

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL: UNA VISIÓN DE ESTADO

COORDINADOR: ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO

José Alberto Incera Diéguez
Antonio Sánchez Galindo
José Luis Velasco Cruz
Guillermo Zepeda Lecuona

Prólogo de Genaro García Luna



SSP

CIES



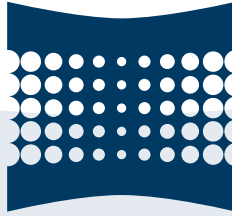
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS EN SEGURIDAD



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

ITAM

CIES



CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS EN SEGURIDAD

El Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que tiene como objetivo central promover la investigación académica en materia de seguridad.

El CIES fomenta la generación de conocimiento y de nuevas propuestas de política pública en el tema de la seguridad, con el fin de apoyar la construcción de una visión nacional, tanto del comportamiento de la actividad delictiva como de las respuestas institucionales a este fenómeno. Asimismo, a través de la producción y difusión de estudios e investigación, promueve la generación de un debate público cada vez más informado en materia de seguridad.

Las opiniones expresadas en esta obra
son responsabilidad de los autores

*La transformación del Sistema Penitenciario Federal:
Una visión de Estado.*

Primera edición: septiembre de 2012

DR © Secretaría de Seguridad Pública Federal

DR © José Alberto Incera Diéguez

DR © Antonio Sánchez Galindo

DR © José Luis Velasco Cruz

DR © Guillermo Zepeda Lecuona

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-95867-0-6

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del editor o titular de los derechos, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso en México

Printed in Mexico

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL: Una visión de Estado

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL:

Una visión de Estado

ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO
COORDINADOR

JOSÉ ALBERTO INCERA DIÉGUEZ • ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO
JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ • GUILLERMO ZEPEDA LECUONA



El presente libro, en el que colaboran destacados académicos, expertos en sus áreas de conocimiento, busca aproximarnos a los trabajos realizados durante los últimos cinco años en el Sistema Penitenciario Federal, con el fin de impulsar una profunda transformación del mismo.

Cabe mencionar algunas líneas de acción: se modernizaron y ampliaron todos los Centros Penitenciarios Federales en funcionamiento; se aprovecharon obras inconclusas o inoperantes a nivel estatal, adaptándolas al Modelo Federal; se puso en marcha un esquema de financiamiento público y privado para el desarrollo de ocho nuevos Centros Penitenciarios de vanguardia; se recuperó y amplió el Complejo Penitenciario Federal Islas Mariás; se construyeron módulos especiales designados para secuestradores; se impulsó el fortalecimiento del Centro Federal de Readaptación Psicosocial como modelo de salud penitenciaria; se construyeron instalaciones dignas para todo el personal de custodia; se homologaron reglamentos, normas y procedimientos de seguridad en todos los Centros Penitenciarios Federales, y se puso en marcha un Sistema de Información Penitenciaria, el cual forma parte de Plataforma México.

Asimismo, se creó el Servicio de Carrera penitenciaria y se instauró una Academia Nacional que, por primera vez, permite la profesionalización del personal penitenciario.

En suma, se concibió, desarrolló e instrumentó un nuevo Modelo Penitenciario, soportado con sistemas de inteligencia, procedimientos y metodología de vanguardia, el trabajo realizado ha sido arduo y servirá para que México cuente con un Modelo eficaz en materia penitenciaria.

Sirva la presente obra para explicar dicho Modelo, y para dar a conocer sus avances en el Sistema Penitenciario Federal, los cuales ofrecen ya, también, el referente que requieren los sistemas estatales a fin de que logremos la urgente transformación del Sistema Penitenciario Nacional en su conjunto.

GENARO GARCÍA LUNA
Secretario de Seguridad Pública Federal

El crimen ha evolucionado y no es el mismo de los siglos anteriores. Del delito primitivo, violento y artesanal, como lo ha catalogado la escuela clásica de criminología, se ha llegado al delito evolutivo, organizado y maquinado, como lo refieren los criminólogos de nuestros días.

Se ha pasado de los gavilleros de Río Frío de la época colonial, a la delincuencia organizada de nuestros días. En Europa, se ha pasado de Villela en el siglo XIX, hasta la mafia siciliana o rusa de la actualidad.

Asimismo, la dinámica propia de la delincuencia se ha modificado; se podría afirmar que en los delitos de los primeros tiempos existía una especie de código de conducta que en la actualidad se ha visto resquebrajado por las acciones violentas del crimen organizado y el narcotráfico.

La globalización es otro factor que ha incidido en este fenómeno; las instituciones de seguridad de antaño no se enfrentaban a la transnacionalización ni de las prácticas delincuenciales ni de los productos que obtenían de sus ilícitos. Hoy, además, hay que perseguir el lavado de dinero con enormes ganancias y presencia en los mercados globales.

Así como el crimen ha evolucionado, la seguridad pública y la prevención del delito deben evolucionar y expandirse; son aspectos que corren de forma paralela. No hay prevención sin seguridad. Sin la primera, la segunda dejaría de existir; sin la segunda, la primera sería un mito. Son dos hermanas inseparables, pero distintas.

Sus campos tienen independencia; mientras la prevención busca evitar que sucedan acciones violentas para evitar el daño y el perjuicio, en el ámbito de la seguridad es necesario construir una política anticrimen o criminológica que vaya más allá de la pura legislación; es decir, que se alimente y abarque la justicia social e involucre en un clima de paz, tranquilidad y respeto a los derechos humanos a toda la ciudadanía.

Hay que evitar leyes que no se aplican en la práctica o que en su ejercicio hieran los derechos humanos o distorsionen el sentido de los mismos. Para ejercer la prevención general se requiere de una sociedad tranquila y segura. Una comunidad insegura y vacilante a cada paso que da no puede realizar planes en su desarrollo, ni presente ni futuro.

El gobierno mexicano ha intentado regresarles a sus ciudadanos la seguridad que han perdido en las últimas décadas; por eso, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, puso énfasis en delinear una estrategia de seguridad que haga frente a las acciones intimidantes del crimen organizado y transnacional.

En lo que se refiere a la prevención, la Secretaría ha elaborado el Modelo Integral de Reinserción Social que conjunta en la práctica, todos los elementos que la teoría, la técnica y la ciencia reclaman para llevar a buen fin los principios de legalidad total a través de una estrategia integral que incluye instalaciones adecuadas, personal científicamente seleccionado, capacitado y profesionalizado, individualización de tratamiento técnico y humanista, prelibertad y seguimiento por medio de instituciones idóneas.

El principio de legalidad se compone a partir de la reforma penal integral realizada en 2008, que incluye desde la Constitución Federal, hasta los manuales para el tratamiento de los internos en los Centros Penitenciarios, sin descontar los documentos internacionales de las Naciones Unidas que han sido signados por México y aprobados por nuestro Senado.

Los elementos clave considerados en estas reformas son: proceso de clasificación, nivel de custodia, nivel de seguridad, tratamiento de reinserción social, seguimiento y evaluación del tratamiento, capacitación, educación, cultura, promoción y cuidado de la salud, acondicionamiento físico, atención a procesados, preliberación y reincorporación, así como seguimiento, control y vigilancia de la población sentenciada y procesada en libertad.

El Modelo Integral busca la plena reinserción a la sociedad de la persona que queda en libertad; se lucha por evitar, hasta donde humanamente sea posible, la reincidencia. Este tratamiento es profundamente individualizado, dirigido a una vivencia cotidiana de valores tales como la autoestima, la honestidad, el respeto y la responsabilidad.

El programa de tratamiento se enmarca en reforzar conductas, incentivos para el progreso conductual del interno y para promover su capacidad de asimilación individual. Por medio de un enfoque cognitivo-conductual, el programa documenta su avance.

Crear un nuevo paradigma penitenciario implica una tarea titánica para armonizar los principios de prevención y seguridad, en una sociedad que sufre diariamente los embates de una delincuencia que ha evolucionado hasta constituirse en una amenaza cotidiana para la que el país no se encontraba preparado en el pasado, y cuyo ataque y evolución no habían sido previstos.

Desde la reforma integral de nuestro derecho penal en 2008, la Secretaría de Seguridad Pública Federal se ha esforzado por profesionalizar y por conformar este Modelo Integral de Reinserción Social en aras de una mayor eficacia dentro de las acciones que se implementan en el país para contar con un sistema penitenciario digno que, hasta ahora, por muchos factores, no se había podido lograr.

Este libro trata de dar a conocer dichos esfuerzos que ha llevado a cabo la Federación al conciliar todos los elementos que se requieren, en sus partes jurídica, técnica y científica, para obtener la superación de nuestra realidad penitenciaria.

Se hará un diagnóstico y visión panorámica del sistema penitenciario en México para, posteriormente, adentrarnos en el Sistema Penitenciario Federal. Se analizarán las medidas tomadas para la actualización de la administración y operación penitenciaria, incluyendo el federalismo y la coordinación intergubernamental en lo referente a la construcción y ampliación de la infraes-

estructura penitenciaria federal y la transferencia de Centros Penitenciarios, a la Federación.

En este sentido, es destacable el establecimiento del Centro Federal Penitenciario número 5, “Oriente”, a partir de un convenio de transferencia del Gobierno de Veracruz al Federal. Similares convenios se han firmado posteriormente entre el Gobierno Federal y los de los estados de Chihuahua, Coahuila y Tabasco. Las metas que las autoridades federales buscan con estas transferencias son optimizar el uso de instalaciones penitenciarias del país y, obviamente, mostrar a sus contrapartes cómo deben modernizarse los Centros Penitenciarios.

Se verá, por ejemplo, que el hecho de que no haya sobrepoblación penitenciaria en las instalaciones federales y que haya mayor capacidad de control por los estándares de operación y por la disposición de mayor número de funcionarios de seguridad penitenciaria respecto del número de internos, propicia que los procedimientos penitenciarios y las condiciones de internamiento sean cualitativamente superiores en el ámbito federal.

Este libro dará a conocer los establecimientos federales que integran el Sistema Penitenciario Mexicano. Documentará la instrumentación de una plataforma tecnológica de información y seguridad cuyo objetivo comprende un amplio esfuerzo de homologación de procedimientos de operación y seguridad de los centros, así como de los criterios de diagnóstico y clasificación de los internos para dar forma a un sistema penitenciario integrado.

Así podrá entenderse mejor el proceso, actualmente en marcha, de transición de una policía reactiva a una basada en la generación de inteligencia que haciendo uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) busca la prevención y combate del delito, mediante la recopilación, acceso, explotación y análisis de información confiable, veraz y oportuna y cómo este proceso sirve mejor al Sistema Penal en general y al Sistema Penitenciario Federal en particular.

Esto a través de un Sistema Único de Información Criminal, el cual creó a su vez un Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), con la finalidad de operar sobre bases homogéneas de información y disponer de insumos oportunos que permitan generar inteligencia para la prevención y combate del delito dentro y fuera de los Centros Penitenciarios y para prever necesidades de conformidad con el crecimiento previsto.

Se describirá cómo en los Centros y Complejos Penitenciarios Federales el núcleo de la supervisión física es el Centro de Control, desde el cual se monitorean las cámaras de seguridad, y se tiene el comando de todas las puertas exteriores del perímetro de seguridad y de los demás sistemas electrónicos del complejo (Modelo Integral de Reinserción Social). Desde ahí se realiza también la configuración, análisis, registro, almacenamiento de información de todos los dispositivos electrónicos relacionados con la seguridad física.

Se argumentará que el Nuevo Modelo del Sistema Penitenciario Federal (SPF) está soportado por procesos operativos claros y precisos. Algunas de estas tecnologías ya están en operación, mientras que otras se encuentran todavía en fase de desarrollo.

Se presentará la intersección de dos conjuntos de transformaciones del Estado mexicano al analizar la evolución del Sistema Penitenciario y el fortalecimiento del federalismo.

Una transformación tan profunda como la que está llevando a cabo la Secretaría de Seguridad Pública Federal, no puede realizarse de forma repentina; es natural que surjan indefiniciones y retrasos durante la transición. Aun así, sus cimientos son sólidos, y sus resultados serán cada vez más tangibles.

Esta publicación pretende dar a conocer el trabajo que se realiza en tan delicadas tareas de interés nacional.

ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO

CAPÍTULO 1

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA

El presente capítulo busca mostrar un diagnóstico y panorama general del Sistema Penitenciario Mexicano, para lo cual se presentará evidencia empírica sobre las sanciones en materia penal, la población penitenciaria, sus características generales, sus condiciones de reclusión, el estatus del respeto a sus derechos, para concluir con un análisis del impacto del Sistema Penitenciario y de algunas políticas de reinserción en las variables y expectativas de la política criminológica.

La privación de la libertad y la política criminológica

Gustav Radbruch señaló que si se deseaba conocer la esencia de una sociedad, se debería conocer sus instituciones penales. En el discurso penal, el derecho punitivo es el argumento extremo de una sociedad que busca el respeto de las normas mínimas de convivencia y establece la naturaleza y alcance de las sanciones así como los procedimientos previstos para su aplicación.

El Sistema Penitenciario es el ámbito del Sistema Penal en el que se hacen más evidentes los aciertos o desaciertos de la política criminológica. La privación de la libertad es una de las mayores sanciones que el Estado puede infligir a los miembros de la comunidad.

La ejecución de sanciones, particularmente la de privación de la libertad, es uno de los elementos decisivos para la evaluación de la efectividad del discurso penal y la eficacia de la política criminológica.

Para Enrique Díaz Aranda, el objeto de estudio de la política criminológica es:

[...] el funcionamiento de la norma penal en la realidad, con el fin de realizar propuestas de reforma al derecho penal vigente. Al efecto, la política [anti]criminal se apoya en los datos aportados por la criminología y los ideales jurídicos penales, como son: el fundamento y fines de la pena; principio de legalidad; principio de culpabilidad, resocialización y humanización del derecho penal, etcétera.¹

Otra definición muy completa establece:

[...] la política que el Estado adopta frente al problema de la delincuencia y tiene como objeto primordial la lucha contra el delito para lograr la vida orde-

¹ Enrique Díaz Aranda, *Derecho Penal 1. Parte general. (conceptos, principios y fundamentos del derecho penal mexicano conforme a la teoría del delito funcionalista social)*, p. 42.

nada en comunidad; lo que realiza previniéndolo o reprimiéndolo por medio de una serie de medidas o estrategias que, por ello, son consideradas político-criminales [...] se fija en las causas del delito, intenta comprobar la eficacia de las sanciones empleadas por el derecho, pondera los límites donde puede el legislador extender el derecho penal para coartar lo menos posible el ámbito de libertad de los ciudadanos, discute cómo pueden configurarse correctamente los elementos de los tipos para corresponder a la realidad del delito y comprueba si el Derecho penal material se halla configurado de tal forma que pueda ser verificado y realizado en el proceso penal.²

Objetivos del Sistema Penitenciario Mexicano

Para un diagnóstico del Sistema Penitenciario se debe partir de sus objetivos y encomiendas constitucionales, legales y sociales. El principal referente normativo del Sistema Penitenciario es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en el art. 18, párr. 2o. establece:

El Sistema Penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.³

Por reciente reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se incorporó la base del respeto a los derechos humanos; tres años atrás (en junio de 2008) se habían dado trascendentes incorporaciones: se había sustituido la “readaptación social del delincuente” como objetivo del sistema (que databa de 1965), por la “reinserción del sentenciado”. Asimismo, dicha reforma incorporó como bases para lograr la reinserción a la salud y el deporte.

De esta forma se plantea un fin u objetivo central que es “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”. Como medios para obtener este propósito central, se plantean cinco ejes:

- a) El respeto a los derechos humanos.
- b) El trabajo y capacitación para el trabajo.
- c) La educación.
- d) La salud.
- e) El deporte.

² Moisés Moreno Hernández, “La política criminal legislativa”, en *Orientaciones de la política criminal legislativa*, pp. 132 y 135.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 18, párr. 2o.

Por otra parte, hay diversas disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y que constituyen mandatos y directrices para el Sistema Penitenciario. Las directrices a las que se hace referencia son:

- Control judicial sobre la ejecución de las penas (art. 21, párr. 3o.).
- Separación entre internos procesados y sentenciados, siendo reclusos en sitios distintos (art. 18, párr. 1o.).
- Posibilidad de que mexicanos, que cumplan sus sanciones en otros países, sean trasladados a México para cumplir su condena con base en los sistemas de reinserción social (art. 18, párr. 7o.).
- Posibilidad (con las restricciones que establezca la ley) de cumplir la condena “en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social” (art. 18, párr. 8o.).
- “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” (art. 20, B, Fr. IX, párr. 2o.).
- “En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención” (art. 20, B, fr. IX, párr. 3o.).

Reinserción social ⁴

Como se ha referido, en 2008 se sustituyó, como objetivo del sistema de ejecución de sanciones, la “readaptación social del delincuente” a fin de “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”.

La exposición de motivos del legislador es escueta al respecto y, un análisis literal del párrafo que pretende justificar el cambio de denominación pareciera mostrar que dicho ajuste obedece a que la prisión es incapaz de lograr la “readaptación” de los sentenciados:

Cambio de denominación: readaptación por reinserción.

Por otro lado, se estima que “readaptación social” es inadecuado para nombrar al momento en que los sentenciados terminan sus condenas y se insertan nuevamente en su entorno social. Si se toma como referente la esencia misma de la prisión, como una institución total y excluyente, se infiere que no es posible que los sentenciados logren durante su estancia en ella una readaptación social.

⁴ Algunos tratadistas y programas gubernamentales sólo utilizan la expresión “reinserción” y no “reinserción social”. En este texto se optará por la segunda denominación, ya que el art. 18 constitucional lo usa expresamente en dos de las tres ocasiones en que se refiere a la readaptación (párr. 7o. y 8o.) y al referirse a los objetivos del Sistema Penitenciario en el párr. 2o. del propio art. 18, señala: “la reinserción del sentenciado a la sociedad”, por lo que parece claro que la reinserción debe planearse e instrumentarse atendiendo al contexto social y procurar que el proceso de reincorporación de las personas que han cumplido sus condenas a la sociedad sea lo más armónico posible, con respeto a la dignidad personal del ciudadano liberado y al debido proceso en la ejecución de las sanciones.

Una institución cuya característica principal es la exclusión no puede incluir o readaptar a nadie a la sociedad. Por lo anterior, se apoya que se cambie el término “readaptación social” por el de “reinserción social” y que se tenga como un nuevo objetivo el procurar que los internos no vuelvan a delinquir.⁵

Uno de los análisis más completos y minuciosos de la reforma constitucional de 2008, elaborado por Sergio García Ramírez, hace referencia a que aunque la incorporación de la noción “reinserción” se plantea como un “inocuo” cambio de denominación; implica una restricción al alcance del art. 18 constitucional,⁶ que antes abarcaba todo el Sistema Penal y ahora se reduce al Sistema Penitenciario;⁷ refiere que la reinserción sugiere más un acto o proceso mecánico que se orienta sólo al momento de concluir el cumplimiento de la sanción (en tanto que la readaptación se aplica a toda la etapa que va desde la emisión de la sentencia, el internamiento y el cumplimiento de la condena); y le parece un preocupante “‘aligeramiento’ de los fines y deberes del Estado, y consecuentemente de los derechos y garantías del individuo”.⁸ Aunque el autor reconoce lo controversial y debatido del concepto de readaptación social, la considera una “expresión que definía el sentido ético del quehacer del Estado en todo el horizonte del Sistema Penal, sustituyéndola por una voz que carece de resonancias éticas y se remite a un acto mecánico: la recolocación del sujeto en la sociedad libre, reinserción en ésta”.⁹

Por otra parte, una exégesis de la reforma constitucional en materia penitenciaria de 2008 realizada por Miguel Sarre propone el análisis de la reinserción como un principio constitucional de amplio alcance. Para este autor el principio rompe con las categorías constitucionales previas que eran de índole moral y psicológica (“regeneración”, 1917–1965; y “readaptación social”, 1965–2008), que se deslinda de cualquier consideración de que la infracción penal supone desviación moral o mental.¹⁰

La descripción e interpretación que hace Miguel Sarre del concepto de reinserción social establece que dicha noción:

[...] ha de ser despojada de su pretensión curativa para asumirla sencillamente como un conjunto de derechos y de criterios de justicia penitenciaria [...] la pena de prisión [...] se desplaza así del sujeto infractor a las condiciones de cumplimiento de una sanción específica; el tratamiento pierde su sentido de me-

⁵ “Dictamen aprobado por el Senado (devuelto a la Cámara de Diputados), con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, p. 31.

⁶ Sergio García Ramírez, *La reforma penal constitucional (2007–2008): ¿democracia o autoritarismo?*, p. 181.

⁷ El autor se refiere a que antes de la reforma el texto del art. 18 comenzaba: “Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el Sistema Penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del...”; y a partir de dicha modificación se estableció: “El Sistema Penitenciario se organizará sobre la base del...”

⁸ *Ibid.*, p. 184.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Miguel Sarre Iguñiz, “Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008”, en Miguel Sarre [en línea], pp. 2–4.

dio terapéutico de control social [...] para convertirse en un servicio [...] dar el paso del tratamiento correctivo al tratamiento o trato digno con el derecho a estancias decorosas, respeto a la integridad personal, servicios educativos, oportunidades de empleo, acceso a atención médica y posibilidad de actividades culturales y deportivas, entre otros servicios¹¹ [...] un modo de castigar que tiene como contenido el debido proceso penitenciario¹² [...] es la satisfacción de estándares constitucionales en el cumplimiento de las sanciones penales.¹³

El desarrollo de la noción de reinserción social que defiende e impulsa el análisis de Sarre es tan vanguardista, que dicho autor afirma que con esta reforma “el nuevo lenguaje constitucional mexicano ha rebasado al usado por diversos instrumentos internacionales en la materia”; por ejemplo, refiere, la misma Convención Americana de Derechos Humanos (art. 5o.) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.3). Ambos instrumentos refieren como finalidad de la pena privativa de la libertad, “la reforma y readaptación social” de los condenados.¹⁴

Las sanciones en el Sistema Penal: preeminencia de la privación de la libertad

La vida social se está criminalizando cada vez más. A pesar de que se dice que el derecho penal es la última *ratio* o el último recurso de la sociedad, en México se suele tratar de resolver problemas sociales con el derecho penal. Si los contribuyentes incumplen obligaciones, se impulsa la aprobación de tipos delictivos fiscales; si los ciudadanos no respetan el reglamento de tránsito, incurren en complicados delitos derivados del tránsito vehicular; si no se respeta un reglamento ecológico, también se generan delitos especiales en la materia. De la misma forma, los problemas y tensiones en los hogares reciben por parte del Estado la posibilidad de penalizar la resolución de sus conflictos (como el delito de violencia intrafamiliar). Las medidas penales, por la violencia institucional que implican, pueden generar problemas más graves de los que pretenden resolver.

Además de que el espectro penal crece en México de manera desbordada, la sanción preeminente en la legislación penal mexicana es la prisión. En México, aproximadamente 95 % de los delitos tiene contemplada pena de prisión. Un indicador indirecto¹⁵ de esta situación se puede encontrar en los autos de sujeción a proceso (autos de procesamiento para delitos que tienen prevista sanción no privativa de libertad). En estados como Guerrero, Tlaxcala y Yucatán, aproximadamente 98 % de los delitos previstos en los códigos penales tienen contemplada la

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

¹² *Ibid.*, p. 12.

¹³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁵ Es un indicador indirecto de la escasez de penas alternativas, pues no corresponde al porcentaje de delitos de sus códigos penales, ni al de delitos cometidos o denunciados; sino que se trata de una proporción de los asuntos que llegan a proceso, por lo que dependen de muchos factores, además de los de naturaleza estrictamente legal.

sanción de prisión. Durante 2009, los tres estados juntos apenas registraron siete autos de sujeción a proceso (respecto de 7 837 autos de término constitucional emitidos en esas entidades, esto es 0.09 %).¹⁶ Aguascalientes es el único estado del país en el que todos los delitos previstos en su legislación penal tienen prevista pena privativa de libertad.

De los 9 990 autos de sujeción a proceso emitidos en el país durante 2009, 61.3 % correspondieron al delito de lesiones y 16.8 % al de daño en las cosas. Usualmente, cada año entre 7.5 y 9 % de los autos de término constitucional eran de sujeción a proceso (tabla 1.1). A partir de 2004 se nota un descenso significativo. Muy posiblemente la principal razón sea el “endurecimiento” de la legislación penal, que implica que cada vez más delitos contemplen la sanción privativa de libertad.

Porcentaje de los autos de sujeción a proceso respecto del total de autos de término constitucional en el ámbito de competencia local

TABLA 1.1

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
7.9	10.8	9.0	7.46	7.9	8.0	8.45	7.8
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
7.84	8.70	6.95	6.85	6.7	6.4	6.19	6.0

Fuente: Estadísticas Judiciales en Materia Penal, del INEGI, (2010).

En el ámbito de competencia federal, la preeminencia de la prisión entre las sanciones penales está aún más acentuada. Recurriendo al mismo indicador, durante 2009, de los autos de sujeción a proceso, sólo se registraron 156 de ellos (0.42 % de los 37 417 autos de término constitucional en materia federal), 26.9 % correspondió al delito de daño en las cosas; 10.9 % a delitos relacionados con las vías generales de comunicación y 10.9 % en materia de narcóticos.

También la escasa presencia de las penas no privativas de libertad se puede apreciar en el desenlace de los procesos, nuevamente un indicador indirecto. En 2009 sólo 3.6 % de las personas que recibieron una sentencia condenatoria con relación al ámbito de competencia local, no se les impuso sanción privativa de libertad (gráfica 1.1).¹⁷ En lo que se refiere a la competencia federal, únicamente 144 condenas (0.6 %) no contemplaron pena privativa de libertad.¹⁸

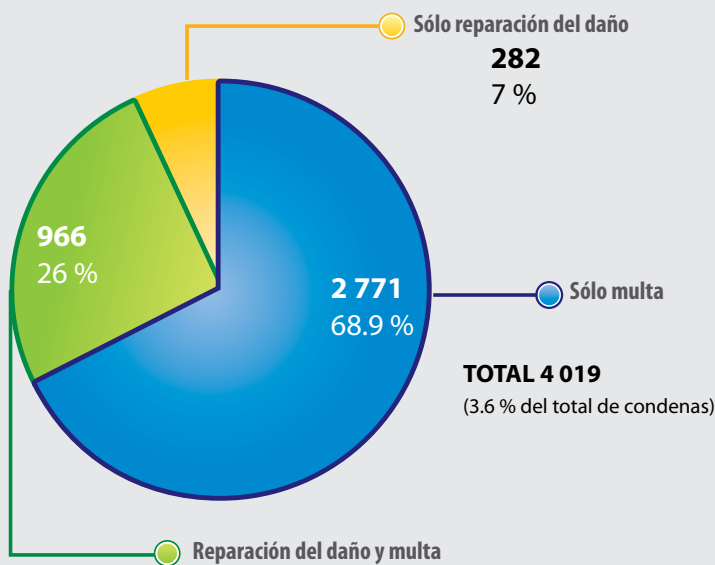
¹⁶ Los estados que presentan mayor proporción de autos de sujeción a proceso respecto del total de autos de término constitucional son Coahuila (29.5 %); Morelos (23.8 %); Querétaro (20.4 %) y Zacatecas (17.7 %). Cabe mencionar que de todas las entidades, el estado de Morelos ha sido el que más aumentó el porcentaje de autos de sujeción a proceso de 2008 a 2009, aumentando poco más del 20 %.

¹⁷ Los delitos más significativos en los que se refiere a condena no privativa de libertad en la competencia local: lesiones (51.4 %); daño en las cosas (21.4 %); y robo (11.7 %). (Cf. INEGI, 2009, elaborado con base en información de pp. 438 y 477.)

¹⁸ Aquí debe señalarse que las sanciones privativas de libertad menores a dos años (aproximadamente 40 % de las condenas en la competencia local y 28 % de las condenas en materia federal), suelen ser conmutadas por otro tipo de penas, generalmente por multa. Sin embargo, si el delito por el que se inculpa al procesado es considerado grave por ley, éste podría ser sometido a prisión preventiva.

Condenas en el ámbito de competencia local que no implicaron privación de la libertad (2009)

GRÁFICA 1.1



Fuente: elaborado con base en INEGI (2009), p. 457.¹⁹

A pesar de que la pena de prisión es preeminente en el ordenamiento mexicano, los códigos penales federales y locales contemplan, como se ha referido, toda una gama de sanciones alternativas; sin embargo, sólo se registran, de manera significativa en la práctica: la prisión, la multa y la reparación del daño. Sanciones como tratamiento en libertad, trabajo a favor de la comunidad o semilibertad son impuestas en muy escasas ocasiones, por no decir que están en desuso. Entre las principales razones por las que no se ha desarrollado el potencial de estas medidas, menos gravosas que la prisión y más adecuadas para la reinserción o para la recomposición social en delitos menores,²⁰ están el que no se ha regulado su instrumentación y, principalmente, porque no existe la infraestructura, los recursos y la organización para darles seguimiento. Si un juez impusiera la sanción de trabajo en servicio de la comunidad, no podría remitirlo a una depen-

¹⁹ En el ámbito federal, las 144 condenas que no consideraron pena de prisión se distribuyeron de la siguiente forma: 81 establecieron sólo multa; 32 sólo reparación del daño; y 31 fincaron la sanción de reparación del daño y multa. Los delitos más significativos que recibieron estas sanciones fueron: daño en las cosas (22.2 % de los casos); actos ilícitos con armas lo que antes se denominaba delitos contemplados en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (18.8 %); y delitos en materia de narcóticos (22.2 %).

²⁰ Actualmente 64 % de las condenas penales imponen menos de tres años de prisión y 38 % son menores de un año. Es decir, no se trata de delitos violentos o considerados graves ¿No valdría la pena explorar sanciones alternas y medidas cautelares menos gravosas?

dencia u organización que estructure y dé seguimiento cabal al cumplimiento útil de la sanción.²¹

Características generales de la población penitenciaria en México

La preeminencia de la sanción de prisión en el Sistema Penal Mexicano queda manifestada en el incremento notable en la población penitenciaria. En diciembre de 2011, 230 943 personas estaban privadas de su libertad en México.

Existen en el país 418 Centros Penitenciarios distribuidos en los diversos ámbitos de competencia, como se muestran en la tabla 1.2. La mayoría de la capacidad instalada del sistema está en el ámbito de las entidades federativas (gobiernos estatales y del Distrito Federal).

En el ámbito federal se ha impulsado la política de aumentar la cobertura del Sistema Penitenciario Federal. Se plantea construir ocho nuevos Centros Penitenciarios durante 2012, para que cada vez más internos federales estén en instalaciones de dicha competencia.²²

Centros penitenciarios en México		TABLA 1.2
	Centros	Capacidad
Gobierno Federal	12	17 680
Gobierno del Distrito Federal	10	23 261
Gobiernos estatales	306	142 824
Gobiernos municipales	90	3 987
Total	418	187 752
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre de 2011.		

²¹ Los sistemas penales estatales que han incorporado el nuevo modelo de justicia penal, incluyen la justicia restaurativa, la justicia alternativa, así como la figura de la suspensión del proceso a prueba, en el que se establecen condiciones que implican algún tipo de tratamiento, cursos o terapias. Para su aplicación y seguimiento las autoridades se están apoyando en instituciones de asistencia privada y organismos públicos, que comparecen ante el juez, lo mismo que la persona cuyo procedimiento está suspendido, a reportar el cumplimiento de las condiciones establecidas. Los resultados son alentadores. Lo mismo ocurre en los sustitutivos de prisión, en los que las penas sustitutivas, cuya “instrumentación” no equivale, como en la mayoría de los casos, a una mera liberación sin seguimiento, sino que por los canales institucionales referidos se lleva un cómputo, acompañamiento y evaluación de las acciones que forman parte del sustitutivo. Con la instrumentación de salidas alternas, como las suspensiones, se ha logrado reducir muy significativamente la prisión preventiva. La percepción es que este uso más racional de la medida genera mejores efectos en la armonía social y la recomposición de los conflictos sociales de los que se derivó un procedimiento penal.

²² Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

Subsisten Centros Penitenciarios de competencia municipal, lo que diversos tratadistas consideran inconstitucional, pues el art. 18 constitucional otorga la competencia sobre el Sistema Penitenciario Mexicano, a la Federación, los gobiernos de los estados y al Gobierno del Distrito Federal. Se estima que aproximadamente 9 000 personas están en instalaciones penitenciarias municipales en malas condiciones de internamiento, con hacinamiento y sin la cobertura de servicios y programas elementales de clasificación, seguimiento y reinserción. Los estudios e informes de las comisiones de derechos humanos han documentado las anomalías en la operación de estos establecimientos.

De los 230 943 internos del país (diciembre de 2011), 10 619 son mujeres (4.6 %) y 220 324 varones (95.4 %). En la siguiente tabla se muestra también su distribución por ámbito de competencia.

Distribución de la población penitenciaria entre hombres y mujeres					TABLA 1.3	
	Totales	Porcentaje	Competencia local		Competencia federal	
Hombres	220 324	95.4 %	175 477	95.8 %	44 847	93.8 %
Mujeres	10 619	4.6 %	7 650	4.2 %	2 969	6.2 %

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, 2011.

En una sociedad golpeada por la delincuencia, que ve a diario incrementarse los indicadores de incidencia delictiva y de violencia, la respuesta del Estado es, preferentemente, incrementar penas, haciendo de la prisión la respuesta preeminente ante las conductas antisociales y, en particular, se hace de la prisión preventiva un pilar de la política criminológica mexicana.

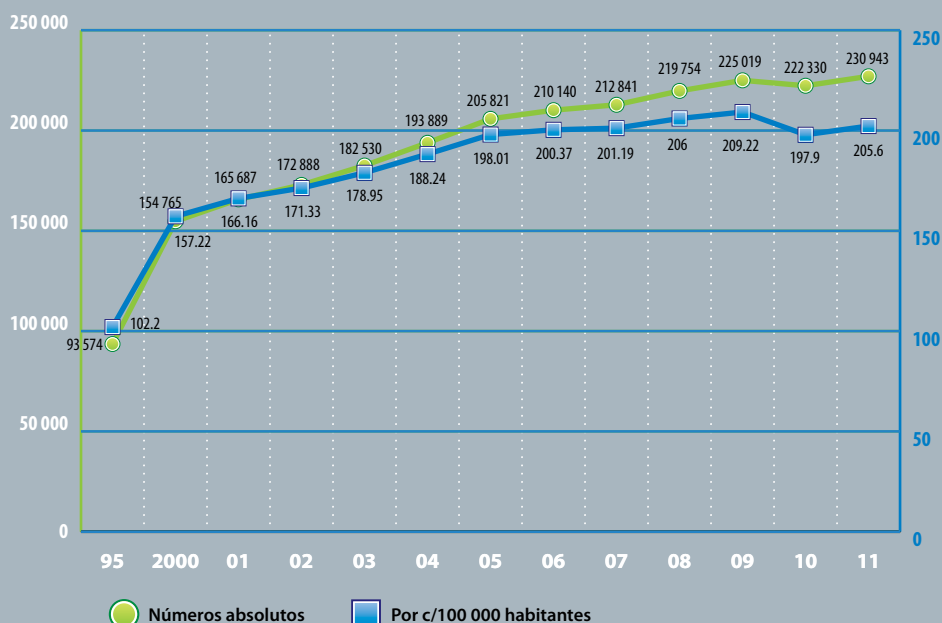
Entre 1995 y 2004, la población penitenciaria en México se duplicó (gráfica 1.2). Éste fue el periodo de mayor crecimiento de la población penitenciaria. Los internos procesados o sentenciados por delitos de competencia federal se incrementaron en ese periodo un 113 %, en tanto que los de competencia local crecieron 105 %. La población penitenciaria nacional aumentó en ese periodo en una tasa promedio anual de 13 %. A partir de entonces, la tasa de crecimiento de la población penitenciaria ha sido menor.

Por más de dos décadas (entre 1972 y 1996), México se mantuvo entre 80 y 100 internos por cada 100 000 habitantes; ahora muestra la inusual proporción de 205.6 internos por cada 100 000 habitantes. Si bien no se llega a los indicadores extremos como los de los Estados Unidos o Rusia y algunos países de Europa del Este y el Caribe, sí pone a México entre las sociedades latinoamericanas con mayor proporción de sus ciudadanos privados de la libertad, sólo superados por Panamá y Chile (tabla 1.4).

