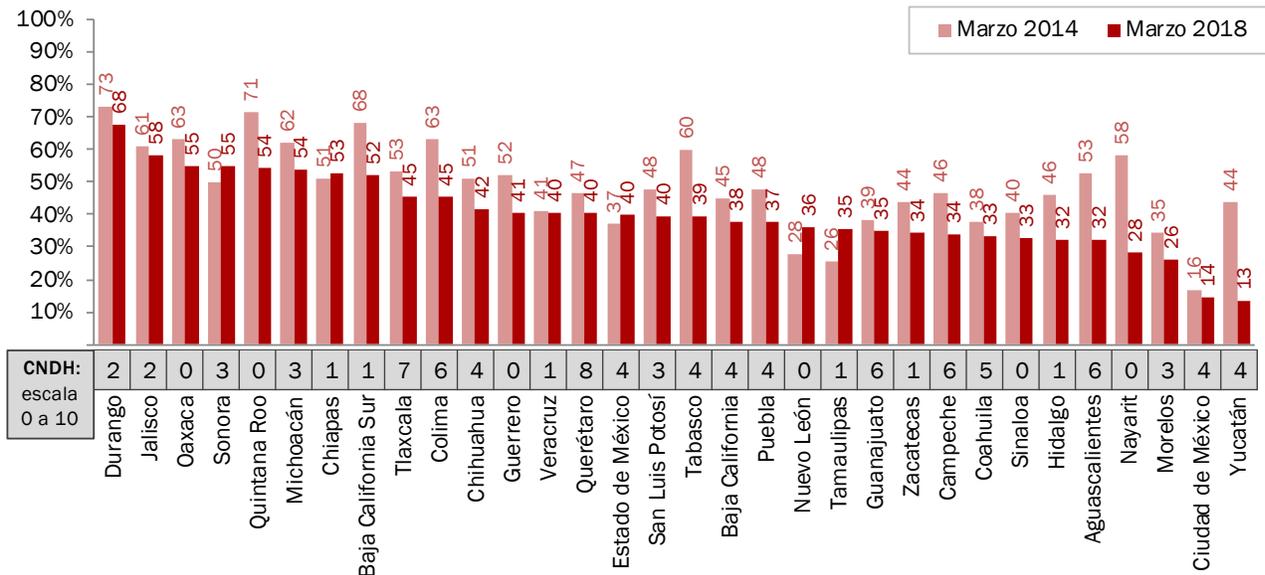
**Gráfica 12. Porcentaje de personas en prisión preventiva, por tipo de fuero, marzo 2014 y marzo 2018.**



Fuente: elaboración propia con datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2018).

<sup>3</sup> Consultado el 14/5/2018: [http://www.cndh.org.mx/Diagnostico\\_Nacional\\_de\\_Supervision\\_Penitenciaria](http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria)

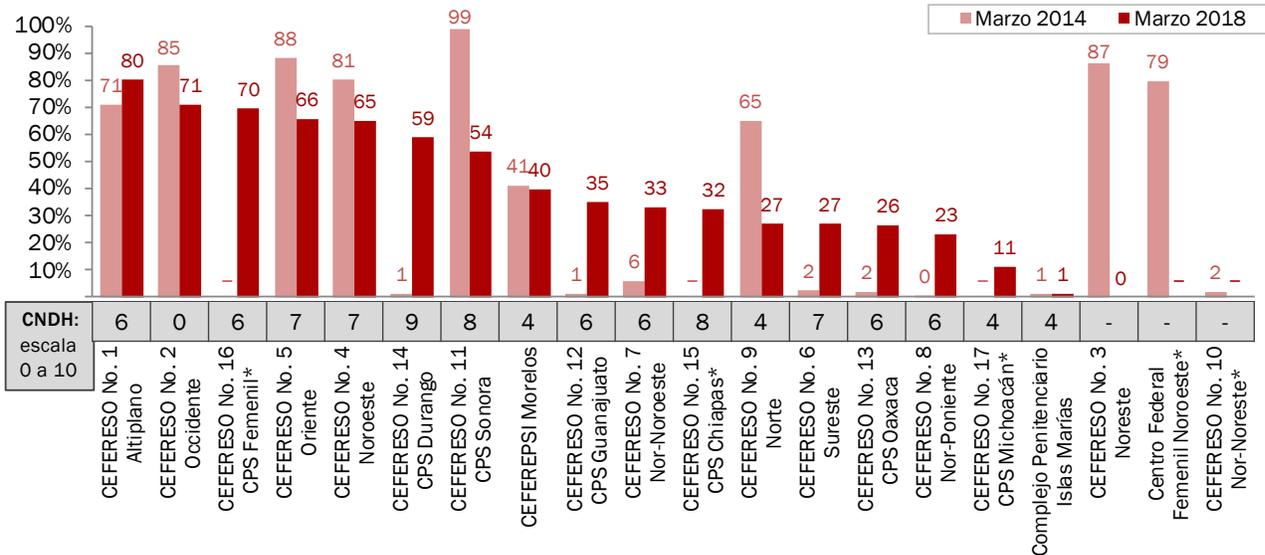
**Gráfica 13. Porcentaje de personas en prisión preventiva (del total de personas en reclusión) y calificación otorgada por la CNDH\* sobre el respeto al artículo 18 constitucional, reclusorios estatales.**



Nota: \* Calificación a los centros penitenciarios en el rubro de separación entre procesados y sentenciados (dormitorios y áreas comunes); dato de 2017 del Sistema para Consultar el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (CNDH, 2018).

Fuente: elaboración propia con datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2018) y calificación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 2017 (CNDH, 2018).

**Gráfica 14. Porcentaje de personas en prisión preventiva (del total de personas en reclusión) y calificación otorgada por la CNDH\*\* de respeto al artículo 18 constitucional, reclusorios federales.**



Notas: \*Sin datos para marzo de 2014 para los CEFERESOS No. 15, No. 16 y No. 17 para marzo de 2014; y para marzo de 2018 para el CEFERSO No. 10 y el Centro Federal Femenil Noroeste.

\*\*Calificación a los centros penitenciarios en el rubro de separación entre procesados y sentenciados (dormitorios y áreas comunes); dato de 2017 del Sistema para Consultar el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (CNDH, 2018).

Fuente: elaboración propia con datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2018) y calificación del Sistema de Consulta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 2017 (CNDH, 2018).



## 4. ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LA INFORMACIÓN OFICIAL

### 4.1 Comparabilidad

Como ya se ha señalado en las secciones anteriores, los datos oficiales presentan diversos problemas que dificultan examinar a detalle, y con un nivel elevado de certidumbre, la evolución y la situación actual del uso de la prisión preventiva. Una de los problemas, que impide el aprovechamiento conjunto de todos los datos oficiales, es la discrepancia entre las series históricas de la Presidencia de la República (2017) y del OADPRS (2018), con la serie reportada por el gobierno mexicano a UNODC (2018), y con los resultados de la ENPOL (INEGI, 2018a); situación que se muestra en la gráfica 1 (en portada).

Es relevante subrayar la existencia de estos problemas no sólo por la necesidad de evaluar el uso de la prisión preventiva, sino también para enfatizar la necesidad de revisar y proponer mejoras a los sistemas y mecanismos de generación y de acceso a la información oficial. Por ejemplo, es de llamar la atención la notable discrepancia que presenta la serie histórica de UNODC durante 2009-2013, así como las ligeras discrepancias en 2014 y 2015 (gráfica 1), esto porque es el propio gobierno federal quien suministra los datos a esta oficina de Naciones Unidas. Aún más, desde 2008 INEGI comenzó una estrecha colaboración con UNODC, la cual se consolidó con un Acuerdo de Cooperación firmado en 2010 (INEGI, 2010).<sup>4</sup> En el artículo IV.1 de este acuerdo se estableció la “aportación” de INEGI a UNODC de un millón veinticuatro mil dólares para la implementación y ejecución de un “Centro de Excelencia” para la información estadística de gobierno.<sup>5</sup> Por todos estos motivos, resulta anormal que, precisamente en los años en que se reforzara la colaboración y se entregara esta aportación a UNODC, se registrara una desmedida subestimación en la serie histórica de esta oficina de personas en prisión

preventiva en México (junto con otras afectaciones a los datos oficiales en materia de justicia penal; ver secciones 2.1 y 2.2 de Galindo, 2016).

Ahora con la ENPOL, realizada por mandato de la Ley Nacional de Ejecución Penal (art. 29), es necesario revisar a detalle sus resultados para corregir los errores cometidos y mejorar los futuros levantamientos de información. Es preocupante que los resultados de esta encuesta subestimen el monto de personas en prisión preventiva (menos 30 mil, según el promedio anual de los cuadernos del OADPRS, y menos 20 mil según la cifra anual del 5º Informe de Gobierno; ver gráfica 1 en portada).

### 4.2 Acceso a la información

El derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 6º constitucional, implica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad u órgano gubernamental es pública y debe sujetarse al principio de máxima publicidad (y cuando se reserve deberán elaborarse versiones públicas de la misma). Esto implica que las entidades públicas tienen la obligación de mejorar sus sistemas de información para que puedan proveer a la sociedad mexicana de información completa, oportuna, *accesible* y clara. No obstante, como ya se ha señalado en secciones anteriores, existen diversos problemas relacionados con la *accesibilidad* de la información oficial; incluso ha habido retrocesos en cuanto a la accesibilidad de la información.

Por ejemplo, las actualizaciones mensuales de los cuadernos estadísticos del OADPRS se podían consultar en la sección de *Transparencia Focalizada* del sitio web de la CNS. Sin embargo, desde julio de 2016 la CNS dejó de publicar las actualizaciones en su página, y el acceso a esta información

<sup>4</sup> Consultado el 1/8/2017  
<http://www.dgapi.snieg.mx/IdentidadInstitucional/Presencia%20Internacional/Convenios/Docs/UNODC.pdf>

<sup>5</sup> Consultado el 14/5/2018  
<http://www.cdeunodc.inegi.org.mx>

se hizo más problemático.<sup>6</sup> Ahora es necesario seguir una compleja ruta a través del Portal de Obligaciones de Transparencia del OADPRS: en la sección *XVII Información Relevante*, en el rubro *Otra Información Relevante*, donde se encuentran, entre otros tantos documentos, estos cuadernos estadísticos.<sup>7</sup> Así, en lugar de facilitar el acceso a esta información, las dependencias encargadas lo han dificultado. Y no sólo es el acceso público a estos cuadernos, sino la presentación misma de la información, toda vez que el formato de ‘cuaderno’ de Excel no representa una verdadera base de datos abiertos anonimizados que puedan ser analizados y utilizados a detalle. Es decir, los tipos de archivos disponibles al público no permiten un acceso y aprovechamiento estadístico real de los registros administrativos del sistema penitenciario (cuidando la confidencialidad de los datos personales, claro está).