Para el presente capítulo se ha reunido información de América y Europa. Para la variable de internos, por cada 100 000 habitantes, se dispone de la información de 176 países. En esta lista México ocupa el lugar 37 con más personas en prisión por

Trayectoria de la población penitenciaria en México

GRÁFICA 1.2



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.²³

cada 100 000 habitantes. En la tabla 1.4 se presenta la información de algunos países representativos de la distribución del valor de la variable analizada.

El agravamiento de esta variable en tan breve lapso ilustra la tendencia del Sistema Penal a endurecer su aparato de intimidación punitiva y teniendo un grave impacto en el deterioro de la calidad de vida en las prisiones, el respeto a los derechos humanos y los costos humanos, sociales y económicos para la sociedad mexicana.

²³ Se utiliza aquí la información más actualizada disponible. Debe señalarse que en México el comportamiento de la población penitenciaria, tanto de sentenciados como de procesados, presenta un patrón estacional. Entre noviembre y diciembre se experimenta un descenso, debido principalmente a que los sobreseimientos, sentencias y beneficios se aceleran antes de finalizar el año, tanto para descargar los juzgados antes del periodo vacacional, como para privilegiar, en los casos que proceda, el que los reclusos susceptibles de ser liberados puedan pasar las fiestas decembrinas con sus familias. Durante los primeros meses del año, la cantidad de reclusos retoma su ritmo creciente. El comportamiento del indicador en los ocho años en que se viene dando seguimiento a estas variables no se aparta de este patrón, aunque se enfatiza el de reducción, lo que permite que la cifra se establezca en alrededor de 225 mil. Las principales causas: incremento en las prelibertades y otros beneficios como principal medida de los gobiernos para despresurizar sus sistemas (se verá más adelante con mayor detalle); por otra parte se comienza a ver el efecto de que en ocho estados ya está en operación el nuevo modelo de justicia penal que se está traduciendo en una reducción significativa de las personas en prisión preventiva (porque los delitos no violentos se pueden ir a justicia alternativa, suspensión del procedimiento a prueba y fortalecer medidas cautelares distintas de la prisión.)

Comparativo internacional de la tasa de internos por cada 100 000 habitantes **TABLA 1.4**

Lugar que ocupa	País	Población penitenciaria por cada 100 000 habitantes	Población penitenciaria (números absolutos)
1	Estados Unidos	732.1	2 292 133
4	Rusia	555.4	793 300
7	Belice	439.0	1 396
12	El Salvador	390.0	24 283
14	Panamá	344.2	12 293
23	Sudáfrica	315.6	159 265
28	Chile	300.9	51 973
37	México	205.6	230 943
57	Colombia	179.9	84 444
74	Turquía	168.5	124 074
83	España	155.2	72 081
100	Venezuela	147.6	43 461
111	China	122.4	1 650 000
133	Alemania	86.7	71 200
169	Nigeria	30.8	50 000
170	India	30.4	376 969
176	Islas Faroe	22.4	11

Fuente: base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2011. Para Estados Unidos, El Salvador, Islas Faroe e India: 2009; China, Colombia, Venezuela y Panamá: 2010.

De los 230943 internos del país, 79.3 % (183 127 personas) son procesados o sentenciados por delitos de competencia local; en tanto que el 20.7 % restante (47 816), corresponden al ámbito de competencia federal. La proporción de los internos de competencia federal respecto del total de la población penitenciaria nacional viene decreciendo en los últimos dos lustros, pasando de un 27.3 % del total de internos en 2002, a 20.7 % en 2011 (llegando a un mínimo de 19.7 % en 2010).

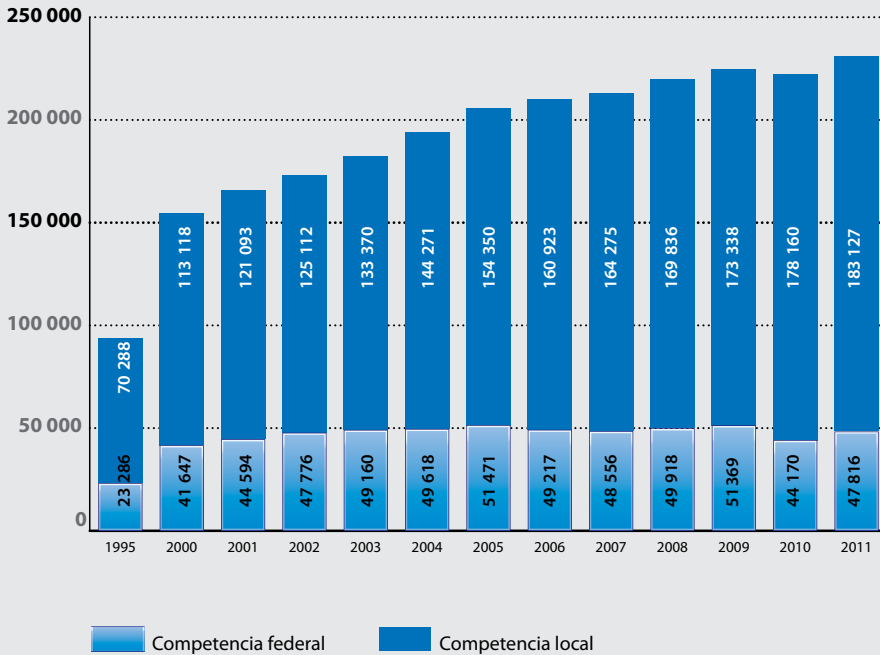
Como se ha señalado, a partir de 2004 la tasa de crecimiento de la población penitenciaria es menor; y en el caso de los internos federales presentó en años recientes una tendencia decreciente, que podría acentuarse a partir de 2012, cuando concurren al combate del narcomenudeo las autoridades locales.

En México, como se puede apreciar en la gráfica 1.4, existe una amplia dispersión en cuanto a la población penitenciaria por cada 100 000 habitantes, yendo desde 519.5 en Baja California y 463.9 en el Distrito Federal (indicadores propios de sociedades con un uso intensivo de la sanción de privación de la libertad), hasta 70.1 y 66.7 en Zacatecas y Tlaxcala, respectivamente.

Este indicador no considera los doce Centros Penitenciarios Federales, pues en ellos se reúne a procesados y sentenciados de diversos estados y sesgarían

Población penitenciaria por ámbito de competencia

GRÁFICA 1.3



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

el indicador de las entidades federativas en las que se encuentran localizados. Aunque hay traslados entre los demás Centros Penitenciarios, en general las cifras reflejan la población privada de su libertad de cada entidad.

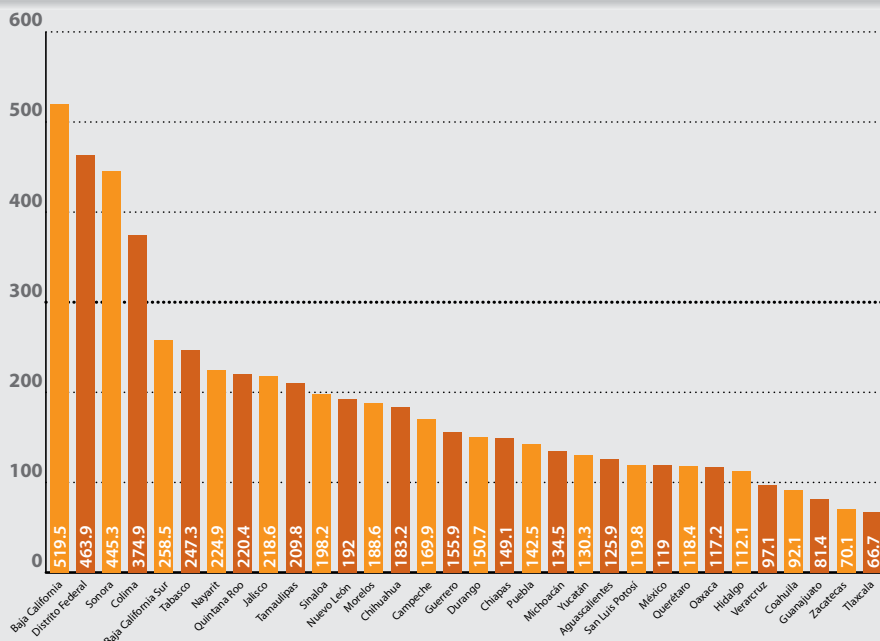
Además de Baja California (véase gráfica 1.5), destacan por el significativo número de internos relacionados con delitos de competencia federal, en sus sistemas carcelarios estatales: Jalisco, Distrito Federal, Sonora, Nuevo León y Tamaulipas (a pesar de que en esta entidad existe un Cefereso).²⁴

Por lo que se refiere a la población penitenciaria sujeta a prisión preventiva también presenta una tendencia ascendente. El número de internos sin sentencia casi se duplicó en la última década, pasando de 47 874 personas en esa situación en 1996, a cerca de 87 500 en 2007. En diciembre de 2011, la población penitenciaria sin condena ascendió a 99 730 (gráfica 1.6).

²⁴ Las denominaciones tradicionales de “Centro Federal de Readaptación Social” (Cefereso) y “Centro de Readaptación Social” (Cereso) en los estados, ahora se modifican conforme al nuevo modelo constitucional, y conforme se reforma el marco legal respectivo, para incorporar la noción de reinserción.

Internos por cada 100 000 habitantes en las entidades federativas (ambas competencias)

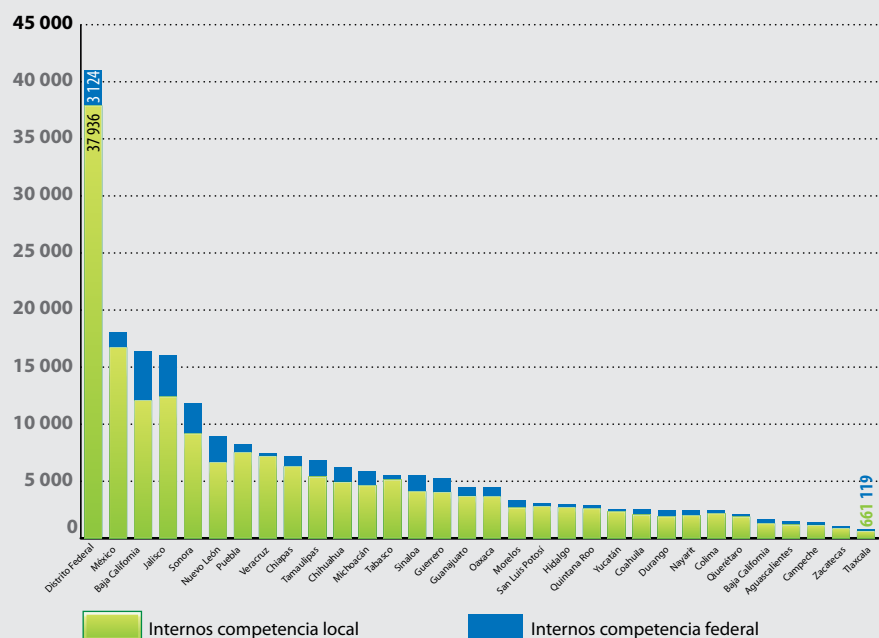
GRÁFICA 1.4



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

Internos en centros penitenciarios de las entidades federativas (por tipo de competencia)

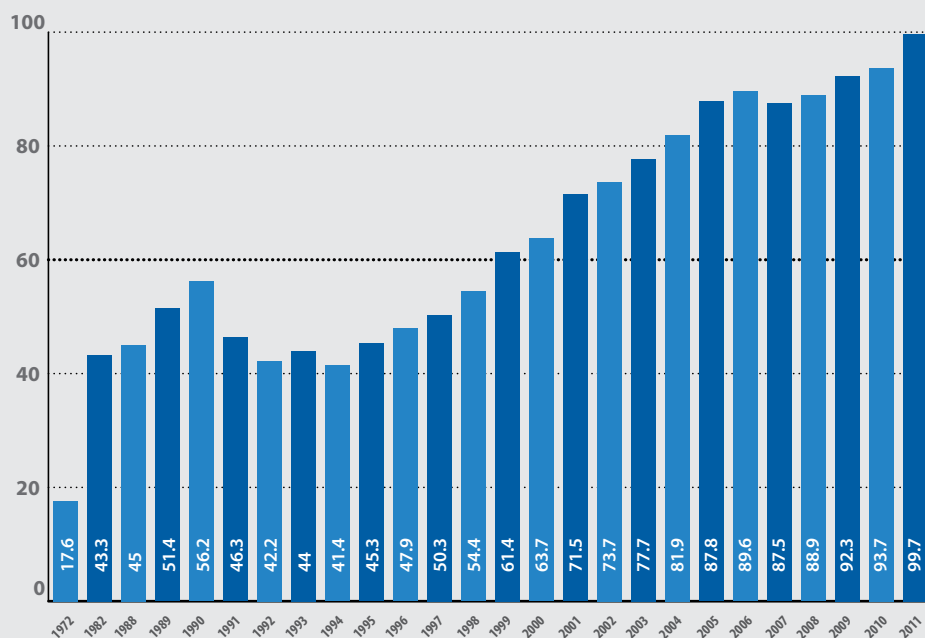
GRÁFICA 1.5



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

Internos sin condena en México (miles)

GRÁFICA 1.6



Fuente: 1972 Y 1982, Carranza (1983); 1988–2000, Secretaría de Gobernación y 2001–2011, Secretaría de Seguridad Pública Federal. La información de 2011 corresponde al mes de diciembre.

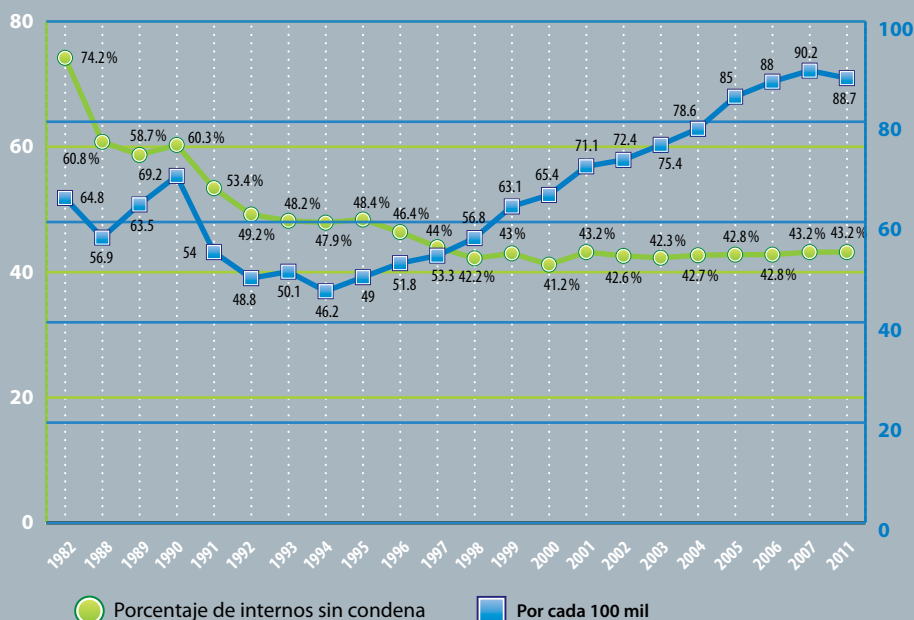
Indicadores de prisión preventiva y el fenómeno en los ámbitos de competencia federal y local

El indicador tradicional de la prisión preventiva, utilizado en los estudios comparados, consiste en mostrar a los internos sin condena como proporción de la población penitenciaria; sin embargo, en el análisis de la problemática y en el planteamiento de propuestas el utilizar este porcentaje es de una utilidad limitada, pues, como se verá, este indicador obedece a factores de naturaleza muy diversa (legal, organizacional, entre otros), cuya aportación particular al fenómeno es difícil de determinar.

Un indicador que puede complementar a este porcentaje es el de internos sin condena por cada 100 000 habitantes, pues nos indica cómo utiliza la sociedad esta medida cautelar a lo largo del tiempo (aunque también aquí interviene el comportamiento del fenómeno delictivo en el país). Se utilizarán ambas medidas para tener una aproximación más completa para evaluar la trayectoria reciente de la prisión preventiva en México. El poder explicativo de un análisis comparado de las variables puede brindar elementos de análisis muy importantes, particularmente si se contemplan las tendencias opuestas de estos dos indicadores que pretenden medir al mismo fenómeno (gráfica 1.7).

Trayectoria reciente de los indicadores nacionales de prisión preventiva en México (ambos ámbitos de la competencia)

GRÁFICA 1.7



Fuente: 1982, Carranza (1983); 1988–2000, Secretaría de Gobernación y 2001–2007, Secretaría de Seguridad Pública; 2011, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011, SSP.

La proporción de internos sin condena respecto del total de la población de internos en prisión preventiva se redujo en nuestro país, pasando de 74.2% en 1982²⁵ a 43.2% en diciembre de 2011. La notable tendencia decreciente de esta variable y su relativa moderación respecto de este indicador en otros países latinoamericanos han sido reconocidas por los especialistas. Tradicionalmente, la prisión preventiva era un problema más grave en los procesos de competencia local que en los federales; sin embargo, como se mostrará, esta tendencia se ha invertido. En diciembre de 2011, en el ámbito de competencia local, los internos sin condena representaban 40.5% de la población penitenciaria de dicha competencia; en tanto que en el ámbito federal era de 53.3% de la población penitenciaria.

En la base de datos que presenta esta información para 161 países, México ocupa el lugar 44 de esa lista. Llama la atención que el listado es encabezado por países latinoamericanos. Es inquietante el indicador de Andorra y Bolivia, en donde tres de cada cuatro internos no tienen sentencia. Curiosamente los países con más internos por cada 100 000 mil habitantes, como los de Europa del Este y el Caribe, tienen bajo porcentaje de detención sin condena, lo que puede deberse a procesos muy rápidos, a largas sentencias o a una combinación de ambos factores.

²⁵ Elías Carranza Lucero et al., *El proceso sin condena en América Latina y el Caribe*, p. 39.

Comparativo internacional del porcentaje de la población penitenciaria sin condena

TABLA 1.5

Lugar que ocupa	País	Porcentaje de población penitenciaria sin condena	Población penitenciaria sin condena (números absolutos)
1	Andorra	77	47
2	Bolivia	75	5 783
6	Perú	68.4	24 379
10	Paraguay	67	3 392
15	Nigeria	64.3	26 006
21	Panamá	59.1	6 879
24	Argentina	58.5	31 866
40	Turquía	47.7	31 224
44	México	43.2	99 730
68	Colombia	32.7	19 990
110	Estados Unidos	21.2	465 085
118	Ucrania	19.5	31 707
125	Rusia	16.9	147 735
137	Japón	14.7	11 621
143	Rep. Checa	12.8	2 378
156	Singapur	5.1	767
161	San Marino	0	0

Fuente: base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2006. La información para México es prácticamente la misma que la actual: 43.2 %; aquí se toman los datos de diciembre de 2011 de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Los mismos estudios comparados admiten que existe una amplia gama de variables que inciden en la proporción entre internos sentenciados y sin condena, como:

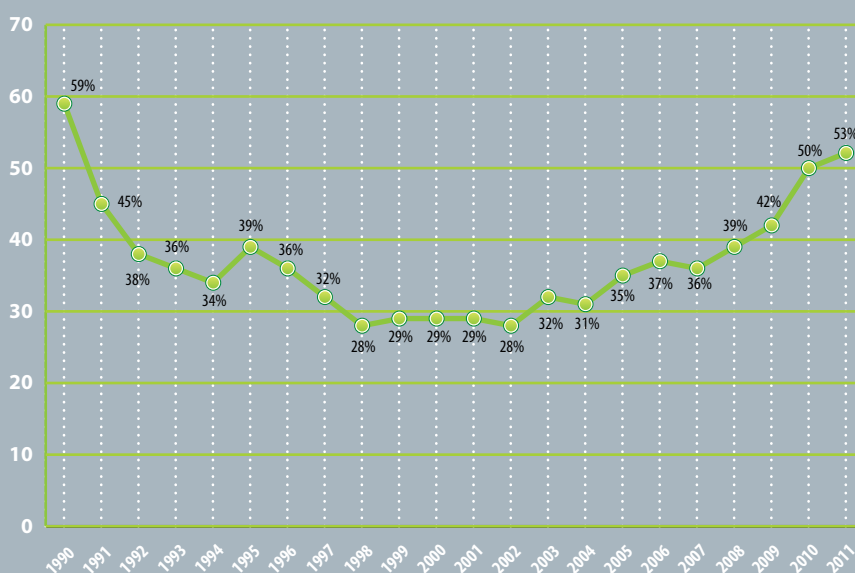
[...] la duración máxima del proceso; que el proceso sea oral o escrito; el monto máximo de la pena para el que la ley autoriza la excarcelación; el carácter de primario o reincidente del imputado; el tipo de excarcelaciones que la ley autoriza; en el caso de las excarcelaciones con garantía económica, el monto de tales garantías, el acceso a una buena defensa legal, y la clase social de los procesados, que es una variable principal que hay que relacionar con cada una de las anteriores.²⁶

²⁶ *Ibid.*, p. 50.

Entre las variables que podrían subrayarse en México para explicar el descenso de la proporción de internos sin condena, está el que en los últimos lustros se vienen tomando otras medidas que ayudan a agilizar los procesos penales; así como la política legislativa de incrementar el monto de las sanciones que predominan en el país. De esta forma, los procesados reciben en forma más rápida la sentencia, al mismo tiempo que los sentenciados ganan mayor presencia entre la población carcelaria al purgar penas mayores.

Porcentaje de internos federales sin sentencia

GRÁFICA 1.8



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

Sin embargo, se hace notar que en el ámbito federal se está registrando un incremento en el fenómeno de la prisión preventiva. Después de haber llegado a la proporción más baja en 1998 de internos sin condena en el ámbito federal en la historia reciente del país: (28.1%), este indicador ha comenzado a crecer, disparándose en los últimos años (gráfica 1.8). En la actualidad, en lo que se refiere a este indicador (proporción de la población penitenciaria sin sentencia), la situación es más inquietante en la competencia federal que en la local.

Entre las posibles causas de este incremento se puede referir el aumento en la carga de trabajo de los juzgados federales, pues en el último lustro el número de consignados aumentó (18% los de competencia local que implica un alza potencial en el trámite de amparos, como de consignados de competencia federal que llegó a 14%) y, particularmente, la política criminológica propicia que los

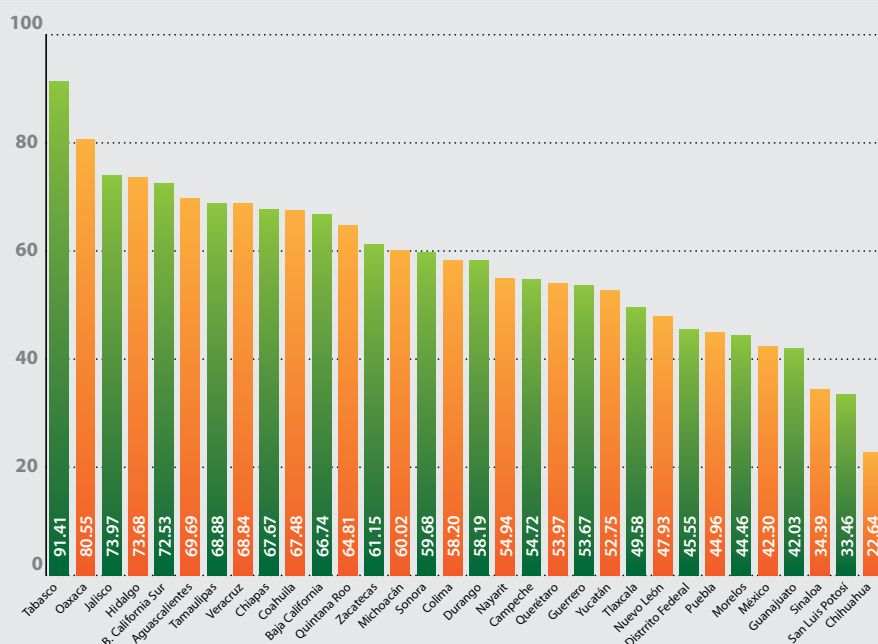
casos de narcóticos consignados estén aumentando, debido a los operativos contra el narcomenudeo (en tránsito a la competencia local para 2012).

Esta mayor carga de trabajo implica procesos más tardados, por lo que la presencia de procesados en la población penitenciaria es mayor. Por otra parte, los operativos para aumentar la seguridad en el interior de los Centros Penitenciarios Federales incluyen el traslado de internos federales no sentenciados, propiciando discontinuidad en los procesos, así como la interposición de amparos (casi 20% de los amparos tramitados por personas privadas de su libertad en Jalisco se dirigen contra su traslado).

En el caso extremo de Jalisco, a raíz de los traslados de internos federales realizados durante 2005 y los operativos contra el narcomenudeo, en tan sólo un lustro se pasó de tener 43% de los internos federales sin sentencia, cifra de por sí elevada, a presentar una proporción de 74% en 2011 (gráfica 1.9). En Tabasco y Veracruz el crecimiento del problema ha sido exponencial. Ambos presentaban hace cuatro años porcentajes de internos sin condena de 41 y 34% respectivamente.

Porcentaje de internos federales sin condena en las entidades federativas

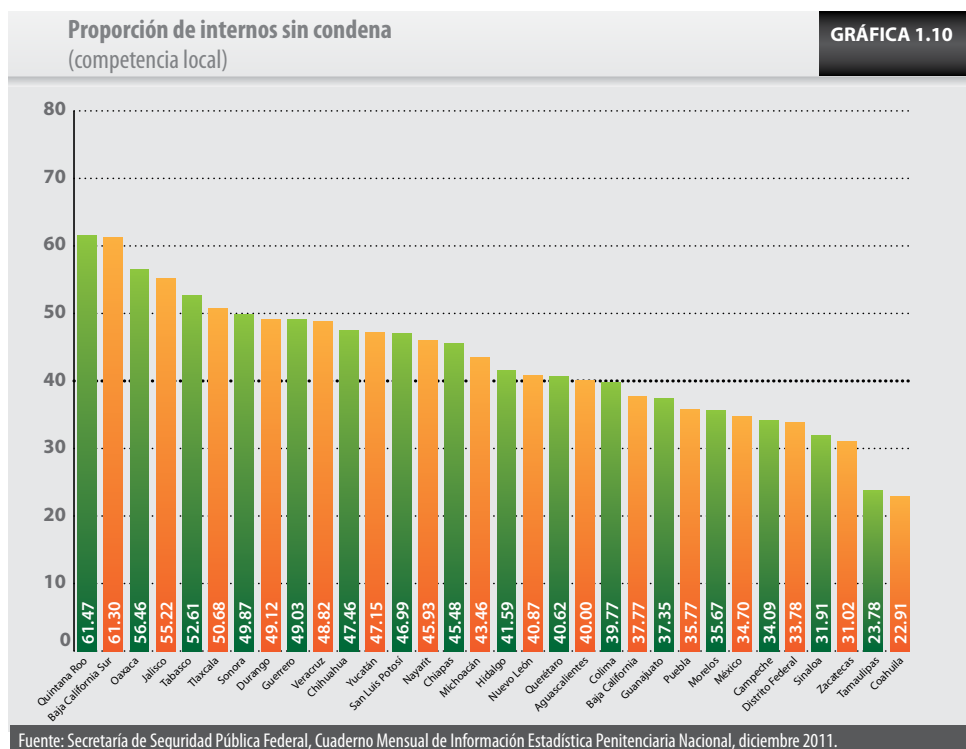
GRÁFICA 1.9



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

En los últimos años, en el ámbito de competencia local, el indicador oscila entre 42 y 44%. En diciembre de 2011 presenta 40.5% de internos por delitos de competencia local (gráfica 1.10). En lo que se refiere a los números absolutos, tres de cada cuatro internos sin condena corresponden a la competencia local

(74 254). También entre las principales causas que originan esta proporción se encuentra la carga de trabajo en los juzgados, así como la mayor duración del proceso, que implica la interposición de recursos, entre ellos el constitucional del juicio de garantías o amparo.



Por lo que se refiere a las personas en prisión preventiva por cada 100 000 habitantes (gráfica 1.7), la variable presenta una tendencia creciente, lo que indica que en nuestro país se ha intensificado el uso de la medida cautelar. Si bien en años recientes la tendencia ha sido ligeramente decreciente, esto se debe a que, no obstante que los internos sin condena han aumentado en números absolutos, la población ha crecido en mayor medida. Así, el indicador bajó de 90.2 internos sin condena por cada 100 000 habitantes en 2007 a 88.77 en diciembre de 2011, valor 71% superior al observado tres lustros atrás (51.8 internos sin condena por cada 100 000 habitantes en 1996).

Incluso en las variables analizadas anteriormente: población penitenciaria (tabla 1.4) y porcentaje de internos sin condena (tabla 1.5), las comparaciones internacionales ubican a nuestro país en los límites del 25 y 30% de las naciones con los valores más altos para esas variaciones (lugar 37 de 176 y 44 de 161, respectivamente), en lo que se refiere a internos sin condena por cada 100 000 habitantes, nuestro país se ubica en un inquietante vigésimo segundo lugar dentro de un comparativo de esta variedad disponible para 160 países (tabla 1.6).

En este contexto, alarman los registros de algunos estados del país que muestran un valor exorbitado para esta variable. Por ejemplo, Colima, Sonora y Baja California muestran proporciones *per cápita* muy elevadas, tanto para la media nacional como para la internacional (gráfica 1.11).

La trayectoria reciente de esta variable muestra que en México se intensificó el uso de la prisión preventiva y hasta este punto, es la más inquietante. Pueden existir diversas causas para ello: ¿se debe a la creciente incidencia delictiva? ¿Es resultado de un cambio en la política criminológica? ¿Las instancias de procuración e impartición de justicia penal han realizado una aplicación más estricta del marco legal en los hechos aparentemente delictuosos? Muy posiblemente se trata de una combinación de estos factores.

En México, la privación de la libertad en general, y la prisión preventiva en particular, son los principales pilares de la política criminológica. El Código Penal no deja de modificarse para incrementar las sanciones, y desde la entrada en vigencia de su nueva redacción, en 1993, el art. 194 del Código Federal de Procedimientos Penales (en adelante, CFPP), que contempla el catálogo de delitos graves, se modificó para incrementar el número de conductas consideradas graves en dos de cada tres reformas del CFPP.

Condiciones de internamiento

En este apartado se mostrará el creciente deterioro de las condiciones de subsistencia carcelaria. Reportes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y estudios de organismos ciudadanos del país y del extranjero, cada vez llaman más la atención sobre la bomba de tiempo en que se ha constituido el Sistema Penitenciario Federal. Las inhumanas condiciones en que se sufre la cárcel en el país, debe ser una motivación adicional para buscar nuevas formas de garantizar que el derecho penal sea realmente la última respuesta de la sociedad y que la cárcel (particularmente la que se impone durante el proceso), sea la última respuesta del derecho penal y su proceso.

La saturación de los Centros Penitenciarios y la insuficiencia de la infraestructura, así como medidas de seguridad, provocan que en la práctica no se cumpla la obligación constitucional de que los internos procesados estén “completamente separados” (art. 18 constitucional, párr. 1o. y Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Internos de Naciones Unidas, art. 8); tampoco se realiza la adecuada clasificación y separación de los internos de acuerdo con estudios técnicos de personalidad, siendo frecuente que convivan en los Centros Penitenciarios estatales los internos de baja y media peligrosidad, incluso los de alta peligrosidad. Ésta es una percepción generalizada en el medio legal mexicano y reconocida por los funcionarios.²⁷ El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos detectó estas anomalías en los Centros Penitenciarios del país. Al respecto señala:

²⁷ Por ejemplo, entrevista con el licenciado Felipe de Jesús Ponce García, director del Centro Penitenciario Preventivo de Guadalajara, septiembre de 2005.

Comparativo internacional de población penitenciaria sin condena por cada 100 000 habitantes

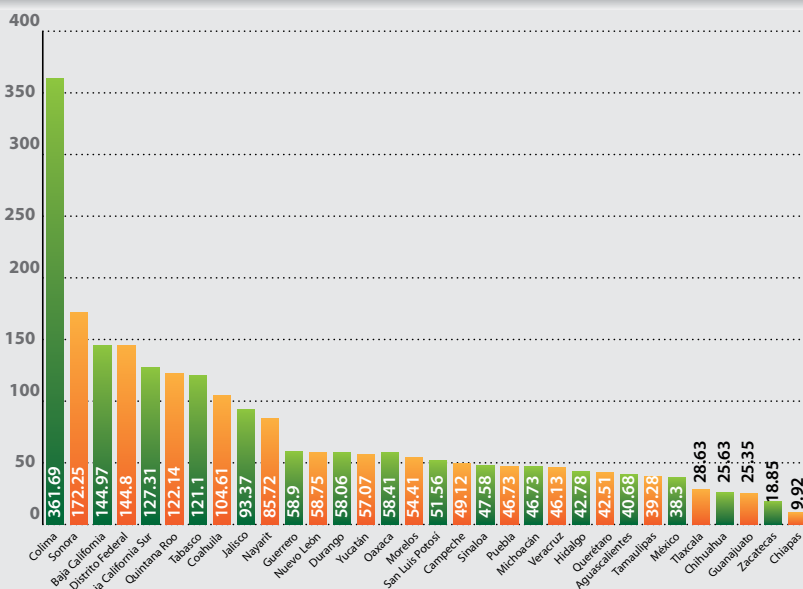
TABLA 1.6

Lugar que ocupa según procesados	País	Internos sin condena por cada 100 000 habitantes	Población penitenciaria sin condena (números absolutos)
1	Panamá	209.3	7 474
4	Estados Unidos	152.3	476 764
8	El Salvador	131.8	8 208
16	Venezuela	97.7	28 771
18	Sudáfrica	96.0	48 417
19	Belice	95.7	304
22	México	88.8	99 730
23	Rusia	86.6	123 755
38	Turquía	73.1	53 848
63	Chile	59.9	10 343
72	Colombia	55.4	26 009
94	España	27.5	12 758
119	Nigeria	21.3	34 600
123	India	20.2	250 307
137	Alemania	13.3	10 894
154	Islas Faroe	3.2	2

Fuente: base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2011. Para Estados Unidos, El Salvador, Islas Faroe e India: 2009; Colombia, Venezuela y Panamá: 2010.

Internos sin condena por cada 100 000 habitantes en las entidades federativas, procesados por delitos de competencia local

GRÁFICA 1.11



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

En la mayoría de los centros de reclusión del país no existe una adecuada separación entre procesados y sentenciados, por lo que generalmente comparten áreas comunes incluso dormitorios. De acuerdo con la información obtenida durante las visitas, dicha irregularidad se debe, principalmente, a que las instalaciones no cuentan con áreas que permitan efectuar dicha separación; aunado ello al grave problema de la sobrepoblación y, en ocasiones, a que las autoridades no realizan las acciones necesarias para resolver tal problema.²⁸

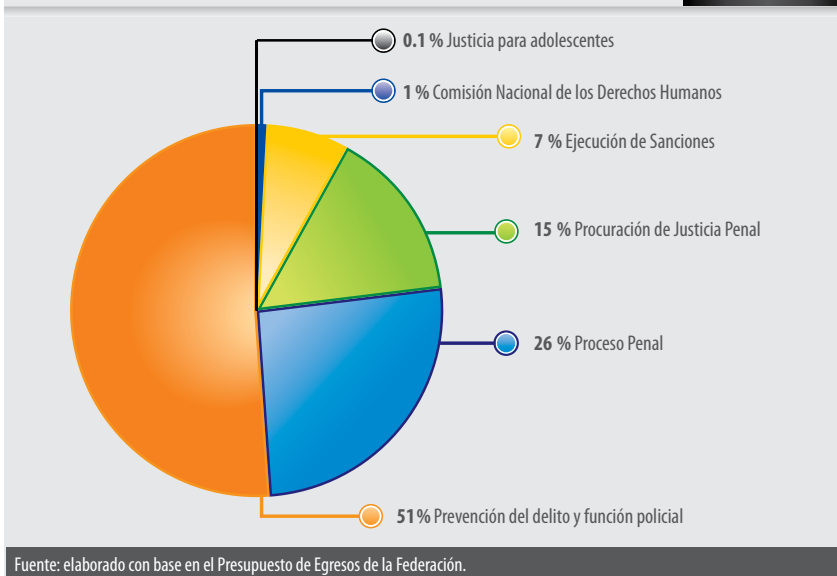
De la misma forma, por cuestiones de seguridad interna, los funcionarios admiten que mezclan a procesados y sentenciados para tratar de salvaguardar su integridad física. Por ejemplo, si un miembro de alguna banda es procesado y en el Centro Penitenciario preventivo existe un grupo importante de miembros de un grupo delictivo rival, la autoridad detecta que llevar al procesado a esa instalación penitenciaria implicaría ponerlo en un serio riesgo, por lo que pueden optar por trasladarlo a otro centro o incluso al de sentenciados. Esto deja al descubierto la incapacidad de la autoridad para garantizar el orden en el interior de los Centros Penitenciarios.