Con los Censos de Gobierno de INEGI se tienen problemas similares. Estos censos no representan un aprovechamiento estadístico real de los registros administrativos, basado en la sistematización digital de la información, sino que se basan en cuestionarios enviados a servidores públicos con preguntas agregadas (que por definición no pueden captar datos detallados de registros individuales). Aún más, incluso con los cuestionarios agregados, estos censos no están logrando captar los datos requeridos a todas las entidades federativas (ver el ejemplo de la gráfica 2, donde 16 entidades no entregaron los datos sobre solicitudes procedentes de uso de prisión preventiva). Esto es de llamar la atención pues la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica establece que los informantes del sistema están obligados a proporcionar los datos solicitados por INEGI:

“Los informantes del Sistema estarán obligados a proporcionar con veracidad y oportunidad, los datos e informes que les soliciten las autoridades competentes para fines estadísticos, censales y geográficas, y prestarán apoyo a las mismas” (Art. 45).

Aunado a lo anterior, el artículo 46 enfatiza que, tratándose de Información de Interés Nacional todos los servidores públicos están obligados a proporcionar la información que hayan obtenido en el ejercicio de sus funciones. Y en específico, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), se considera Información de Interés Nacional (DOF, 28/12/2012).

En adición a estas obligaciones de los servidores públicos y en particular, de los informantes del sistema, el INEGI tiene facultades para obligarlos en caso de que estos incumplan. Cuando los datos que proporcionan no son congruentes, están incompletos o son inconsistentes, el INEGI tiene la facultad de realizar inspecciones para verificar la información (Art. 48). Además, los informantes que se nieguen a proporcionar datos, suministren datos falsos, incompletos o incongruentes, están cometiendo una falta administrativa que es sancionada con infracciones que van de 5 hasta 500 salarios mínimos (Arts. 103 y 106).

Sin embargo, a pesar de todas las disposiciones anteriores, como ya se ha mostrado en la gráfica 2 ocurre que 16 entidades federativas no entregaron los datos de interés para el tema que se discute en el presente reporte (lo cual muestra la necesidad de hacer una revisión exhaustiva de todos los datos solicitados y entregados a estos censos nacionales). Esto desafortunadamente indica que, ni los informantes, ni el INEGI, están cumpliendo a cabalidad con sus obligaciones.

Un aspecto importante de estos censos, en relación con el uso de la prisión preventiva, es que deberían servir para conocer diversas características de los *flujos* de personas. Esto porque, no basta referir montos o *stocks* de personas en distintos momentos, es necesario también conocer los *ingresos* a prisión preventiva desagregados por fuero y tipo de delito, idealmente con fechas de ocurrencia del delito, de inicio del proceso penal y de otros momentos relevantes del

<sup>6</sup> Consultado el 14/5/2018  
[http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=247c41](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41)

<sup>7</sup> Consultado el 14/5/2018  
[http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&\\_idDependencia=36700](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&_idDependencia=36700)

mismo. Son los *flujos* de ingresos y de egresos, detallados según las capacidades registrales, los indicadores que mejor pueden reflejar posibles cambios en el uso de esta medida cautelar. Sin embargo, con las fuentes oficiales actuales no es posible acceder a los niveles de desagregación necesarios.

### 4.3 Subestimación de la ENPOL

Como ya se ha señalado, la gráfica 1 muestra una notable subestimación por parte de la ENPOL en el número de personas en prisión preventiva. Esto indica que pudieran existir más problemas con los datos de esta encuesta. Por este motivo vale la pena hacer una revisión puntual de algunos de estos datos.

De acuerdo con el Informe Operativo de la ENPOL (INEGI, 2017b:24), la etapa de levantamiento de la información fue del 31 de octubre al 9 de diciembre de 2016, motivo por el cual es razonable comparar sus resultados con el cuaderno estadístico del OADPRS del mes de noviembre de 2016. Según este cuaderno, en aquel mes se tuvieron 84,217 personas en prisión preventiva; mientras que la ENPOL sólo estimó 62,511 personas (casi 22 mil personas menos). También para noviembre de 2016, el OADPRS reportó un total de 221,490 personas privadas de la libertad; mientras que la ENPOL estimó 210,991 personas (10,499 personas menos). Esto implica una sobreestimación correspondiente en las personas sentenciadas: según el OADPRS se tenían 137,273 sentenciados; mientras que la ENPOL estimó 147,814.

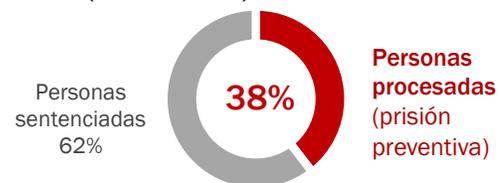
Al revisar con mayor detalle los resultados publicados por la ENPOL, se tiene que sus cifras de personas “en proceso” no se refieren al concepto de personas sin sentencia (en espera de sus juicios/en prisión preventiva). En las notas al pie de página de sus tabulados básicos (p. ej., Tabulado 5.5) se señala que para las personas *en proceso*: “se consideran las opciones de respuesta ‘No le han dictado sentencia por ningún delito’ o ‘le dictó sentencia por algunos delitos y por otros aún está en espera’”. Estas notas al pie de los tabulados básicos contradicen lo señalado en el

*Marco Conceptual* de la encuesta (INEGI, 2017c), donde se afirma que: “una persona procesada es aquel informante cuyo proceso jurídico todavía continúa, es decir que aún no le han dictado sentencia condenatoria, pero que se encuentra en prisión preventiva dentro del centro penitenciario aguardando su sentencia” (p. 43). Por lo tanto, atendiendo a las notas al pie de los tabulados de la ENPOL, se tiene que los resultados publicados en sus tabulados básicos no proveen información sobre las personas en prisión preventiva, toda vez que también incluyen a personas que se les “dictó sentencia por algunos delitos y por otros aún está[n] a la espera”. Esto implica, entre otras afectaciones, que la subestimación mencionada anteriormente, es mucho mayor de lo que aquí se ha señalado.

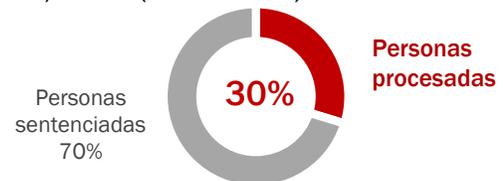
A pesar de este problema conceptual, señalado en las notas al pie de los tabulados básicos, vale la pena mostrar algunas otras discrepancias de la ENPOL con los datos del OADPRS, a fin de que los usuarios de esta encuesta estén al tanto de sus deficiencias y áreas de oportunidad de mejora. La gráfica 15 muestra la diferencia en los porcentajes de personas en prisión preventiva reportados por el OADPRS y la ENPOL; y las gráficas 16 y 17 desagregan las discrepancias entre ambas fuentes por entidad federativa.