Como se verá más adelante, esta problemática se registra principalmente en los Centros Penitenciarios locales. El hecho de que no haya sobrepoblación penitenciaria en las instalaciones federales y que haya mayor capacidad de control por los estándares de operación y por la disposición de mayor número de funcionarios de seguridad penitenciaria respecto del número de internos, propicia que los procedimientos penitenciarios y las condiciones de internamiento sean cualitativamente superiores en el ámbito federal.

Renglones arriba se ha mostrado la demanda excesiva y creciente a la que el Sistema Penal está sometiendo al Sistema Penitenciario del país. Al ver cómo la población penitenciaria se duplica en menos de una década, y sabiendo que el país atraviesa por un periodo de restricción económica, se puede anticipar que el déficit del sistema debe ser enorme. Este apartado presentará las principales evidencias de ese deterioro y la forma en que no se cumple uno de los principios del derecho internacional de los derechos humanos para la aplicación de la prisión preventiva: condiciones materiales de internamiento y un trato dignos para los internos sin condena.

El constante crecimiento de la población penitenciaria es un desafío para las políticas de reinserción y para la capacidad presupuestaria del Estado. Los recursos destinados al sector no dejan de aumentar. La evidencia estadística y empírica en esta materia son sólo aproximados, pues se dispone de los presupuestos federales y estatales en la materia; pero no es posible acceder a la información sobre los recursos de algunas instalaciones de detención bajo la competencia municipal, que en muchos casos son sostenidas principal o exclusivamente por el erario de los ayuntamientos.

²⁸ En un nuevo reporte dado a conocer a comienzos de 2010 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala la persistencia de este problema. (Cf. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales*, p. 6.)



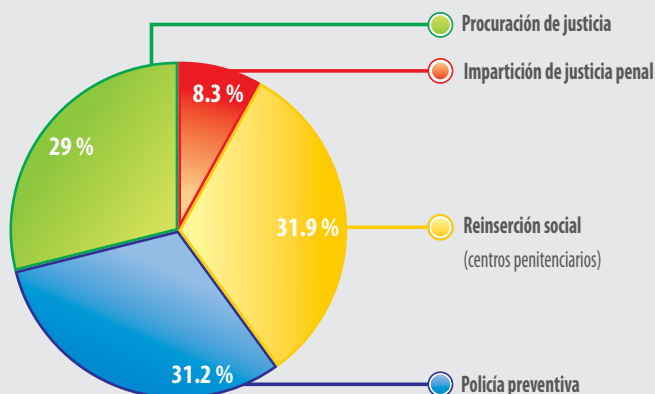
La organización presupuestal en México, respecto de los sistemas penitenciarios, sigue generalmente uno de los siguientes dos modelos: el que se utilizó tradicionalmente en México en el que los centros dependían de áreas encargadas del gobierno interior (secretarías de Gobernación o de gobierno) y una tendencia que se va abriendo paso que es desprender el sistema de ejecución de sanciones de un área que se considera muy politizada, para crear órganos técnicos dentro de secretarías de seguridad y reinserción social.

El presupuesto para la operación del Sistema Penitenciario Federal es de 6 715 millones de pesos (2012), considerando los 932 millones del denominado “socorro de ley”, que es la cantidad de recursos que la Federación transfiere a los gobiernos estatales de acuerdo con la población penitenciaria de competencia federal que estén reclusos en Centros Penitenciarios estatales. Esta cantidad representa el 7 % del total del gasto federal para seguridad ciudadana y justicia penal.

En el ámbito de competencia estatal (excluyendo la esfera municipal que tiene a su cargo servicios de policía preventiva y Centros Penitenciarios municipales), el presupuesto para las áreas de readaptación social ascendió aproximadamente a 12 mil millones de pesos,²⁹ uno de cada tres pesos del gasto público destinado a seguridad y justicia (gráfica 1.13).

²⁹ Se refiere que es aproximadamente, en virtud de que sólo se encontró información desagregada para el rubro de readaptación social en 23 de las 32 entidades federativas (la suma de los recursos destinados en estas entidades a la readaptación social fueron de 8 183 386 926.40 pesos). La cifra de 12 081 millones es la extrapolación del promedio de recursos del rubro de readaptación como proporción del presupuesto total de las 23 entidades (la más baja 1.47 % del presupuesto total destinado a readaptación en el Distrito Federal y la más alta la de Michoacán con 2.08 %), que fue de 1.7 %, aplicándose esta proporción al total de la suma de los 32 presupuestos locales (información que si se obtuvo completa: \$ 785 693 140 986.76).

Presupuestos entidades: 41 653.7



Fuente: elaborado con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (2010).

Cada interno implica para el Sistema Penitenciario Federal (en el ámbito local), aproximadamente 140 pesos diarios (cifra elaborada por el área penitenciaria del Gobierno de Jalisco).³⁰ Esta cifra coincide con las estimaciones realizadas por otras autoridades locales, como las de Aguascalientes, que señalan un costo diario de 120 pesos por interno;³¹ esta misma cantidad es manejada por la autoridad del Distrito Federal;³² en el caso de Nuevo León varía a 140 pesos.³³

Considerando 140 pesos como costo diario promedio para todo el país, se tendría que la prisión de 23 943 personas en México (diciembre de 2011) cuesta por día, al erario, 32.3 millones de pesos,³⁴ 14 de ellos destinados a los internos

³⁰ En abril de 2005 la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de Jalisco dio a conocer un cálculo sobre el gasto diario por interno en los Centros Penitenciarios estatales: 130 pesos. En el que se consideró todos los costos como salarios de los custodios, alimentos, medicinas, indumentaria, uniformes, energía eléctrica, combustibles, trabajos de mantenimiento de los inmuebles (no de construcción), materiales para la industria penitenciaria, así como para labores educativas, artísticas, deportivas y culturales. La composición del cálculo fue precisada por el licenciado Luis Miguel Riva López, secretario particular del director general de Readaptación Social, licenciado Pedro Serratos Valle, a través de una conversación telefónica en mayo de 2005. En 2009, la misma área generó, con la misma metodología, la actualización a 140 pesos.

³¹ Dirección General de Readaptación Social de Aguascalientes, comentada en conversación con el director general, en una visita realizada a esa entidad en marzo de 2005.

³² Información dada por el licenciado Antonio Hazael Ruiz Ortega, titular de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del D. F., en el documental de Roberto Hernández, *El túnel*, CIDE, 2005. Esta cifra puede irse reduciendo, pues si se toma el presupuesto anual de 2005 del Sistema Penitenciario, ya referido, de \$ 1 075 553 116.00, y se divide entre los 30 050 reclusos promedio de los Centros Penitenciarios capitalinos durante 2009, nos daría un gasto diario de 98 pesos con el deterioro en las condiciones de subsistencia en los penales.

³³ Información recabada por Fundación Renace A. B. P. del área de readaptación de Nuevo León, marzo de 2005. Agradezco particularmente la información a Martín Carlos Sánchez y Javier Carrasco.

³⁴ Debe formularse una restricción a este monto: los 140 pesos diarios por interno corresponden a un cálculo para 2009. La actualización de la información presupuestal a 2010 indica, para las cifras disponibles que el incremento de los recursos ha sido inferior al crecimiento de la población penitenciaria, por lo que el gasto por recluso ha bajado, no por un uso más eficiente de los recursos, sino porque la cantidad de recursos disponibles tienen que distribuirse entre más reclusos con su respectivo impacto en el deterioro en las condiciones de subsistencia de las personas privadas de su libertad.

País	Costo diario por interno (U. S. dólares)
Inglaterra*	166
Australia*	84
Estados Unidos*	65
Costa Rica**	15.93
México ³⁵	12.3
Chile*	11
Colombia**	7.48
El Salvador**	4.85
Perú**	3.56
Nicaragua**	2.66
Venezuela***	1.86
Honduras**	1.46
Bolivia**	0.87

Fuentes: * L. Dammert y J. Díaz, "El costo de encarcelar", en *op. cit.* ** Con base en información de ILANUD *apud* L. Dammert y J. Díaz, *op. cit.* 2005; *** Elena Azaola y Marcelo Bergman, "El Sistema Penitenciario Mexicano", en *Project on Reforming the Administration of Justice in México*, p. 10. México, con información de estimación de Jalisco ya referida.

en prisión preventiva. Con un solo día de estos costos de reclusión se podría cubrir el apoyo anual para 4986 familias dentro del programa para superar la pobreza "Oportunidades", o se podría incorporar a 50 889 niños más al programa de desayunos escolares.³⁶

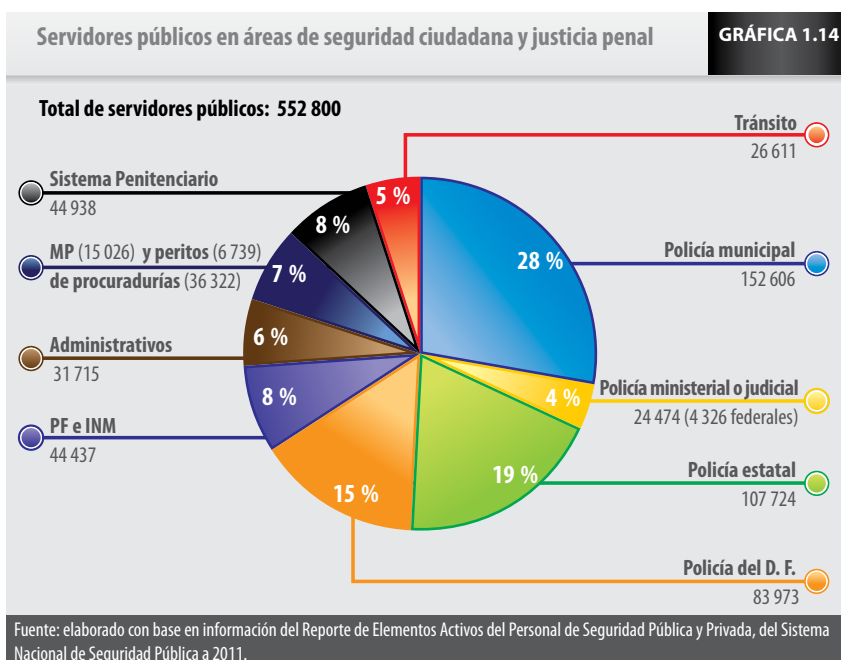
Aunque siempre deben tomarse con reservas las cifras internacionales comparadas, en virtud de que los criterios con los que se elaboran los indicadores no son homogéneos resulta interesante hacer referencia a alguna información confrontada sobre el costo diario por interno en diversos sistemas penitenciarios. Como se puede apreciar en la tabla 1.7, la dispersión de costos diarios por interno es pronunciada, yendo desde 166 dólares en Inglaterra, hasta 87 centavos de dólar diarios en Bolivia. En algunos países, particularmente los de menor gasto, se podría referir sólo a los costos de alimentación y algunos otros gastos corrientes, pero quizá no incluye salarios del personal.³⁷ Muy probablemente los países que encabezan la lista incorporen gasto en construcción de Centros Penitenciarios y no sólo el gasto corriente.³⁸ En todo caso, el cuadro permite aproximar las asi-

³⁵ Si no sólo se considera el gasto corriente, sino también todo el presupuesto, como se refería líneas arriba, el costo diario sería de 15.79 dólares.

³⁶ Con base en los costos por beneficiario de los programas sociales, anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, Administración, 2006–2012, México, 2010.

³⁷ En cifras proporcionadas por Elena Azaola y Marcelo Bergman (*El Sistema Penitenciario Mexicano*, pp. 9–10), en algunos países aquí enlistados se refieren a cantidades de alrededor de un dólar refiriendo que se trata sólo de costos de alimentos y en otros casos de alimentos y medicinas: Colombia, 1.44 (alimentos); Honduras, 0.40 (alimentos y salud); Nicaragua, 0.58 (sólo alimentos), y Perú, 0.75 (alimentos). Sólo en Venezuela (1.86) se señala que corresponde al costo total. Por ello quizá Bolivia se refiera sólo a alimentos.

³⁸ Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos es muy probable que así sea, pues Lynch menciona expresamente que además del gasto corriente, su estimación para 1990 también incluye la infraestructura, su depreciación y costo financiero de su construcción, señalando un costo diario por



metrías de recursos destinados al sector y anticipar su impacto en la calidad de vida de las personas privadas de su libertad.

Con las restricciones que caracterizan al análisis comparado internacional entre sistemas legales diversos y países con distintas políticas criminológicas, el personal penitenciario es reconocido como un indicador que aproxima e ilustra la cantidad de recursos materiales y humanos que las autoridades dedican al Sistema Penitenciario.³⁹

Consistente con el dato presupuestal, el personal del Sistema Penitenciario representa 8% del total de los servidores públicos que laboran en los subsistemas de seguridad ciudadana y justicia penal. Son 44 938 servidores públicos en el país, de los cuales, 5 404 (12%) laboran en el Sistema Penitenciario Federal.⁴⁰ Aquí se podría dar una primera reflexión en el sentido de que pareciera que este Sistema tiene mayor capacidad de respuesta y cuidado a los internos a los que deben dirigir los servicios de atención y reinserción social, pues disponen de 12% del personal penitenciario del país; en tanto que sólo atienden aproximadamente al 7% de los internos del país.⁴¹

recluso de 70.27 dólares (p. 7), costo similar al reportado por Lucía Dammert y Javier Díaz, “El costo de encarcelar”, en *Observatorio*, núm. 9.

³⁹ Stefan Harrendorf y Paul Smit, “Attributes of Criminal Justice Systems—resources, Performance and Punitivity”, en *International Statistics on Crime and Justice*, p. 119.

⁴⁰ De acuerdo con el Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito penitenciario federal (todavía en ese reporte se utiliza la expresión *prevención y readaptación social*), con información de junio 2011, laboran 5 404 servidores públicos, 2 038 como personal de custodia y 3 366 en áreas administrativas.

⁴¹ Diciembre de 2011.

Diagnóstico del Sistema Penitenciario Mexicano

Para efecto de un análisis comparado con otros países, y siguiendo la definición de personal penitenciario (*prison staff*) de los estudios de Naciones Unidas,⁴² se consideran en el indicador que se presenta en la tabla, tanto el personal de seguridad penitenciaria como el administrativo de ambas competencias: estatal y federal. De esta forma, hay en el país 40 funcionarios penitenciarios por cada 100 000 habitantes.

Tasa de personal penitenciario por cada 100 000 habitantes

TABLA 1.8

PAIS	TASA	PAIS	TASA
Colombia	160.4	Singapur	45.8
Estados Unidos	138.6	Rumania	45.5
Suazilandia	103.6	Alemania	43.8
Israel	100.1	Chile	42.6
Belice	95.3	México	40
Canadá	92.5	Kenia	34.2
Dinamarca	92.4	Corea	27.7
Lituania	90.9	Paraguay	17.3
Holanda	85.7	Tailandia	16.6
Italia	82.6	Marruecos	16.4
Suecia	81.2	Bolivia	13.5
Azerbaiyán	70.5	Japón	12.8
Hong Kong	64.4	Bangladesh	5.4
Portugal	57.5	India	4.2
Croacia	50.9	Nepal	2.3
Austria	48.6		

Fuente: Harrendorf y Smit 2010: 140–141, con información de los estudios de Naciones Unidas sobre tendencias del crimen y la operación de los sistemas de Justicia Criminal. Chile y Colombia datos a 2004; India a 2005; para el resto de los países los datos son a 2006. Para México se utiliza la información del SNSP correspondiente a junio de 2011 y la población del Censo de 2010 de INEGI.⁴³

Como en la mayoría de los indicadores internacionales, la base de datos de Naciones Unidas, utilizada por Harrendorf y Smit, presenta variantes entre los 98 países considerados (donde no figura México), que muestran el indicador desde 160.4 en el caso de Colombia hasta 2.3 en el caso de Nepal. En la gráfica se muestran indicadores de países de los diversos segmentos de la dispersión. La media fue de 50.7 y el promedio de 54.4. México se ubica por debajo de ambos indicadores, aunque por encima de la mediana de Latinoamérica y el Caribe: 33.

⁴² “[...] todos los individuos en instituciones penitenciarias o correccionales, incluyendo personal administrativo, técnicos de tratamiento, custodia y otros (mantenimiento, servicio de alimentos, etcétera)”, S. Harrendorf y P. Smit, *op. cit.*, p. 120.

⁴³ El estudio citado refiere como fuente, en inglés: United Nations Survey of Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS).

Generalmente en Latinoamérica la prisión ha sido un espacio que no recibe suficiente inversión pública y que queda marginado de actividades que pudieran mantener un entorno digno, acorde con las directrices internacionales concertadas por los países en tratados multilaterales. Estas condiciones obstaculizan la adecuada reinserción de los internos.

La posibilidad de reinsertar (o antes, “readaptar”) en el sistema mexicano de ejecución de sanciones, está enfrentando una severa crisis, pues el constante incremento en la población carcelaria de los años recientes ha dejado muy atrás la capacidad instalada de los Centros Penitenciarios, dando lugar a que aumente peligrosamente el fenómeno que representa el principal obstáculo para las políticas y programas de reinserción, readaptación o reeducación penitenciaria: la sobrepoblación o hacinamiento. El experto en el tema penitenciario, Elías Carranza, ha señalado: “la sobrepoblación, o hacinamiento, es el problema que, mientras no se resuelva, hará inútiles o por lo menos limitará muy seriamente los esfuerzos que en otros ámbitos penitenciarios se realicen”.⁴⁴

Existe sobrepoblación cuando el número de internos excede los espacios disponibles en el Sistema Penitenciario que se analice. La literatura en materia penitenciaria considera que se tiene una situación crítica de hacinamiento cuando se excede el 120% de ocupación.⁴⁵ Después de haber llegado a un inquietante 152% de ocupación carcelaria en 1990, el país había logrado reducir el problema en el primer lustro de los noventas, incluso llegando a tener en 1994 una ocupación penitenciaria de 98%. Algunos esfuerzos de la política penitenciaria mexicana, como el Centro Penitenciario Federal de alta seguridad de Almoloya, Estado de México, recibían elogios de los especialistas;⁴⁶ sin embargo, el crecimiento de la población penitenciaria volvió a llevar al sistema a una situación de sobrepoblación a partir de 1998 (gráfica 1.15).

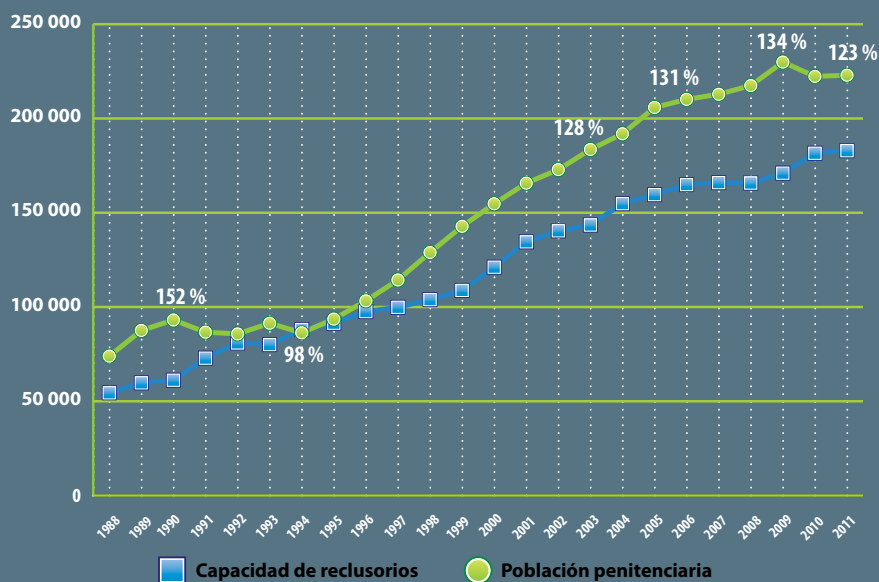
Se llegó a una cresta de 134% de ocupación durante 2009 y ha comenzado a descender, principalmente por la ampliación de espacios y el impulso a la construcción de infraestructura (en 2012 el presupuesto federal contempla el inicio de la construcción de ocho Centros Penitenciarios Federales, que se espera despresuricen los sistemas estatales). En diciembre de 2011 este indicador es de 123% de ocupación carcelaria, es decir, todavía se está en una situación crítica de hacinamiento promedio en el sistema nacional.

Se cuenta con una base de datos reunida durante esta investigación con cifras comparativas internacionales que presenta esta variable de porcentaje de ocupación penitenciaria para 151 países. Los valores más graves se registran en África, posteriormente figuran, a partir de Brasil en el lugar 16, los países latinoamericanos. Pocos países de Medio Oriente, Asia incluso Europa (con Grecia en el lugar 18) aparecen entre los de mayor ocupación carcelaria. De 2009 (134%

⁴⁴ El estudio citado, refiere como fuente en inglés: United National Survey of Crime Trends and The Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS).

⁴⁵ E. Carranza Lucero, “Población penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles”, en E. Carranza Lucero, coord., *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*. Aquí el autor refiere que el criterio de “sobrepoblación crítica”, propuesto en un documento de 1999 del Comité Europeo para los Problemas de la Criminalidad del Consejo de Europa.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 24.



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2011.

Ocupación penitenciaria

TABLA 1.9

Lugar que ocupa	País	Porcentaje de ocupación carcelaria
1	Zambia	330.6
5	Kenia	278.6
11	Irán	227.6
16	Brasil	180.4
18	Grecia	178.8
19	Paraguay	178.5
25	El Salvador	165.2
33	Chile	154.9
47	India	139.0
58	México	123
65	Costa Rica	121.5
84	Estados Unidos	107.6
102	Corea del Sur	98.8
121	Rusia	91.1
138	Letonia	72.8
150	Mónaco	38.6
151	San Marino	8.3

Fuente: base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2010.

de ocupación carcelaria) a 2011 (123%), México descendió del lugar 49 al 58 (tabla 1.9).

Esta propensión decreciente se debe principalmente a que la capacidad de los Centros Penitenciarios ha aumentado y, muy importante, a la reducción en la tasa de crecimiento de la población penitenciaria en años recientes. Como factores muy significativos de esta tendencia se puede referir el incremento en prelibertades y otros beneficios para despresurizar los centros, así como una aplicación más escrupulosa de la prisión preventiva por parte de los jueces en los estados que han comenzado a implementar el nuevo modelo de justicia acusatorio y adversarial (generalmente denominado como “juicios orales”).

Casi la mitad (42.1%) de los 418 Centros Penitenciarios del país presentan sobrepoblación (tabla 1.10); sin embargo, esos 176 centros albergan a 63% de los internos del país.

Sobrepoblación penitenciaria en México		TABLA 1.10
Sobrepoblación		
Sobrepoblación total		43 191
Centros con sobrepoblación		176
Centros sobrepoblados que tiene población del fuero común.		47
Centros sobrepoblados que tiene población del fuero común y fuero federal		129

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional: 2011. p. 1.

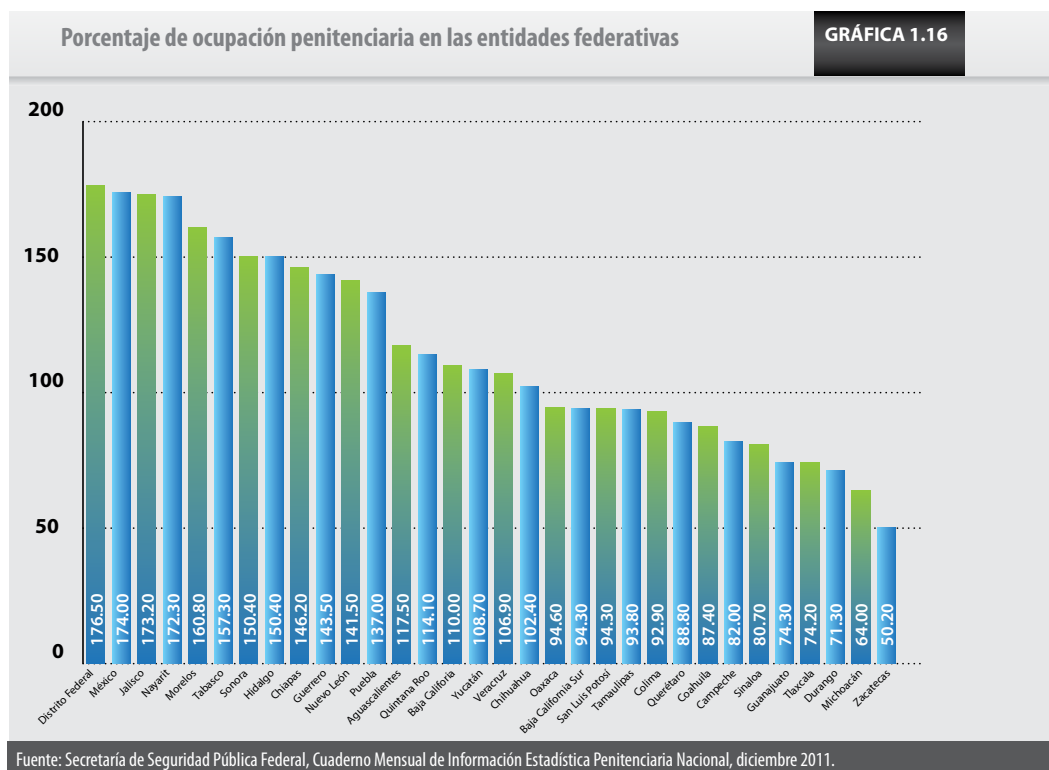
El Sistema Penitenciario Federal no presenta sobrepoblación (tabla 1.11); aunque son sólo doce Centros Penitenciarios⁴⁷ que albergan aproximadamente al 7 % de los internos del país y 38.23% de los internos de competencia federal. Todavía 62.51% de las personas privadas de su libertad, procesadas o sentenciadas por delitos federales vive en situación de sobrepoblación penitenciaria. La construcción de ocho nuevos Centros Penitenciarios Federales durante 2012 y los traslados de internos federales que actualmente se encuentran en instalaciones locales permitirán una significativa descongestión de los sistemas penitenciarios locales.

Capacidad de ocupación penitenciaria federal y local		TABLA 1.11
	Capacidad	
Competencia local		170 072
Competencia federal		17 680

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional: 2011. p. 1.

⁴⁷ Se acaba de incorporar un nuevo Centro Penitenciario al Sistema Penitenciario Federal, el cual albergará a más de 700 internos.

La tasa de ocupación del sistema nacional y de los sistemas locales es un promedio en el que se puede apreciar una gran dispersión a lo largo del país y dentro de cada estado. Algunos de éstos tienen Centros Penitenciarios regionales por debajo del 70% de ocupación, en tanto que los de las grandes ciudades (particularmente los Centros Penitenciarios para procesados) están a más de 170% de ocupación.



En la gráfica 1.16 se muestra la ocupación carcelaria promedio de los Centros Penitenciarios locales para los que existe información desagregada, de acuerdo con la entidad federativa en que se ubiquen.

Como ya se mencionó, se considera como sobrepoblación carcelaria crítica o hacinamiento a la ocupación penitenciaria de más de 120%. Esta situación deteriora las condiciones de reclusión. El hacinamiento en las prisiones latinoamericanas ha dado lugar a lo que Elías Carranza denomina: “el genocidio carcelario”.⁴⁸ La evidencia empírica reunida para este estudio muestra los signos palpables del deterioro.

En celdas construidas para 6 u 8 personas se aloja a 14 o hasta 20 internos, haciendo que incluso el piso sea insuficiente para pernoctar; de esta forma, en

⁴⁸ E. Carranza Lucero, “Población penitenciaria...”, en *op. cit.*, p. 20.

México se han comenzado a registrar casos como los de los denominados en Brasil bajo el apelativo de “murciélagos”, consistentes en que los internos, para poder caber dentro de los estrechos dormitorios, se turnan para dormir una o dos noches suspendidos en el aire atados por una cuerda a los barrotes de la celda. Este tipo de hacinamiento es contrario a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Internos de Naciones Unidas (arts. 9 y 10), por lo que el internamiento sufrido en estas condiciones puede considerarse como una pena cruel, de acuerdo con los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.⁴⁹

Esta incapacidad trae a colación dos elementos que contribuyen a la crítica problemática de los Centros Penitenciarios y mengua mucho la calidad de vida en los centros de reinserción mexicanos. La corrupción y el autogobierno, que se exacerba en virtud de la sobrepoblación penitenciaria. Dado que la saturación y la poca inversión pública generan un entorno de escasez, se da lugar a una disputa por los espacios, los alimentos y los servicios que de acuerdo con la normatividad internacionalmente adoptada y las normas mínimas establecidas en la legislación mexicana, deberían ser suministradas de manera transparente y gratuita a los internos. Se ha documentado por diversas instancias las redes de corrupción que operan en los Centros Penitenciarios, en ocasiones dirigidas por los mismos servidores públicos (particularmente, los custodios) y en ocasiones acciones de extorsión realizadas por los propios grupos dominantes de internos (autogobierno). En no pocos casos existe una combinación de ambos mecanismos de acoso en contra de los internos.

A los custodios o los grupos de poder se les paga una especie de “impuesto interno” al pasar lista por las mañanas (pueden ser de dos a cinco pesos), y en algunos Centros Penitenciarios también se cobra en la lista nocturna. También se cobra por las visitas ordinarias y las íntimas, por permitir la introducción de comida por parte de sus familiares, por ser trasladado a celdas con más espacio o menos violentas, por protección (para no ser golpeados), por evitar los trabajos de limpieza en las celdas y áreas comunes. Se paga por privilegios como dormitorios individuales, labores de aseo y lavado de ropa, introducción de electrodomésticos, bebidas embriagantes,⁵⁰ drogas, entre otros.⁵¹

Los familiares de los internos, además del costo material de prescindir del ingreso del miembro de la familia en prisión, tienen que derivar recursos para su defensa, trasladarse a los centros de reclusión (en las afueras de las ciudades);

⁴⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁰ Por ejemplo, el 18 de diciembre de 2005, un operativo en el Reclusorio Preventivo de Guadalajara, con la participación de agentes estatales y federales, decomisaron 3000 litros de alcohol, sin que se tuviera una explicación a la forma en que ingresaron al penal. (Cf. [s. fma.] “Arruinan la pachanga a los de Puente Grande”, en *Mural*, 19 de diciembre, 2005, primera plana y sección comunidad.)

⁵¹ Reportan estas anomalías, CNDH, *op. cit.*, particularmente pp. 4 y ss; E. Azaola y M. Bergman, “El Sistema Penitenciario Mexicano”, en *op.cit.*, p. 14, citan la evidencia empírica sobre pagos indebidos captados por la encuesta que realizaron investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre 1615 reclusos de tres entidades federativas. Los principales resultados de esta encuesta pueden consultarse en M. Bergman, coord., *Delincuencia, marginalidad y desempeño Institucional: resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la Republica Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*.

asimismo enfrentar al interior de los mismos estos cobros indebidos (pagar por ingresar, o por enviar un estafeta para localizar a sus familiares); llevar recursos al interno para que pueda subsistir entre las redes de corrupción; proporcionar artículos de higiene personal, alimentos e insumos para la elaboración de artesanías o productos para su posterior venta. Para ingresar todos estos objetos es necesario pagar.

En la encuesta a internos y cuyos resultados son reportados por Bergman, se señala que:

35% refirieron que su familia tiene que pagar para mandarlos llamar cuando los visitan; 29% para que les permitan llevarle alimentos y 33% para poderle hacer llegar otros objetos. 14% dijeron que han tenido que pagar para poder recibir visita conyugal y 22% que conocen internos a quienes se concedieron beneficios de preliberación mediante pago.⁵²

La sobrepoblación y malas condiciones de reclusión, hace de los Centros Penitenciarios mexicanos bombas de tiempo, como ya diversos organismos y funcionarios han señalado. Los motines comienzan a ser más frecuentes y la violencia se mantiene en niveles alarmantes.

Debe señalarse que esta problemática se registra principalmente en los Centros Penitenciarios locales, pues en los federales no existe sobrepoblación, se halla una mejor clasificación y separación por medidas de seguridad requeridas, hay normas y protocolos más estrictos (por ejemplo, no se pueden ingresar alimentos) y, como se analizará más adelante, hay una mayor cantidad de personal de seguridad penitenciaria. Las incidencias penitenciarias violentas son menos frecuentes también en el sistema federal.

En el análisis de las condiciones de reclusión, suele complementarse la variable de ocupación penitenciaria con la de “internos por funcionario penitenciario”, que ha sido desarrollada por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

Sobre la insuficiencia y sesgos de la noción de hacinamiento u ocupación carcelaria, un estudio sobre los indicadores en el ámbito de la justicia ha señalado:

El concepto comúnmente entendido de hacinamiento depende de calcular la capacidad de la prisión. Con demasiada frecuencia, la capacidad no es más que una medida de espacio físico en los planos de diseño, y no una medida de la cantidad de internos que el personal puede controlar. La capacidad puede establecerse de forma más precisa a través de la proporción de personal respecto de los internos, en combinación con un recuento del número de lugares físicos que cumplan las normas mínimas de la entidad para el alojamiento.⁵³

⁵² *Ibid.*, p. 56.

⁵³ Vera Institute of Justice, *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*.

De acuerdo con Elías Carranza, la proporción óptima entre personal de Centros Penitenciarios e internos debe ser 1 a 1. De esta forma, piensa este especialista argentino, considerando los turnos y otras comisiones, se aseguraría que no habría en algún momento del día más de cuatro internos por cada funcionario penitenciario. De acuerdo con el análisis del doctor Carranza, si se excede esa proporción (1 a 1) hay indicios de autogobierno.

Sin embargo, algunos otros analistas matizan la trascendencia de este indicador. Por ejemplo, Harrendorf y Smit señalan:

Con respecto al personal de custodia, el número necesario de guardias puede reducirse dramáticamente en prisiones donde la seguridad es garantizada principalmente por la arquitectura y medios tecnológicos (por tanto la tasa recluso/personal penitenciario no es un indicador válido de la calidad de las condiciones penitenciarias [...], no obstante, una tasa extremadamente baja podría ser evidencia de escasa calidad).⁵⁴

En México, en diciembre de 2011 se registraban 44 938 servidores públicos en el ámbito penitenciario para 230 943 internos; esto es una tasa de 5 personas por funcionario. Si se hace la separación entre competencia local y federal se tiene que en el ámbito local la tasa es de 7.1 personas privadas de su libertad por funcionario; en tanto que en ámbito federal, la tasa se reduce a 2.6 internos por funcionario penitenciario federal.

Uno de los mejores indicadores para ponderar la calidad de vida y las condiciones de internamiento, son los incidentes violentos que se registran en las prisiones. En la Secretaría de Seguridad Pública Federal se lleva un registro de dichas incidencias. Si bien esta base de datos tiene el sesgo de depender de que las propias autoridades de los Centros Penitenciarios reporten los incidentes y de que no se ha logrado homologar los criterios de reporte, es una fuente de información a la que debe dársele seguimiento.

Para este indicador sólo se cuenta con la información completa para el año 2009; para periodos posteriores únicamente se tienen los reportes de incidencias de algunos meses. Llama la atención el elevado número de decesos en las prisiones; le siguen riñas. Desde luego en cuanto a la magnitud de la violencia, la ponderación debe recaer en el número creciente de homicidios y suicidios. De igual forma, los motines se han incrementado de manera notable.

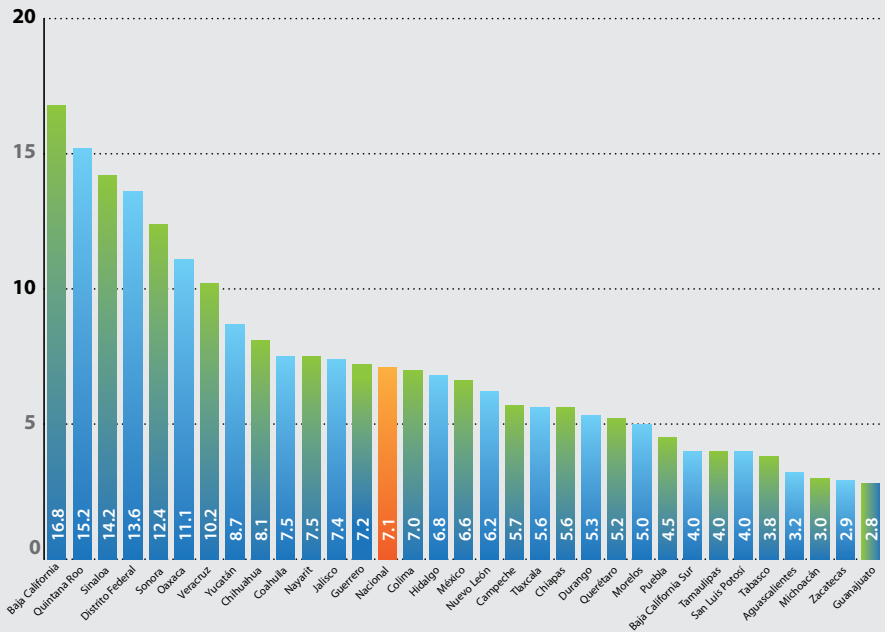
Sobre la variable de homicidios en Centros Penitenciarios, se tiene el dato para todo el año, de 2009. Se registraron ese año 77 homicidios,⁵⁵ esto es una tasa de 34.2 homicidios por cada 100 000 internos, una tasa de homicidios 2 veces superior a la que enfrentó la población en libertad (18.1 homicidios intencionales por cada 100 000 habitantes). Se registraron homicidios sólo en 13 entidades federativas. Ahí se presenta (gráfica 1.19) la tasa de homicidios en prisiones por

⁵⁴ S. Harrendorf y P. Smit, "Attributes of Criminal...", en *op. cit.*, pp. 119–120.

⁵⁵ Durante el año de julio de 1994 a junio de 1995 se registraron 125 homicidios en los Centros Penitenciarios del país (Labastida *et al.*, p. 127), esto es, 138.9 homicidios por cada 100 000 reclusos. La tasa de homicidios por cada 100 000 es la más utilizada en los estudios comparativos.

Internos por cada funcionario penitenciario

GRÁFICA 1.17



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, abril 2010.

Incidenias penitenciarias en Centros Penitenciarios locales

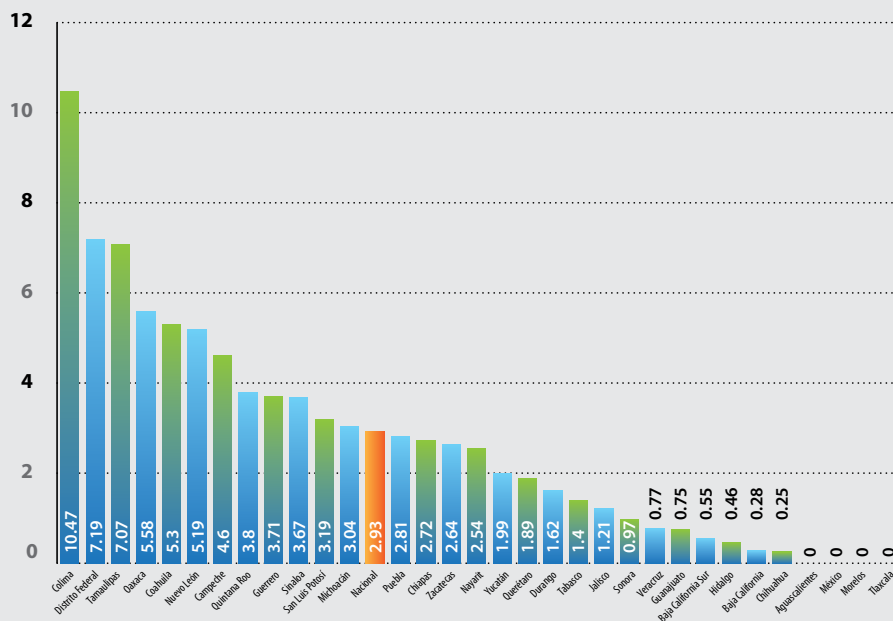
TABLA 1.12

Incidenias	Incidentes	Internos involucrados	Incidentes por cada mil internos	Porcentaje
Intentos de fuga	5	6	0.022	0.8 %
Fugas	20	104	0.09	3.1 %
Motines	16	2 379	0.072	2.5 %
Riñas	204	670	0.914	31.4 %
Intento de homicidio	1	1	0.004	0.2 %
Homicidios	19	39	0.085	2.9 %
Intentos de suicidio	14	14	0.063	2.2 %
Suicidios	49	49	0.22	7.5 %
Huelgas de hambre	26	78	0.116	4.0 %
Decesos	293	293	1.313	45.1 %
Intento de violaciones	3	6	0.013	0.5 %
Violación	0	0	0	0.0 %
TOTAL	650	3 639	2.912	100.0 %

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, 2009.

Total de incidencias en los Centros Penitenciarios por cada 1 000 internos (excepto motines y homicidios)

GRÁFICA 1.18



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, abril 2010.

cada 100 000 internos para cada entidad federativa. En Sinaloa los internos enfrentan un clima de violencia fatal (183 muertes por cada 100 000 internos) tres veces superior al de las personas en libertad en la misma entidad (el segundo más alto del país, sólo después de Chihuahua, y uno de los más altos del mundo: 47 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2009 y 81 en 2010).

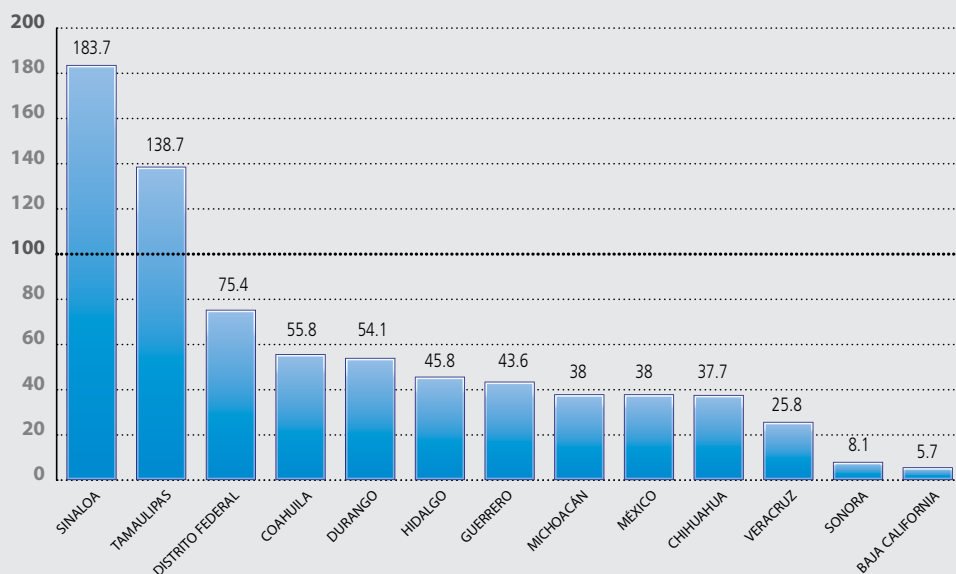
En 2009 se registraron 49 suicidios en el Sistema Penitenciario Mexicano, una tasa 11 veces superior al registrado en la sociedad mexicana en general.

En 2004, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal envió una recomendación (la 7/2004):

[...] a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal (DGPYRS) por las deficiencias en la seguridad, vigilancia y prevención al interior de distintos centros de readaptación social capitalinos, lo cual provocó violaciones a los derechos humanos de los internos. Esta Recomendación se fundamenta en siete quejas referidas a casos de homicidios y violación de internos pero la propia autoridad reportó que en el lapso de 2000 a 2003, por lo menos han tenido lugar 21 homicidios, 108 lesiones graves y tres violaciones en seis centros de reclusión. No se proporcionó información sobre los Centros Penitenciarios varoniles Oriente y Norte.

Homicidios por cada 100 000 internos

GRÁFICA 1.19



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, 2009.

Es decir, la cifra se refiere a sólo 6 de los 9 Centros Penitenciarios del Distrito Federal y se excluye a los varoniles Norte y Oriente, que son los más poblados. Juntos reunían en 2003 casi 16 000 internos (66% del total). Actualmente siguen representando más de la mitad de los 35 mil internos del Distrito Federal. De esta forma, en las prisiones del Distrito Federal se enfrenta una tasa de homicidios de alrededor de 60 por cada 100 000 internos; en tanto que la población capitalina en libertad enfrenta una tasa de homicidios de 8.2 por cada 100 000 habitantes.

También lo que se refiere a alimentación, posibilidad de trabajo, educación y atención médica, el deterioro es inquietante. En una encuesta entre 1 615 internos del Distrito Federal y los estados de México y Morelos, 53% consideró que los alimentos proporcionados en la prisión eran insuficientes; 41% considera la comida mala o muy mala y 29% se quejó de que el agua disponible para beber era insuficiente.⁵⁶

La atención médica es escasa e inadecuada, además de que en algunos casos se cobra. El informe especial sobre Centros Penitenciarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala:

⁵⁶ M. Bergman, coord., *op. cit.*

En las visitas realizadas, se ha constatado que en la mayoría de los centros de reclusión de nuestro país existen deficiencias en la prestación del servicio médico, debido a que no cuentan con suficientes médicos generales, odontólogos ni enfermeros capacitados, y menos aún con los servicios de ginecología, indispensables en el caso de mujeres, y psiquiatría; en algunos establecimientos no labora siquiera un médico general, por lo que las autoridades encargadas de su administración deben pedir apoyo a otras instituciones. Asimismo, son insuficientes los medicamentos para tratar aun las enfermedades más comunes, así como el instrumental y el material para llevar a cabo curaciones de primeros auxilios.⁵⁷

Las prisiones concentran el 12% de las quejas sobre posibles violaciones investigadas por las comisiones de derechos humanos del país. Muchas de sus recomendaciones se derivan de la insuficiencia o hasta inexistencia de servicios médicos en las prisiones, como la recomendación de la CNDH por la falta de atención ginecológica en el reclusorio femenino de Puente Grande, Jalisco, por más de un año; o los casos en que por falta de atención médica o por atención inoportuna o inadecuada se deriva la muerte del recluso (como la 7/97 del Distrito Federal, por citar una de las más graves).

Las malas condiciones en que se padece la prisión y los bajos niveles de salubridad, provocan que los Centros Penitenciarios sean focos de infección, de padecimientos contagiosos, gástricos incluso, se han registrado algunos casos de tuberculosis (que podría llegar a salir de control como ocurrió con prisiones de Europa del Este). Por lo que se refiere al SIDA, las mujeres en reclusión son el sector más vulnerable entre las mujeres en México (por encima de las sexoservidoras, quienes ocupan la segunda posición), en tanto que los varones privados de su libertad ocupan la quinta posición como grupo más afectado por el mortal virus entre los hombres del país.⁵⁸

Como puede apreciarse, los costos humanos y familiares de la prisión en México son de dimensiones dantescas. Las condiciones de reclusión limitan la efectividad de las políticas penitenciarias del país, merman la legitimidad del Sistema Penal e incrementan la desconfianza ciudadana. Esta situación carcelaria mina el capital social y es un indicador muy lamentable de indiferencia social, pues la sociedad no ha registrado como un tema de prioridad social la situación de los Centros Penitenciarios del país, en tanto que las autoridades no lo consideran un rubro importante de la agenda política nacional.

Para el tema en particular de la prisión preventiva, un uso más moderado de esta institución cautelara permitiría despresurizar los Centros Penitenciarios y evitaría que muchas personas legalmente inocentes y que presentaran escaso riesgo de fugarse entraran en contacto con la prisión y sus secuelas indelebles, así como con sus innegables efectos criminógenos.

⁵⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial*, p. 9.

⁵⁸ Secretaría de Salud, *Epidemiología del VIH/SIDA en México en el año 2003. Datos al 1 de octubre de 2009*, p. 3.

Sistema Penitenciario y política criminológica

La problemática del Sistema Penitenciario en el país se ha venido agudizando en los últimos dos lustros. La política criminológica ha propiciado que la población penitenciaria se haya duplicado en una década, sin que, por cierto, los mexicanos se sientan dos veces más seguros que hace diez años.

Las autoridades han tomado como un indicador de efectividad el número de arrestos, consignaciones y encarcelamientos. La premisa de esta política es maximizar los dos efectos criminológicos de la privación de la libertad: la incapacitación o apartamiento de una persona procesada o sentenciada por un delito (prevención especial); y la ejemplaridad y disuasión para posibles infractores (prevención general).

Consistente con esta política se ha restringido el ejercicio del derecho a la libertad provisional bajo caución, privando de su libertad a miles de personas que de conformidad con el marco legal y por la conducta que se intenta demostrar que cometieron, deberían tener acceso a su derecho de permanecer en libertad durante su proceso.

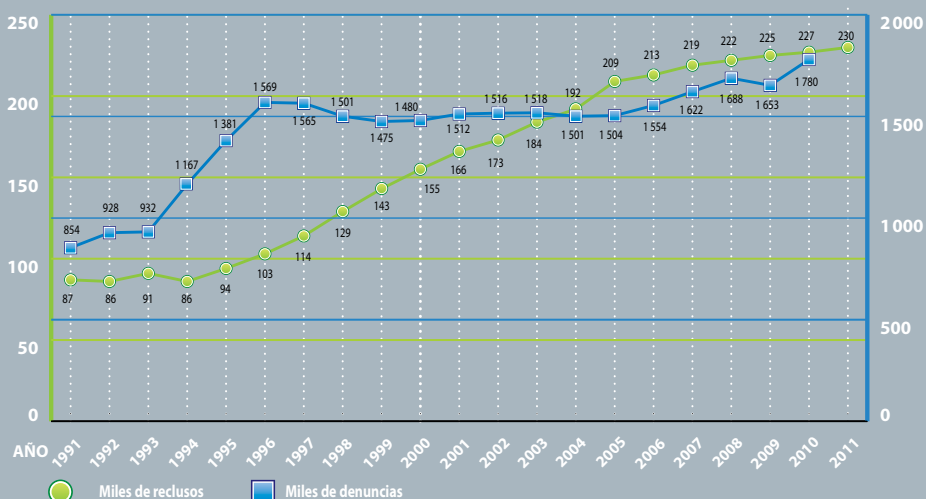
No obstante este esfuerzo legal y mediático, la sociedad sigue percibiendo un entorno de inseguridad. Las encuestas muestran que una proporción muy significativa de la población se siente vulnerable ante el crimen. En una encuesta sobre inseguridad realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, A. C. (ICESI), en 2007 (ENSI-4), 50% de los encuestados manifestó sentirse inseguro dentro de su estado, 39% manifestó el mismo grado de inseguridad dentro de su municipio, y casi en uno de cada diez hogares por lo menos uno de sus miembros había sido víctima de, al menos, un delito (9% de los hogares).⁵⁹ Para 2010 (ENSI-7; INEGI), la percepción de inseguridad se incrementó: 65% se siente inseguro en su estado y 54% en su municipio, y la proporción de hogares victimizados ascendió a 13%.

Asimismo, los indicadores delictivos denunciados y no reportados se mantienen altos y muchos delitos de alto impacto, como el homicidio intencional y el robo de vehículos, se han incrementado alarmantemente. De esta forma, si el número de personas en prisión se ha duplicado sin que la violencia y la delincuencia se reduzcan (gráfica 1.20), las preguntas obligadas son: ¿qué es lo que está pasando? ¿A quiénes se está encarcelando?

De esta forma, queda claro que el incremento punitivo a costa de las garantías de libertad y del debido proceso, ha sido autoritario, inhumano y, además, estéril.

Otro argumento que ilustra el uso intensivo y desproporcionado de la privación de la libertad en el país es que, de acuerdo con los consensos entre los criminólogos, un pequeño porcentaje de los delincuentes (4% a 6%) cometen la mayoría (50% a 60%) de los delitos más violentos y de mayor afectación para la víctima. El que a pesar de que aumente considerablemente el número de internos no disminuyan los delitos de alto impacto, da claros indicios de que la prisión no está alcanzando a los delincuentes más peligrosos.

⁵⁹ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-4)*.



Fuente: elaborado con información de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el mismo sentido se puede referir que 64% de las condenas impuestas en el país por delitos de competencia local imponen sanciones de menos de tres años de prisión (gráfica 1.21), que en el contexto legal mexicano, corresponden a delitos no violentos. Es decir la mayor parte de los recursos se van a delitos menores, principalmente pequeños hurtos no violentos y daño en las cosas derivados de accidentes de tránsito. La política criminológica en México ha “abaratado” la prisión, que debería ser el último recurso de la sociedad.

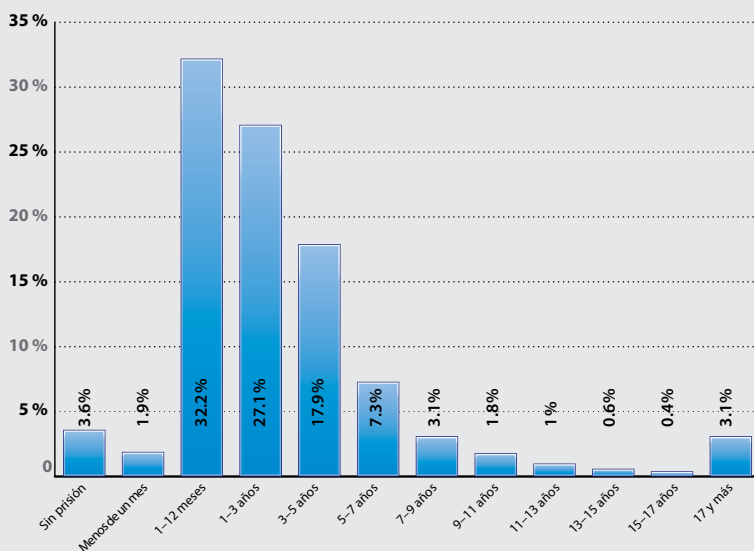
Son demasiados los recursos mal gastados por falta de alternativas a la prisión y por un sistema ineficiente.

Un indicador crucial que ilustra uno de los principales objetivos del sistema y el mandato constitucional (art. 18) del Sistema Penitenciario es “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”.

Por ello, es fundamental dar seguimiento al indicador de reincidencia. El INEGI, desde 2009, reporta la reincidencia tanto en competencia federal como en la local. En la tabla 1.13 se presenta esa variable por estado.

La dispersión de este indicador es muy pronunciada. Muy posiblemente no se han homologado los criterios de reporte. Por ejemplo, no se especifica si sólo se consideran sentencias anteriores, independientemente del ámbito de competencia del delito por el que fue dictada. Asimismo, tampoco se precisa si se refiere a la revisión de los antecedentes penales o se refiere a reincidencia probada, es decir, aquellos casos en los que el ministerio público presentó ante el juzgador la copia certificada de la sentencia anterior para que fuera considerado para la individualización de la sanción.

En todo caso, el que desde 2009 se haya empezado a reportar esta variable implicará que se comience a generar sistemáticamente y se puedan desarrollar y homologar criterios de reporte.



Fuente: Estadísticas Judiciales en Materia Penal, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2010).

Si se hiciera un uso más prudente del Sistema Penal (hay conductas consideradas como delitos, que no tendrían que estar en los códigos penales, sino en reglamentos de convivencia cívica), de la prisión como sanción y de la prisión preventiva, se podría dejar la privación de la libertad sólo para las personas procesadas o sentenciadas por delitos de alto impacto y se liberarían muchos recursos para investigar, perseguir, capturar y procesar a los miembros del crimen organizado y a los autores de los ilícitos que más ofenden a la sociedad y las víctimas.

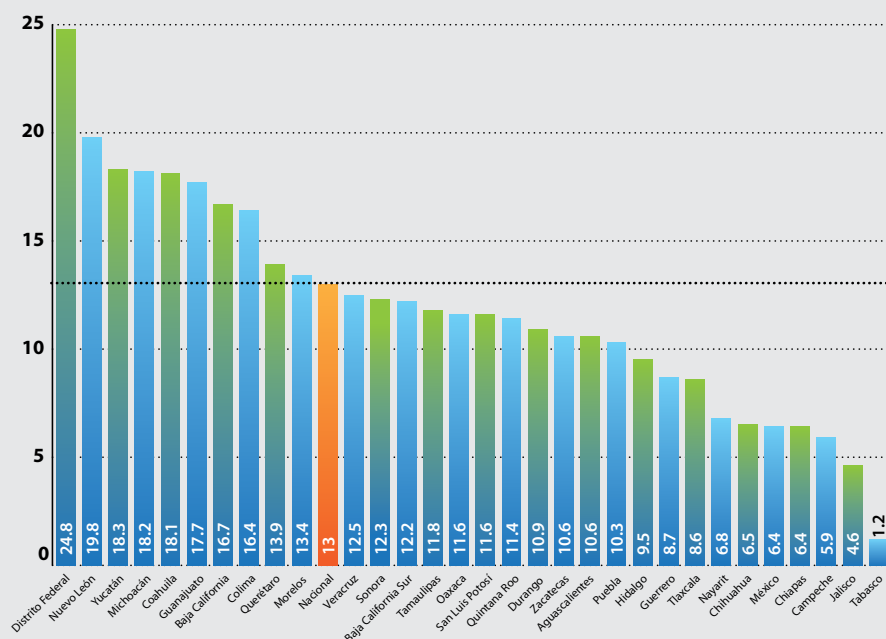
Reconociendo que el abuso en la aplicación de las penas privativas de libertad es contraproducente, que no sólo no alivia la inseguridad de la población, sino que contribuye a su incremento, se plantean las siguientes líneas de acción para el uso racional de dicha medida.

Cambio al régimen legal:

- a) Esta revisión del marco institucional incluye el establecimiento de un sistema de justicia penal acusatorio, adversarial y transparente para fortalecer y garantizar la presunción de inocencia.
- b) Otorgarle al juez la discreción de decidir sobre los fundamentos procesales de la medida cautelar en una audiencia con este fin donde las partes argumenten sus posturas.
- c) Abandonar el esquema de presunción legal para restringir el derecho a la libertad, como lo es para los delitos graves.
- d) Descriminalización de conductas, desarrollar sanciones no privativas de libertad y permitir la excarcelación en casos en que se anticipe sanción que admita conmutación o beneficio (este tipo de beneficios para primerizos en delitos menores, puede reducir en 20% el ingreso a la prisión preventiva).

Reincidencia agregada en ambas competencias (2010)

GRÁFICA 1.22



Fuente: Sistema Interactivo de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI.

e) Salidas procesales alternas (particularmente la suspensión del proceso a prueba) y justicia restaurativa. En Chile, estas salidas alternas representan más de 90 % del ahorro por reducción de días de prisión preventiva. En México se podrían reducir anualmente 3 millones de días de prisión preventiva lo cual resultaría en un ahorro de 390 millones de pesos.

f) Establecer jueces de garantías y de ejecución de sentencias.

g) Desarrollar medidas cautelares alternas.

2. Desarrollo institucional:

a) Establecer programas de servicios evaluación de riesgos y supervisión que brinden asistencia y seguimiento a procesados liberados.

b) Impulsar la concientización en la sociedad sobre el problema social y humano de la prisión preventiva.

A pesar de toda esta dolorosa evidencia, la sociedad mexicana ha permanecido indiferente a lo que Elías Carranza ha denominado “genocidio carcelario” y a la injusticia del abuso de la prisión, en tanto que las autoridades consideran el crecimiento de la población penitenciaria como un mal necesario, cuya dimensión, aunque contraria a los principios constitucionales y del derecho internacional, se pretende justificar con argumentos de política criminológica.

Tasa de reincidencia en ambas competencias, de mayor a menor tasa

TABLA 1.13

	Total de internos	Total reincidentes	Reincidencia agregada	Reincidencia federal	Reincidencia local
Distrito Federal	20 559	5 105	24.8	15.6	26.5
Nuevo León	3 744	740	19.8	4.8	27.4
Yucatán	2 523	462	18.3	10.1	19.2
Michoacán	4 922	897	18.2	11.5	19.8
Coahuila	2 533	459	18.1	5.2	21.1
Guanajuato	7 637	1 351	17.7	7.2	20.5
Baja California	16 166	2 701	16.7	11.9	19.6
Estados Unidos	24	4	16.7	18.2	0.0
Colima	1 674	275	16.4	11.7	18.1
Querétaro	3 110	431	13.9	13.0	14.1
Morelos	1 145	154	13.4	11.9	14.3
Veracruz	5 154	646	12.5	7.2	13.7
Sonora	9 396	1 154	12.3	14.1	11.6
Baja California Sur	2 306	281	12.2	5.9	16.0
Tamaulipas	6 823	802	11.8	7.6	12.4
Oaxaca	2 902	338	11.6	6.7	14.4
San Luis Potosí	3 220	375	11.6	8.1	12.2
Quintana Roo	2 125	242	11.4	6.1	12.9
Durango	1 487	162	10.9	10.1	11.5
Zacatecas	1 728	183	10.6	4.2	11.4
Aguascalientes	1 541	163	10.6	22.7	6.7
Puebla	4 970	514	10.3	8.4	10.8
Hidalgo	2 113	201	9.5	7.8	9.7
Guerrero	2 394	208	8.7	20.2	2.0
Tlaxcala	840	72	8.6	15.4	6.5
Nayarit	2 395	164	6.8	6.3	6.9
Chihuahua	3 599	235	6.5	8.1	5.2
México	12 499	806	6.4	8.6	6.0
Chiapas	4 571	293	6.4	6.8	6.3
Campeche	921	54	5.9	3.6	6.8
Jalisco	12 554	578	4.6	9.7	2.8
No especificada	1 752	25	1.4	6.3	1.3
Tabasco	2 162	26	1.2	3.7	0.6
Sinaloa	4 911	235	N.D.	14.7	N.D.
Nacional	156 401	20 336	13.0	10.6	13.7

Fuente: Sistema Interactivo de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI.

CAPÍTULO 2

LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL

ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO

El presente capítulo se divide en dos partes. La primera expone modificaciones trascendentales a la legislación que regula en México el tema de la seguridad pública; de manera particular aquella aplicable al Sistema Penitenciario Federal, así como las razones que volvían impostergables dichos cambios, sobre todo ante la situación de transición política y al proceso de evolución socioeconómico global.

Se hablará, en este sentido, de las diversas reformas en la materia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la primera, que crea el Derecho Penitenciario positivo, hasta la última, que reconoce los derechos humanos de los internos; de la de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece facultades concurrentes entre órdenes de gobierno y dependencias de la Administración Pública Federal; de la del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal que, a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, homologa el propio sistema en todas las entidades federativas, y de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Se abordará, de igual forma, la modificación del Estatuto de las Islas Marías, así como del Reglamento de la Colonia Penal Federal de Islas Marías, el último sistema penitenciario insular que subsiste actualmente en el mundo y que se encuentra en el país; y la modificación al Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, por la que se cuenta con sistemas penitenciarios modelo en la salvaguarda del Estado de derecho.

Se analizarán, asimismo, los diversos manuales por los que se administran y operan los Centros Penitenciarios Federales, el Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social, el Manual de Seguridad de los Centros de Readaptación Social, el Manual de Visita de los Centros Federales de Readaptación Social y el Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Readaptación Social, así como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Internos, destacando los avances e innovaciones que implican.

La segunda parte del presente capítulo se refiere a las medidas tomadas para la actualización de la administración y operación penitenciaria, en lo referente a la construcción y ampliación de la infraestructura penitenciaria federal, así como la transferencia de centros estatales a la Federación.

Asimismo, se pasa revista a todos los Centros Penitenciarios Federales, destacando dos modalidades de tratamiento diferentes: el Complejo Penitenciario Islas Marías y el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (Ceferepsi).

México ante el mundo

Toda sociedad evoluciona. Si en el pasado era lenta la transformación, en el presente su velocidad abruma. Los saltos sociales no se asemejan a los de la naturaleza. Éstos toman millones de años, aquéllos sólo cuentan años, meses o días. Razón de urgencia que obliga al Estado a concertar en tiempos límite. Y es que, si no se actuara así, el tiempo y la realidad, con frecuencia brutales, se adelantan y ocasionan desastres que, a destiempo, son difíciles de superar.

Un Estado de derecho y democracia, como es el de México, busca consolidar cotidianamente su plataforma jurídica, a fin de permitir la seguridad y libertad que, como mínimo, se reclaman para lograr el desarrollo social, económico y político de una sociedad que aspira al disfrute de los derechos humanos.

Herbert Marshall McLuhan dijo, en 1970, que con la televisión, el mundo sería una aldea global. Si bien no se ha llegado aún a eso, hoy se tiende a una globalización que ha hecho mella tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en desarrollo.¹

Es el caso de México, que no había advertido un cambio tan radical como el que se dio a partir de la reforma penal de 2008, dando la vuelta hacia una depuración importante, buscando mejorar el proceso penal oral-acusatorio.

Lo anterior implica que la justicia advierte un control social distinto del implantado en regímenes anteriores aunque con el deseo de quedar enclavado en el ámbito de los derechos humanos.

Esto adquiere especial importancia en el espacio del Derecho Penitenciario porque un control social cimentado en un *ius puniendi* deshumanizado sólo apuntala el viejo edificio de la retribución y el castigo, sin sentido ni dirección y abona al malestar y a la descomposición social.

La descomposición social puede tener como fundamento la desintegración familiar, ya que una familia disfuncional no abastece el mínimo necesario para mantener a los hijos y sostener su educación, lo que se traduce en la huida del hogar o bien, en la caída de los hijos en la farmacodependencia, volviéndose presa fácil del crimen organizado.

Por otra parte, hay empresas que se pervierten o nacen pervertidas y producen una serie de negocios “volátiles” que deben entregar parte de las ganancias al crimen organizado con el riesgo de sus vidas y las de sus familiares. En algunas ocasiones estos “empresarios” son ejecutados por no cumplir las exigencias del sistema criminal.

Además, el cobro de gabelas o impuestos y la venta de “seguridad” propician que múltiples familias cierren sus pequeños negocios y cambien de domicilio, lo que también abona a la desintegración familiar.

La educación también sufre porque un entorno inseguro por los frecuentes enfrentamientos entre los distintos grupos delictivos, así como entre éstos y la policía, hace que se descuide la formación de la niñez y la juventud. La educación se vuelve algo secundario.

¹ Emma Mendoza Bremauntz, *Delincuencia global*.

El lenguaje y la convivencia social se afectan de igual forma. Ya se estudiaba dentro de la criminología positivista que algunos elementos distintivos del delincuente como la jerga o *slang* criminales, el tatuaje y el apodo o alias, afectan el habla de una región y a su cultura en general.² Baste observar el lenguaje corrompido de las subculturas de la violencia que permean hasta los núcleos juveniles, ya sea en la comunicación diaria o en el arte popular, como sucede con el *grafitti* o con los narcocorridos.

Por último, a nivel nacional, el clima de las relaciones internacionales es trastornado grandemente: la fraternidad entre los estados tiende a fracturarse. Los hechos detestables que crean grupos ajenos al sentido de respeto al ser humano, a la organización social, al régimen de derecho, generan dificultades con otros países en las relaciones exteriores, aunque se practique una diplomacia intachable.

No hay que olvidar que algunos tratadistas internacionales han manifestado que el monopolio de la fuerza ejercido legítimamente por el Estado, en un principio comenzó en la forma que ahora pretenden llevar a cabo los grupos del crimen organizado.³ No otra cosa sucedió con los gobiernos brotados de una revolución que primero fueron de *facto* para después constituirse en regímenes *de jure*.

Es necesario y apremiante urdir estrategias para controlar esta intervención nociva que enfrenta al Estado en franco reto de su soberanía y en ataque al imperio de la ley. El primer paso de una política criminológica sana es acudir a una legiferación eficaz y en seguida a la depuración de un sistema de justicia integral. La guerra que el crimen organizado ha entablado en contra del régimen de derecho, tiene que ser contrarrestada con mano dura y una estrategia eficaz, como se viene haciendo en los últimos años.

Por estas razones, se han buscado las modificaciones pertinentes que combatan los males que amenazan nuestras estructuras sociopolíticas: la impunidad, la descomposición social, el daño a las relaciones internacionales, la frustración del Estado de derecho, la pérdida de la credibilidad de la autoridad por parte de la sociedad, el deterioro de la imagen del país, la corrupción y la ingobernabilidad.

La criminología clásica afirmaba que delito que no se castiga es delito que se repite. Esto conduce a un régimen de impunidad. Algunas de las teorías sociológicas han mencionado que para prevenir el delito es preciso evitar los momentos de oportunidad que se le dan al delincuente para perpetrar sus crímenes. Si se hace esto se realiza prevención primaria.

En este aspecto el abatimiento de la pobreza extrema, el mejoramiento urbanístico, así como el establecimiento de nuevas policías y, por supuesto, la consecución de la efectividad de los organismos de justicia para detectar los delitos, detener a los delincuentes, juzgarlos, condenarlos cuando lo ameriten y tratarlos adecuadamente durante la etapa de captura, son todas ellas acciones que dan como resultado la disminución de los ilícitos y de la criminalidad.

² Constancio Bernaldo de Quirós, *Criminología*.

³ Charles Tilly, "Guerra y construcción del Estado como crimen organizado", en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 5.

Las soluciones son múltiples, pero la primera —para la preservación del Estado de derecho, como sugiere una buena política criminológica—, es legislar. Pero legislar sobre las materias más diversas y en sentidos varios, no sólo re Penalizando, retipificando y criminalizando, ya que esto conduce al descontrol del subsistema de ejecución penal.

La modificación de la operatividad de la policía, el control adecuado del Ministerio Público, la mayor eficacia del sistema de impartición de justicia y la apertura de la ejecución penal en diversas direcciones, y no sólo por medio de la prisión, son los pendientes que se quieren cubrir en los últimos años.

Y, sobre todo esto, es preciso exigir congruencia entre los diversos subsistemas penales. Esto porque en el momento en que la maquinaria penal funcione íntegra y eficazmente en sus diversos momentos, la impunidad se abatirá considerablemente.

Sin embargo, a la par es necesario incidir en otros factores, como aquellos recomendados por la Organización de las Naciones Unidas: mejorar y aumentar las fuentes de empleo, distribuir la riqueza en forma equitativa, impartir una educación rica en valores morales, procurar que los medios masivos de comunicación no contribuyan a crear una cultura dañina para la juventud, combatir la violencia familiar, educar para prevenir y evitar el uso de drogas.

Cuando se atiendan todos estos factores, se espera disminuyan las curvas delictivas para que la sociedad encuentre un desarrollo social que pueda competir con mayores oportunidades y mejores índices de éxito.

Como se desprende de lo anterior y de las instituciones que se examinarán a continuación, el fortalecimiento que en los últimos años se ha dado al Sistema Penitenciario Federal ha requerido de esfuerzos descomunales.

Se verán pues, a detalle, las reformas claves que inciden en la transformación del Sistema Penitenciario Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El dinamismo del derecho, presionado por la evolución social, obliga a efectuar también cambios constantes. De esta manera, la propia Constitución sufre de enmiendas y adiciones. Tal es el caso del art. 18, que ha sido adicionado en varias ocasiones: la primera de ellas ocurrió el 28 de diciembre de 1964, a iniciativa de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de aquella época, dentro del periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz.

Esta reforma creó el derecho penitenciario positivo en México, ya que estableció que sólo por delitos que merecieran pena corporal se podría aplicar la prisión preventiva. Además ordenó que estuvieran separados los internos procesados de sentenciados, hombres de mujeres, menores de adultos, y propició el intento de creación de un Sistema Penitenciario Nacional Integral, que desafortunadamente no se logró consolidar.

El principal logro completo en este aspecto fue el que realizó el doctor Sergio García Ramírez con el Complejo Penitenciario del Estado de México, que

recibió elogios de la rama de Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente de la Organización de las Naciones Unidas.

También hay que citar la aparición, como principio de legalidad de arranque del Sistema Penitenciario Mexicano, la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que impulsaron, con diversos nombres y ajustes, todas nuestras entidades federativas a fin de integrar sus leyes de ejecución de penas.

El 29 de diciembre de 1976, se reforma el párr. 5o. del art. 18 constitucional para los efectos de que los internos mexicanos que se encuentren condenados y presos en el extranjero, puedan ser trasladados a nuestro territorio para que en él cumplan sus condenas con base en el sistema de readaptación implantado en aquellos tiempos y los internos extranjeros tengan la posibilidad de compurgar las penas que sufrían en nuestras prisiones en sus países de origen.

Desde luego esto quedaba a la realización de tratados celebrados previamente con las naciones respectivas. Además, los gobernadores de los estados podían solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales, la inclusión de internos del orden común a dichos tratados, debiéndose contar con la voluntad expresa del procesado en cada caso.