**Gráfica 15. Inconsistencia en el porcentaje de personas en prisión preventiva, noviembre 2016.**

**OADPRS (ambos fueros)**

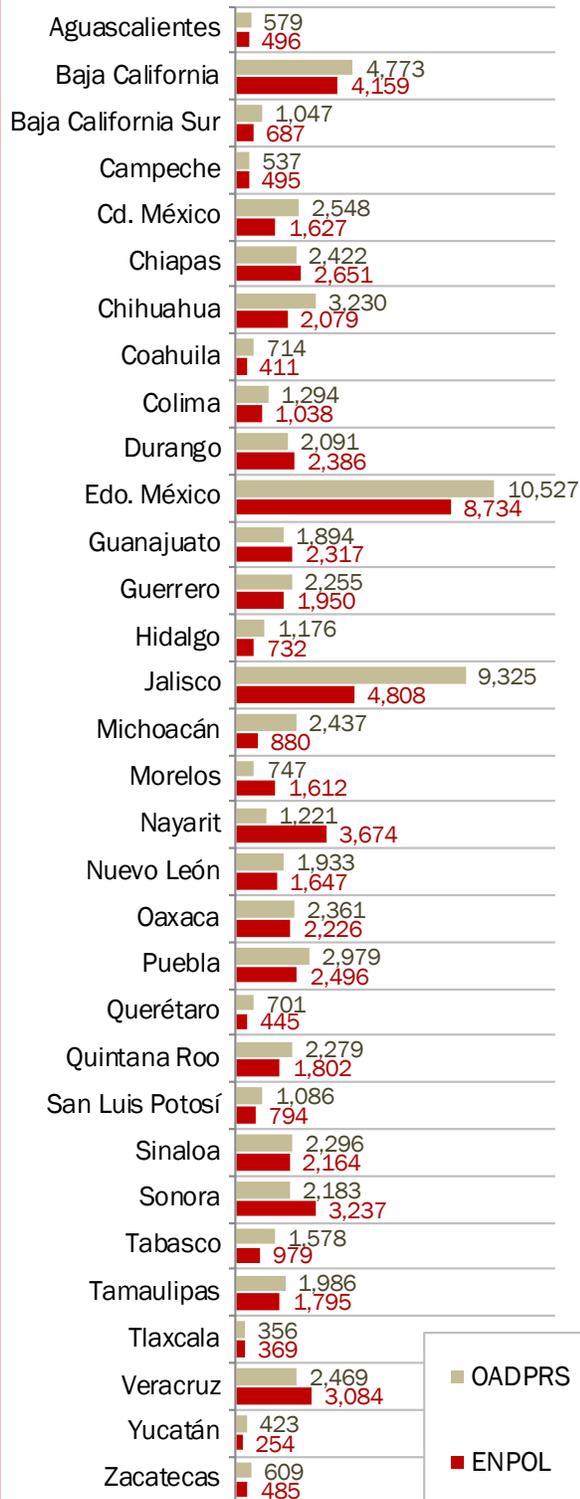


**INEGI/ENPOL (ambos fueros)**



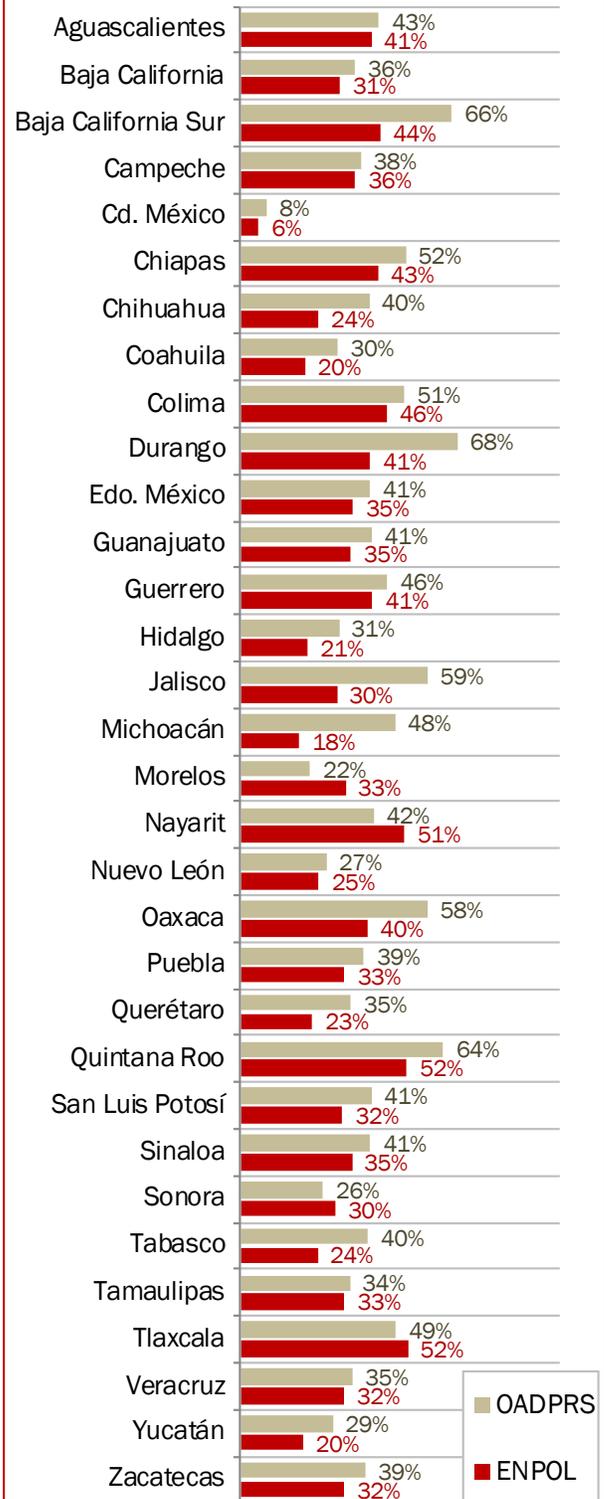
Fuente: elaboración propia con datos de OADPRS (2018; cuaderno de noviembre 2016), y de ENPOL 2016 (INEGI, 2018a).

**Gráfica 16. Diferencias en los montos de personas procesadas en prisión, por entidad federativa, ENPOL y OADPRS, nov. 2016.**



Fuente: elaboración propia con datos de OADPRS (2018), y de ENPOL 2016 (INEGI, 2018a).

**Gráfica 17. Diferencias en los porcentajes de personas procesadas en prisión, por entidad federativa, ENPOL y OADPRS, nov. 2016.**



Fuente: elaboración propia con datos de OADPRS (2018), y de ENPOL 2016 (INEGI, 2018a).



## 5. ESTIMACIONES DE INTERÉS EN LA ENPOL

A pesar de los problemas identificados con los resultados de la ENPOL, en la sección anterior, es relevante examinar también algunos de sus aspectos positivos. Esto porque, la encuesta llena un vacío importante en la generación de información estadística (pues no se contaba con una fuente oficial sobre las características y los procesos de las personas en reclusión); además, esta encuesta da respuesta al mandato de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que se seguirá levantando de forma periódica. Debido a estos motivos es relevante señalar tanto las fortalezas, como las deficiencias, de esta fuente oficial, a fin de ayudar a mejorar sustancialmente la información que hace pública.

Un aspecto que llama la atención en los tabulados básicos de la ENPOL (INEGI, 2018a) es que en aquellos referidos “por centro de interés” (p. ej., tabulados 5.2, 5.4, 5.6, etc.), se enlistan algunos *centros federales* dentro de la información *estatal*. Por ejemplo, en la información de Chiapas se incluye al Centro Federal No. 15; en Durango al No. 14; en Guanajuato al No. 12; etcétera. Esto salta a la vista pues los *centros federales* no dependen de los gobiernos estatales y sus datos no deben ser analizados en conjunto. Por decir un ejemplo, los datos del Centro de Reinserción Social No. 1 de Durango, no son equiparables, ni deben ser analizados junto con los del Centro Federal de Readaptación Social No. 14, el cual es administrado por el gobierno federal pero se encuentra físicamente en Durango. Sin embargo, en los tabulados de la ENPOL los datos de ambos centros se incluyen de manera conjunta en los datos correspondientes al estado de Durango.

La situación anterior es un error, toda vez que se está adjudicando a las entidades federativas, tanto para bien como para mal, la información que corresponde al gobierno federal. Lo correcto, tal y como lo hacen el OADPRS (2018) y la CNDH (2018), es presentar por separado los datos de las entidades federativas, y en una sección aparte, los correspondientes a los *centros federales*.

Al revisar el *Marco Conceptual* de la ENPOL (INEGI, 2017c:25), se comprende el origen de este problema: en el diseño (estratificado) de la muestra se consideró recopilar información representativa de las entidades federativas, pero jamás se consideró que la propia *federación* debería considerarse como una categoría o estrato diferente a las entidades. Debido a este error de diseño, la distribución de la muestra incluyó en algunas entidades el levantamiento de información en *centros federales*. El listado de los centros visitados para el operativo de campo se encuentra en la Tabla 3.2.1 del *Marco Conceptual* (pp. 26-34).

Antes de utilizar los resultados a nivel estatal de la ENPOL, para estudiar la situación de alguna entidad federativa, es indispensable verificar que la distribución de la muestra no haya incluido centros federales en esa entidad (de haberlos incluido, será necesario intentar ‘depurar’ los datos estatales, lo cual, en muchos de los casos, no será sencillo). Es muy importante que, para los próximos levantamientos de la ENPOL, se elabore un nuevo diseño muestral en donde la *federación* se considere un *estrato distinto* a las entidades federativas, garantizando así que la información estatal no contenga datos *federales*, y que la información *federal* sea publicada en una categoría independiente (como lo hacen el OADPRS y la CNDH).

En el cuadro 1 se han clasificado las entidades federativas según la distribución de la muestra de la ENPOL, según: 1) entidades donde se levantó la encuesta exclusivamente en centros estatales y municipales; 2) entidades donde la muestra también incluyó centros federales; 3) entidades de la categoría anterior pero que su muestra permite tener información representativa de uno o más centros estatales; 4) entidades donde se incluyeron centros federales y no se puede obtener información representativa de ningún centro estatal; y 5) centros federales donde la muestra sí permite obtener información representativa.

**Cuadro 1. Categorías de posibilidades de uso (representatividad) de la información de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016, según su diseño muestral.**

1) Entidades donde la muestra incluyó únicamente centros estatales y municipales	2) Entidades donde la muestra incluyó centros federales	3) Entidades de (2) donde la muestra permite representatividad de un centro estatal	4) Entidades de (2) donde la muestra no permite representatividad de ningún centro estatal	5) Centros federales donde la muestra permite obtener información representativa
Aguascalientes	Chiapas	Chiapas	Guanajuato	CEFERESO No. 4
Baja California	Chihuahua	Chihuahua	Oaxaca	CEFERESO No. 5
Baja California Sur	Durango	Durango	Veracruz	CEFERESO No. 11
Campeche	Guanajuato	Jalisco		CEFERESO No. 12
Coahuila	Jalisco	México		CEFERESO No. 13
Colima	México	Morelos		CEFERESO No. 14
Ciudad de México	Morelos	Nayarit		CEFERESO No. 15
Guerrero	Nayarit	Sinaloa		
Hidalgo	Oaxaca	Sonora		
Michoacán	Sinaloa	Tabasco		
Nuevo León	Sonora			
Puebla	Tabasco			
Querétaro	Veracruz			
Quintana Roo				
San Luis Potosí				
Tamaulipas				
Tlaxcala				
Yucatán				
Zacatecas				

Fuente: elaboración propia con base en el *Marco Conceptual* de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (ENPOL; INEGI, 2017c); y *Tabulados básicos* de la misma ENPOL 2016 (INEGI, 2018a).

Del cuadro 1 es importante notar que el diseño de muestra de la ENPOL no permite obtener información representativa de ningún centro estatal en los estados de Guanajuato, Oaxaca y Veracruz, y no es recomendable utilizar los promedios por entidad pues sus datos incluyen información de centros federales. En el caso de Guanajuato, se incluyeron datos del CEFERESO No. 12, en Oaxaca del CEFERESO No. 13, y en Veracruz del CEFERESO No. 5. Esto implica que los datos publicados de estas entidades incluyen sesgos generados por datos federales y no es recomendable utilizar los micro-datos para ‘depurar’ información sólo de sus centros estatales (pues ningún ponderador servirá para intentar ajustar los datos por centro o por entidad).

En contraste a los casos anteriores, en la categoría (1) del mismo cuadro puede leerse la lista de entidades cuya información sólo incluye datos de centros estatales y municipales, por lo que, si

el levantamiento de la información y su sistematización fueron realizados con el debido cuidado, la ENPOL sí puede ser usada para examinar diversas características de su población en reclusión. Con el objetivo de examinar la posible precisión de los datos correspondientes a estas entidades, se muestra el cuadro 2, en el cual se presentan las diferencias absolutas y en puntos porcentuales de las personas procesadas según lo reportado en el cuaderno mensual del mes de noviembre de 2016 por el OADPRS (2018), y lo reportado por la ENPOL (levantamiento del 31 de octubre al 9 de diciembre de 2016; ver sección anterior).

En el cuadro 2 puede observarse que, la ENPOL subestimó la población procesada en Michoacán por 1,557 personas y 30 puntos porcentuales. Otras entidades con problemas de subestimación son: Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Querétaro y Quintana Roo.

**Cuadro 2. Diferencias absolutas y en puntos porcentuales de personas procesadas según OADPRS y estimadas por la ENPOL.**

Entidades donde la muestra de la ENPOL incluyó sólo centros estatales y municipales	Diferencias en los montos	Diferencias en los porcentajes
Aguascalientes	-83	-3 pp
Baja California	-614	-5 pp
Baja California Sur	-360	-22 pp
Campeche	-42	-2 pp
Cd. México	-921	-2 pp
Coahuila	-303	-10 pp
Colima	-256	-6 pp
Guerrero	-305	-5 pp
Hidalgo	-444	-10 pp
Michoacán	-1,557	-30 pp
Nuevo León	-286	-2 pp
Puebla	-483	-6 pp
Querétaro	-256	-12 pp
Quintana Roo	-477	-11 pp
San Luis Potosí	-292	-9 pp
Tamaulipas	-191	-1 pp
Tlaxcala	13	4 pp
Yucatán	-169	-9 pp
Zacatecas	-124	-7 pp

Nota: la muestra de la ENPOL incluyó centros federales en Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.

Fuentes: cuaderno estadístico de noviembre de 2016 del OADPRS (2018); y tabulados de ENPOL 2016 (INEGI, 2018a)

En el cuadro 2 también puede observarse que las entidades con menores diferencias, entre los resultados de la ENPOL y los registros del OADPRS, son: Aguascalientes, Campeche, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala. En estas entidades, donde la muestra fue verdaderamente representativa porque no incluyó centros federales y donde se tienen menores diferencias con el OADPRS, es recomendable revisar algunos indicadores útiles. De arreglar los problemas con su diseño muestral y con la conceptualización de “personas procesadas” en sus tabulados básicos (ver discusión en la sección anterior), la ENPOL podría servir para generar este tipo de indicadores para todas las entidades federativas y para la federación.