Una de las reformas más importantes de los últimos tiempos, hecha al multicitado art. 18, es la del 18 de julio del 2008, en virtud de la cual cambia el sentido y el fin de la pena de manera esencial. Por una parte se cambia la teleología sustituyéndose el concepto de readaptación por el de reinserción social; y, en segundo plano, se emplean como medios para lograr ésta, al trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

La reinserción deberá ser a la familia y a la sociedad, con miras a evitar la reincidencia. Desde luego esto, en la actualidad, sólo se podrá concebir a nivel federal, porque se ha cuidado que los Centros Penitenciarios Federales, antes llamados Centros Federales de Readaptación Social, “Ceferesos”, no padezcan la sobrepoblación que actualmente posee un 50% de las entidades federativas con internos del orden común.

Otra parte muy importante de la reforma a este trascendental precepto es la que se refiere a que la Federación, los estados y el Distrito Federal, podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en los establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

Esto da una maleabilidad que, en cierta medida, depura la sobrepoblación penitenciaria y los fines de la pena, que establece el propio artículo, para ser más efectivos.

También se encuentra una innovación referente a que los internos que hayan delinquido en un estado distinto de aquel en el que tengan su domicilio puedan ser trasladados al lugar donde se localice el propio. Esto tiene una gran significación porque, en la mayoría de los casos, el interno al ser liberado se reinsertará en el domicilio donde se encuentre su familia y no en el lugar en donde inicialmente compurgaba su pena.

Finalmente, en fechas recientes (julio de 2011) fue publicada otra reforma al art. 18 de la Constitución que impacta trascendentalmente los terrenos de

nuestro Sistema Penitenciario Federal. Esta modificación incorpora y reconoce los derechos humanos a los internos.

Por otra parte, además del artículo comentado hasta el momento, el cual sienta las bases del Sistema Penitenciario Mexicano, otros artículos relacionados con la ejecución penal y que resultan de incumbencia son el 5o., 19 y 20.

El art. 5o., párr. III, establece que nadie podrá ser obligado a realizar un trabajo, salvo cuando éste sea impuesto como deveniente de una pena. Desde luego considerados los derechos humanos, edad, situación física, salud, entre otros.

El art. 19 también contiene, en su último párrafo, una taxativa importante: se prohíbe el maltrato en la aprehensión y en las prisiones y toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela y toda contribución. Asimismo, establece que, en el supuesto de que se presenten, deben ser corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 30 bis)

Ahora se debe examinar la parte correspondiente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en particular el art. 30 bis, concerniente a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, dando especial atención a las partes relacionadas con toda aquella materia que atañe a la prevención del delito y tratamiento al delincuente. Los avances que en este aspecto tan delicado se han logrado hasta la fecha constituyen la columna vertebral de todo Estado de derecho.

Los últimos dos sexenios han concebido una visualización particular distinta de la que tradicionalmente se había establecido. La creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la absorción a ella de la prevención del delito y el tratamiento al delincuente, que desde 1931 se había realizado por la Secretaría de Gobernación, fue un paso teórico y de realidad que transformó la visión que se tenía de atacar el problema de la seguridad pública. El concepto de seguridad sustituyó, no anuló, al de prevención del delito, y esto dio un tono y giro distintos a la solución de la criminalidad que revelaba ahora cómo la delincuencia evolutiva superó la forma de proteger a la sociedad y coadyuvar a su desarrollo hasta cierto punto coartado por ella.

Este artículo incorpora principios que luchan por una mayor eficacia para contrarrestar al crimen organizado que se ha constituido en un azote para todo el país. En este ordenamiento jurídico destacan tanto los órganos que se constituyen, como las políticas de orden público federal que reclaman la solución eficaz de la brutal deshumanización a que ha llevado la perversión del crimen organizado que como un fantasma aterroriza a la ciudadanía.

Desde las primeras fracciones del artículo, se plantea la ingente necesidad de desarrollar políticas de seguridad pública y llevar a cabo propuestas de política criminológica, que comprendan normas, instrumentos y acciones para prevenir, de manera eficaz, la comisión de delitos. Desde hace más de dos siglos, cuando ocurrió el nacimiento como ciencia de la política anticriminal, también denominada política criminológica, con Henke y Feuerbach en Alemania, se

hablaba de que ésta debía partir de un concepto esencial “legiferante”. Es decir, llevar a cabo los siguientes pasos: estudiar la eficacia de las leyes vigentes en su aplicación dentro de la realidad; consultar las normas de otros lugares y países, a fin de analizar la forma en que resolvían los problemas que las propias no alcanzaban a llevar a cabo; plantear nuevas iniciativas en las que se buscaran los cambios que la sociedad requería, dentro de los planteamientos que apuntaran a las soluciones anheladas; preparar a la comunidad para el cambio; proclamar las nuevas leyes y aplicarlas y, por último, verificar, dentro de un lapso prudente (de cinco a diez años), si los cambios puestos en vigencia habían servido a los fines deseados. En caso contrario se debía proceder a realizar otras reformas siguiendo los mismos lineamientos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 30 bis, además de realizar con puntualidad su elaboración y marcar que la Secretaría de Seguridad Pública Federal debe realizar una política criminológica de fondo (fracs. VII y VIII), debe propiciar la participación ciudadana y social, tanto para formulación de planes como para el desarrollo de actividades de vigilancia. De esta manera, se busca, con acierto, penetrar hasta el fondo de la comunidad, tal como lo han sugerido varios países que estiman que sin la colaboración de la sociedad, la seguridad pública se encuentra incompleta y es fácilmente vulnerable. A mayor abundamiento se puede decir que en un sistema democrático de derecho, la participación de la ciudadanía en la seguridad pública es una obligación y un derecho al mismo tiempo.

También se prevé en la fracc. x del art. 30 bis, la atención ciudadana. Esto advierte amplia visión del legislador, porque uno de los principios básicos de un gobierno democrático es la credibilidad. Sin credibilidad, cualquier esfuerzo que se realice fructificará poco o nada, y el acercamiento de la ciudadanía para lograr resolver el problema de la seguridad es trascendental.

El individuo, la familia y la sociedad en general se estancan si carecen de una policía preventiva que garantice sus acciones dentro de la libertad que exige el pacto social. Ésta es la razón que hace que los cuerpos que corresponden a este tipo de policía se hayan transformado plenamente, dentro de los lineamientos que demandan las técnicas más modernas y la ética de honestidad, honradez y entrega que por mucho tiempo han estado ausentes de estos ámbitos. Esta materia está consagrada en las fracs. X, XI, XII, XIII y XIV del multicitado artículo.

Hoy día, la Policía Federal, cuyo manejo corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, no es una fuerza de seguridad exclusiva de reacción, también le está legalmente permitido realizar labores de investigación y prevención para el ejercicio de la justicia y puede coadyuvar con la Procuraduría General de la República, dentro de un alto rango a fin de lograr el equilibrio y la paz social que reclama la ciudadanía.

La coordinación con la Procuraduría General de la República ayuda, sin duda alguna, a un fin primordial que anteriormente no era atendido: practicar “estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de políticas de prevención del delito”. Esto debe llamarse política criminológica de fondo, porque con una auténtica prevención del delito, el dere-

cho penal democrático, penetra en los terrenos de humanitarismo. Se dice esto por la simple razón que a mayor prevención general corresponderá una menor prevención especial. Es decir, un alejamiento del sentido represivo, una disminución en la saturación de las prisiones y una mayor constancia dentro de la tranquilidad de la sociedad. Cabe también un mejor cumplimiento con las garantías individuales y sociales y los derechos humanos, así como con los documentos internacionales (Directrices de Riad).

El auxilio que presta la Secretaría de Seguridad Pública Federal a la Procuraduría General de la República y al Poder Judicial de la Federación, favorece la eficacia de ambos organismos dentro del cumplimiento de sus funciones y da fuerza y eficacia a las tres entidades en sus acciones tanto de prevención como de impartición de justicia.

Como parte de una impartición de justicia integral, la atribución otorgada por la fracc. XVI del numeral que se analiza es verdaderamente innovadora, ya que incluye, dentro de la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el “organizar, dirigir y administrar un servicio para atención de las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado, para el mejor cumplimiento de esta facultad”. El renglón, tanto tiempo olvidado de la víctima del delito, apenas incorporado a la Constitución (art. 20) hace algunos años, vio la primera luz en 1969 en el Estado de México y, en 1979, en el estado de Jalisco. Sin embargo, ahora ha crecido la fronda de este árbol lleno de humanitarismo, hasta la Secretaría de Seguridad Pública Federal, lo que apunta muy bien al sentido no represivo y de justicia que en muchos aspectos se olvida por el impacto del crimen organizado.

Otro tema que, al igual que la atención a la víctima del delito, ha tardado en aparecer en las leyes del país es el servicio civil de carrera, especialmente el que se refiere a la policía. Ahora bien, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, ya se señala, precisamente en la fracc. XVII, el artículo que da vida a la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Esto, independientemente de que otorga una justicia antes no concedida a este cuerpo de seguridad, que mucho lo merecen aquellos policías que son dignos de su cargo, es un incentivo para la constancia, la perdurabilidad y la superación de sus propios componentes.

Si bien el respeto a la autonomía es un factor importante en nuestro sistema federal, sin él habría conflictos y la colaboración interestatal se afectaría en detrimento de la paz y la tranquilidad que la Federación reclama en esta lucha que tanto preocupa a toda la ciudadanía del país y que se incrementa con la actitud vindicativa que conservan los cárteles del crimen organizado cuyo espíritu se ha vuelto, en cierta medida, incontenible aunque se haya focalizado con mayor intensidad en algunas entidades, para una implementación eficaz de un servicio policial de carrera en todo el territorio nacional se requiere de una coordinación, misma que las fracs. XX, XXI y XXVI del artículo en comento prevé de manera acertada. Está contemplada con una mirada unificadora sin que implique centralización, ya que se encuentra basada en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. De esta suerte, la solicitud de colaboración de los estados para lograr sus objetivos de seguridad, será cumplida con una mayor oportunidad y efica-

cia. Con esto se pretende lograr una Seguridad Pública de alcance nacional que conceda al país los elementos necesarios para un desarrollo armónico dentro de la paz y la tranquilidad de todos sus habitantes.

Un asunto que, si bien es una facultad concurrente entre los tres órdenes de gobierno del que resulta sumamente importante llevar en coordinación, es el referido a las atribuciones que establecen las fracs. XXIII y XXIV, la cuales redundan en el tema principal del presente libro. En ellas se marca la competencia de la propia Secretaría de Seguridad Pública Federal para ejecutar las penas impuestas por delitos del orden federal y administrar el Sistema Penitenciario Federal, así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados. Como se desprende de estas fracciones, la contemplación que se lleva a cabo del subsistema ejecutivo penal es integral y abona mucho a favor de la eficaz observancia de lo dispuesto por el art. 18 constitucional, pero a mayor abundamiento, cabe decir, supera la deficiencia que anteriormente presentaba el fuero federal, que carecía de instalaciones suficientes y apropiadas para la ejecución de las condenas impuestas por el dominio judicial de la Federación a los delincuentes que infraccionaban el derecho penal dentro de este poder.

Se dice esto porque, durante mucho tiempo, el único Centro Penitenciario con el cual contaba la Federación para la ejecución de las penas era Islas Marías. En la actualidad, y esto se verá con mayor detalle más adelante, el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías cuenta con Centros de distintos niveles de seguridad, incluido el de súper máxima, lo que ayuda a desahogar los Centros estatales y favorece tanto el trato como el tratamiento que requieren los internos federales.

Finalmente, pero no por ello menos importantes, son las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de trabajar en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional para el otorgamiento de las licencias de uso de armas, enmarcadas en la fracc. XVIII. Con ello, se busca tener una certeza para que la seguridad sea controlada adecuadamente, ya que el uso de armas sin control, como ocurre en Estados Unidos en aras de una libertad de defensa particular mal entendida, da pauta para situaciones comprometedoras que no sólo favorecen a sus delincuentes sino también a los radicados en nuestro país.

Vinculado al otorgamiento de licencias del uso de armas de fuego se encuentra en la fracc. XIX la facultad de la concesión de autorizaciones a empresas privadas para prestar servicios de seguridad, bajo la supervisión de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Extender permisos a estas empresas privadas es un apoyo y complemento para la seguridad. Además de contar con un registro de las empresas, se requiere también tener identificados a aquellos elementos que estarán haciendo uso de portación de un arma de fuego.

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal

Ahora bien, como parte del estudio del principio de legalidad que corresponde a la ejecución de las penas impuestas por la comisión de delitos federales y la consiguiente estructura penitenciaria, también federal, que mucho ha evolucionado en nuestro ámbito en épocas recientes y que de forma inexplicable había sido olvidada, corresponde analizar al Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, cuya competencia en este ramo de la prevención terciaria o general le atañe directamente.

El Reglamento es, en verdad, una extensión y ampliación, como debe serlo, de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es, de esta manera, incluso, cuando se expresa en el texto de su primer artículo que la Secretaría de Seguridad Pública Federal tiene por objeto preservar las libertades, el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, auxiliar a la Procuraduría General de la República en materia de persecución de delitos y a los Poderes de la Unión en los términos de las disposiciones aplicables, investigar para prevenir los delitos federales, desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminológica, administrar el Sistema Penitenciario Federal y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de la Ley mencionada.

En su art. 3, fracc. II hace referencia que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia la Secretaría de Seguridad Pública Federal contará con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados siguientes: Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, a la cual se adscriben la Dirección General de Desarrollo Penitenciario y los órganos administrativos desconcentrados, Prevención y Readaptación Social y Consejo de Menores. Aquí es necesario dejar asentado que se advierte un error cronológico, porque el concepto de readaptación social ya fue eliminado de la Constitución Federal y los menores infractores ya no existen, tampoco en la nomenclatura correspondiente, ya que se les ha denominado Adolescentes en Conflicto con la Ley.

La parte medular de este cuerpo de preceptos, para todo el penitenciarismo federal, es la que se asienta en el art. 12. De ahí deviene y se fundamenta, el principio de legalidad esencial, a más de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, sobre el que se deben desenvolver todas las acciones del organismo federal de ejecución de sentencias.

Las fracs. I y III del numeral arriba citado señalan una Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la cual impulsa la difusión de principios emanados de la lucha sostenida para homologar el propio sistema en todas las entidades federativas de nuestro país. Si ha sido un esfuerzo sostenido, desafortunadamente no logrado, el que México tenga un Código Penal único, para evitar confusiones e incongruencias a nivel estatal y federal, es en ese mismo sentido que la política penitenciaria emanada del Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública Federal desea, también, la unidad de criterios para evitar

la diversidad de acciones que imponen los principios establecidos en la Constitución y en los documentos internacionales signados por México, especialmente los de las Naciones Unidas. De aquí la acertada decisión de crear una “Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario” e implementar las acciones y programas que deriven de ella.

En realidad, la política penitenciaria se encuentra perfectamente trazada a lo largo de las fracciones de este art. 12 del Reglamento que se comenta, lo que es verdaderamente un adelanto conceptual que anteriormente no se había delineado con tanta minuciosidad. Así, la fracc. II propone crear políticas, estrategias y programas que garanticen el Sistema Penitenciario y el tratamiento de menores.

La Unidad jerárquica, que siempre es recomendable, está delineada en la fracc. III, ya que la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal debe actuar previo el acuerdo con el secretario del ramo. Esto da fuerza y validez a los trabajos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario y de los acuerdos a que se lleguen en la misma. La homologación de criterios, a la que ya se ha hecho referencia, se consagra plenamente en la fracc. IV. Entre más acuerdos de similitudes y congruencias existan, mayor margen de éxito se tendrá dentro de la seguridad y el tratamiento que se apliquen en los Centros Penitenciarios.

Atención singular merece el punto que preconiza que el personal debe profesionalizarse. Ya pasó la era de la improvisación, del primitivismo que por mucho tiempo invadió los Centros Penitenciarios haciendo de ellos establecimientos equívocos y deshumanizados. Debe, ahora, tal como se señala en la fracc. V de este art. 12, llevar a cabo una profesionalización del personal.

La supervisión en los sistemas que se aplican para el tratamiento y atención de los internos no sólo debe ser constante sino realizada con bases técnicas y científicas que reclaman no sólo constancia sino habilidad. Ya Concepción Arenal, en su libro *La visita del preso*, hace más de cien años, daba reglas humanas y técnicas, en aquella ocasión adoptadas por la experiencia, para la supervisión de los internos. Es así que se elogia esta VI fracc., porque el personal ejecutivo que no verifica y supervisa el cumplimiento de sus órdenes, emanadas de su conocimiento y de la Ley, es personal que fracasa y sucumbe en el engaño, por la frecuente simulación de las autoridades inferiores, que por desánimo, cansancio o malicia actúan al margen o fuera de las disposiciones ordenadas por los superiores o por el principio de legalidad.

Sin seguridad, una prisión, sea preventiva o de ejecución, provoca el desorden y termina en el autogobierno que sólo produce disturbios. El dar importancia plena a esta materia establecida en la fracc. VII del multicitado numeral 12, en un terreno donde la peligrosidad de los procesados y ejecutoriados federales, es tan alta, se convierte en un reclamo de primera línea.

Un tema que va de la mano de la seguridad, y que se considera uno de los problemas más agobiantes que se presentan en la actualidad en los Centros Penitenciarios estatales, es el de la falta de clasificación por el exceso de población, lo que provoca el florecimiento de todos los vicios penitenciarios (autogobierno, promiscuidad, inseguridad, resistencias organizadas, fugas, motines,

comisión de delitos, corrupción). Este renglón, marcado por la fracc. VIII del artículo en comento, ha sido cuidado perfectamente por las autoridades penitenciarias federales, lo que garantiza grandemente la eficacia en la ejecución de las condenas y el aseguramiento de los procesados.

Una parte difícil, que se da con las personas que incurren en la delincuencia organizada, carentes de piedad, de sentimientos humanos y de conciencia para comprender el sufrimiento que infligen a la sociedad, es la armonización de la seguridad con los derechos humanos. Sin embargo, esto está perfectamente previsto en la fracc. IX del multicitado artículo, que cabe decir, reza textualmente: “Vigilar que en la aplicación de los procesos de operación penitenciaria se respeten los derechos humanos”. Es una aspiración forzada siempre por la realidad. Se menciona esto porque en el terreno de los hechos, nunca falta un impulso objetable por parte de las operaciones sobre todo cuando se ven en situaciones extremas. No obstante, se está consciente de que cuando esto suceda, habrá que corregir e insistir en la cultura del garantismo tan alejado todavía de los patrones culturales ancestrales de punición y de reacción violenta.

Todo penitenciarista se sobresalta cuando tiene que efectuar traslados de internos al exterior, sea para la realización de audiencias judiciales, sea para el cambio de lugar de compurgamiento de la pena. Las medidas que se tomen para la guarda y custodia del interno a fin de evitar su fuga o el intento de liberación externo, sobre todo ahora que el crimen organizado cuenta con tantos elementos para enfrentarse a la autoridad, salvaguardando la exigencia de los derechos humanos, no se torna fácil; empero, si la impartición o la ejecución de la justicia lo exigen, se tiene que llevar a cabo. La fracc. X señala la forma en que esto debe hacerse, independientemente de las técnicas de traslado aconsejadas, solicitando al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la autorización para llevar en cambio la muda del lugar.

Un adelanto dentro del terreno del Derecho Penitenciario se ha establecido con la aplicación de las medidas de seguridad, los sustitutivos de prisión o medidas de seguridad no privativas de libertad, así como las medidas sustitutivas de la prisión que le dan a la justicia una orientación menos retributiva. La fracc. XI del numeral multicitado le exige a la autoridad ejecutora una vigilancia sobre su adecuado cumplimiento, cuyo fin anacrónicamente todavía hace referencia a la readaptación social y no a la reinserción social como ahora se ordena constitucionalmente.

Como se dijo líneas arriba la supervisión es materia de éxito si se lleva a cabo idóneamente. La supervisión que plantea la fracc. XII se debe ejercer sobre los órganos desconcentrados, cae dentro de este apogeo.

Llevar a cabo estudios científicos en busca de los factores, causas, motivos por los que se engendra la delincuencia ha sido siempre una inquietud y un interés de quienes se han dedicado a la ejecución penal. Los estudios prospectivos y las investigaciones científicas establecidos en la fracc. XIII son veneros que es preciso explotar para proponer nuevos sistemas y políticas criminológico-penitenciarios para dar nuevas soluciones que incidan en un control social más eficaz y humano.

Dentro de la fracc. XIV se señala la necesidad de proponer al Secretario de Seguridad Pública Federal acciones y estrategias para actualizar tratamiento y programas de reinserción social. Es preciso actualizar el lenguaje en que se habla dentro del Reglamento, ya que el significado del tratamiento y el fin de la pena han sido transformados, orientados a la reinserción del delincuente de conformidad con las reformas de nuestra Constitución, situación que precisamente prevé la fracc. XVI, con la que prácticamente concluye la redacción del art. 12, ya que la siguiente sólo es el cajón de sastre que consuetudinariamente se coloca al final del contenido de cada artículo, cuando éste narra y describe facultades y funciones.

También dentro de este Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública Federal se plantea la sujeción de los órganos desconcentrados (art. 30), dentro de los cuales se encuentran Prevención y Readaptación Social, Consejo de Menores (aunque la Justicia Integral de Adolescentes en conflicto con la Ley aún no se integra y han dejado de existir los Consejos de Menores) y el Centro de Investigaciones y Estudios en Seguridad, en el cual se deben practicar todas las indagaciones penitenciarias que prospectivamente colaboren a una mayor eficacia de las instituciones penales.

Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados

Publicada el 19 de mayo de 1971. Este cuerpo de preceptos, junto con la reforma de 1964–1965 al art. 18 de la Constitución Federal, procrearon el derecho penitenciario positivo de México, por más que con antelación existiesen algunas normas, dentro de la propia Constitución como en los códigos adjetivo y sustantivo federales, que incluían lineamientos básicos para la ejecución de las penas. En las “Normas Mínimas” se estableció, como finalidad, la organización del Sistema Penitenciario de la República. Su contenido, en un racimo de breves preceptos, abarcó todo el universo de ejecución penal que reclamaba la doctrina de aquella época: la atención al personal, la definición del sistema que se debía poner en práctica, el régimen penitenciario, el trabajo y la capacitación para el mismo; las visitas, la educación, las relaciones con el exterior, la prelibertad, la libertad anticipada, la asistencia a liberados, la remisión parcial de la pena y la aplicación de las normas, en lo conducente, a los procesados, entre otros capítulos. Sin embargo, la evolución de la criminalidad en el país fue imponiéndole la necesidad de múltiples agregados y reformas: 1984, 1992, 1999, 2004 y 2009.

Las reformas correspondientes, publicadas en el *Diario Oficial* el 10 de diciembre de 1984, se refieren fundamentalmente a la aplicación de la remisión parcial de la pena (art. 16, párrs. segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto). Estas reformas respondieron a la necesidad de definir, con mayor claridad, la forma de aplicación de la remisión parcial de la pena, que al haberla dejado demasiado abierta, propiciaba confusión y arbitrios diversos que provocaban exégesis heterodoxas. Esta figura sufrió en 1992 una reforma que luego fue completada en

1999 para tener la posibilidad de su revocación en la forma establecida en el art. 86 del Código Penal Federal. También el art. 18, en 1984, se adicionó para que la ley no sólo se aplicara en lo conducente a procesados, sino de igual forma a los que disfrutaran de la libertad condicional.

En 1999, el art. 8 se adecuó para estar congruente con los arts. 84 y 85 del Código Penal Federal en relación con los requisitos para la concesión del beneficio de la libertad preparatoria.

Durante el 2004 se adicionó el art. 11, reclamando la instrucción bilingüe en beneficio de los indígenas que incurrieran en la comisión de delitos, para conservar y enriquecer sus lenguas y se reformó el párr. 4o. del art. 13 a fin de ser congruentes con lo establecido por el art. 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proporcionando al interno indígena un folleto en el que se asentaran sus derechos y deberes dentro de la institución penal y el régimen al que iba a quedar sujeto.

La reforma mayor a la que ha sido sujeta la ley ejecutivo-penal, es la que se publicó en el *Diario Oficial* el 23 de enero de 2009, pues abarcó casi todos los capítulos que el propio cuerpo de preceptos contiene, en la forma siguiente:

En el cap. I “Finalidades”, el art. 3 le dio la competencia plena a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, misma que, como se ha dicho anteriormente, correspondía a la Secretaría de Gobernación. De esta suerte, la Secretaría de Seguridad Pública Federal se encarga, desde la fecha mencionada, de llevar a cabo las normas de ejecución penal que conforman nuestro derecho penitenciario en el Distrito Federal y en los Centros Penitenciarios dependientes de la Federación a los internos sentenciados, de igual manera, las normas se aplicarán en lo pertinente a todos los internos federales sentenciados de toda la República promoviendo la adopción de las mismas por parte de las entidades federativas. Para este efecto, así como para la orientación de las tareas de prevención de la delincuencia, se realizarán convenios de coordinación con los gobiernos de los estados.

Otra variante que antes no se establecía es la que también permite que los internos sentenciados por delitos del orden federal cumplan sus penas en los Centros Penitenciarios a cargo de los gobiernos de los estados, cuando estos centros se encuentren más cercanos a su domicilio que los de la Federación, y que por la misma peligrosidad, a criterio de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, ello sea posible y, para los efectos anteriores, en caso de internos indígenas sentenciados, se considerarán los usos y costumbres, así como las circunstancias en las que se cometió el delito. Esta medida no podrá otorgarse tratándose de internos sentenciados por alguno o más de los delitos que prevé la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad de conformidad con lo previsto en el art. 6o., párr. 4o. de este ordenamiento. Como se aprecia, la preocupación del Ejecutivo Federal, respecto de la delincuencia organizada, tiñe a estos párrafos del art. 3o.

El penúltimo párrafo del mismo art. 3o., marca que “en los convenios a que se refiere este artículo podrá acordarse que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, extingan la pena en establecimientos penitenciarios

dependientes de una jurisdicción diversa”, esto busca evitar la sobrepoblación de los Centros Penitenciarios.

El último párrafo del artículo comentado da pauta para que la Secretaría de Seguridad Pública Federal ejecute las sanciones que por sentencia judicial sustituyan a la pena de prisión o a la multa, y las de tratamiento que el juzgador aplique, así como la ejecución de las medidas impuestas a inimputables, sin perjuicio de la intervención que a este respecto debe tener, en su caso y oportunidad, la autoridad sanitaria. Con esto se cubren los terrenos siempre fértiles de la aplicación de penas y medidas de seguridad, de conformidad con la situación de personalidad que ostenten los internos en el momento de cometer el delito y durante, o después del juicio o ya en la época de la ejecución de la pena.

En el cap. II, titulado “Personal”, se modificó el párr. 2o. ampliándose su redacción original para el efecto de recalcar que todos los integrantes del equipo penitenciario —en sus diversos niveles—, además de quedar sujetos antes de la asunción del cargo a cursos de formación y, posteriormente, de actualización, deberán aprobar los exámenes de ingreso y permanencia que se implanten por el servicio de selección y formación de personal, dependiente de la propia Secretaría de Seguridad Pública Federal. Ninguna institución de todo el Sistema Penal, y por consiguiente de los subsistemas del mismo, podrá en la actualidad contar con equipos improvisados o equívocos. Éste es un lujo que no puede darse el país en este momento. De ahí las reformas al sistema; asimismo, es preciso destacar los beneficios que ahora se conceden. En el caso del personal de Centros Penitenciarios Federales, tanto para procesados como para sentenciados, el cuidado debe ser mayor, ya que la seguridad de la ciudadanía y la imagen gubernamental así lo reclaman.

El cap. III, que se refiere al “Sistema”, en su art. 6o. —sobre el sistema de tratamiento individualizado—, fue reformado en su párr. 1o. En él se consigna que se debe sujetar a los internos federales procesados y sentenciados a diversas ciencias y disciplinas para la reinserción social, tomando en consideración sus circunstancias personales, usos y costumbres cuando se trate de indígenas, así como la ubicación de su domicilio. Todo ello con el fin de que puedan cumplir sus penas en los Centros Penitenciarios más cercanos al mismo, con excepción de los sujetos internos por delincuencia organizada y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad. Esto se podrá superar —lo concerniente a los internos condenados por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad— cuando la Federación posea suficientes instituciones de alta seguridad bien distribuidas en toda la geografía del país. Esta disposición parece sumamente abierta y se puede prestar no sólo a críticas sino también a violación de derechos humanos en circunstancias determinadas. Asimismo, este capítulo fue adicionado en sus párrs. 4o., 5o., 6o., 7o., 8o. y 9o.

En el párr. 4o., se llevó a cabo la adenda para otorgar una mejor atención a los internos pertenecientes al crimen organizado, especialmente para que el tratamiento a procesados y sentenciados de este fuero se realice en Centros Penitenciarios de alta seguridad del Distrito Federal y de los estados, de acuerdo con los convenios respectivos. De igual manera, podrá someterse a este régimen

a otros internos que necesiten de aplicación de medidas especiales de seguridad, cuando se trate de inculpados en contra de los cuales se haya ejercitado la acción penal, en términos del párr. 3o. del art. 10 del Código Penal; es decir, cuando por las circunstancias personales del interno, la autoridad judicial (de oficio o a petición de parte) estime necesario trasladar un procesado a un Centro Penitenciario de máxima seguridad, en cuyo caso será competente el tribunal del lugar en el que se ubique dicho centro.

El traslado también puede suceder, según la fracc. II del párrafo citado del art. 6o., cuando el interno observe conductas presumiblemente delictivas en los Centros Penitenciarios o que haya indicios de que acuerda o prepara nuevas conductas delictivas; desde luego, cuando algún interno esté en riesgo en su integridad personal o su vida por la eventual acción de otras personas (fracc. III); cuando el interno pueda poner en riesgo a otras personas (fracc. IV); en aquellos casos en que la autoridad considere indispensable para la seguridad del interno o de terceros (fracc. V); y cuando así lo determine el perfil criminológico que le realice la autoridad penitenciaria (fracc. VI).

Cabe mencionar que por el impacto producido por el crimen organizado, se ha extremado la seguridad y las medidas que pueden obtener críticas no muy favorables como sucede con los conceptos de peligrosidad, perfil criminológico, medidas especiales de seguridad, conductas presuntivamente delictivas, supuestos riesgos, entre otros. Se dice esto porque se puede atacar de subjetividad y de atentar contra los derechos humanos por apreciaciones poco ortodoxas. Lo mismo puede suceder con los extremos impedimentos para la concesión de visitas, como señala el último párrafo del art. 6o.

Dentro del mismo cap. III se señalan con estricto rigor jurídico las autoridades que son competentes para los efectos de las acciones que se pueden emprender, dirigidas a la seguridad, en atención a “la peligrosidad”, el perfil criminológico y los riesgos, entre otras condicionantes, para establecer la ubicación “adecuada” de los internos. Ellas son: el juez de la causa y a solicitud del Ministerio Público durante el proceso, y el director del Centro Penitenciario, con ratificación posterior del Consejo Técnico Interdisciplinario, durante la condena. Se lleva a cabo una salvedad: el responsable del Centro Penitenciario Federal aplicará la restricción de comunicaciones en los términos en que haya sido ordenada o ratificada.

El numeral en comento establece las causas de restricción de comunicaciones y la imposición de medidas de vigilancia especial, ya sea porque el interno “obstaculice el proceso penal en su contra” o porque en el desarrollo de investigaciones a cargo del Ministerio Público, cometa o intente cometer probables conductas delictivas o exista riesgo fundado de que se evada de la acción de la justicia o que el propio interno realice o intente realizar actos que pongan en peligro bienes relevantes, como la vida, la seguridad de los Centros Penitenciarios o la integridad de los internos o visitas y del personal penitenciario.

El último párrafo del tantas veces aludido art. 6o. incluye, dentro del sistema a que deben quedar sujetos los internos del orden federal, un apartado sin el cual toda ejecución penal, como sucede también con el principio de legalidad

y el del personal, es inoperante: las instalaciones. Aquí se hace referencia directa a la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios de custodia y ejecución de sanciones y al remozamiento o la adaptación de los existentes, para los cuales la Secretaría de Seguridad Pública Federal tendrá las funciones de orientación técnica y las facultades de aprobación de proyectos a que se refieren los convenios. En este párrafo queda con cierta ambigüedad el término “reclusorios de custodia” porque tanto los de prisión preventiva como las penitenciarias son eso.

Es preciso recalcar que dentro del capítulo del “Sistema”, ahora se pretende crear dos nuevas instancias en la división de establecimientos de seguridad que ya no sólo serán de seguridad mínima, media y máxima, sino con dos categorías intermedias más: una entre la mínima y la media y otra que va más allá de la máxima. Al respecto, se puede sugerir que la que se encuentra entre mínima y media, sea denominada “media baja”, y otra, entre media y máxima, que sea designada “media alta”, porque desde el punto de vista de la lengua española, más allá de superlativo “máxima” no existe nada. También se podría hablar de “seguridad extrema”, la cual, a pesar de todo, no debe lacerar los derechos humanos del delincuente para, de esta suerte, evitar los reproches de las comisiones de derechos humanos y los organismos internacionales.

En el art. 10, de importancia suma, porque en él se establece uno de los elementos con los cuales se debe llevar a cabo la reinserción social, se instaló la modificación-actualización de lo referente al trabajo en prisión (párr. 2o.). La redacción original de este precepto manifestaba que:

[...] el trabajo en los reclusorios se organizará previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento. Para este último efecto, se trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a la aprobación del gobierno del estado, en los términos del convenio respectivo, de la Dirección de Servicios Coordinados.

Y, en la redacción actual, nacida de la reforma del 2009, se consigna que “para este último efecto, la autosuficiencia carcelaria por medio del trabajo, se trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a aprobación del gobierno de la entidad federativa y, en los términos del convenio respectivo, de la Secretaría de Seguridad Pública Federal”.

También en el año 2009, dentro del cap. IV, “Asistencia a Liberados”, en el art. 15 se da una reforma en relación con la asistencia a liberados, en el último párrafo, para actualizarlo conforme a los cambios establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que, anteriormente correspondía realizar la ejecución de las sentencias a la Dirección General de Servicios Generales dependiente de la Secretaría de Gobernación y ahora la dependencia correspondiente pertenece a la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

En cap. VI, “Normas instrumentales”, art. 17, y dentro de las reformas realizadas en el 2009, también se inscribe la actualización del mismo para darle la competencia obligada a la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

La Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados cumple su función ampliamente, desde el punto de vista de la legalidad y certeza jurídicas que se le deben conceder a la ejecución de las penas y la prisión preventiva. No obstante, y de manera desafortunada, dadas las circunstancias del país que provoca el crimen evolutivo y la delincuencia organizada, su aplicación ha sido coartada, es decir, no se ha llevado a cabo tal y como su espíritu se encuentra inscrito dentro de sus preceptos.

Las reformas realizadas en 2009 son insuficientes porque aún conservan muchos de los conceptos que ahora son obsoletos en relación con las reformas constitucionales y de otros cuerpos de leyes, tales como La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Así, se continúan usando las acepciones de “readaptación social” aunque ahora el fin de la pena es la reinserción social; los tratamientos psiquiátrico y psicológico se ven con desconfianza por muchos tratadistas, y lo mismo sucede con la peligrosidad y el perfil criminológico.

Por último, y dentro de este análisis a la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados sería necesario poder aplicar plenamente estas normas, antes de que se lleve a cabo otra iniciativa, ya que surge la preocupación de que, si siendo mínimas, no se han podido implementar en su totalidad, lo mismo sucederá con otra ley nueva que establezca adelantos doctrinales y de acción, pero que por motivos diversos —económicos, sociales o políticos, del presente o del futuro— no pueda ser aplicada en su integridad. Desde luego, es necesario destacar que en abril de 2011, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa que corresponde a la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones por la que se desean superar las lagunas y situaciones que han rebasado los principios de legalidad dentro de la ejecución de penas y medidas de seguridad.

Estatuto de las Islas Marías

Se trata de la última penitenciaría del mundo situada en una isla o conjunto de islas y que se mantiene en servicio.

El Estatuto de las Islas se reformó de manera integral, mediante publicación en el *Diario Oficial* del 1 de abril de 2010, ajustándose a la evolución actual del Sistema Penitenciario Federal, modernizándolo para que cumpla con mayor eficacia su cometido y poniéndolo de conformidad con las reformas de junio de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma hace viable que en el archipiélago de las Islas Marías, los internos federales y del fuero común, bajo condiciones científicas y humanas, con determinación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, puedan compurgar su pena con la posibilidad de una reinserción social plena. Con la sobrepobla-

ción que existe en las prisiones del continente y con las reformas que la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha realizado, el archipiélago constituye un verdadero remanso en comparación con la situación que guardan los internos en las demás instituciones penales de la República.

Islas Marías ya no es una prisión temible a la antigua usanza de las colonias penales del pasado, sino un Complejo Penitenciario al que se aspiró alguna vez. Queda manifiesto en el nuevo escrito del Estatuto que la voluntad política desea dar eficiencia, con la renovación de Islas Marías, al Sistema Penitenciario Federal tan agobiado por factores múltiples que no son fáciles de superar.

El Complejo será regido por la legislación federal que ahora, directamente dentro de la materia, se ha innovado, luchando por constituirse en un paradigma que pueda ser imitado por las entidades federativas y el Distrito Federal, una vez que todo el principio de legalidad se concluya a plenitud.

Se conserva dentro del cuerpo de preceptos el concepto, para muchos plausible, de otorgar a los internos un tratamiento desde el enfoque de la reinserción social, lo que da pauta para tener la esperanza de que la prisión deje de ser una “universidad del delito” como la han catalogado muchos en el pasado.

Siempre se luchó para que el trabajo que realizaran los colonos, ahora denominados internos, fuera válido, de rango industrial, para los efectos de liberar la carga que el sostenimiento del penal implica para el erario. Parece ser que esto, según lo apuntan las reformas del Estatuto, se encuentra a punto de lograrse de conformidad con lo que establece el último párrafo del art. 8, así como en el art. 9, cuando se marca que “se podrá autorizar el ingreso, y en su caso, la permanencia temporal en el Complejo Penitenciario, de empresas prestadoras de servicios, cuyas actividades se relacionen con los términos de reinserción, capacitación para el trabajo, educación, salud, deporte, desarrollo productivo e industria penitenciaria”.

La concesión de estancia y visita de familiares que dio un toque de humanitarismo y de colaboración para la readaptación social del pasado, ahora continúa en pie. Con esto, el Complejo Penitenciario adquiere un perfil humano sin descuidar la seguridad a que debe estar sujeto.

Ha pasado mucha agua debajo del puente desde que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales designaba a la autoridad judicial de las Islas Marías y el islote San Juanico, ahora la designación del órgano jurisdiccional la efectúa el Consejo de la Judicatura Federal (art. 11). En una sociedad carcelaria, como lo es el Complejo Penitenciario, ocurren delitos y faltas que tienen que ser punidos y sancionados, respectivamente. Así, el Instituto Federal de la Defensoría Pública se ocupa de asignar al defensor público federal y asesor jurídico que brindará los servicios respectivos en el Complejo y la Procuraduría General de la República establecerá la Agencia del Ministerio Público de la Federación y fijará su competencia para conocer de los asuntos que se susciten en el Complejo.

La seguridad interna, que mucho tiempo quedó bajo las órdenes del Ejército y la Armada, ahora queda en manos de la propia Secretaría de Seguridad Pública Federal, cuya selección, capacitación y actualización se han tornado minuciosas.

Los teóricos norteamericanos asientan que los elementos básicos para el buen desarrollo penitenciario son cuatro: ley, personal, instalaciones y presupuesto. En el caso del Complejo Penitenciario Islas Marías, se encuentran los cuatro elementos a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la cual asignará los recursos financieros para el desarrollo, funcionamiento y operación del mismo.

Por último, es preciso asentar que el Ejecutivo Federal emitirá las disposiciones reglamentarias para el funcionamiento del Complejo y, en particular, de aquellas que normen el trabajo de los internos y las que se refieren a la educación, el deporte y la salud.

Hay que subrayar que un adelanto dentro del régimen propio del Complejo Penitenciario Islas Marías, es que no existe circulación de dinero y todo se realiza por medio de pagos electrónicos a fin de evitar la corrupción, adelanto verdaderamente encomiable.

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social

El nacimiento de los Ceferesos⁴ marcó una etapa de superación, afianzada en los últimos cinco años, con tendencia a consolidarse en el futuro próximo. Por mucho tiempo se buscó que el Gobierno Federal contara con su propio sistema y así ahorrara la problemática de la atención de sus internos a los sistemas penales de las entidades federativas y del Distrito Federal. Ahora este deseo y compromiso de la Federación se ha aliviado en una parte.

El Reglamento de los Centros Penitenciarios Federales es apoyo fundamental para organizar, operar y administrar estos centros que hasta la fecha han dado ejemplo de funcionamiento decoroso y digno, en comparación con el resto del país, en cuyos Centros Penitenciarios estatales y demás reclusorios, los delitos, los motines, las protestas organizadas, el autogobierno y la corrupción proliferan: vicios ancestrales que no se han podido controlar, más que en breves momentos aislados de nuestra historia penitenciaria y que en el último lustro, en los Ceferesos, se han reducido, prácticamente a cero. El Reglamento tiene perfectamente definidos en los doce capítulos que lo integran, todos los elementos básicos que se requieren para un funcionamiento penitenciario óptimo con arreglo a la Constitución y los documentos internacionales signados por México.

El principio de autoridad, tan endeble en otros cuerpos de preceptos semejantes, y del que depende el buen funcionamiento de los institutos penales, posee en este Reglamento una firme sustentación. Cuando no hay autoridad cimentada dentro de la ley, los internos imponen la suya y causan un desequilibrio que culmina con el fracaso de la reinserción social.

El capítulo técnico-científico está cubierto por el Consejo Técnico y por los instrumentos para controlar idóneamente a los internos, desde su ingreso hasta

⁴ Hoy día llamados o referidos como Centros Penitenciarios Federales.

su libertad o traslado a otra institución. En este aspecto, el control y tratamiento individualizados se registran en su expediente único, tanto física como electrónicamente. El tratamiento forma parte esencial de la materia de este cuerpo de preceptos. Como se ha dicho, la individualización es el punto de partida para el tratamiento y su eficacia. Atención de mirada múltiple, pero puntualizada en el foco de problemas de personalidad de cada interno. El abanico de la ciencia interdisciplinaria se abre y arroja íntegramente a los habitantes de los Centros Penitenciarios Federales. Ahí se encuentran presentes el derecho, la psiquiatría, la psicología, el trabajo social, la educación, el trabajo, la salud y el deporte.

El uso de la fuerza se encuentra regulado no más de lo necesario y siempre bajo la tutela de los derechos humanos, hasta donde permite la problemática de los grupos de delinquentes del crimen organizado, cuya ferocidad frecuentemente excede los límites de la piedad humana.

Dentro del régimen disciplinario, se halla prevista una necesidad ineludible, que no se da en ningún otro tipo de Centros Penitenciarios de la República: la cancelación del establecimiento de familiaridad entre los internos, sus parientes y defensores y el personal. Estas disposiciones han brotado de la experiencia: la capacidad de soborno de este tipo de internos es infinita, mientras menos contacto tengan los unos con los otros habrá más posibilidad de evitar la corrupción. Esto no obsta para que aun así el cohecho surja, por lo que hay que estar muy atentos a la evolución económica del personal en su domicilio por medio de las evaluaciones de control de confianza.

El capítulo de las infracciones es riguroso, lo que es de fácil comprensión dada la personalidad polimorfa de los delinquentes federales y, por ende, las taxativas impuestas al personal también son abundantes.

Las sanciones que se imponen a los internos cuidan de sus derechos humanos y de que impongan un ejemplo que sirva para crearles conciencia de sus errores y evitarlos en el futuro.

Las relaciones con el exterior no escapan a la previsión de la reglamentación de los Centros Penitenciarios Federales, principio que la sociología penitenciaria reclama para la armonización de un sistema de seguridad rigurosa con el tratamiento humanitario. De esta suerte, las visitas en sus diversas categorías: la familiar, la de abogados y la especial se encuentran cuidadas de tal manera que no laceren ni los derechos del interno ni las reglas básicas de la seguridad, tanto en lo que se refiere a horarios en que pueden efectuarse como a duración.

Como es de esperar, al personal se le ha asignado el requisito de que sea de confianza, esto sin perjuicio de que los salarios sean proporcionales a su responsabilidad, por lo que son en promedio mayores en un 100% a lo que se concede a los miembros de los Centros Penitenciarios estatales y del Distrito Federal.

La unidad de autoridad, como se dijo al principio del presente capítulo, es absolutamente necesaria: dos autoridades que mandan en una misma institución rompen el principio y rompen la institución, ya sea en el ámbito de la salud, educativo, del trabajo o de cualquier otra área. Este principio de administración no puede ser violado en el mínimo detalle y esto lo cubre con exceso el Reglamento de los Centros Penitenciarios Federales.

Manuales

Muchas veces se han escrito manuales para los Centros Penitenciarios, sin embargo, en esta ocasión hay que celebrar lo implementado —y más por lo extenso y detallado— en este aspecto por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Este cuidado se debe a los conocimientos y experiencias de las actuales autoridades de dicha Secretaría, porque la materia con que se trabaja, de difícil maleabilidad y control, así lo exige, pero sólo el que la conoce la sabe tratar.

Es verdaderamente encomiable que quienes se han dedicado, durante los últimos años, a luchar por la consolidación de un sistema integral de seguridad penitenciaria, sin prisas ni pausas, porque aquí el tiempo siempre apremia, hayan logrado un elenco de manuales que estructuran los detalles más pequeños de las acciones encaminadas a los estímulos y correcciones de los internos, de las formas en que se deben atender a las visitas y visitantes, al total problema de la seguridad de cada uno de los Centros Penitenciarios Federales y al tratamiento que se debe aplicar a los internos.

Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social

La reacción de la conducta humana responde mejor a los estímulos que a los castigos. Este Manual sigue tal aserto y como propuesta resaltante contiene en su art. 2o. los estímulos de que pueden gozar los internos, lo que plantea la inclinación hacia el humanismo y no hacia la retribución o el castigo; el acceso a la información, el permiso para poseer fotografías familiares e imágenes religiosas, recibir visitas íntimas y familiares, entre otras. De esta manera, el interno no se encontrará aislado, no romperá los lazos familiares, no ensuciará su celda con fotografías pornográficas, como se acostumbra en la mayoría de los Centros Penitenciarios estatales.

El capítulo de las infracciones culmina y refuerza lo asentado en el Reglamento y lo mismo sucede con las correcciones disciplinarias que, aunque severas, resultan necesarias en función de las exigencias de una seguridad que salvaguarde el Estado de derecho dentro de los Centros Penitenciarios. Y para que las correcciones no sean arbitrarias, el Consejo Técnico debe intervenir como órgano examinador de las mismas, con objeto de que no quebranten los derechos humanos.

Manual de Seguridad de los Centros Federales de Readaptación Social

Se entiende que en el caso de los establecimientos penitenciarios para procesados, la seguridad es prevención, especialmente de conductas violentas y realización de disturbios. Quizá, por esta razón se da tanta importancia a ella en todos sus aspectos: el funcional, el estructural, el instrumental, el sistémico y el volitivo que en el propio Manual se encuentran en los capítulos destinados a la seguridad interna, el manejo de internos, el cuidado de los objetos que les per-

tenecen y usan, los registros y las revisiones, la seguridad externa, la inspección de vehículos, los traslados y la seguridad del personal.

Manual de Visitas de los Centros Federales de Readaptación Social

El penitenciarismo actual, aun en sus fases de seguridad extrema, como es la que se observa en los Centros Penitenciarios Federales no puede entenderse sin la inserción, dentro de la fase de tratamiento, de las relaciones con el exterior. Pero si éstas se encuentran recargadas de requerimientos en los Centros Penitenciarios estatales de mínima y media seguridad, con mayor razón en los de alta y máxima seguridad, en los que hay delincuentes cuya custodia amerita cuidados especiales por su conducta agresiva y violenta que requiere el afinamiento de todos los elementos de la seguridad, por no hablar de peligrosidad que puede causar irritación en múltiples tratadistas de cuño viejo, pero sin experiencia penitenciaria.

El Manual se ocupa de los ínfimos detalles: las formas de autorización, pero siempre con las técnicas de trabajo social, la gratuidad de los servicios, la permanencia en las áreas permitidas, el uniforme de los internos y la ropa y zapatos de los familiares, los documentos para acreditar el carácter de cada persona, las sustancias que se portan, el estado físico, la forma de realización de las visitas: la familiar, la íntima, la de las autoridades, la del defensor, representante común o persona de confianza, la de los ministros del culto religioso al que los internos pertenezcan.

También se contemplan los problemas que originan la cancelación de los permisos, los requisitos para el otorgamiento de documentos de identificación y todo aquello que sea necesario utilizar, técnica y científicamente para salvaguardar la seguridad, sin la cual el principio de máxima seguridad se vería lacerado.

Manual de Tratamiento de los Internos en los Centros Federales de Readaptación Social

Para los penitenciaristas es imposible la reinserción social sin tratamiento; incluso los documentos internacionales de las Naciones Unidas le conceden una parte importante, dentro de sus textos. Esto es elemental, aunque algunos autores desconfían de él porque durante el tiempo que se habló del mismo en relación con la readaptación social, ésta no tuvo éxito por los motivos que ya se han enunciado. Si bien es cierto que a partir de la década de los ochentas del siglo pasado la readaptación social fue un fracaso, esto no significó que la misma fuera una utopía.

Lo que sucedió —y podría suceder con el concepto de reinserción—, es que no se conjuntaron los elementos necesarios prescritos por las normas para lograrla: no se hizo individualización, elemento que ahora en las instituciones federales se está cubriendo, el personal técnico se enrareció y burocratizó; con la sobrepoblación se fomentó el autogobierno que ahora, por fortuna, se encuentra desterrado de los Centros Penitenciarios Federales, la ubicación técnico-cien-

tífica (clasificación) se anuló definitivamente prohiendo la promiscuidad y la corrupción no sólo floreció sino fructificó dañando todos los sistemas de tratamiento.

Ahora la Federación cuida que nada de esto suceda y por eso las esperanzas de éxito y limpieza de disturbios, de consolidación del principio de la reinserción como fin de la pena es una meta cuya posibilidad de ser alcanzada es viable.

El Manual de tratamiento cubre las fases de estancia de los internos, desde su ingreso a los Centros Penitenciarios Federales hasta su egreso. El tratamiento principia con la clasificación para pasar a la atención técnica interdisciplinaria propiamente dicha y que está sustentada por el estudio clínico-criminológico o de personalidad y su desarrollo biopsicosocial con objeto de alcanzar la reinserción social por medio del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y el deporte.

Asimismo, está sustentado por cada una de las áreas técnicas de los Centros Penitenciarios Federales que cuentan con una interdisciplina que comprende a la medicina, el trabajo social, la psicología, la pedagogía y la criminología. Por medio de los representantes de cada ciencia y los de las actividades laborales y educativas.

Dentro del tratamiento se lucha por involucrar a los propios internos, como sucede en muchas técnicas de rehabilitación, encaminándolos hacia un mundo de valores morales y de cultura de la legalidad con miras a evitar su obstinación de permanecer dentro del delito.

Los reforzantes están bien tasados y medidos: el trato humanitario y decente, la distribución de los horarios en forma idónea, el manejo de los fondos de su remuneración económica, el encauzamiento a la reparación del daño, el permiso para que puedan adquirir orientaciones del Consejo Técnico, cuyo funcionamiento está planeado con detalle y su control jurídico por medio del Secretario Técnico que cuida de tener actualizado el expediente único y de oficio propiciar los pasos jurídicos a dar en cada caso sin incurrir en algún error o retraso que pudiera dañar al interno.

El camino es aún largo, pero el trecho aventajado es importante e inusitado para lo que con anterioridad se había logrado.

Documentos internacionales: las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Internos, de la Organización de las Naciones Unidas

Con motivo de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y como prolongación de la Liga de las Naciones en la Primera Guerra Mundial, y en un afán de consolidar la paz y establecer justicia y seguridad entre todas las Naciones del orbe, se creó la Organización de las Naciones Unidas, a la par que otros organismos internacionales.

De ella vieron la luz, en principio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Internos (1955,

aprobadas por el Consejo Económico y Social en 1957 y actualizadas en 1977). Estas reglas sobre las que fundamentalmente se encuentran construidas las normas penitenciarias mexicanas, han sido continuadas por muchas otras que complementan el humanitarismo y la técnica que se deben guardar en el tratamiento a los internos.

Así sucede, entre otras, con la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos Crueles o Penas Cruelles, y su Convención respectiva.

Los principios básicos para el tratamiento de los internos, el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados.

Es preciso mencionar que todos estos documentos internacionales han tenido cabida en la integración total del principio de legalidad sobre el que funcionan los Centros Penitenciarios Federales.

Proyectos de futuro inmediato

Un proyecto de ley, que se encuentra para su aprobación en el ámbito del Poder Legislativo y que es de suma importancia para lograr la integración del Sistema Penitenciario Federal: la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones.

Con este proyecto, una vez aprobado se “podrán continuar los cambios que ahora se han realizado para impulsar una reforma que consolide el Estado democrático y de derecho, para no detener el avance en los terrenos políticos, económicos y sociales y resolver el lastre que nos ha dejado, en las últimas décadas, el abandono y la indiferencia en que se ha quedado el penitenciarismo”.

Desde luego, dentro de la iniciativa de ley, que ya se encuentra desde abril de 2011 en manos del Poder Legislativo Federal, se plasman, como ya se afirmó con anterioridad, las soluciones a las deficiencias que, como rezago del pasado, se venían acumulando.

Aspectos generales

El presidente de la República, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, desde el inicio de su mandato tomó, dentro de las tareas que llevaría a cabo en forma destacada, la de retornar la seguridad a la ciudadanía. La labor, bajo su impronta, ha resquebrajado los cimientos de la inseguridad emanada de factores múltiples, pero especialmente los del crimen organizado.

Como jurista, su primera preocupación fue la transformación del principio de legalidad que señala un nuevo y prometedor rumbo a partir de la reforma constitucional del 18 junio de 2008. De ahí se abren los caminos para llegar a

metas esenciales dentro del tratamiento penitenciario que se debe aplicar a los delincuentes federales.

En el aspecto anterior, la modificación de todo el sentido de la pena proyectó una nueva concepción que ha servido de base para que el Sistema Penitenciario Federal, antes profundamente descuidado, salvo excepciones, porque la atención y tratamiento de los internos federales se dejaba en su totalidad en las manos de las autoridades estatales y del Distrito Federal, se desarrolle ahora con todo vigor.

El hecho de que se establezcan como fin de la pena la reinserción social y el evitar la reincidencia, surge una nueva concepción que promete alcanzar la eficacia de propósitos que con anterioridad, en las últimas tres décadas, no se había logrado, por factores múltiples entre los que destacan la sobrepoblación y la corrupción.

Estas rémoras afianzadas al buque del penitenciarismo mexicano han sido extirpadas: el modelo implementado a partir de las reformas da la esperanza de conseguir la auténtica reinserción social y evitar la reincidencia. El paradigma encuentra su fundamento no sólo en el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, sino además, en propiciar y cuidar la salud y el deporte.

Al partir de un principio de legalidad sólido, la operatividad se facilita. Esta es la razón por la cual la Secretaría de Seguridad Pública Federal decidió implementar un paradigma novedoso: el “Modelo Integral de Reinserción”. Con él se pretenden alcanzar los elementos básicos con los cuales la teoría y la práctica penitenciarias a nivel mundial, desde el punto de vista técnico y científico, han obtenido los mejores éxitos en tan delicada materia. Este paradigmático modelo atiende a la integración de un sistema holístico, es decir, totalizador.

Al eliminar los vicios del pasado y atender las prescripciones científicas actuales, se entra en un camino promisorio que muchos penitenciaristas añoraron en el pasado. No obstante los grandes avances que se han dado para integrar el modelo seleccionado, aún faltan tareas que cumplir, pero la decisión es rotunda: llevarlo a su culminación en el tiempo más breve y dejarlo institucionalizado.

Se pretende abatir el fenómeno del delito y de la criminalidad a su mínima expresión. La lucha para realizar la prevención en sus distintas etapas es propósito cotidiano dentro de una metodología y logística que permite vislumbrar el éxito que permitirá el desarrollo del país dentro de un ámbito de tranquilidad y seguridad que se habían perdido.

Actualización de la administración y operación penitenciaria

Quedarse fijado en el pasado es, indudablemente, retroceso. La actualización en todos los campos materias y disciplinas es inevitable. Esta norma conceptual la ha puesto en práctica la Secretaría de Seguridad Pública Federal, desde 2006. Su programa de trabajo ha sido incansable en este sentido. De aquí ha nacido la creación del “Modelo Integral de Reinserción”, paradigma que se nutre en ciencia, técnica y experiencia.

De esta suerte, la prevención especial, la que se ejerce en la atención y tratamiento de los seres humanos que sufren una condena privativa de libertad, o

bien de sanciones alternativas, así como los que padecen de una medida de seguridad, advierte una nueva dimensión: el cambio penitenciario federal integral.

Es decir: la creación de un “Sistema Penitenciario Nacional” como prolongación de un viejo ideal: la unificación y homologación de todo el Sistema Penal del país. No se pretende centralizar. Lo que se desea es que exista uniformidad de criterios con absoluto respeto a la soberanía que reclama el sistema federal.

En el momento en que existan códigos sustantivos y adjetivos únicos, policías estructuradas bajo los mismos principios, criterios y normas, el control de la delincuencia se facilitará en sus diversos niveles, proveyendo, de manera uniforme y con eficacia, las tantas veces perseguidas y nunca alcanzadas medidas preventivas tanto generales como especiales. La primera previene a la comisión de ilícitos, la segunda evita reincidencias.

La individualización del tratamiento

Siempre se había pugnado por que el punto de partida del tratamiento penitenciario, arranque de su operatividad, fuera la individualización de tratamiento acompañada de los demás elementos de ejecución de penas y de medidas de seguridad.

El principio de legalidad, el personal penitenciario, las instalaciones, el presupuesto, el tratamiento interdisciplinario, el sistema, la ayuda al liberado y el auxilio a la víctima. Estos aspectos contemplados en alguna ocasión sólo cuajaron en forma aislada y pasajera, ahora son directrices que se desea cumplir a integridad, amplitud y extensión.

La individualización de tratamiento empieza a florecer con la atención que se le da al interno federal, desde el momento en que pisa la institución de tratamiento de reinserción. Esto se cubrirá, en breve por medio del Centro Nacional de Recepción, Observación y Clasificación, en el cual se controlará al interno —humana, pero técnica y científicamente— desde el primer paso que da al penetrar en el recinto de clausura, que es un paso único: ahí se le atenderá para establecer sus relaciones, desde este momento, con el exterior y comenzar los trámites para que puedan tener acceso su defensa, su familia y las visitas que se autoricen de conformidad con la normatividad de los establecimientos.

Se procederá, de igual forma, a su registro administrativo que comprende la identificación, la toma de huellas dactilares, la manufactura de su expediente único. Todo esto apoyado, ahora, por la constelación informática que provee nuestra era para garantizar al detalle toda información. De ahí se pasa a los estudios biopsicosociales para obtener su perfil personal que ayudará a la clasificación, punto de partida de la individualización que caracterizará toda la trayectoria del tratamiento institucional de reinserción social.

El tratamiento institucional de reinserción comprende lo establecido en el art. 120 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, para crear la base de datos de cada interno a nivel nacional. Esto abarca, además, un sentido pragmático indispensable: el cumplimiento de lo dispuesto por el art. 18 de la Constitución que se traduce en estudio del interno, en primer término, para los efectos de captar sus capacidades, aptitudes y alcances físicos con los cuales desarrolle

un trabajo que le facilite, al tiempo de la liberación, una reinserción no sólo aceptable sino plenamente eficaz. Una vez obtenidos estos datos, se le capacitará dentro de las variadas labores intelectuales, industriales, artísticas y de otro tipo que los Centros Penitenciarios Federales ahora ofrecen.

Paralelamente, el estudio del interno se extiende a la educación para que se le pueda seguir instruyendo, formando e informando, dentro su etapa de adulto, en el nivel que le corresponde, con una mirada utilitaria, tanto para el interno, como para la institución y la sociedad, que conforme su criterio dentro de valores que lo alejen de su conducta agresiva y violenta y mediante la creación de una cultura de la legalidad que lo haga proclive a entender que su incidencia en el delito además de causar daño a la sociedad y a su propia familia le produce un perjuicio a sí mismo.

Acompañan a los tratamientos laboral y pedagógico, la salud y el deporte. La primera tanto en el aspecto físico como en el mental. Se sabe, desde el adagio latino, que una mente sana sólo se da en un cuerpo sano. Para la clasificación del estado de salud con el que llega el condenado a la prisión es requisito *sine qua non* a fin de colocarlo en el lugar en que le corresponde: si enfermo en el nosocomio que le retornará la salud, si sano en la ubicación interna destinada específicamente para él. Para las enfermedades mentales, como se verá más adelante, el Sistema Penitenciario Federal posee un Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (Ceferepsi), plenamente modernizado.

El deporte cuenta ya con personal adecuado que estimula y dirige a los internos en las actividades físicas que pueden desempeñar de acuerdo con su edad, salud física y mental, y dentro de sus habilidades personales.

Como se contempla, los requisitos constitucionales se satisfacen plenamente, de tal manera que, desde el punto de vista del tratamiento, el Modelo Integral de Reinserción ha empezado a rendir resultados satisfactorios: no se tienen disturbios, los empleados, los técnicos, los profesionales, los maestros y los miembros de los cuerpos de vigilancia, así como los propios internos, desempeñan sus actividades con eficacia y tranquilidad, en virtud de que el mismo Modelo prohija la seguridad, máxima premisa para el éxito de una institución penitenciaria. Todo esto se puede traducir en la esencia de los tres elementos del paradigma: nivel de seguridad, de custodia y de intervención del tratamiento.

Infraestructura penitenciaria federal

Sin la consideración de la infraestructura penitenciaria federal, no se puede comprender con claridad el capítulo de administración y operación penitenciaria. Por este motivo, se procede ahora a examinar los avances que se han concebido en los demás elementos que integran todo sistema de ejecución penal que, cabe decir, rara vez en México se han conjuntado para obtener los fines de la pena marcados por la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos, los manuales y los instructivos. Quizá en dos breves ocasiones: una en el Estado de México (1967) y otra en el de Jalisco (1979), y que únicamente duraron unos cuantos años.

Ampliación de los Centros Penitenciarios Federales ya existentes y creación de nuevos

El tratamiento requiere de una infraestructura arquitectónica que atienda a cada uno de los espacios, edificios, construcciones, lugares e instalaciones, adecuados para poder llevar a cabo el tratamiento institucional que ayudará a desembo- car a los internos en el cauce de la sociedad, reinsertados de tal forma que no vuelvan a delinquir.

Lo anterior implica la necesidad de contar con instalaciones suficientes y eficientes en las que se pueda clasificar y atender humana y científicamente a los internos federales. Lugares que como se afirma en el Programa Nacional Penitenciario 2009–2012, se conviertan en “nuevas metas que impliquen mayor responsabilidad y compromiso por parte del individuo, la familia, las comunida- des y las autoridades penitenciarias” para “rescatar al Sistema Penitenciario de la crisis en la que se encuentra y que se expresa en altos niveles de corrupción, sobrepoblación, y en la imposibilidad de implementar programas integrales de reinserción”.

En primer término, pues, se está reclamando la construcción de suficientes y eficientes instituciones, tanto preventivas como de ejecución penal y de me- didas de seguridad, que garanticen los lineamientos consagrados en la Consti- tución y en los demás cuerpos de preceptos legales que integran el principio de legalidad, al que ya se ha hecho referencia.

Estas instalaciones penales que contendrán en su estructura y en su sistema una transformación integral en la que no sólo se pueda lograr el tratamiento que conducirá a una reinserción social plena, evitarán los altos índices de rein- cidencia que ahora existen y también el régimen de impunidad subrayado por las evasiones y disturbios, autogobierno y sobrepoblación: transformación del paradigma existente en la realidad.

La administración del licenciado Felipe Calderón Hinojosa recibió un modelo penitenciario que, a través de la historia, había sufrido de innumerables cambios, desde los planteados en 1924 por el entonces presidente de la República, general Plutarco Elías Calles, hasta la gestión del licenciado Vicente Fox Quezada.

Dentro de ellos, poco más de tres cuartos de siglo, se llevaron a cabo múltiples reformas penitenciarias, tanto desde el punto de vista del marco jurídico, como de las instalaciones, del personal y los sistemas de tratamiento, que tuvieron instantes prometedores y algunos logros, como la reforma que partió de la promulgación de las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, con un an- tecedente memorable (1967–1976): el Centro Penitenciario del Estado de México. Estas reformas propiciaron la creación del derecho penitenciario positivo en todo el país y originaron la construcción de nuevos centros en sustitución de los ob- soletos que había, algunos de los cuales pertenecían a los tiempos del virreinato.

Empero, este intento no cuajó a plenitud y se viene desgastando hasta la fecha, de tal manera que la eterna crisis de las prisiones ahora se ha agravado. Por esta situación, y en virtud de la evolución de la criminalidad, en el sexenio del licenciado Miguel de la Madrid se propuso la creación de secciones de “alta

seguridad” en las prisiones del Distrito Federal para el fuero común y de instituciones penales de “máxima seguridad” para el fuero federal (1982–1984).

El proyecto de máxima seguridad, en su arranque, se prolongó hasta la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, ya que “entre 1988 y 1990” se terminó el primer penal de máxima seguridad, marcado con el número 1, en el municipio de Almoloya de Juárez, actualmente “Altiplano”, en el Estado de México. En 1993 se erigió también el segundo establecimiento penal federal de máxima seguridad en Puente Grande, Jalisco, y en 1996 el tercero, en Matamoros, en el estado de Tamaulipas.

El despegue de estos penales, junto con el de la entonces llamada Colonia Penal Islas Marías, formaron un conglomerado que empezó a aliviar un poco la necesidad de atender, en forma especial, la criminalidad impactante que se venía incrementando en forma explosiva, con el crimen organizado y evolutivo. Los reclamos de la sociedad eran cada vez más intensos y desesperados.

Lo anterior —que implicó la decisión gubernamental de desarrollar un complejo federal de ejecución de penas privativas y restrictivas de la libertad y de medidas de seguridad desde un enfoque nuevo— ha venido a culminar por medio de cuatro vías fundamentales: operar los cambios necesarios para la reinserción social del interno sentenciado; acompañar al interno en el proceso y la ejecución penal y encauzar su aceptación social tomando como bases fundamentales las relaciones con el exterior, la familia y la comunidad; dar efectividad al trabajo y a la capacitación para el mismo como medios de reinserción a la vida productiva del exterior, junto con el deporte, la educación y el cuidado de su salud; y mediante la creación de un Sistema Penitenciario inserto dentro de los elementos que marca el art. 18 constitucional.

El trabajo y la capacitación para el mismo, señalados desde antaño como la base de lo que fue en un principio la rehabilitación, después la readaptación y ahora la reinserción social, vuelve a cobrar importancia angular para la dignificación del interno, dentro de una política nacional de trabajo penitenciario en la cual la persona reclusa desarrolle labores productivas, dentro y fuera del Centro Penitenciario, con las cuales obtenga emolumentos para el pago de la reparación del daño, el mantenimiento de su familia, un ahorro para gastos dentro del propio centro y otro para el momento en que recupere su libertad.

A fin de lograr lo anterior, se han abierto espacios para la producción industrial dentro de los propios Centros Penitenciarios; en otras épocas se pusieron en marcha empresas que comercializaban los productos emanados de los centros de readaptación social. En este momento se busca la puesta en marcha de un Consejo Empresarial de Reinserción Social que regule y administre el trabajo en reclusión (Ceres). El organismo tendrá como tarea establecer las reglas del empleo penitenciario, generar procesos, tanto con la familia como con la comunidad que coadyuven a la reinserción, establecer tabuladores transparentes para la compensación por el trabajo realizado, capacitar y certificar a los internos, mejorar la calidad de vida de los mismos y sus familias, promover alianzas con el sector social para procurar el bienestar de estas últimas, propiciar que la familia sea un factor de bienestar para el interno, fortalecer los recursos

del entorno social para facilitar y hacer más sólida su reinserción, creación de oportunidades de empleo y reinserción a la vida productiva en el exterior. Todo esto mediante el aseguramiento de la calidad moral de los inversionistas.

El componente educativo es también cuidadosamente atendido en los nuevos programas del paradigma penitenciario federal no sólo por ser mandato constitucional, sino que por medio de él se puede lograr el cambio axiológico moral de la personalidad criminal de los internos de los Centros Penitenciarios Federales. Así se da primaria y secundaria gratuitas y, por otra parte, se aprovecha el uso de tecnologías, programas para adultos y enseñanza abierta. Este elemento del fin de la pena coadyuvará, sin duda, para evitar la reincidencia delictiva y facilitará la reinserción social.

Para cumplir con el capítulo del deporte se ha logrado constituir un programa de acondicionamiento físico, tanto preventivo como recreativo. Esto implica actividades de acondicionamiento físico obligatorias que, una vez cubiertas por el recluso y conforme a los avances en su tratamiento técnico-progresivo, “podrá participar en actividades deportivas adicionales y visitas como actividades de recreación”.

Ya se señaló, al analizar el principio de legalidad, que ahora el nuevo fin de la pena de prisión y de la aplicación de las medidas de seguridad es la reinserción social, en sustitución del antiguo concepto de la readaptación social. Este nuevo modelo, que es difícil de lograr, en la mayoría de las instituciones penales estatales, tanto como lo fue el de la aludida readaptación, está siendo cuidadosamente implementado en el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías, de tal manera que se puedan cubrir todos los elementos con los cuales se logre el propósito señalado por el art. 18 de la Constitución.

De esta manera se busca aplicar un tratamiento técnico-progresivo individualizado, entendido como un programa de atención integral que genere las condiciones necesarias para que el interno emprenda el camino de la propia reinserción desde el momento en que, siendo ejecutoriado, ingresa en el instituto penal que le corresponde.

Lo primero que se aplica es el estudio completo de personalidad (biopsico-social) por medio del cual se establece un diagnóstico que defina a ciencia cierta la situación del interno y, con ellos, se lleve a cabo una clasificación dentro del terreno de dignidad que reclaman los derechos humanos. Más tarde, se iniciará propiamente el tratamiento técnico-progresivo que lo desembocará en la reinserción social.

Además, el ejecutoriado —incluso por sí mismo— podrá registrar los avances del tratamiento por medio de un sistema de puntaje, auditable y asociado a un programa de incentivos para que tanto él como su familia valoren su evolución. Estos incentivos podrán ganarse, de igual manera podrán perderse para alcanzar los beneficios si el interno no está dispuesto a seguirlos y continuarlos.

La experiencia nos enseña que los internos de los Centros Penitenciarios tienen similitud con la etapa lúdica de los niños: todas las instalaciones las destrazan y alteran con palimpsestos. Con el nuevo sistema se podrá observar su aseo personal, la limpieza del lugar donde habiten, mostrar en qué aprove-

chan su tiempo libre, si asisten a sus actividades educativas para desarrollar y fortalecer su formación académica, cómo adelantan en su axiología moral y si participan en los programas deportivos que los ayudan a realizar actividades como la capacitación para el trabajo y el trabajo mismo remunerado.

Como se describió en páginas anteriores, la actualización de la administración y operación penitenciaria de la Federación penetra en ámbitos muy diversos. Dos de ellos son el de la transformación del principio de legalidad; otro, el sistema de tratamiento que se aplica a los internos para los efectos de que la reinserción social sean eficaces mediante la individualización, el aprovechamiento de los elementos marcados en la Constitución y la conclusión de una infraestructura penitenciaria en materia federal, independientemente de otros apartados a los que se hará referencia más adelante.

Instalaciones penitenciarias federales

Al principio del inciso anterior se aludió brevemente a la evolución que ha tenido el penitenciarismo mexicano; por consiguiente, también se hizo con las instalaciones del fuero federal que se heredaron de anteriores gestiones gubernamentales y que la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha ampliado hasta la fecha en forma considerable mediante un programa ascendente que se culminará hasta el año 2012.