Con respecto a la información federal, en el cuadro 1 se enlistan los centros en los cuales el diseño de muestra de la ENPOL permite obtener información representativa. En las estimaciones de la ENPOL, relativas a personas procesadas en estos centros federales, se tienen diferencias mínimas con respecto a los registros del OADPRS. Si acaso, el CEFERESO No. 14 presenta un problema de subestimación (menos 241 personas y menos 11 puntos porcentuales), pero en términos generales, su información parece ser suficientemente precisa como para examinar algunos aspectos del uso de la prisión preventiva.

Por ejemplo, una duda recurrente, sobre las personas en prisión preventiva, se refiere al porcentaje de ellas que son declaradas culpables o inocentes. Con los datos de la ENPOL, y de las otras fuentes oficiales que se han citado en este reporte no es posible contestar esta pregunta. No obstante, sí es posible revisar cuántas de las personas ya juzgadas y condenadas a prisión fueron encarceladas antes de sus juicios. Es decir, qué porcentaje de las personas en reclusión, ya sentenciadas, estuvieron antes en prisión preventiva. Este porcentaje puede usarse como un indicador de la frecuencia de uso de la prisión preventiva (para verificar si se utiliza como una medida de carácter excepcional; además de otros indicadores como los mostrados en la gráfica 3).

En el cuadro 3 se muestran los porcentajes de personas condenadas a prisión que llevaron sus procesos en prisión preventiva, para las entidades y centros federales donde los resultados de la ENPOL fueron más consistentes con los registros del OADPRS (pues las personas sentenciadas configuran el conjunto complemento de las procesadas, por lo que se mantiene la congruencia y la selección antes descritas). En este cuadro puede observarse que la norma en México, por lo menos hasta 2016, es que las personas ya sentenciadas a prisión hayan llevado sus procesos en prisión preventiva: sólo uno por ciento de las personas condenadas llevó su proceso sin haber estado en esta situación. Este resultado se suma a los anteriores que revelan el uso frecuente (y no excepcional) de esta medida cautelar.

**Cuadro 3. Porcentaje de personas ya sentenciadas que llevaron sus procesos en prisión preventiva, entidades y centros federales seleccionados, ENPOL 2016.**

Entidad	Procesos en prisión preventiva	Centro Federal	Procesos en prisión preventiva
Aguascalientes	98.1%	CEFERESO No. 4 Noreste	100%
Campeche	98.9%	CEFERESO No. 5 Oriente	93.5%
Nuevo León	99.5%	CEFERESO No. 11 CPS Sonora	98.8%
Tamaulipas	97.3%	CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	99.2%
Tlaxcala	98.2%	CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	99.8%
<b>Promedio Nacional</b>	<b>98.9%</b>	CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	98.9%

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (INEGI, 2018a).

### 5.1 Duración de la prisión preventiva

Otra duda recurrente sobre el uso de la prisión preventiva es el tiempo que pasan las personas en esta situación. Los datos recopilados por la ENPOL permiten explorar diversas opciones para estimar la duración de los procesos llevados en prisión, a continuación se muestra un ejemplo pero es importante señalar que es posible elaborar estimaciones desde otras perspectivas.

En la ENPOL se preguntó a las personas ya sentenciadas, que llevaron sus procesos en prisión preventiva, sobre la duración de los mismos. Así puede estimarse, desde una perspectiva retrospectiva, la duración de los procesos concluidos, con una mayor representación o énfasis en los recientemente terminados (pues de otros más antiguos quedan menos informantes en prisión; y claro, esta perspectiva no incluye los procesos que están ocurriendo actualmente).

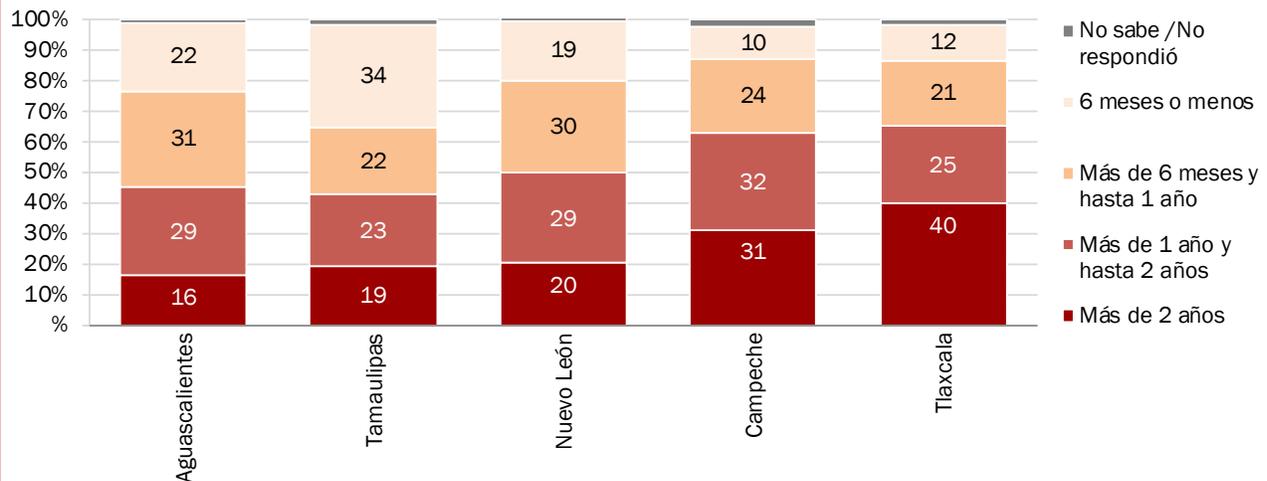
Esta perspectiva permite hacer comparaciones directas entre entidades federativas, sin necesidad de hacer tratamientos por truncamiento de las duraciones de los procesos (pero como ya se ha señalado, existen otras opciones). Esto puede servir para informar evaluaciones comparativas de la eficiencia de los procesos y de los tiempos que están permaneciendo las personas imputadas en prisión preventiva, pero es relevante subrayar que ésta no es una perspectiva adecuada para evaluar el cumplimiento del límite constitucional de dos años, pues entre los informantes de la encuesta pueden encontrarse personas cuyos

procesos iniciaron antes de la imposición de este límite. Sería necesario hacer análisis mucho más detallados para elaborar una evaluación de esta cuestión específica.

En la gráfica 18 se muestra la duración de los procesos en prisión preventiva ya concluidos, de las personas sentenciadas, para las entidades seleccionadas sin sesgos en sus datos. Incluso con las pocas entidades seleccionadas, es evidente la gran disparidad que existe a lo largo del territorio nacional: mientras que en Aguascalientes sólo 16% de las personas estuvieron más de dos años en prisión preventiva, en Campeche se tiene que 31% estuvieron más de dos años, y en Tlaxcala esta cifra es igual a 40%. Una forma de enriquecer este tipo de comparaciones, pero que por restricciones de tiempo y espacio no se puede incluir en este reporte, sería desagregar estas duraciones por tipos de delitos y otras características relevantes. Aún así, estas duraciones pueden servir como un primer paso en evaluaciones comparativas de la eficiencia de los procesos penales en las entidades federativas, y si se arregla el diseño muestral de la ENPOL, de la propia federación.

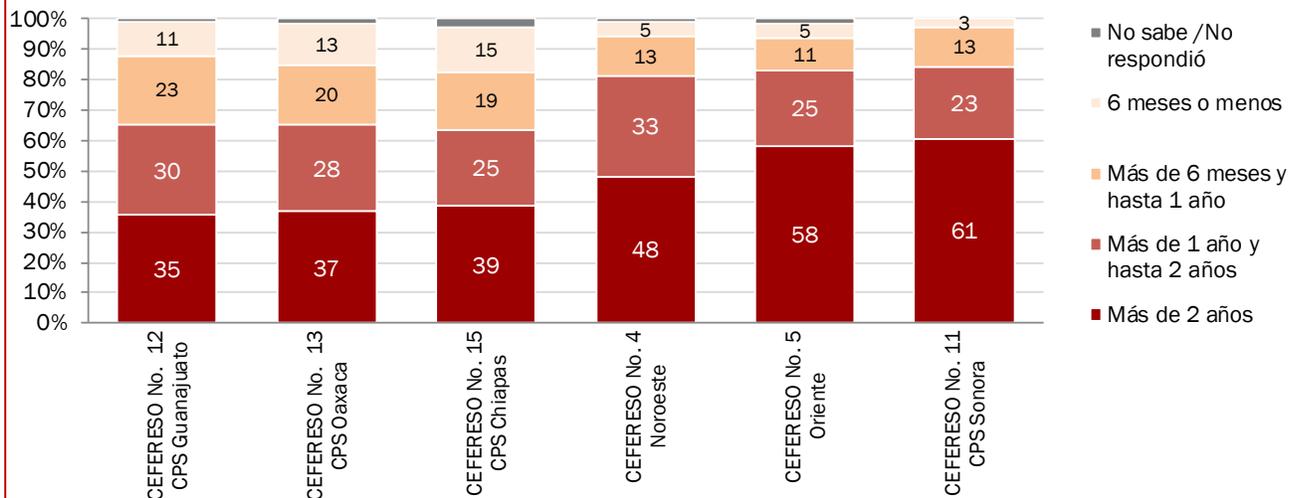
La gráfica 19 muestra estas mismas duraciones en los centros federales seleccionados con anterioridad. En esta gráfica se observa que entre los centros federales también existe una gran disparidad: en el CEFERESO No. 12 se tiene que 35% de las personas pasaron más de dos años en prisión preventiva, esta cifra se eleva a 61% en el CEFERESO No. 11.

**Gráfica 18. Distribución de personas sentenciadas que llevaron sus procesos en prisión preventiva, según la duración de sus procesos, entidades seleccionadas, 2016.**



Fuentes: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (INEGI, 2018a).

**Gráfica 19. Distribución de personas sentenciadas que llevaron sus procesos en prisión preventiva, según la duración de sus procesos, centros federales seleccionados, 2016.**



Fuentes: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (INEGI, 2018a).

## 5.2 Principales delitos

La ENPOL también preguntó a las personas procesadas los cinco principales delitos por los que fue recluida inicialmente. Y en sus tabulados básicos se enlistan las cinco respuestas más frecuentes en cada entidad federativa. Esto, aunque no permite una evaluación comparativa directa, sí puede pensarse como un primer paso en ese sentido (para una evaluación precisa se tendrían que realizar análisis desagregados del delito específi-

co por el que las personas fueron ingresadas a prisión preventiva).

A nivel nacional, los cinco delitos más frecuentes, por los que se ingresó a las personas a prisión preventiva fueron: homicidio (19%), portación ilegal de armas (17%; distinto a la comisión de delitos violentos con armas), secuestro (15%; incluye secuestro exprés), posesión ilegal de drogas (11%; distinto al comercio de drogas), y robo de vehículo (9%).