A continuación se enumeran, con sus características principales, cada uno de los Centros Penitenciarios Federales que integran, hasta la fecha, el Sistema Penitenciario Federal:

- Centro Penitenciario Federal núm. 1, “Altiplano”, en Almoloya de Juárez, Estado de México (con capacidad para reclusión de internos de perfil de alta peligrosidad). Este centro tiene un cupo para 816 internos, cuyo delito sea grave, que se ostenten como dirigentes o integrantes de grupos de delincuencia organizada, financiadores o promotores de autogobierno, motines o dispositivos de evasión.
- Centro Penitenciario Federal núm. 2, “Occidente”, en El Salto, Jalisco (con capacidad para reclusión de internos de perfil de alta peligrosidad). Este centro posee un cupo de 836 y recibe delincuentes dirigentes de bandas internas dedicadas al narcotráfico, que hayan cometido homicidios intramuros o que hubieren planeado y organizado actividades delictivas desde el interior de algún centro para ejecutarse en el exterior.
- Centro Penitenciario Federal núm. 3, “Noreste”, en Matamoros, Tamaulipas, para internos de perfil de alta peligrosidad y con capacidad instalada de 724; acepta a internos con las mismas características que el anterior.
- Centro Penitenciario Federal núm. 4, “Noroeste”, localizado en Tepic, Nayarit. Tiene cabida para 1 360 internos procesados, que sean primodelincuentes o reincidentes en primera ocasión, líderes emergentes, candidatos a obtener un beneficio de libertad anticipada, que no se consideren líderes de grupos de delincuencia organizada o

La transformación del Sistema Penitenciario Federal

promotores del autogobierno. Este Centro Penitenciario Federal fue traspasado a la Federación por el gobierno de Nayarit y remozado por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Actualmente considerado Complejo Penitenciario. Esta denominación se debe a que, en su conjunto, al igual que el Complejo Penitenciario Federal Islas Marias, será integrado por Centros Penitenciarios de diversos niveles.

Como parte del Complejo Penitenciario Federal núm. 4 se tiene al Centro Federal Femenil Noroeste con una población actual de 92 reclusas y con una capacidad instalada de 96. Su inicio de operación fue en marzo de 2011.

- Centro Penitenciario Federal núm. 5, “Oriente”, en Villa Aldama, Veracruz. Podrá albergar hasta 2 500 internos y tiene las mismas características que el anterior, pero es sólo para sentenciados. Este Centro también fue adaptado por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, puesto que originalmente estaba siendo construido por el gobierno del estado de Veracruz.
- Centro Penitenciario Federal, núm. 6 “Sureste”. Este Centro se encuentra ubicado en el municipio de Humanguillo, Tabasco. Posee una población de 344 internos y una capacidad instalada de 648.
- Centro Penitenciario Federal núm. 7, “Nornoroeste”, ubicado en el municipio Guadalupe Victoria, Durango. Este Centro contiene en la actualidad a 436 internos y su capacidad instalada es de 480. Su funcionamiento se inició el 29 de septiembre de 2010.
- Centro Penitenciario Federal núm. 8, “Norponiente”, se encuentra localizado en el Municipio de Guasave, Sinaloa. Su capacidad instalada es de 600 personas. Inició operaciones en julio de 2011.
- Centro Penitenciario Federal núm. 9, “Norte”, denominado Centro de Reinserción Social de Ciudad Juárez, Chihuahua, construido en Reserva El Cantón, Municipio de Juárez, Chihuahua. Posee una capacidad instalada de 900 internos. Inició operaciones el 28 de septiembre de 2011.
- Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (Ceferepsi). Este nosocomio ubicado en Ayala Morelos, posee una población de 293 pacientes, con una capacidad instalada de 460 interno-pacientes; merece una contemplación especial, pues su esfera de acción se ha extendido de ser una institución que únicamente atendía a la rehabilitación psicosocial de los enfermos mentales e inimputables de los diferentes Centros Penitenciarios Federales, a una población penitenciaria con diversas y variadas patologías para lo cual se cuenta con la participación de diferentes especialistas.

Cabe mencionar que dentro del Ceferepsi se encuentra en proyecto la creación de un hospital con 60 camas y la integración de un sistema de telemedicina y expedientes electrónicos, a cuyo fin ya se han adquirido unidades móviles para el tratamiento odontológico y quirúrgico. Con ellas se habrán de constituir brigadas de atención a otros Centros Penitenciarios Federales que necesiten un cuidado médico

Centro Penitenciario Federal núm. 2, "Occidente" (Guadalajara).



Complejo Penitenciario Federal, "Papantla" (Veracruz).



Centro Penitenciario Federal núm. 3, "Noreste" (Matamoros).



Centro de Observación y Clasificación (COC), Centros Federales.



Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (Ceferepsi).



Centro Penitenciario Federal núm. 4, "Noroeste" (Tepic).



Centro Penitenciario Federal núm. 8, "Norponiente" (Guasave).



Celdas de máxima seguridad.



especializado. Con este nuevo enfoque, el marco jurídico con el que cuenta esta institución de salud es insuficiente y se estructura un nuevo reglamento para preceptuar las actividades médicas, técnicas, de seguridad y administrativas del Centro, y se lucha para que los manuales de organización y de procedimientos que se han propuesto entren en vigencia.

En el ámbito del personal se mantiene un equipo congruente con las necesidades y la población de enfermos. Así, se cuenta con 20 ejecutivos, 237 empleados de administración, 127 miembros de seguridad y 213 técnicos. De estos últimos existen 3 psiquiatras, 43 enfermeros, 26 terapeutas, 17 trabajadores sociales y 16 psicólogos.

Actualmente, existe un custodio por módulo atendiendo a una población de entre 29 y 67 pacientes, y se espera constituir una figura llamada “asistente terapéutico”, quien se encargará de vigilar, apoyar y dar rehabilitación a los internos que lo requieran.

Los tratamientos que se otorgan a los interno-pacientes son de índole preventiva, curativa y de mantenimiento. Hay farmacológicos, quirúrgicos y de tipo rehabilitatorio. Los tratamientos psicoterapéuticos están en relación con las capacidades cognitivas de los internos, por lo que las corrientes más utilizadas son conductuales, cognitivo-conductuales, humanistas y de sexualidad.

A la fecha se cuenta con 129 interno-pacientes que padecen enfermedades crónico-degenerativas y 286 en régimen ambulatorio. El promedio de estancia es de 60% un año, 28.7% dos años, 6% tres años, 3% cuatro años, 2% cinco años y 0.3% más de 6 años. En los interno-pacientes con enfermedad mental, su tiempo de estancia es de 2-3 años, en virtud del proceso rehabilitatorio. En el resto de los interno-pacientes es variado, según patología que cada uno presente, ya que pueden ser desde una semana hasta meses para poder controlar o curar su padecimiento. En cuanto al manejo —y por la medida impuesta por un juez— hay un interno con permanencia de 96 meses, el cual presenta esquizofrenia paranoide en curso continuo. El número de pacientes que se encuentran bajo control es de aproximadamente 60%.

Se aspira a que, en breve, el Ceferepsi sea una institución moderna, eficaz, que contribuya a la seguridad pública nacional por medio de la implementación de un programa rector de medicina penitenciaria, que proporcione servicios de atención médica oportuna y de calidad a la población interna en el Sistema Penitenciario Federal, así como continuar brindando tratamiento médico especializado a la población interna con padecimientos que ameriten los servicios de salud, en estricto apego y respeto a sus derechos humanos, con la finalidad de promover la conservación y mantenimiento de la salud física y mental de toda la población penitenciaria federal y, también, como modelo de atención médica a los nosocomios penitenciarios de todas las instituciones penales del país. El esfuerzo que ha dado la Federación a este delicado problema de la salud penitenciaria ha sido tal, que de aproximadamente 90 millones de pesos de presupuesto, concedidos en el sexenio anterior, se ha pasado, en el actual, a 233 millones de pesos.

- Complejo Penitenciario Federal Islas Marías. Esta ex colonia penal que, cabe asentar, ha pasado por altibajos sensibles, ha tenido momentos importantes: el primero en

tiempos del general Francisco J. Mújica, quien mandó construir las primeras instalaciones decorosas para su tiempo, de las cuales aún subsisten algunas remodeladas y que tuvieron que ser reconstruidas por un terremoto que sufrió el archipiélago en aquella época, a principios de los años treinta del siglo pasado; el siguiente momento estelar fue el que alcanzó en los años setenta de la misma centuria, cuando el doctor Sergio García Ramírez hizo de la isla María Madre un pequeño pueblo con todos los servicios, y ahora se denomina —por el desarrollo implementado en ella— Complejo Penitenciario Islas Marías, que puede albergar hasta 6 300 internos con diversos niveles de peligrosidad.

Los problemas de agua y electricidad se superaron con tecnología de punta, tales como desalinizadoras y electricidad eólica, entre otros adelantos, sobre todo en el ámbito de las labores de capacitación y trabajo, lo que supera en mucho el abandono en que se encontraba, ya que, al principio del presente sexenio, sólo existían en ellas 800 internos precariamente atendidos. Por la trascendencia y cuidado, las estrategias que se han tomado y las innovaciones realizadas, este Complejo Penitenciario debe ser tratado en forma especial.

La antigua Colonia Penal cambió completamente tanto en su imagen arquitectónica, como en las formas de tratamiento que antes se aplicaban. En principio se conformaron diversos centros multinivel a fin de que esta nueva estructura se adecuara a las necesidades de operación a que ahora está destinado el Complejo Penitenciario.

Por lo que corresponde a los programas de reinserción social, podrán implementarse en él todos los que se aplican en cualquier Centro Penitenciario federal que existe en el continente, independientemente de contar con programas específicos que concuerden con los medios y recursos que posee el propio Complejo.

Las innovaciones que se realizaron son múltiples; por ejemplo, en 2007 se instalaron las plantas generadoras de energía eléctrica con tecnología de punta, y en 2008 se llevó a cabo toda la reposición de instalaciones eléctricas que requería el Complejo.

En relación con la urbanización, que se encontraba sumamente deteriorada, ahora se implementó una pavimentación importante. De igual forma, se construyeron instalaciones del Centro Penitenciario Federal de Seguridad Máxima Laguna del Toro, que en breve entrará en funcionamiento, y se habilitó en su totalidad lo que fuera el Campamento Aserradero, actualmente Centro Penitenciario Federal de Mínima Seguridad Aserradero, el cual cuenta con estancias dignas para los internos que lo habitan. Este Centro tiene una planta de tratamiento de aguas residuales. Por otra parte, se rehabilitó íntegramente el Campamento Morelos, que hoy se denomina “Centro Penitenciario Federal Morelos”.

El “Complejo” cuenta con antenas repetidoras de señal que se utilizan para la radiocomunicación entre los diferentes Centros Penitenciarios Federales y los servidores públicos. Esto hace que el sistema de comunicación total se encuentre actualizado (radios móviles), tanto para el personal como para equipar a los vehículos (jeeps, pick-ups, camionetas y cuatrimotos).

Es preciso destacar que se cuenta, además, con camiones cisterna para el abastecimiento de agua a diversos centros del Complejo Penitenciario y con un camión recolector de basura, camiones tipo tolva, camioneta equipada con caja fría y ca-





Complejo Penitenciario Federal Islas Marías.

mionetas de redilas. Por otra parte, se cuenta con vehículos de navegación para recorrido periférico del Complejo Penitenciario. En detalle se puede decir que las innovaciones concretamente son las siguientes:

a) En el año 2010, por decreto del Congreso de la Unión, la Colonia Penal Federal Islas Marías se transformó en el Complejo Penitenciario Islas Marías, con capacidad instalada para 6 300 internos, con una población actual de 5 385 y una disponibilidad de 915, habiéndose creado una infraestructura que comprende:

1. Centro Penitenciario Federal Morelos:
 - Remodelación de módulos para internos.
 - Creación de nuevos módulos para internos.
 - Creación de un comedor para internos.
 - Creación de área para lavaderos con piletas.
 - Creación de área de oficinas administrativas.
2. Centro Penitenciario Federal Laguna del Toro:
 - Creación de módulos prefabricados para internos.
 - Creación de oficinas administrativas.
 - Creación de un área de producción de alimentos.
 - Creación de un área de servicios generales.
 - Creación de un área lavandería.
 - Creación de un área de enfermería.
 - Creación de áreas de segregación de mediana seguridad.
 - Creación de un módulo de segregación de máxima seguridad.
3. Centro Penitenciario Federal Aserradero:
 - Remodelación de módulos para internos.
 - Construcción del comedor para internos.
 - Creación de un área de lavaderos con piletas.
 - Creación de un área de oficinas y biblioteca.
4. Centro Penitenciario Federal Social Rehilete:
 - Este Centro se encuentra en construcción con módulos prefabricados y será destinado íntegramente a mujeres.
5. Centro Penitenciario Federal Zacatal:
 - Este Centro se encuentra en plena construcción

Las generalidades del Complejo Penitenciario Federal Islas Marías son las siguientes:

- Gran atención se le ha dado también a la vialidad que, como es sabido, en virtud de las inclemencias del clima y a los frecuentes meteoros que sufre el Complejo por los temporales, necesita un mantenimiento constante. En

La transformación del Sistema Penitenciario Federal

la actualidad se construye un tramo carretero de 28 500 m², incluyendo banquetas y guarniciones.

- El sistema de electricidad se incrementó por medio de la adquisición y puesta en marcha de dos plantas de energía eléctrica de 1 550 kW de potencia, siendo éstas la principal fuente de energía del Complejo.
- El sistema de aguas se desarrolla mediante la creación de una red hidráulica y sanitaria; se cuenta con cuatro plantas de tratamiento de aguas residuales. Para la distribución del agua potable se adquirieron diez pipas con capacidad de 20 000 litros y se cavaron pozos profundos para el bombeo de agua, además de la construcción de cisternas para la acumulación y bombeo de agua; está en proceso de construcción la planta desalinizadora.
- En el ramo de comunicaciones, se cuenta con un equipo telefónico satelital en cada uno de los centros que integran el Complejo y se encuentra en proceso de modernización el sistema de comunicación de voz y datos, mediante fibra óptica e inalámbrica.
- En el presente sexenio se adquirió 85% del parque vehicular para transporte: pipas para la distribución de agua potable, microbuses para empleados, jeeps, van exprés, camiones de volteo, camionetas de carga y cuatrimotos. Se cuenta con transportación marítima y aérea de empleados del continente hacia el Complejo.
- El tratamiento que se otorga a los internos, tanto en el diagnóstico como en la clasificación y reclasificación, marca el progreso que los propios internos realizan con sus acciones: trabajo, deporte, educación y conducta. Atención especial merece el trabajo del Taller de los 7 hábitos efectivos, además de los talleres implementados para el sector femenino (Cecafe) y las actividades en el sector agropecuario: cría de conejos, pollos en engorda, gallinas de postura, cría de tilapia y curtido de pieles. Cuidado sobresaliente es el que hace mención a la identificación técnico-científica de los niveles de intervención dentro del tratamiento. Hay que resaltar la ayuda que otorga el programa Oceánica para atender y curar a la población que presenta adicciones a drogas. Y están en proceso, para funcionar próximamente, los programas de “televisita”.
- Como se ha mencionado, el personal cuenta con casas rehabilitadas para que su estancia sea digna y cómoda, las cuales se encuentran en el lugar denominado “Nayarit”. En el mismo sitio existen estancias para el personal que acuda en comisión o visita oficial.
- Es preciso destacar la importancia que se les dará a las mujeres que serán enviadas al Complejo por medio de acciones que se realizarán en el Centro de Internamiento Multinivel Femenil Rehilete, consistentes en la implementación de un programa mensual, el cual ha contemplado las siguientes actividades:
 1. Taller aprender a vivir.
 2. Elaboración de manualidades.
 3. Cine debate.

4. Pláticas de prevención de adicciones.
5. Diagnóstico de necesidades médicas.
6. Concurso de sociodrama.
7. Pláticas de conocimiento y autoestima.
8. Recopilación del correo de las internas para derivarlas al área correspondiente.
9. Se lleva a cabo la gestión para implementar programas y talleres de Casa Telmex (*Crecer Juntos*, *Asume*, *Plataforma Telmex*) y carreras técnicas, tales como formación humana y nutrición, además de talleres de repostería, cultura de belleza, repujado y chocolate artístico.

Algo que se debe destacar es que en este Complejo Penitenciario los internos que se encuentren en niveles de seguridad mínima y mínima restrictiva pueden llevarse a su familia, temporal o permanentemente, para los cuales, incluyendo los niños de hasta doce años que después pueden asistir como visitantes, existen instalaciones apropiadas. Todo esto es de conformidad con las propuestas de Ley y Reglamento que ya existen.

Obra pública financiada

Entre los esfuerzos implementados en tan poco tiempo, “ante la falta de recursos públicos” y para contar en corto plazo con la infraestructura que permitiera al Gobierno Federal hacerse cargo de todos los internos de su jurisdicción, fue necesario explorar esquemas mixtos de financiamiento mediante alianzas público–privadas que dieran paso al desarrollo de los nuevos Centros Penitenciarios que se requieren. Bajo este esquema mixto se definió la instalación de ocho centros para aproximadamente 20 000 internos con capacidad para 2 552 personas cada uno, incluyendo dos para mujeres. En una segunda etapa se promoverá la participación del sector privado en la prestación de servicios penitenciarios, como ya ocurre en distintas instalaciones del país.⁵

Estrategias

Como se aprecia, el crecimiento de la infraestructura penitenciaria ha ido dentro de una ascensión notable que, en la actualidad, alcanza a cubrir, en nueve instituciones de alta y media seguridad, y dos complejos penitenciarios, —que antes era el único recurso que podía ofrecer la Federación— a un total de 13 253 internos. Desde luego, la progresión futura aspira a conseguir la total solución de la problemática que provoca la sobrepoblación penitenciaria en la mayoría de las entidades federativas que se encuentra incrementada por la necesidad de establecer una política criminológica que anule los elementos principales, como son el crimen organizado, grave y evolutivo, la sobrepoblación que acentúa la impotencia de enfrentar con eficacia la solución de este tipo de criminalidad,

⁵ Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*.



Complejo Penitenciario Federal Islas Marías (Laguna del Toro).

la corrupción, la cancelación de la individualización de tratamiento y la clasificación, el trabajo encaminado técnicamente, el cuidado de la salud y el deporte, las relaciones con el exterior sanas, y la aplicación de un sistema progresivo efectivo, como lo han deseado los peritos en la materia desde hace muchos años.

El primer apartado de este subcapítulo ha cubierto, como se pudo ver, la modernización, adecuación y actualización de los Centros Penitenciarios Federales de máxima seguridad y los que se destinarán a mujeres; asimismo el Complejo de Islas Marías que está concebido con tecnología de punta para albergar en diversos estratos a internos de personalidad y temibilidad diversa. Esto cubre una etapa importante en la constitución de una infraestructura básica que cimente, en definitiva, la inmediatez de la que se partirá para la consolidación plena.

Otro apartado importante, dentro de la implantación de estrategias es el que se refiere a la “homologación de criterios”. Esto porque hasta ahora ha sido la torre de la Babel penitenciaria de México y la dispersión de criterios vertidos en leyes y acciones subjetivas y variadas, que prácticamente hacen a ratos incomprensible e incongruente a nuestro sistema nacional de ejecución penal, tanto en lo que hace a la uniformidad de normas, reglamentos, procedimientos de operación y seguridad, cuanto a la clasificación y el tratamiento.

El cuidado que se debe tener con el personal, no sólo en la selección, capacitación y profesionalización, sino también en el ofrecimiento de un proyecto de vida dentro del desarrollo y control del mismo, ha hecho crear el Servicio de Carrera Penitenciaria cuyo principal soporte se encuentra en la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP), fundada en mayo de 2009 y que se encuentra en servicio pleno.

Ahora se tendrá un personal profesionalizado que tenga la vocación y aspiraciones que todo profesional, de cualquier materia o ciencia, reclama para

actuar con entusiasmo y empeño, quizá también con la mística que muy pocas veces se ha logrado en el campo de la ejecución penal y la prisión preventiva. La homologación y servicio profesional son materia, por su trascendencia en un capítulo aparte de la presente obra.

Desde tiempo inmemorial se ha dicho que uno de los pilares sobre los que se sustenta la eficacia de la ejecución penal es el del personal. Podrá haber una buena ley como han sido por mucho tiempo, las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados a nivel nacional y las Reglas Mínimas de Tratamiento a Internos de las Naciones Unidas, que forman parte del acervo jurídico, pero si el personal que se ocupa de aplicar estos principios de legalidad, en nuestros institutos penales y preventivos, no es idóneo, bien capacitado, motivado e incentivado, la antigua readaptación y la actual reinserción social, se convierten en un mito.

De aquí la preocupación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal a efecto de alcanzar la optimización de la selección, capacitación, actualización y motivación constante a través de un organismo que facilite su educación, junto con una serie de acciones que lo mantengan motivado y entusiasmado cotidianamente. Con esto se explica que una de las acciones que con más cuidado se han desarrollado sea la de obtener un “Servicio de Carrera Penitenciaria que permitirá ofrecer al personal un proyecto de vida con oportunidades de desarrollo que favorezca su permanencia y su profesionalización”.⁶

Para lograr lo anterior, su principal creación “y soporte” es la ANAP, cuyos programas, al renovar las anteriores formas de selección capacitación de personal en sus niveles diversos, han empezado a rendir resultados y que se aspira a generalizar en las instituciones estatales. En ella se imparten cursos especialmente diseñados, tanto para el personal de seguridad y custodia como para el técnico y de administración penitenciarios. Se impartirán también los cursos para mandos directivos y de supervisión y para manejo de crisis. Además se acordó la impartición de cursos de “formación de formadores” en el Departamento de la Academia de Prisiones de Nuevo México, Estados Unidos de América, con objeto de constituir la plantilla de profesores de la ANAP y trabajar a la vez en los manuales de procedimientos que permitirán la implementación del Nuevo Modelo Penitenciario.

Cabe mencionar que “desde su integración el 11 de mayo de 2009, al primer trimestre de 2011, habían egresado de la ANAP 1 664 becarios, de los cuales 641 elementos son de seguridad penitenciaria, 567 técnicos y 456 administrativos”.⁷

El tratamiento propiamente dicho

Como se anunció en párrafos anteriores, una de las estrategias que conforman la estructura penitenciaria federal, en la actualidad, es la relativa a la innovación del tratamiento que se viene implantando desde 2008 en todos los Centros

⁶ G. García Luna, *op. cit.*

⁷ Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, SSP.

Penitenciarios Federales que ya se encuentran en función, que forma parte del Modelo Integral de Reinserción Social y comprende etapas diversas.

Esta parte del Modelo plantea acciones que se llevan a cabo a favor del interno por medio de un método objetivo con bases acordes con el derecho e información contenida en su proceso penal, que comprenden registros de comportamiento, con el fin de ubicar, individualizadamente, el nivel de protección y vigilancia que le corresponde. Lo que desemboca en una clasificación humanitaria y en el procedimiento mediante el cual se llevará a cabo la aplicación del tratamiento. El cual debe alcanzarse en un periodo no mayor de seis días —lo que antes se fijaba en un tiempo mucho mayor— gracias a la eficacia de los elementos con que cuenta el Centro Nacional de Recepción, Observación y Clasificación, semejante al que existe en países del Primer Mundo. Su creación, cabe decir, es reciente y se le considera como un verdadero adelanto.

Un lugar como éste, independiente, que sustituye a los antiguos Centros de Observación y Clasificación (COC) de cada una de las instituciones penales existentes, supera las deficiencias o carencias de personal y equipo tecnológico, la falta de homogeneidad de los sistemas informáticos, la carencia de una metodología funcional y de sistemas intercomunicados de inteligencia que generan registros incompletos, seguimiento individualizado de cada interno y ausencia de control de la población institucional de internos. De aquí que para superar todas las deficiencias anteriores que se plantean en los reclusorios y Centros Penitenciarios se utilice tecnología de punta que cree un modelo que ahora solventa las necesidades que reclama la atención y el control de personas involucradas dentro del crimen organizado, internos cuya compleja personalidad amerita recopilar un control digital de todas sus características personales.

De esta manera se obtendrá información veraz y actualizada que pueda controlarse a nivel nacional en el momento que se requiera, ya que constituye una forma de soportar grandes volúmenes de información, verificando al instante su autenticidad, desde un punto de vista criminalístico, es digno del siglo XXI. Con un control tecnológico de tales dimensiones, no sólo podrán ser monitoreados los internos en clausura porque cabrán perfectamente todos aquellos que disfruten de algún beneficio, tales como la prelibertad o algunas de las formas de la libertad anticipada y, asimismo, la asistencia a los centros educativos, al trabajo, la remisión parcial de la pena y la libertad preparatoria.

Para culminar todo este planteamiento se proyecta la aparición de una figura: “el oficial de vigilancia” cuyas funciones primordiales se encaminarán a verificar que los imputados y los sentenciados en libertad cumplan con las obligaciones que les imponga la autoridad judicial.

El programa de preliberación —una de las conquistas del derecho penitenciario mexicano— tendrá plena vigencia dentro del Nuevo Modelo Integral de Reinserción. Esto significa que se tiene plena conciencia de que aún los internos pertenecientes al crimen organizado deben pasar por una etapa que los prepare para la libertad absoluta y que no la reciban de improviso, porque la experiencia ha enseñado que de ser así con frecuencia se favorece la reincidencia, y precisamente la reforma al art. 18 constitucional, pide que se procure evitarla.

Fase importante es la denominada “reincorporación” que promueve “los valores de responsabilidad y compromiso en los beneficiarios” que incluyen, no sólo a los internos sino también a la familia. Con las técnicas aplicadas en esta fase de cognición con las cuales la reincorporación, encaminada a la reinserción definitiva, podrá alcanzar el éxito programado. Desde luego, dentro de este capítulo se encuentra incluida la colaboración de los sectores público y privado, es decir, el apoyo de toda la población para neutralizar, hasta donde sea posible, la estigmatización social que siempre se encuentra presente ya sea en forma tácita o expresa.

Dentro de todo este magno proyecto se encuentra inscrito el aprovechamiento, lo que en inglés se denomina *The Halfway House*, que son casas de paso intermedio que favorecen la transición a la comunidad después de haber pasado la persona largos periodos privada de su libertad, en este caso incluidos los que se encuentran en fase de prelibertad. Esta figura favorece, en mucho, el sentido de responsabilidad, la localización del trabajo y la reinserción al núcleo familiar; de no ser así, podría constituirse en una carga generadora de conflictos que terminan, en muchos casos, de manera trágica.

Las acciones y programas de cooperación y coordinación de los tres órdenes de gobierno constituyen otra parte importante del Modelo Integral de Reinserción. Desde el siglo XVI se establecieron en diversos países, antes lo había hecho la Iglesia, asociaciones de ayuda a los internos.⁸ Luego se crearon las instituciones pospenitenciarias. Ahora intervendrán instancias públicas y privadas especializadas en diversos temas vinculados con las necesidades de la población penitenciaria federal, tanto con asistencia durante el tratamiento interno como ya en libertad.

Dentro del programa de acciones anterior, se continuará con la asistencia de grupos artísticos, deportivos y, por supuesto, se desarrollarán concursos artísticos y literarios a escala nacional, con la participación en estos últimos rubros citados —como ha sido por medio de convenios— de instituciones como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes con responsabilidad del Instituto Nacional de Bellas Artes en eventos como el Concurso Nacional de Cuento José Revueltas, dirigido a la población penitenciaria, y el de Poesía Salvador Díaz Mirón.

Se auspiciarán y motivarán participaciones, dentro de los propios Centros Penitenciarios, de pintura, dibujo y teatro. Así, en relación con la primera materia, seguirá vigente la convocatoria para el Primer Concurso Nacional de Dibujo David Alfaro Siqueiros, y, para la segunda, el Primer Concurso Nacional de Teatro Penitenciario.

Desde luego, las mujeres no quedarán olvidadas y estará aceptada la cooperación de empresas que han colaborado desde hace tiempo en el campo femenino.

También se involucrarán las asociaciones que tienen como acción la atención a adictos: alcohólicos anónimos, neuróticos anónimos y farmacodependientes. Esto es claro: dentro de la población de delincuentes, existe un gran

⁸ Sergio García Ramírez, *Asistencia a liberados*.

número de ellos que para cometer los ilícitos se droga o alcoholiza, y deben ser tratados para cumplimentar uno de los elementos por medio de los cuales se ha de lograr la reinserción social.

Las técnicas de trato como reforzantes del tratamiento

La individualización del tratamiento exige técnicas para promover la finalidad de la pena, en este caso, especialmente la reinserción social. Antes, se especuló mucho sobre el concepto y fin de la pena (la readaptación social) diciéndose que no había servido, sin embargo, ahora para la reinserción que la sustituye, no ha perdido su carácter progresivo-técnico, que si bien no fue aprovechado por diversas carencias y circunstancias durante muchos años —marcado muy claramente por las Normas Mínimas— ahora, en virtud a que se cuidan los elementos con los cuales se puede lograr, sobre todo manteniendo dentro de los centros y complejos penitenciarios una población manejable, se demuestra que lo que marca la Constitución es viable en la realidad.

Finalidades

- Proveer al interno de herramientas que faciliten la adaptación, el desarrollo personal y la generación de condiciones para la reinserción.
- Optimizar el recurso humano, al enfocar su actuar profesional de forma sistemática de acuerdo con el nivel de intervención de tratamiento y custodia del interno.
- Controlar las metas alcanzadas con las cuales se constata su avance en el proceso de la reinserción social.
- Inducir a retomar la responsabilidad de sus actos y consecuencias de la ejecución de los mismos.

Acciones de implementación

- Creación del Manual de Operatividad de los programas de reinserción, con el cual se fundamenta el Procedimiento Sistematizado de Operación (PSO), tanto de forma integral como por el eje de reinserción social.
- Diseño y elaboración de programas por cada eje de reinserción social que establecen el nivel de custodia e intervención del interno, a fin de brindar tratamiento individualizado de carácter progresivo-técnico.
- Elaboración de un “Catálogo de Programas de reinserción social disponibles para los Centros y Complejos Penitenciarios”.
- Difusión de programas de reinserción social en el Centro Penitenciario Federal núm. 8 (Norponiente).
- Difusión y capacitación al personal técnico del Centro Penitenciario Federal núm. 7 (Nornoroeste), para la implementación de los programas de reinserción.
- Elaboración del diagnóstico situacional de la población penitenciaria instalada en el Centro Penitenciario Federal núm. 7 (Nornoroeste).
- Censo de las capacidades físicas de la población penitenciaria albergada en el Centro Penitenciario Federal núm. 7, para efectuar el diagnóstico situacional.

- Elaboración del proyecto de trabajo para la implementación de los programas del Centro Penitenciario Federal núm. 6 (Sureste).
- Difusión del programa de industria penitenciaria en el “Encuentro Latinoamericano de empresas socialmente responsables”.

Atención preliberacional

La preliberación, figura marcada en forma importante, como se dijo con antelación, dentro del sistema progresivo-técnico para alcanzar la reinserción social en el interior del propio sistema —y que es propiamente la última fase del mismo— adentro de las innovaciones de las reformas actuales tiene como fin fomentar la responsabilidad del interno para que se obtenga una eficaz reinserción social en la cual la sociedad reciba a un ser humano productivo que cumpla los lineamientos del desarrollo a que nuestro pacto social aspira, dentro de un régimen de estricto derecho.

No está por demás recalcar que de esta forma se pretende abolir la reincidencia delincencial. De esta suerte, el liberado será autosuficiente, por lo cual podrá ser fácilmente absorbido por su núcleo social al que pertenece o el que lo reciba sin estigmatizarlo, trabajará sanamente, ayudará a su familia y contribuirá a la paz y seguridad sociales a las que anteriormente atacaba y destruía. Es, en síntesis, un plan que apoya la transición entre la prisión y la libertad.

La propia institución facilitará la documentación personal con la cual se le facilite el empleo, el retorno a la libertad dentro del seno social, abriéndole el camino para una vida en la que obtenga los recursos necesarios para su subsistencia y la de su familia.

Por otra parte, se les presentarán a los liberados las opciones de vivienda o alojamiento con las cuales podrán fijar un domicilio decoroso que los ayude a transitar dentro de la libertad en los primeros días de su liberación.

Previamente, pero también dentro de la etapa de la prelibertad, se le instruirá sobre la forma de poder transportarse a los lugares a que tiene que concurrir, ya que las estancias en la prisión, cortas o prolongadas, hacen perder la memoria de los traslados que se hacían antes de la detención, sobre todo encontrándose los Centros Penitenciarios Federales en lugares de acceso difícil.

Se sabe que uno de los rubros a cubrirse para evitar la reincidencia es el trabajo que, con posterioridad, se transformará en el empleo que salve al interno de la reincidencia y le sirva de herramienta para su ulterior proyecto de vida. Por estas razones, desde el estudio realizado en el ingreso en el Centro Nacional de Recepción, Observación y Clasificación se detectará su grado de educación, capacitación y habilidades con las que cuenta en el ámbito laboral. De esta manera se le podrán otorgar los elementos necesarios para la integración de un *curriculum vitae* que coadyuve a facilitar su desempeño en el seno social cuando se vea obligado a llenar una solicitud de empleo. También se le instruirá sobre las técnicas y estrategias que pueda utilizar dentro de una entrevista de trabajo.

Algo que hasta la fecha no se había implementado dentro de la formación que necesita el interno es la forma de manejar su dinero para que sepa adminis-

trarlo adecuadamente, a efecto de que genere una cultura del ahorro que evite el dispendio que conduce al endeudamiento. De igual forma se ha creado un módulo para instruir al interno sobre las opciones educativas y de capacitación para el trabajo a las que puede recurrir al momento de recuperar la libertad para tener el criterio suficiente para elegir el empleo que mejor se adapte a sus aptitudes a fin de abrirse oportunidades para aspirar a otro empleo mejor remunerado.

Se dará énfasis también en conceptos que ayuden a mantener el equilibrio emocional, tanto físico como mental, ya que como se ha dicho: “más difícil que perder la libertad es recuperarla”. Al alcanzar ésta puede ser que tense al interno y que lo haga reaccionar negativamente, lo que puede traducirse en reincidencia. Por esta causa se le hará notar la diferencia que existe entre diferentes modos que existen para vivir la vida en forma saludable y de esta manera, disfrutar de sus beneficios.

El adagio socrático de “conócete a ti mismo” es otra herramienta que se le otorgará para su autorreconocimiento y modificación de conductas inadecuadas. También se le orientará para la toma de decisiones, la solución de problemas. Se espera que al concluir estos módulos el interno obtenga los elementos necesarios para iniciar un proyecto de vida.

Con todas las aristas que forman un haz de luz para la restructuración de la personalidad del delincuente y confluyen en un caudal de aprendizaje que entronizará la nueva conciencia del interno, éste se encontrará apto no sólo para la reinserción social, sino, de igual forma le será fácil entender la supervisión que, sobre su persona, se llevará a cabo durante el lapso que dure su libertad anticipada, a fin de que no se le revoque el beneficio. Además, contará con un abogado que le aclarará sus dudas y le resolverá las preguntas que él plantee.

Como se ha manifestado en el presente capítulo, el Gobierno Federal ha buscado no sólo realizar los trazos estructurales para crear un Sistema Penitenciario Mexicano eficiente y eficaz que verdaderamente permita la reinserción de los internos procurando que no reincidan, sino que además ha construido los cimientos y bases para su operación. Para ello, como se ha mostrado, cuenta con la legislación necesaria, las instalaciones adecuadas, el personal capacitado y el presupuesto requerido.

Debido a que la materia penitenciaria en México es concurrente entre la Federación y las entidades federativas, es deseable que los avances que ha obtenido el Gobierno Federal sean replicados a escala local. La experiencia adquirida puede y debe compartirse a través de los mecanismos existentes, como la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. El que haya criterios uniformes y homologados en todos los Centros Penitenciarios del país permitirá cumplir con la obligación constitucional y el deber social de la reinserción.

CAPÍTULO 3

SOORTE TECNOLÓGICO DEL
SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL

JOSÉ ALBERTO INCERA DIÉGUEZ

Las organizaciones contemporáneas se apoyan fuertemente en las Tecnologías de la Información y de Comunicaciones (TIC) para asegurar su operación eficaz y eficiente.¹ Así lo entiende la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) al señalar que en el Nuevo Modelo de Seguridad, las TIC son esenciales en los procesos de recopilación, homologación, acceso y análisis de información, para que ésta sea confiable, veraz y oportuna, con lo cual se conseguirá la transición de una policía reactiva a una basada en la generación de inteligencia para prevención y combate del delito.²

Los capítulos anteriores han permitido mostrar que el Nuevo Modelo del Sistema Penitenciario Federal está soportado en procesos operativos claros y precisos. Para garantizar su cumplimiento, transparencia, eficiencia y eficacia, éstos deben apoyarse en las TIC. Al mismo tiempo, se busca que los Centros Penitenciarios Federales cuenten con sistemas modernos de equipamiento y apoyo tecnológico.³

El presente capítulo ofrece una panorámica de las tecnologías que se han identificado para sustentar al Sistema Penitenciario Federal. Algunas de éstas ya están en operación, mientras que otras se encuentran en fases de desarrollo.