El cuadro 4 muestra los cinco delitos más frecuentes para las entidades seleccionadas. En este cuadro se observa que los principales delitos, por los que las personas son puestas en prisión preventiva, son relativamente similares en estas entidades: en los cinco estados seleccionados se tiene con elevada frecuencia el homicidio y el secuestro (incluye el secuestro exprés). En los delitos que se tienen algunas diferencias es en aquellos que podrían pensarse como ‘menores’ o ‘no graves’, como la posesión simple de drogas en Aguascalientes, Nuevo León y Tamaulipas; y los robos no especificados (no a casa habitación, ni vehículos, ni negocios, ni en vía pública) en Campeche y Tlaxcala. Un delito que llama la atención, por las discusiones recientes en torno a la posesión de armas, es la portación simple de armas (distinto a la comisión de delitos violentos con armas) en Nuevo León y Tamaulipas.

Estos datos muestran que el uso de la prisión preventiva no se circunscribe a delitos especialmente dañinos para la sociedad o de ‘alto impacto’, sino que, esta medida cautelar se sigue utilizando para delitos considerados ‘no graves’, como la posesión simple de drogas. Sobre este delito particular, es importante señalar que la ENPOL no provee información suficientemente

desagregada que permita evaluar el uso y los efectos del beneficio de libertad anticipada para las personas acusadas de posesión de cannabis, plasmado en la Ley Nacional de Ejecución Penal (ver sección 1.3 de este reporte). Para una evaluación de este tipo lo ideal sería contar con registros administrativos sistematizados y anonimizados, de manera que fuese posible hacer análisis basados en casos individuales.

Con respecto a los centros federales que se han seleccionado en secciones anteriores, los tamaños de muestra de la ENPOL, en cada uno de ellos, no permiten estimar con precisión estas frecuencias por tipo de delito. Por este motivo no se presenta el cuadro correspondiente para estos centros federales. No sobra repetir que, lo más adecuado para futuros levantamientos de esta encuesta, sería que el diseño de su muestra considerara a la federación como un estrato diferente a las entidades federativas. Esto permitiría, con un tamaño de muestra similar, generar estas estimaciones, y otras similares, para el conjunto de la federación. Con las estimaciones de las secciones siguientes, sobre principales tipos de pruebas presentadas y presencia de actores clave en las audiencias de los procesados, se tiene el mismo problema con los centros federales.

**Cuadro 4. Cinco principales delitos<sup>1</sup> por los cuales fueron recluidas inicialmente las personas procesadas, entidades seleccionadas, ENPOL 2016.**

Aguascalientes		Campeche		Nuevo León		Tamaulipas		Tlaxcala	
Homicidio	25.8%	Homicidio	21.5%	Homicidio	26.9%	Portación de armas	21.4%	Otro tipo de robo <sup>2</sup>	20.4%
Posesión de drogas	21.3%	Otro tipo de robo <sup>2</sup>	13.8%	Secuestro (incluye exprés)	22.5%	Secuestro (incluye exprés)	20.1%	Homicidio	17.8%
Robo de vehículo	13.6%	Violación sexual	13.7%	Portación de armas	16.6%	Posesión de drogas	13.0%	Robo de vehículo	12.8%
Comercio de drogas	13.3%	Secuestro (incluye exprés)	9.3%	Robo de vehículo	14.5%	Homicidio	11.8%	Secuestro (incluye exprés)	12.5%
Lesiones	7.7%	Robo casa habitación	6.7%	Posesión de drogas	9.5%	Violación sexual	11.0%	Robo casa habitación	11.2%

Notas: <sup>1</sup> Una persona pudo haber sido recluida y estar siendo procesada por más de un delito.

<sup>2</sup> Otro tipo de robo distinto a robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a negocio, robo en vía pública, y robo de autopartes.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (INEGI, 2018a).

### 5.3 Principales pruebas presentadas

José Alberto Rodríguez (2016) explica que, con la reforma de 2008 se dio peso constitucional a la *prueba*, junto con los elementos que la rodean, es decir, la forma en que se obtuvo, su desahogo y su valoración. Estos elementos, según este autor, se deberían posicionar como signos de la calidad de la justicia en el nuevo sistema. Lo anterior supondría, especialmente, el abandono de viejas prácticas tales como el papel preponderante de la confesión como “reina de las pruebas”, y su progresiva sustitución por pruebas periciales científicas (p. 926).

La ENPOL preguntó a las personas procesadas sobre las cinco principales pruebas presentadas en su contra por la parte acusadora (al igual que ocurre con los delitos, los informantes pudieron escoger más de una opción). A nivel nacional, las pruebas presentadas con más frecuencia fueron: declaración de testigos (42%); la confesión (24%); registros telefónicos, grabaciones, fotografías y textos (10%); declaración de otros detenidos (3%); declaración de otros cómplices (2%); y pruebas periciales (2%). Aunque esta distribución cambia ligeramente en las cinco entidades seleccionadas (cuadro 5), la declaración de testigos y la confesión son, en todas ellas, las principales pruebas.

**Cuadro 5. Cinco principales tipos de pruebas presentadas por la parte acusadora contra las personas procesadas privadas de la libertad, entidades seleccionadas, ENPOL 2016.**

Aguascalientes		Campeche		Nuevo León		Tamaulipas		Tlaxcala	
Declaración de testigos <sup>2</sup>	52.3%	Confesión	34.4%	Confesión	41.3%	Declaración de testigos <sup>2</sup>	38.1%	Declaración de testigos <sup>2</sup>	30.9%
Confesión	25.0%	Declaración de testigos <sup>2</sup>	29.1%	Declaración de testigos <sup>2</sup>	31.4%	Confesión	32.9%	Confesión	23.3%
Periciales <sup>4</sup>	9.1%	Registros <sup>3</sup>	6.6%	Psicológicas	5.6%	Registros <sup>3</sup>	2.5%	Registros <sup>3</sup>	5.6%
Declaración de otros detenidos	6.1%	Periciales <sup>4</sup>	2.5%	Declaración de otros detenidos	3.8%	Declaración de conocidos	1.5%	Periciales <sup>4</sup>	2.3%
Declaración de cómplices	6.1%	Declaración de cómplices	2.2%	Registros <sup>3</sup>	3.3%	Declaración de cómplices	1.2%	Declaración de otros detenidos	1.6%

Notas: se pudieron haber presentado más de un tipo de pruebas contra una persona.

<sup>2</sup> Incluye testigos oculares, presenciales, etcétera.

<sup>3</sup> Incluye la opción: “registros telefónicos, grabaciones, fotografías, textos”

<sup>4</sup> Incluye la opción: “huellas digitales, sangre, cabello dejado en la escena del crimen, ADN”

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (INEGI, 2018a).

### 5.4 Presencia de operadores y público

La ENPOL preguntó a las personas procesadas por la presencia de actores (operadores del sistema de justicia y del público) durante sus audiencias procesales. Esto es relevante ya que, en el artículo 20 constitucional se establecen dos aspectos procesales fundamentales para la protección de los derechos de las personas acusadas: primero, la obligación de desarrollar *todas* las audiencias en presencia del juez (apartado A, fracc. II); y segundo, el derecho a que su abogado defensor comparezca en *todos* los actos del proceso (apartado B,

fracc. VIII). Como ya se ha explicado en secciones anteriores, estos datos no deben usarse para una evaluación directa del cumplimiento de este mandato constitucional (porque es necesario depurarlos para seleccionar aquellas personas cuyos procesos iniciaron después de la reforma de 2008), pero sí permiten adelantar una primera aproximación en este sentido (pues es poco probable que se tenga un gran número de personas procesadas cuyos procesos hayan iniciado antes de 2008, pero aún así, es relevante tener en cuenta la necesidad de realizar estudios con mayor detalle y profundidad).

A nivel nacional, se tiene que sólo 53% de las personas procesadas contaron *siempre*, es decir en *todas* sus audiencias, con la presencia de su abogado, y sólo 28% contaron con la presencia de un juez en *todas* sus audiencias. Esta último porcentaje, aunque no representa una evaluación directa de cumplimiento al mandato constitucional (presencia del juez en *todas* las audiencias), sí debe considerarse como un indicador negativo al respecto (es decir, como un llamado de atención).

En el cuadro 6 se muestran los tipos de actores que *siempre* estuvieron presentes en las audiencias de las personas procesadas privadas de su

libertad, para las entidades seleccionadas previamente. En este cuadro puede observarse una gran disparidad en cuanto a la presencia de abogados defensores: mientras que en Aguascalientes 65% de los procesados señalan que *siempre* contaron con su presencia, en Tamaulipas esta cifra es ligeramente menor a 26%. Con respecto a la presencia de un juez en *todas* las audiencias, el mayor porcentaje corresponde a Campeche (28%; similar al promedio nacional) y el menor al estado de Aguascalientes, donde sólo una de cada 10 personas declara haber contado *siempre* con la presencia de un juez en sus audiencias (11%).

**Cuadro 6. Tipo de actores que *siempre* estuvieron presentes durante las audiencias de las personas procesadas privadas de la libertad, entidades seleccionadas, ENPOL 2016.**

Aguascalientes		Campeche		Nuevo León		Tamaulipas		Tlaxcala	
Agente del MP	65.4%	Abogado	57.2%	Abogado	38.2%	Abogado	25.5%	Abogado	40.1%
Abogado	63.2%	Agente del MP	45.6%	Agente del MP	27.1%	Agente del MP	21.5%	Agente del MP	29.3%
Juez	11.4%	Juez	27.7%	Juez	24.3%	Juez	16.4%	Juez	17.1%
Público <sup>1</sup>	10.8%	Público <sup>1</sup>	7.1%	Público <sup>1</sup>	8.2%	Público <sup>1</sup>	4.1%	Público <sup>1</sup>	15.5%

Nota: <sup>1</sup> Corresponde a la opción de respuesta "hubo acceso para el público".

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (INEGI, 2018a).

## REFLEXIONES FINALES

En el presente reporte se han reseñado los cambios normativos más relevantes de la última década en torno al uso de la prisión preventiva a nivel nacional. Estos cambios, en teoría, deberían producir efectos sustanciales en el funcionamiento de la justicia penal mexicana, tanto en un sentido garantista (p. ej., el límite máximo de dos años), como en un sentido punitivo (p. ej., la figura constitucional de la prisión preventiva *oficiosa*). Sólo por la trascendencia de estos cambios, y por las implicaciones del uso de la prisión preventiva, sería deseable contar con múltiples estudios gubernamentales al respecto. Sin embargo, hasta donde fue posible investigar, no se encontraron diagnósticos gubernamentales a niveles nacional sobre esta temática.

Aunado a los cambios normativos, la propia tendencia histórica del número o del monto de personas en prisión preventiva, es también una razón de peso para elaborar este tipo de estudios. El número de personas en prisión preventiva siguió una tendencia creciente durante todo el inicio del presente siglo, pasando de 64 mil en el año 2000, hasta llegar a un punto máximo en 2014 de entre 107 mil y 113 mil personas (dependiendo de la fuente oficial consultada, ver gráfica 1); después de 2014, este número comienza a reducirse hasta regresar, durante los primeros meses de 2018, a un nivel similar al de 2004 (cerca de 80 mil personas). Tan sólo la expansión del uso de la prisión preventiva observada durante 2000-2014, y el posterior cambio de tendencia, ya represen-

tan fenómenos que ameritan estudios detallados tanto gubernamentales como académicos.

Es muy probable que el cambio de tendencia observado a partir de 2014, y la reducción más significativa ocurrida después de 2015, sean consecuencia de la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sin embargo, a falta de estudios detallados, no es posible sostener semejante afirmación con total certeza.

La publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal representa otro cambio normativo de importancia, especialmente en el sentido de que obliga a la generación de información detallada, la cual permita evaluar múltiples aspectos del sistema penitenciario. De manera muy específica, esta ley señala lo siguiente:

“El Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria compartirá los registros administrativos, derivados de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que por su naturaleza estadística sean requeridos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el adecuado desarrollo de los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, así como de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad.

“[...] El Instituto recabará también información estadística sobre características demográficas, socioeconómicas y familiares de la población penitenciaria, así como de su situación jurídica. De igual forma, el Instituto recabará la información sobre los delitos y penalidad por los cuales son *ingresadas las personas* [...]

“Por su parte, la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad tendrá como finalidad generar información estadística que permita conocer las condiciones de procesamiento e internamiento de las Personas privadas de su libertad, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los que fueron procesados o sentenciados, entre otras características. Dicha encuesta se levantará de manera periódica y conforme a criterios estadísticos y técnicos, será de tipo probabilística, incluirá a población privada de la libertad tanto del fuero común como federal y será representativa a nivel nacional y estatal [...]” (énfasis añadido; Art. 29).

No obstante, como se ha mostrado en este reporte, la información oficial disponible a la sociedad no permite la realización de análisis detallados sobre el uso de la prisión preventiva en México.

De tal manera que, hasta ahora, es imposible evaluar a cabalidad, y de forma independiente, los efectos de los cambios normativos reseñados. Más aún, las fuentes oficiales de información presentan discrepancias de tal magnitud que hacen dudar de la calidad de los datos presentados, especialmente de los datos de la ENPOL (ver gráficas 1, 15, 16 y 17). Entre otros problemas detectados en esta encuesta, en este reporte se ha discutido su diseño muestral, que no permite generar datos representativos para la *federación*, es decir, para el conjunto de centros federales, y cuyos datos sesgan o contaminan la información generada para diversas entidades federativas (a pesar de que este error podría interpretarse como el cumplimiento literal del mandato de ley, que sólo refiere representatividad “a nivel nacional y estatal”, es un claro error en el sentido de que, desde la perspectiva estatal, los datos de varias entidades federativas presentan fuertes sesgos, y desde la perspectiva nacional, los totales discrepan de los datos reportados por el OADPRS).

Con respecto a los Censos Nacionales, en este reporte se mostraron algunos de los problemas en el destinado a la impartición de justicia estatal (CNIJE 2017; gráficas 2 y 3), y también se señaló que el relativo a la justicia federal ni siquiera incluyó preguntas en su cuestionario relacionadas con el uso de la prisión preventiva (INEGI, 2017a). Sobre los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario (CNGSPSPE), estos sólo se realizan a las entidades federativas, y no a la federación (por lo que no recopilan datos de los centros federales). Esto se especifica claramente en las notas al pie de los tabulados básicos del CNGSPSPE 2017 (INEGI, 2018c), donde se señala que la información, “Sólo incluye registros de los centros que son responsabilidad de las administraciones públicas estatales o de la Ciudad de México”. En este sentido, parecería ser un error legislativo el haber vinculado la información del Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria a los requerimientos exclusivos del CNGSPSPE.

Sobre el CNGSPSPE 2017, es importante señalar que su cuestionario (INEGI, 2017d) no incluyó pre-

guntas sobre *ingresos a prisión preventiva* (las preguntas 10 a 25, sobre ingresos a prisión, nunca solicitan desagregar los datos según personas procesadas y sentenciadas). Sólo algunas de las preguntas sobre *personas recluidas y egresos* de los centros penitenciarios, permiten revisar algunos datos sobre prisión preventiva. Pero ni con los tabulados básicos, ni con los tabulados interactivos, es posible acceder a estas cifras, por lo que es necesario descargar los microdatos (también disponibles en INEGI, 2018c).

Sólo por mostrar ejemplos de la calidad de los datos del CNGSPSPE 2017 se presentan las gráficas 20 y 21 (ambas derivadas de los microdatos de la pregunta 37), con los montos y porcentajes de personas procesadas en prisión en las entidades federativas (cifras referidas al cierre de 2016), contrastados con lo reportado por el OADPRS (diciembre de 2016). En la gráfica 20 pueden observarse las discrepancias en los números absolutos, donde unas entidades presentan subregistro (p. ej., Baja California), mientras que otras sobreregistro (p. ej., Ciudad de México). En la gráfica 21 se puede observar que dos entidades cometieron errores evidentes en el registro de su información: Baja California y Michoacán (errores que no fueron identificados, ni se exigió su corrección de parte de INEGI a las entidades). Así, aunque limitados en cuanto a posibilidades de desagregación de su información, y de muy difícil acceso, los cuadernos mensuales de OADPRS siguen siendo la fuente oficial de mayor calidad para temas relacionados con la población en reclusión.

De acuerdo con las características de la información analizada y con los problemas identificados en distintas fuentes oficiales (ver secciones 1, 2, 4 y 5 de este reporte), es recomendable insistir en el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las disposiciones de ley en materia de generación de datos y de informes oficiales relacionados con la población en reclusión en general, y con el uso de la prisión preventiva en particular. Como ya se ha mencionado anteriormente, es preferible dejar de suponer que los datos necesarios pueden ser generados a través de mecanismos tales como cuadernos mensuales, encuestas e incluso censos

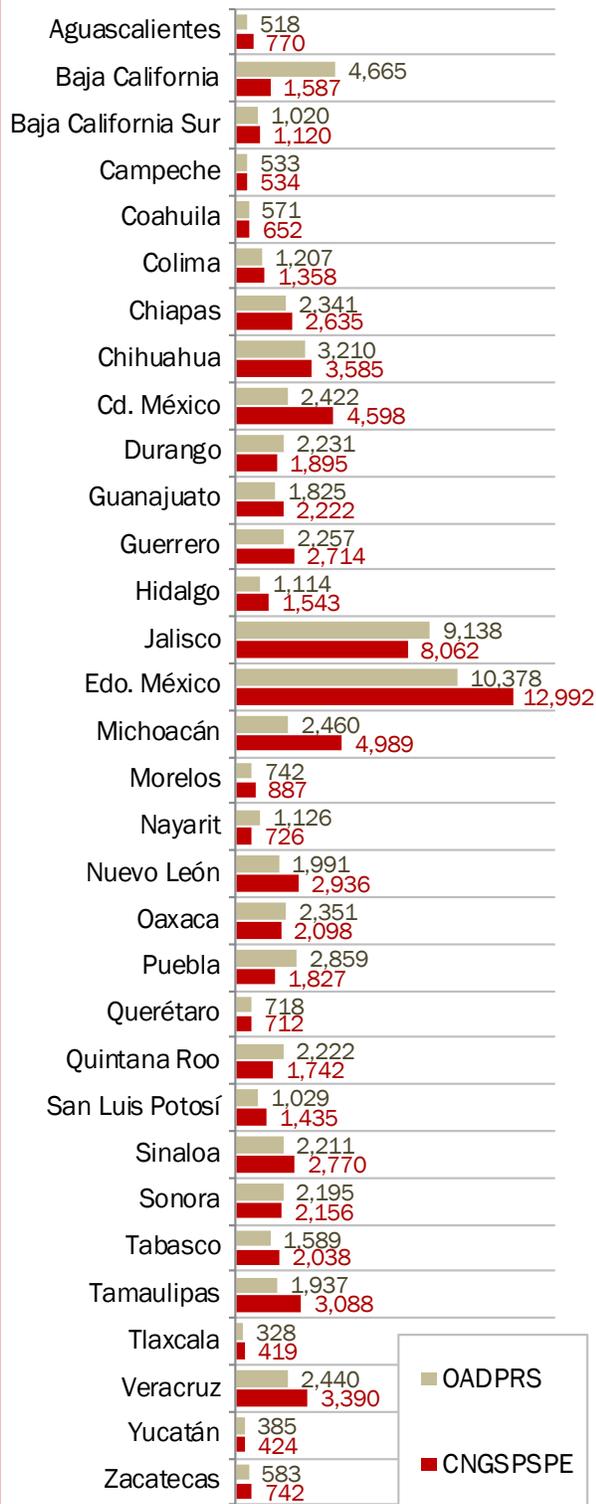
basados en cuestionarios, sino que se debe aspirar a contar con sistemas digitales que permitan el acceso y análisis de registros individualizados (caso por caso), cuidando la debida anonimización y protección de los datos personales, claro está. En México se han construido varios ejemplos de este tipo, por lo que su implementación en temas de población en reclusión y prisión preventiva, no es una tarea imposible. En este sentido, es recomendable revisar y modificar la disposición de la Ley Nacional de Ejecución Penal que vincula el Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria con el CNGSPSPE, y en su lugar enlistar requerimientos básicos de información desagregada, a fin de obligar a la creación de un verdadero sistema de aprovechamiento de los registros administrativos.

A manera de cierre, vale la pena recordar el consejo de Richard Aborn y Ashley Cannon:

“Las consecuencias de la prisión preventiva son fáciles de generalizar en todas las jurisdicciones; sin embargo, las causas no lo son. Los sistemas de justicia están compuestos de muchos organismos que influyen en varios puntos de decisión. Quienes deseen reformar el sistema deberían comenzar por reunir datos de cada punto de decisión, consiguiendo información sobre quién está en el sistema y por qué. Recopilar información detallada [sobre cada persona procesada] tal como su nivel educativo, estado laboral y estado civil, además de información relevante al caso, puede ayudar a informar dónde deberían adjudicarse los recursos y cuáles [procesados] pueden ser supervisados de manera segura en la comunidad.

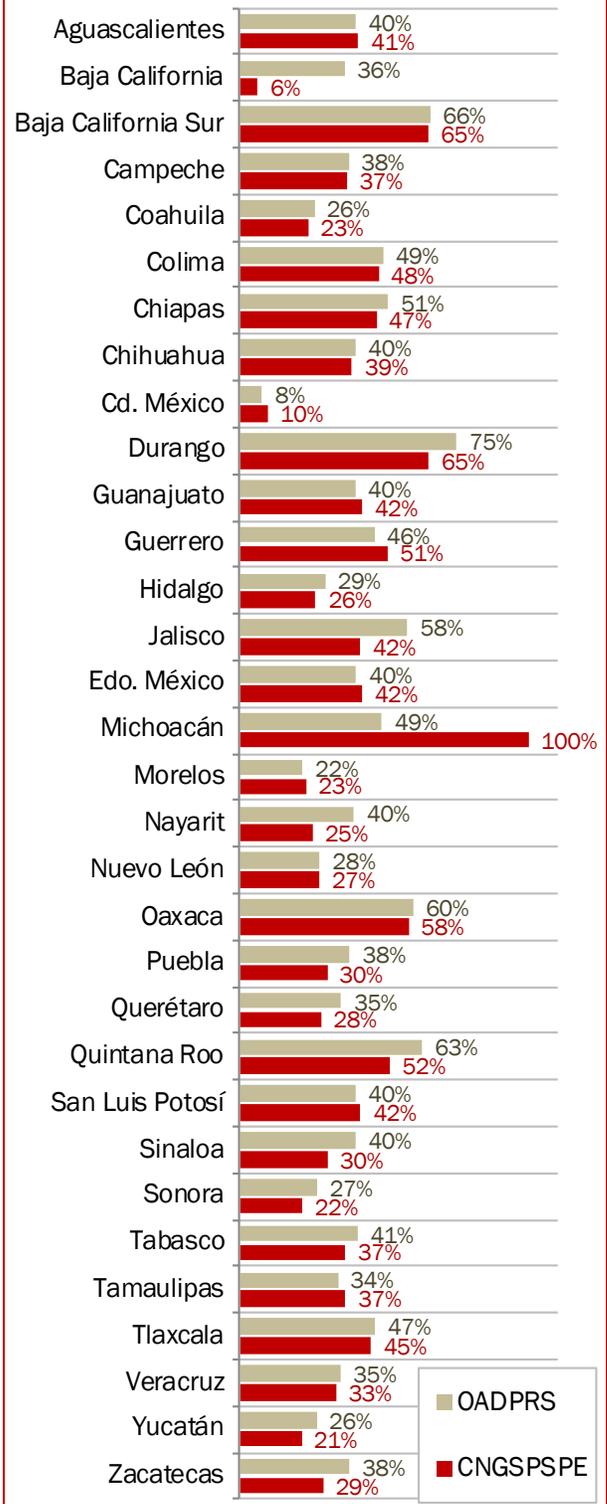
“Una vez que se estructuran los datos para proporcionar un panorama completo del sistema de justicia, los reformadores pueden identificar las áreas problemáticas y concentrarse en las soluciones. Por ejemplo, la recopilación y el análisis de datos permitió la reforma de las políticas y prácticas de detención juvenil de la Ciudad de Nueva York. Al recopilar datos que iban desde el prontuario delictivo hasta la asistencia a la escuela y la participación de los padres en el proceso judicial, los investigadores del Instituto Vera de Justicia y los funcionarios del gobierno de la Ciudad de Nueva York identificaron los factores que se correlacionaban con las detenciones repetidas y con el incumplimiento a la hora de presentarse al tribunal” (Aborn y Cannon, 2013: versión digital).

**Gráfica 20. Diferencias en los montos de personas procesadas en prisión, por entidad federativa, CNGSPSPE y OADRPS, dic. 2016.**



Fuente: elaboración propia con datos de OADRPS (2018), y de CNGSPSPE 2017 (INEGI, 2018c).

**Gráfica 21. Diferencias en los porcentajes de personas procesadas en prisión, por entidad federativa, CNGSPSPE y OADRPS, dic. 2016.**



Fuente: elaboración propia con datos de OADRPS (2018), y de CNGSPSPE 2017 (INEGI, 2018c).

## REFERENCIAS

### Fuentes de datos

CNDH (2018) *Sistema para Consultar el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Centros Estatales y Centros Federales*. Consultado el 01/06/2018, [http://www.cndh.org.mx/Diagnostico\\_Nacional\\_de\\_Supervision\\_Penitenciaria](http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria)

INEGI (2018a) *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Consultado el 14/05/2018, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encuestas/enpol/2016/>

INEGI (2018b) *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Consultado el 14/05/2018, [http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censo\\_gobierno/estatal/cnije/2017/](http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censo_gobierno/estatal/cnije/2017/)

INEGI (2018c) *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2017*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Consultado el 14/05/2018, [http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censo\\_gobierno/estatal/cngspspe/2017/](http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censo_gobierno/estatal/cngspspe/2017/)

OADPRS (2018) *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Consultado el 14/05/2018, [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&\\_idDependencia=36700](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/dependencia/showDependencia.do?method=begin&_idDependencia=36700)

Presidencia de la República (2017) *Anexo Estadístico del 5to Informe de Gobierno de la Presidencia de la República*. Consultado el 15/05/2018, [http://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG\\_ANEXO\\_FI\\_NAL\\_TGM\\_250818.pdf](http://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG_ANEXO_FI_NAL_TGM_250818.pdf)

UNODC (2018) *Statistics on Criminal Justice*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Consultado el 14/05/2018, <https://data.unodc.org/#state:5>

### Bibliografía

Aborn, R. y Cannon, A. (2013), *Prisons: In Jail, But Not Sentenced, Americas Quarterly*. Disponible en <http://www.americasquarterly.org/aborn-prisons>

DOF (28/12/2012) *Acuerdo por el que se determina Información de Interés Nacional al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, que forma parte de los Censos Nacionales de Gobierno*.

Galindo C. (2016) "Prohibición de drogas y combate frontal al narcotráfico", *Temas estratégicos*, No. 37, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.

Garduño, J., (2017), "La prisión preventiva oficiosa y justificada como medida cautelar", *Revista Digital de la Reforma Penal*, 20: 107-134.

Gómez, M., (2015), "La prisión preventiva en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales", en Ramírez, S. y González, M., *El Código Nacional de Procedimientos Penales*. Estudios, UNAM/IIJ.

Hernández, S. (2018) "Un caso inédito de prisión preventiva en México", *Nexos*.

INEGI (2010) *Acuerdo de cooperación entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*.

INEGI (2017a) *Cuestionario Módulo 4: Impartición de Justicia Federal. Tribunales Colegiados de Circuito/ Tribunales Unitarios de Circuito/ Juzgados de Distrito/ Centros de Justicia Penal Federal del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2017*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

INEGI (2017b) *Informe Operativo de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI (2017c) *Marco Conceptual de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI (2017d) *Cuestionario Módulo 3: Sistema Penitenciario del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2017*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Niño, C. (2016) *La reforma a la justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*, Friedrich Ebert Stiftung.

Rodríguez, J., (2016), "La prueba y la labor pericial en el Nuevo Sistema de Justicia penal. Una aproximación a la luz de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos", p. 921-942, en Gómez, A., (coord.) *El Sistema Penal Acusatorio en México*, INACIPE, México.

Mondragón, J. (2017) "Costos de la prisión preventiva en México", CIDAC. Disponible en <http://proyectojusticia.org/costos-la-prision-preventiva-en-mexico/>

Zaffaroni, R., (1988), *Manual de Derecho Penal*, México, Cárdenas Editor.



## ANEXO. Delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	
Delincuencia organizada	CPEUM art. 19, párr. 2°.
Homicidio doloso	
Violación	
Secuestro	
Trata de personas	
Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos	
Delitos graves contra la seguridad de la nación	
Delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad	
Delitos graves contra la salud	
Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y Código Penal Federal (CPF)	
<b>Homicidio doloso:</b> privación de la vida por homicidio simple intencional; homicidio calificado o por lesiones calificadas; intencionalmente a propósito de una violación o un robo; o cuando el homicida tiene algún parentesco o relación con la víctima.	CNPP art. 167 fracc. I. CPF art. 302 en relación con los arts. 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323.
<b>Genocidio:</b> actos con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, perpetrados por cualquier medio, y/o delitos contra la vida de miembros de estos grupos, o esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo.	CNPP art. 167 fracc. II. CPF art. 149 Bis.
<b>Violación:</b> realizar cópula o introducir por vía vaginal o anal cualquier elemento o instrumento distinto al miembro viril, por medio de la violencia física o moral a persona de cualquier sexo, o que sin violencia lo haga a persona menor de quince años, o que no tenga la capacidad de comprender o resistirse al hecho.	CNPP art. 167 fracc. III. CPF arts. 265, 266 y 266 Bis.
<b>Traición a la patria:</b> actos contra la independencia, soberanía o integridad, o actos de hostilidad contra la Nación Mexicana o contra una persona en el territorio nacional con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero.	CNPP art. 167 fracc. IV. CPF arts. 123, 124, 125 y 126.
<b>Espionaje:</b> relación o inteligencia con personas, grupos o gobierno extranjeros que, en tiempo de paz, con objeto de guiar una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, dé instrucciones, información o consejos.	CNPP art. 167 fracc. V. CPF arts. 127 y 128.
<b>Terrorismo:</b> acordar o preparar o utilizar sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, para intencionalmente realizar actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.	CNPP art. 167 fracc. VI. CPF arts. 139 al 139 Ter.
<b>Terrorismo internacional:</b> acordar o preparar o utilizar sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, para realizar en territorio mexicano, actos en contra de bienes, personas o servicios, de un Estado extranjero, o de cualquier organización internacional, que produzca alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para presionar a la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a una organización internacional para que tome una determinación.	CNPP art. 167 fracc. VI. CPF arts. 148 Bis al 148 Quáter.
<b>Sabotaje:</b> dañar, destruir, perjudicar o ilícitamente entorpecer vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, órganos constitucionales autónomos o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesarios de armas, municiones o implementos bélicos, con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.	CNPP art. 167 fracc. VII. CPF art. 140 párr. 1°.

<p><b>Contra la seguridad de la nación:</b> instigar, incitar o invitar a militares a cometer cualquier delito contra la seguridad de la nación (traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, financiamiento del terrorismo, sabotaje y conspiración).</p>	<p>CNPP art. 167 fracc. VIII. CPF art. 142 párr. 2°.</p>
<p><b>Contra la seguridad de la patria:</b> cuando la persona que comete delitos contra la seguridad de la nación es un funcionario público.</p>	<p>CNPP art. 167 fracc. VIII. CPF art. 145.</p>
<p><b>Contra menores de 18 años y personas que no tengan la capacidad para comprender o resistir los siguientes hechos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Corrupción:</b> obligar, inducir o facilitar el consumo habitual de bebidas alcohólicas, sustancias tóxicas o narcóticos; mendicidad con fines de explotación; comisión de algún delito o asociación delictuosa; y actos de exhibicionismo corporal o sexuales.</li> <li>- <b>Pornografía:</b> obligar, inducir o facilitar actos sexuales o de exhibicionismo corporal o sexual, reales o simulados, con el objeto de videograbarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos por cualquier medio físico o electrónico.</li> <li>- <b>Turismo sexual:</b> promover, publicitar, facilitar o gestionar, viajes al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de realizar cualquier tipo de acto sexual real o simulado.</li> <li>- <b>Lenocinio:</b> explotar el comercio sexual; inducir o solicitar a estas personas a que comercien sexualmente con su cuerpo; regentear, administrar o sostener directa o indirectamente, prostíbulos, casa de citas o lugares de concurrencia dedicados a explotar la prostitución de las personas antes mencionadas.</li> <li>- <b>Pederastía:</b> aprovecharse de la confianza, subordinación o superioridad, derivada de parentesco en cualquier grado, tutela o custodia, relación docente, religiosa, laboral, médica, cultural, doméstica o de cualquier índole, y ejecute, obligue, induzca o conveza a ejección cualquier acto sexual con o sin su consentimiento.</li> </ul>	<p>CNPP art. 167 fracc. IX; CPF arts. 201, 202, 203, 203 Bis, 204, y 209 Bis.</p>
<p><b>Tráfico de menores de 16 años fuera del territorio nacional</b> (manera ilícita y con el propósito de obtener un beneficio económico indebido).</p>	<p>CNPP art. 167 fracc. X. CPF art. 366 Ter.</p>
<p><b>Contra la salud (en materia de narcóticos):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- posesión de estupefacientes, sicotrópicos o demás sustancias vegetales que determine la LGS y los tratados internacionales de observancia obligatoria en México, y los que señalen las demás disposiciones aplicables;</li> <li>- producir, transportar, traficar, comerciar y suministrar narcóticos, así como introducirlos o extraerlos del país;</li> <li>- financiar cualquiera de estas actividades o realizar actos de publicidad para su consumo;</li> <li>- sembrar, cultivar o cosechar plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares;</li> <li>- desviar precursores químicos o maquinaria para su cultivo o producción; y</li> <li>- administrar narcóticos sin prescripción médica.</li> </ul>	<p>CNPP art. 167 fracc. XI. CPF arts. 194, 195, 196 Ter, 197 y 198 párr. 3.</p>
<p><b>Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas (LGDP)</b></p>	
<p><b>Delitos en materia de trata de personas:</b> Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación. Por explotación se entenderá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- situación de esclavitud;</li> <li>- condición de siervo (servidumbre forzada por deudas o gleba);</li> <li>- prostitución ajena u otras formas de explotación sexual;</li> <li>- explotación laboral contra la dignidad de la persona;</li> <li>- trabajo o servicios forzados;</li> <li>- mendicidad forzosa;</li> <li>- utilización de personas menores de 18 años en actividades delictivas;</li> <li>- adopción ilegal de menores de 18 años;</li> <li>- matrimonio forzoso o servil;</li> <li>- tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos; y</li> <li>- experimentación biomédica ilícita en seres humanos.</li> </ul>	<p>CNPP art. 167, párr. 4; LGDP arts. 10 a 36.</p>

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (LGDS)		
<b>Secuestro:</b> privar de la libertad a otro con el propósito de obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.	CNPP art. 167, párr. 4 LGDS arts. 9, 10, 11, 17 y 18.	
Ley General de Salud (LGS)		
<b>Narcomenudeo:</b> poseer, comerciar, suministrar, aún gratuitamente, narcóticos (sin la autorización correspondiente) previstos en la “tabla”, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha “tabla”.	CNPP art. 167, párr. 4; y LGS arts. 475, 476 y 477.	
<p><i>Nota aclaratoria:</i> la legislación en materia de delitos contra la salud se basa en la siguiente “tabla” de equivalencias (incluida el art. 479 de la LGS), a fin de definir la no-penalización (cantidades de la tabla), el narcomenudeo (cantidades menores a las de la tabla multiplicadas por mil) y narcotráfico (cantidades mayores a las de la tabla multiplicadas por mil).</p> <p><i>No-penalización de la posesión para el consumo personal:</i> cuando la cantidad del narcótico, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en esta “Tabla”.</p>		
Tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato (art. 479)		
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato	
Opio.	2 gramos.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 miligramos	
Cannabis Sativa, Indica o Mariguana	5 gramos	
Cocaína	500 miligramos	
Lisergida (LSD)	0.015 miligramos	
MDA, Metilendioxianfetamina	<i>Polvo, granulado o cristal</i>	<i>Tabletas o cápsulas</i>
	40 miligramos	Una unidad con peso no mayor a 200 miligramos
		MDMA, dl-34-metilendioxindimetilfeniletamina
Metanfetamina		
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO, delitos que en modalidad de delincuencia organizada ameritan prisión preventiva oficiosa).		
<b>Delincuencia organizada:</b> cuando tres o más personas se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes (enlistados a continuación)	LFDO art. 2.	
<b>Terrorismo</b> (incluyendo encubrir, amenazar, y aportar fondos económicos o recursos con conocimiento de que serán destinados para apoyar actividades terroristas contra la seguridad nacional)	LFDO Art. 2, fracc. 1.; CNPP art. 167 fracc. VI; CPF arts. 139 al 139 Qtr.	
<b>Terrorismo internacional</b> (incluyendo encubrir, amenazar, y aportar fondos económicos o recursos con conocimiento de que serán destinados para apoyar actividades terroristas contra un Estado extranjero u organismo internacional)	LFDO Art. 2, fracc. 1; CPF arts. 148 Bis al 148 Qtr; CNPP art. 167 fracc. VI.	
<b>Contra la salud</b> (incluyendo narcotráfico y narcomenudeo)	LFDO Art. 2, fracc. 1 y 4; LGS arts. 475 y 476; CPF arts. 194, 195 y 196 Ter; CNPP art. 167 fracc. XI.	
<b>Falsificación de moneda:</b> producir, almacenar, distribuir o introducir al territorio nacional cualquier documento o pieza que contenga imágenes u otros elementos utilizados en las monedas circulantes; alterar un billete mediante la unión de dos o más fracciones procedentes de diferentes billetes; y alterar una moneda metálica disminuyendo el contenido de oro, plata, platino o paladio.	LFDO Art. 2, fracc. 1; CPF arts. 234, 236 y 237.	

<p><b>Operaciones con recursos de procedencia ilícita:</b> adquirir, enajenar, administrar, custodiar, poseer, cambiar, convertir, depositar, retirar, dar o recibir por cualquier motivo, invertir, traspasar, ocultar, encubrir, transportar o transferir, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando se tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 1; CPF art. 400 Bis.</p>
<p><b>En materia de derechos de autor:</b> producir, reproducir, introducir al país, almacenar, distribuir, vender o arrendar copias de obras, fonogramas, videogramas o libros, protegidos por la Ley Federal del Derecho de Autor, sin autorización; y fabricar dispositivo o sistema cuya finalidad sea desactivar los dispositivos de protección de un programa de computación.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 1; CPF art. 424 Bis.</p>
<p><b>Acopio y tráfico de armas:</b> hacer acopio o adquirir armas sin el permiso correspondiente, o introducir al territorio nacional, en forma clandestina, armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; o sujetas a control.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 2; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos arts. 83 Bis y 84.</p>
<p><b>Tráfico de personas:</b> llevar a una o más personas a internarse en otro país, introducir, albergar o transportar a uno o varios extranjeros por el territorio mexicano, sin la documentación correspondiente a fin de evadir la revisión migratoria, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 3; Ley de Migración art. 159.</p>
<p><b>Tráfico de órganos:</b> obtener, utilizar, preparar, suministrar, comerciar, promover la procuración, trasladar fuera o dentro del territorio nacional, trasplantar sin permiso de la Secretaría de Salud, o recibir un trasplante conociendo su origen ilícito, de órganos, componentes de seres vivos, fetos, cadáveres, o tejidos de seres humanos que puedan ser fuente de material genético para estudios genómicos poblacionales; o realizar un trasplante sin atender el orden establecido en las bases de datos hospitalarias nacionales y estatales.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 4; LGS arts. 461, 462 y 462 Bis.</p>
<p><b>Corrupción, pornografía, turismo sexual, actos sexuales reales o simulados, y lenocinio de menores y de personas que no tienen capacidad para comprender o resistir el hecho.</b></p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 5; CPF arts. 201, 202, 203, 203 Bis y 204.</p>
<p><b>Allanamiento de morada y asalto contra una persona o una población:</b> uso de violencia sobre una persona o una comunidad con el propósito de causar un mal, obtener un lucro o de exigir su asentimiento para cualquier fin y cualesquiera que sean los medios y el grado de violencia que se emplee, e independientemente de cualquier hecho delictuoso que resulte cometido.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 5; CPF arts. 286 y 287.</p>
<p><b>Tráfico de menores de 16 años fuera del territorio nacional</b></p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 5; CPF art. 366 Ter.</p>
<p><b>Robo de vehículo:</b> robar, desmantelar, comercializar sus partes, enajenar o traficar, poseer o custodiar, modificar la documentación que acredita la propiedad, o utilizar el o los vehículos robados en la comisión de otro u otros delitos.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 5; CPF arts. 376 Bis y 377.</p>
<p><b>Trata de personas</b></p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 6; LGDTP arts. 11 a 31.</p>
<p><b>Secuestro</b></p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 7; LGDS arts. 9, 10, 11, 17 y 18.</p>
<p><b>Contrabando:</b> introducir o extraer mercancías del país sin el pago de las contribuciones o cuotas compensatorias cuando éstas excedan 1 millón 244 mil respectivamente, o 1 millón 865 mil por ambas; o cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el ejecutivo federal.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 8; Código Fiscal de la Federación arts. 102 y 105.</p>
<p><b>En materia de hidrocarburos:</b> sustraer, aprovechar, comprar, enajenar, recibir, adquirir, comercializar, negociar, resguardar, transportar, almacenar, distribuir, poseer, suministrar, ocultar, alterar o adulterar petróleo crudo, hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 9; CPF art. 368 Qtr, fracc. 4; Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, arts. 8 y 9.</p>
<p><b>Contra el Ambiente:</b> provocar un incendio en un bosque, selva, vegetación natural o terrenos forestales que dañe flora, fauna, los ecosistemas o al ambiente.</p>	<p>LFDO art. 2, fracc. 10; CPF art. 420 fracc. 4.</p>

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Carlos Galindo, Juan Manuel Rodríguez y David Orozco.  
Los autores agradecen a Maissa Hubert, de Documenta A.C., su orientación para acceder a las series históricas de datos sobre la población penitenciaria en México.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

**Cómo citar este reporte:**

Galindo, C., Rodríguez, J.M. y Orozco, D. (2018). “¿Qué sabemos sobre el uso de la prisión preventiva en México?”. *Temas estratégicos*, No. 57. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:**

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

**COMITÉ DIRECTIVO**

**Sen. Manuel Bartlett Díaz**  
Presidente

**Juan Pablo Arroyo Ortiz**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

**Sen. Rubén Zuarth Esquinca**  
Secretario

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General de  
Investigación Estratégica

**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario

**Sen. Marlon Berlanga Sánchez**  
Secretario

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.