El punto de partida, y el sistema en el que mayores avances se han tenido, es el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP). Dicho registro busca integrar y homologar los registros de todos los internos reclusos en los tres órdenes de gobierno.⁴

La operación integral de un sistema penitenciario requiere un conjunto de aplicaciones informáticas adicionales, que conforman lo que internacionalmente se conoce como “sistema de gestión penitenciaria” (*Jail Management System*, JMS). Ésa es la función del Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP).

Los Centros Penitenciarios también requieren de tecnologías informáticas⁵ sofisticadas para la detección, monitoreo, vigilancia y supervisión de acciones

¹ Cf. Kenneth C. Laudon y Jane P. Laudon, *Sistema de información general: administración de la empresa digital*.

² Cf. Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*.

³ “Iniciativa de la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de la Ejecución de Sanciones”, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3242-IX, 14 de abril, 2011.

⁴ Véase G. García Luna, *op. cit.*

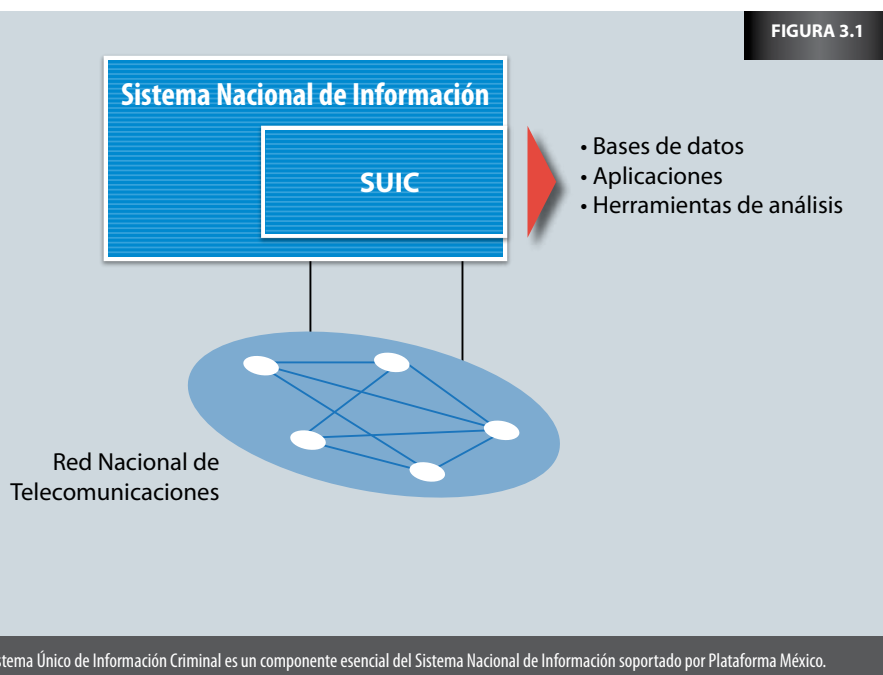
⁵ A lo largo de este capítulo, el término TIC se utiliza frecuentemente en sentido amplio englobando los sistemas de información, aplicaciones computacionales, equipo de cómputo y de telecomunicaciones, así como las tecnologías orientadas a la seguridad física (equipos de video vigilancia, controles electrónicos, sistemas de monitoreo remoto, entre otros) ya que estos sistemas generan información que es procesada y transmitida por medios electrónicos que apoyan la estrategia de seguridad de la SSP.

e incidentes, que permitan una operación eficiente, preventiva y que garantice su seguridad.

Por último se encuentran algunas reflexiones y comentarios sobre la estrategia y despliegue de infraestructura tecnológica en el Nuevo Modelo del Sistema Penitenciario Federal.

Registro Nacional de Información Penitenciaria

La infraestructura tecnológica que da soporte a las labores de inteligencia policial en el Nuevo Modelo de Seguridad es un sistema conocido como Plataforma México.⁶ A grandes rasgos, se compone de una sofisticada red de comunicaciones (Red Nacional de Telecomunicaciones), que interconecta, entre otras, a las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia del país, facilitando el intercambio de información en tiempo real. Plataforma México da acceso a los componentes que integran el Sistema Nacional de Información, entre los que sobresale el Sistema Único de Información Criminal (SUIC), como se muestra en la figura 3.1. El SUIC contiene bases de datos, aplicaciones y herramientas para la consulta, análisis y cruce de información, lo que permite generar inteligencia para combatir con mayor eficacia al crimen.⁷



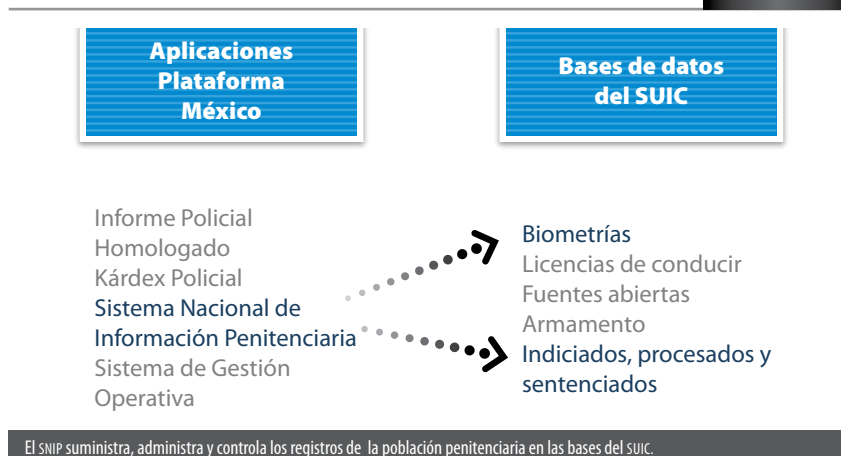
⁶ Otro libro de esta serie describe con amplitud Plataforma México.

⁷ G. García Luna, *op. cit.*

Entre las aplicaciones de Plataforma México destaca el Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP). Dentro del SUIC, el SNIP “contiene, administra y controla los registros de la población penitenciaria de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia”.⁸

Como se muestra en la figura 3.2, el SNIP suministra información a diversas bases de datos del SUIC, tales como la de biometrías y la de indiciados, procesados y sentenciados.

FIGURA 3.2



El primer paso para la conformación del SNIP, es contar con un censo veraz y confiable de la población penitenciaria del país. Los datos recopilados en este censo conforman el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP), el cual tiene los siguientes objetivos:

1. Realizar el censo de la población penitenciaria del país a partir del expediente de cada interno, el cual será enriquecido con los registros biométricos de voz, huellas dactilares, fotografías descriptivas de tatuajes, malformaciones o cicatrices, que faciliten una identificación rápida y veraz.
2. Homologar los sistemas, procedimientos y criterios de registro e información de internos sentenciados y procesados de todos los Centros Penitenciarios del país.
3. Promover la sistematización en el registro, consulta e intercambio de la información de la población penitenciaria nacional, mediante el Sistema Nacional de Información Penitenciaria.⁹

La implementación del RNIP está contemplada en tres etapas. En la primera, se captura la información referente a la ficha de identificación personal de

⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre, 2009.

⁹ *Lineamientos para la captura de datos en el Registro Nacional de Información Penitenciaria*. Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, abril, 2011.

la población penitenciaria, incluyendo la referencia biométrica. En la segunda etapa, se hace el acopio de datos relacionados con los estudios técnicos interdisciplinarios, de los procesos penales, información jurídica y técnica. Finalmente, todos los campos del RNIP deberán integrarse en el SNIP.

Si bien todos los datos capturados por el RNIP son almacenados y custodiados en las bases de datos de Plataforma México, es responsabilidad de las autoridades penitenciarias, garantizar que la información reportada sea veraz y esté actualizada.

El RNIP está conformado por tres módulos:

1. Identificación. Contiene los datos de clasificación del expediente de la persona, como son: datos generales, fotografías, biométricos, media filiación y señas particulares.
2. Consultas especializadas. Permite realizar búsquedas de registros con base en distintos criterios, como el *Modus Operandi*, señas particulares y filiación de la persona.
3. Herramientas. Registro de dispositivos externos para la captura o consulta de imágenes, voz y video.

Para el primer trimestre de 2011, el RNIP se había instalado en 34 de los 429 Centros Penitenciarios del país,¹⁰ logrando capturar la totalidad de los registros correspondientes a la población de los Centros Penitenciarios Federales. La carga de registros a nivel estatal y municipal resulta más compleja, pues aún está en proceso la homologación de los catálogos de información penitenciaria en los distintos órdenes de gobierno.

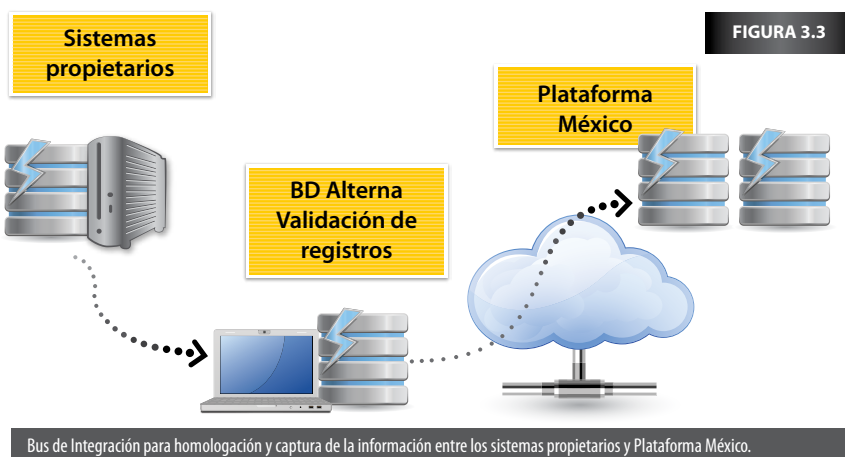
Algunas entidades y Centros Penitenciarios que ya contaban con sus propios sistemas de información, desean mantenerlos. Para este fin, y para garantizar la estandarización y homologación de la información, el personal de Plataforma México es responsable de verificar la compatibilidad tecnológica de los sistemas, así como de validar que se cuente con mecanismos apropiados de control de acceso, con el fin de proteger la información resguardada en ellos.

La figura 3.3 muestra un diagrama simplificado de la arquitectura utilizada con mayor frecuencia para integrar los datos almacenados en los sistemas *propietarios* (es decir, aquellos administrados por las propias entidades), con los registros del RNIP.

Los datos generados por el sistema propietario, y almacenados en la base de datos de producción,¹¹ son transformados a la normativa dictada por Plataforma México y almacenados en una base de datos alterna. De esta base, y dependiendo de las características de conectividad de la entidad, los datos son enviados directamente al RNIP cuando se han hecho modificaciones (*push*), o desde Plataforma México se consulta la base de datos alterna periódicamente y los datos son extraídos de ahí (*pull*).

¹⁰ G. García Luna, *op. cit.*

¹¹ Los sistemas y bases de datos llamados de producción, son los que atienden las operaciones cotidianas de las organizaciones. Se les llama así para distinguirlos de otros sistemas, como los de respaldo y los de desarrollo.



Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP)

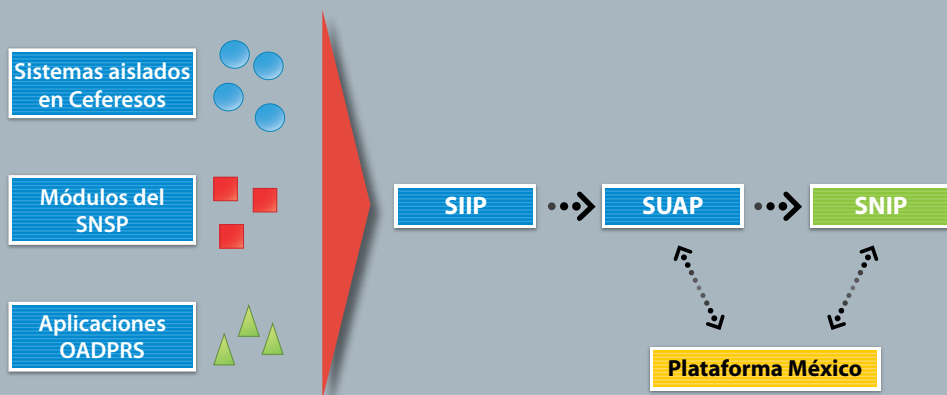
El SNIP juega un papel muy importante en la transformación del Sistema Penitenciario Federal, al homologar la administración de los Centros Penitenciarios ubicados en el país. A través del SNIP se unifican las normas, reglamentos y procedimientos de seguridad y operación de los centros.¹² Asimismo, ayuda a transparentar la adopción y operación de un sistema objetivo de diagnóstico y clasificación de los internos. Como se ha mencionado en los capítulos precedentes, este sistema resulta esencial para la transformación del Sistema Penitenciario.

La figura 3.4 muestra los principales hitos en el desarrollo de sistemas de información para dar soporte al Sistema Penitenciario a escala federal. Los primeros pasos documentados para instrumentar un sistema de gestión penitenciaria en el país se dieron con la creación del Centro Penitenciario de Alta Seguridad en Almoloya de Juárez en 1992. Este sistema llegó a tener hasta diecisiete módulos relacionados con las operaciones cotidianas al interior del penal. A lo largo de los años, distintas versiones del sistema se introdujeron en otros Centros Penitenciarios Federales.

A finales de los años noventas, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública Federal desarrollaban las primeras aplicaciones que buscaban concentrar la información del Sistema Penitenciario en el ámbito nacional. A este sistema se le llamó Sistema Nacional de Seguridad Penitenciaria (SNSP) y de él surgen las versiones que antecedieron al Registro Nacional de Información Penitenciaria. Por su parte, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) desarrollaba aplicaciones informáticas orientadas a simplificar su propia operación. Un ejemplo de estas aplicaciones, es una primera implementación del Archivo Nacional de Sentenciados.

A inicios del presente milenio, el OADPRS lanzó una iniciativa para estandarizar y armonizar todas estas aplicaciones, y englobarlas en un Sistema In-

¹² G. García Luna, *op. cit.*



Evolución de sistemas de gestión para el Sistema Penitenciario Federal.

tegral de Información Penitenciaria (SIIP). Con la introducción del Nuevo Modelo de Seguridad y, en particular, para adecuarse a los lineamientos de Plataforma México, surge la necesidad de realizar una migración del SIIP hacia un nuevo sistema, el Sistema Único de Administración Penitenciaria (SUAP). Esto representó una oportunidad para implementar mejoras sustanciales y rediseñarlo con base en una arquitectura moderna, flexible y escalable. Al mismo tiempo, se ofrece una interfaz de usuario más amigable e intuitiva, con el fin de simplificar la interacción con el sistema. Por último, en la Iniciativa de Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones del presente año,¹³ se definen los módulos que integran el Sistema Nacional de Información Penitenciaria, los cuales se muestran en la figura 3.5.

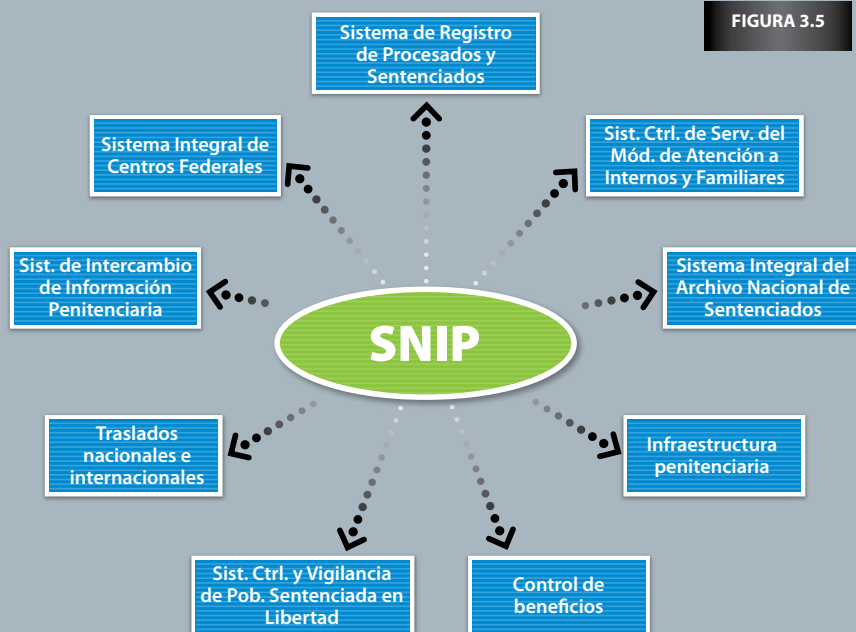
El desarrollo de sistemas de información que den soporte eficaz a las organizaciones debe iniciar por documentar con precisión sus tareas sustanciales.¹⁴ En este sentido, la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha realizado un trabajo notable en el análisis y documentación detallada de los procesos operativos de los Centros Penitenciarios Federales (antes Ceferesos). Con esta labor se obtienen tres grandes beneficios. Primero, permite detectar posibles ineficiencias en las tareas operativas y realizar una reingeniería de procesos para mejorar su desempeño. En segundo lugar, simplifica la especificación y facilita el desarrollo de los sistemas de información. Finalmente, pero de especial relevancia para la nueva estrategia penitenciaria, ayuda a homologar los procesos operativos de los Centros Penitenciarios.

Los módulos del SNIP permiten dar un seguimiento al proceso completo de los internos, desde su registro, evolución y desempeño. Además, contribuyen

¹³ “Iniciativa de Ley Federal de Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones” en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3242-IX

¹⁴ Cf. K. C. Laudon y J. P. Laudon, *op. cit.*

FIGURA 3.5



Módulos que conforman el Sistema Nacional de Información Penitenciaria.

a institucionalizar la gestión y evaluar el estado funcional y operativo de las instalaciones penales. A continuación se describen brevemente estos módulos.

- Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados. Permite llevar el control de la información de los internos en cada uno de los complejos, centros e instalaciones penitenciarias federales. Se trata del módulo central del sistema y el que mayor relación tiene con los registros albergados en Plataforma México.

Las principales funciones de este sistema son la captura, consulta y actualización de información relativa al interno (datos personales, antropométricos, referencias, estudios y aspectos clínicos, procesos penales, entre otros) así como la emisión de reportes y estadísticas para el OADPRS.

- Sistema de Control de Servicios de Atención a Internos y Familiares. Registra las solicitudes de los internos para recibir un beneficio de libertad anticipada, así como de otros trámites realizados ante el OADPRS. Pone a disposición de los internos y de sus familiares el estado de dichos trámites, así como información veraz sobre la situación jurídica de los beneficios del interno. También permite registrar y dar seguimiento de los apoyos brindados a los internos que recibieron un beneficio de libertad anticipada.
- Sistema Integral del Archivo Nacional de Sentenciados. Permite gestionar las tareas relacionadas con el resguardo del acervo documental generado durante los procesos penales y de ejecución de sanciones de los mismos. Registra y controla las acciones derivadas de los procesos operativos del archivo, como son la atención a solicitudes de préstamo de expediente, acuses de recibo o generación de fichas catalográficas. Este sistema también atiende las solicitudes de antecedentes penales de la población.
- Infraestructura Penitenciaria. Lleva el control y seguimiento de las instalaciones, bienes y servicios proporcionados a la población penitenciaria buscando garanti-

zar la óptima operación de las instalaciones. Registra la información referente a las características físicas, arquitectónicas, legales, equipamiento, vigencia, historial, plan de mantenimiento, remodelación y control de adquisiciones. Recibe, registra y apoya en la supervisión de proyectos de construcción, ampliación o remodelación de Centros Penitenciarios.

- Control de beneficios. Registra la información referente a los beneficios de libertad anticipada, modificación de pena, sustitutivo penal o condena condicional otorgados por el OADPRS a los internos que cumplan con los requisitos legales correspondientes.

Este sistema lleva el control total del proceso, desde la emisión de listados de los internos que son candidatos a recibir un beneficio, hasta la integración del expediente, el envío de la propuesta a la Comisión Dictaminadora y a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, y la eventual entrega del certificado de libertad.

- Sistema de Control y Vigilancia de Población Sentenciada en Libertad. Supervisa, controla y vigila el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los sentenciados, preliberados y procesados en libertad por la concesión de una medida cautelar personal. Emite y registra el señalamiento de obligaciones (es decir, los términos y condiciones del beneficio), procesa las altas y bajas de la población sentenciada en libertad, automatiza el proceso de control de presentaciones en las entidades correspondientes y emite reportes sobre la oportuna presentación, o notificación de alertas en caso de ausencia, dando seguimiento al incumplimiento de obligaciones.

También se encarga de realizar el monitoreo remoto de la población sentenciada en libertad bajo supervisión de medios electrónicos como brazaletes, control y reconocimiento de voz y otros biométricos. Permite reportar en tiempo real, la ubicación física de los individuos.

Este módulo juega un papel trascendente en el Nuevo Modelo del Sistema Penitenciario Federal, orientado a la reinserción social. Sin él, resulta imposible dar seguimiento y vigilancia a esta población, lo que provoca el fracaso de los sustitutivos penales y de beneficio de libertad anticipada.

- Traslados nacionales e internacionales. El traslado de internos es una operación de riesgo que requiere de una planeación logística sofisticada. Este módulo proporciona a las áreas responsables la información necesaria y de referencia de los internos trasladados, permitiendo así, agilizar el proceso y minimizar los errores derivados de la captura y duplicación de información.

El sistema registra las autorizaciones de traslado otorgadas por el OADPRS y lleva su control y seguimiento desde que se realiza la propuesta de traslado, hasta que se entrega el oficio de permiso de traslado.

- Sistema de Intercambio de Información Penitenciaria. En este módulo se concentran las herramientas que permiten recuperar, procesar, analizar e intercambiar información penitenciaria. La importancia de este módulo radica, entre otras, en la facultad que se otorga a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario de promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información penitenciaria que facilite las labores de inteligencia y prevención del delito, como lo señalan los arts. 109 y 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- Sistema Integral de Centros Federales. Una vez estandarizados los criterios normativos y operativos de los Centros Penitenciarios Federales, este sistema permite el registro, consulta y actualización de la información relativa a la operación cotidiana del Centro Penitenciario, como pueden ser actividades en garitas, tiendas, biblioteca, control de almacén e inventarios, suministros médicos, control de llamadas y de correspondencia, entre otros.

El sistema también proporciona los reportes que requiera el OADPRS para el monitoreo de actividades y la toma de decisiones.

En la LFSP se contempla también el módulo de Recepción, Observación, Clasificación y Reclasificación, encargado de registrar la información para retroalimentar a todas las etapas del proceso, y emite los informes necesarios para determinar objetivamente el nivel de seguridad, custodia e intervención de los internos. Este módulo es de gran trascendencia dada la importancia que tienen los procesos de clasificación en el Modelo Integral de Reinserción Social (MIRS).¹⁵

Situación actual

La estructura del Sistema Nacional de Información Penitenciaria permite homologar los procesos operativos de los Centros Penitenciarios. Los módulos definidos, su integración con Plataforma México y los reportes que de ellos pueden extraerse, ciertamente contribuirán a contar con información homogénea, veraz y oportuna que ayude a alcanzar los objetivos planteados dentro del Nuevo Modelo de Seguridad Policial.

Sin embargo, una transformación tan profunda como la que está llevando a cabo la Secretaría de Seguridad Pública Federal, no puede realizarse de la noche a la mañana, y es natural que surjan retrasos durante la transición.

Es el caso del SNIP, pues a pesar de contar con procesos bien definidos y documentados, únicamente se han liberado algunos de sus módulos: el Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados, el de Control de Servicios de Atención a Internos y Familiares y, parcialmente, el de Control y Vigilancia de Población Sentenciada en Libertad.

Los procesos relacionados con los otros módulos se documentan manualmente, o, de existir la aplicación, siguen operando con los sistemas anteriores desarrollados por el OADPRS (véase figura 3.4).

El desarrollo y aprovisionamiento de sistemas informáticos vinculados con el sistema Plataforma México está bajo la responsabilidad de la Coordinación General de la misma. De acuerdo con los lineamientos del Gobierno Federal,¹⁶ las solicitudes para nuevos desarrollos son evaluadas por un Comité, quien valora su relevancia y, de ser aceptadas, determina su prioridad y la incorpora a un portafolio de proyectos. De esta forma, los módulos del SNIP

¹⁵ “Iniciativa de Ley Federal de Sistema Penitenciario...”, en *op. cit.*

¹⁶ La Secretaría de la Función Pública emite una serie de disposiciones administrativas para guiar las tareas comunes de la Administración Pública Federal. Para las TIC, estas disposiciones se presentan en el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC (MAAGTIC).

“compiten” con muchas otras solicitudes que pueden resultar más apremiantes para el Comité.

Como ya se ha mencionado, se tiene capturada la totalidad de los registros correspondientes de los internos de los Centros Penitenciarios Federales.

Por otra parte, aunque la interfaz de usuario para captura de registros es bastante amigable, existe cierto escepticismo por algunos usuarios del sistema con relación a su usabilidad, pues la consideran algo rígida y restrictiva: para tener un registro completo se deben llenar por lo menos 21 campos (anexo 1), que pasan, además, por diversos criterios de validación. Es probable que el usuario no disponga de toda esa información en ese momento, por lo que el registro no puede ser completado.

Herramientas tecnológicas para el fortalecimiento del Sistema Penitenciario

El Programa Sectorial de Seguridad Pública identifica la necesidad de reforzar la seguridad interna y perimetral de las instalaciones penitenciarias. En esta sección se presentan algunas de las tecnologías utilizadas para este fin, junto con aquellas destinadas al monitoreo remoto de personas sentenciadas en libertad.

Las tecnologías de seguridad física facilitan el monitoreo y supervisión de los Centros Penitenciarios. Su función es contribuir a asegurar que la población penitenciaria se mantenga confinada dentro de sus linderos, alertando al personal de seguridad sobre posibles intentos de violación del perímetro asegurado. Al mismo tiempo, estas tecnologías permiten evitar disturbios, motines y a desestimar la comisión de delitos al interior del penal. Finalmente, ayudan a impedir el ingreso de personas, sustancias u objetos indebidos dentro del Centro Penitenciario.

Las tecnologías destinadas al monitoreo de sujetos con beneficio preliberacional, llamadas de supervisión exterior, dan confianza y credibilidad a este sistema que busca facilitar la reinserción social de los delincuentes, contribuyendo, al mismo tiempo, a reducir el hacinamiento de la población, así como sus costos de operación de los penales.

Seguridad física para el fortalecimiento de los Centros Penitenciarios Federales

Para la supervisión interior de los complejos y Centros Penitenciarios, se contempla el uso de dispositivos tales como circuitos cerrados de video vigilancia, sensores de movimiento y arcos detectores colocados en puntos estratégicos de las instalaciones. Por supuesto, las especificaciones deben garantizar su confiabilidad y seguridad para impedir cualquier tipo de sabotaje.

Estas tecnologías permiten una supervisión eficaz, al reducir errores humanos y evitar actos de coerción o de corrupción. También ayudan a reducir la cantidad personal dedicado a la supervisión de seguridad, lo que incide en una disminución de los costos de operación de Centro.

Corresponde al OADPRS evaluar y elegir las tecnologías de apoyo a la seguridad física, aunque la supervisión del Centro recae en la Policía Federal, por lo que ésta es quien decide dónde y cómo desplegar estas tecnologías, y se encarga de su operación. En atención a la estrategia nacional penitenciaria, las decisiones deben estar basadas en un Protocolo de Seguridad Penitenciaria Homologado.¹⁷

Algunos dispositivos son los siguientes:

Videovigilancia. En su versión más simple, se trata de un circuito cerrado de televisión formado por una red de cámaras de video y monitores para supervisar zonas determinadas. Los sistemas modernos ofrecen servicios de visión nocturna, activación automática por detección de movimiento, reconocimiento de patrones de movimiento irregular, entre otros.

Esclusas y cerraduras. La iniciativa de LFSP (2011) establece el uso de sistemas electrónicos sofisticados para controlar la movilidad de los internos para los niveles de seguridad V (máxima) y VI (súper máxima). Se establece como mínimo las siguientes características:

- Puertas y celdas con sistema electrónico operado a través de un centro de control.
- Módulos y estancias unitarias con puertas dobles que se abren una a la vez a control remoto.
- Esclusas controladas a control remoto, dispositivos con sensores y detectores de objetos (véase más adelante)

Asimismo, no se permite ningún tipo de contacto físico con internos con niveles de seguridad V y VI, por lo que la atención técnica interdisciplinaria y la atención a visitas deben hacerse mediante herramientas tecnológicas. La interacción con su abogado será a través de teleconferencia. Además, se podrán imponer sistemas de vigilancia especial, como videocámaras de vigilancia en dormitorios, locutorios, módulos, niveles, secciones y estancias.¹⁸

Centro de control. En los centros y complejos penitenciarios, el Centro de Control es el núcleo de la supervisión física desde el cual se monitorean las cámaras de seguridad y donde se tiene el mando de todas las puertas exteriores del perímetro de seguridad y de los demás sistemas electrónicos del complejo (MIRS). Desde ahí se realiza también la configuración, análisis, registro y almacenamiento de información de todos los dispositivos electrónicos relacionados con la seguridad física.

Seguridad perimetral. Además de los mecanismos comunes de control de acceso perimetral como mallas ceras y pilotes de concreto, para los centros de alta seguridad

¹⁷ Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, *Programa Nacional Penitenciario 2009–2012*, agosto, 2008.

¹⁸ “Iniciativa de Ley Federal del Sistema Penitenciario...”, en *op. cit.*



Centro de Control.

se considera el uso de tecnologías sofisticadas para detectar la intrusión o intentos de fuga en las zonas de “hombre muerto”, perímetros interno y externo del complejo que se instalan en ductos, murallas y accesos a las azoteas.

Un ejemplo son las barreras de rayos infrarrojos. Se trata de una cerca invisible que rodea el perímetro del complejo penitenciario. Al traspasar la barrera, la transmisión del rayo se interrumpe y se activa una alarma. De manera similar, pueden configurarse sistemas basados en microondas, y sensores de movimiento enterrados en el subsuelo.

Detectores de objetos y sustancias. Son dispositivos que permiten detectar rastros de sustancias prohibidas (por ejemplo, drogas y explosivos), así como metales u objetos ocultos adheridos al cuerpo o dentro de bolsas, maletas y hasta en el interior de cavidades humanas.

Inhibidor de radiocomunicaciones. Tras reconocer que desde el interior de los Centros Penitenciarios se dirigen numerosas acciones delictivas con ayuda de teléfonos celulares, el Programa Nacional Penitenciario 2009–2012¹⁹ establece, como parte de sus estrategias, el despliegue de inhibidores de señal (también conocidos como bloqueadores, anuladores o *jammers*) para impedir el funcionamiento de sistemas de radiocomunicación no autorizados (teléfonos celulares, *radio-trunking*, entre otros) dentro y en el perímetro del Centro.

Estos dispositivos utilizan técnicas de procesamiento de señales para bloquear la comunicación entre el teléfono móvil y la radio base de la red de comunicaciones (torre de sistema celular, o de *radio-trunking*).

Supervisión exterior

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007–2012 recomienda el análisis de factibilidad de medidas alternativas de control, como la vigilancia electró-

¹⁹ OADPRS, *op. cit.*

nica, con el fin de crear condiciones propicias para garantizar la reinserción social de los reclusos. En este contexto se han instrumentado tecnologías de apoyo a la supervisión exterior.

La supervisión exterior “comprende los dispositivos de supervisión, control y seguimiento de procesados que han recibido una medida cautelar personal, a quienes se les impuso el uso de esta tecnología, o a sentenciados que obtuvieron un beneficio preliberación”.²⁰

Estas tecnologías, dirigidas a procesados o sentenciados de bajo riesgo que han infringido la ley por primera vez, presentan muchas ventajas para el Sistema Penitenciario, entre las que destacan:

- Disminuir las presiones de sobrepoblación en los Centros Penitenciarios, la cual había alcanzado 21.7 % en enero de 2011.²¹ Además, se reducen los costos de operación del sistema asociados al mantenimiento de los internos (alimentación, vestimenta, insumos en general).
- Mejorar la calidad de vida del individuo e incrementar las oportunidades de reinserción social.

Actualmente se contempla el uso de tres tipos de tecnología: contacto programado, de radiofrecuencia, y supervisión a través del sistema de posicionamiento global (GPS). Los preliberados que reciban algún equipo tecnológico, deben pagar una fianza y mantener el equipo en óptimas condiciones de operación.²²

El sistema de contacto programado, utilizado principalmente para controlar individuos bajo arresto domiciliario, consisten en realizar llamadas telefónicas aleatorias al lugar específico y dentro de un horario determinado en el que el individuo deba encontrarse, de acuerdo con las obligaciones impuestas al recibir la autorización de preliberación, proceso o sentencia en libertad. Esto puede complementarse con equipos sofisticados de identificación y reconocimiento de voz y sistemas de videoconferencia para validar la identidad de la persona.

Los sistemas de supervisión por radiofrecuencia están formados por un brazalete electrónico que se coloca en la muñeca o en el tobillo del individuo. Un transmisor en el brazalete envía continuamente señales de radio, que pueden ser captadas por un receptor, cuando el individuo está suficientemente cerca de él (típicamente, algunas decenas de metros). El receptor se encuentra en un lugar fijo (por ejemplo, el domicilio de la persona bajo supervisión), y se comunica con una central de monitoreo por algún canal convencional de comunicación (por ejemplo, un módem telefónico o mensajes SMS), lo que permite detectar en tiempo real cuando la persona llega o se retira del lugar donde se encuentra el receptor.

Si se detecta algún daño físico al brazalete (golpe, intento de cortarlo), al receptor, o si se interrumpe la comunicación con la central de monitoreo, se genera de inmediato una alerta para contactar al individuo y/o se activan los procedimientos necesarios para proceder a su aprehensión.

²⁰ “Iniciativa de Ley Federal del Sistema Penitenciario...”, en *op. cit.*

²¹ G. García Luna, *op. cit.*

²² “Iniciativa de Ley Federal del Sistema Penitenciario...”, en *op.cit.*

Los sistemas de supervisión a través de GPS²³ más comunes, tienen básicamente los mismos componentes: un brazalete electrónico que envía señales a un receptor y que se comunica a la vez con la central de monitoreo. La principal diferencia radica en que el brazalete calcula permanentemente sus coordenadas geográficas (longitud, latitud y altitud), y es esta información la que envía al receptor, preferentemente a través de un sistema de comunicación celular, como GSM o GPRS.

Algunas formas en las que se puede configurar la operación de estos sistemas son las siguientes:

- Arresto domiciliario. El receptor inteligente está configurado con las restricciones impuestas al individuo: horarios en los que debe permanecer en su hogar, trabajo o institución académica. Si el individuo se aleja del área de confinamiento, se activa una alarma sonora en el brazalete y se envía un mensaje de alerta a la central de monitoreo.
- Desplazamiento restringido. Se definen barreras geográficas (o geocercas) que delimitan las rutas o zonas por las que el individuo puede desplazarse (o bien, las zonas que le son restringidas). Si el individuo viola la barrera geográfica²⁴ se activa la alarma sonora y se envía la alerta a la central de monitoreo.
- Seguimiento personalizado de internos. Los brazaletes electrónicos también se pueden utilizar dentro de los Centros Penitenciarios para rastrear y localizar a individuos específicos, o bien, para el análisis de patrones de desplazamiento de los internos. Un plan piloto de este tipo se efectuó en el Complejo Penitenciario Federal Islas Marías en mayo de 2011.

Comentarios finales

La Secretaría de Seguridad Pública Federal ha planteado un mapa de ruta adecuado para apuntalar tecnológicamente el Nuevo Modelo de Sistema Penitenciario Federal. Es de admirar el gran avance que se ha tenido en su instrumentación durante los últimos años.

En relación con el desarrollo y despliegue del Sistema Nacional de Información Penitenciaria, el trabajo realizado ha sido particularmente notable, considerando los retos que han debido sortearse, entre los que cabe resaltar:

- La identificación, o en su caso, definición y diagramado de los distintos procesos operativos relacionados con el Sistema Penitenciario, con el fin de buscar la homologación de la información generada por ellos.

²³ GPS (*Global Positioning System*) es un sistema conformado por una constelación de 24 satélites en órbita permanente alrededor de la Tierra. Los receptores GPS captan las señales de al menos tres de estos satélites para establecer su posición en tierra (longitud, latitud y altitud), con una precisión de unos cuantos metros.

²⁴ En estos sistemas, es común que se dé tolerancia de violar la geocerca durante un intervalo corto de tiempo.

- La redefinición de responsabilidades y modelos de interacción para desarrollo y aprovisionamiento de tecnologías de información en el interior de la Secretaría. Como se mencionó anteriormente, para el Sistema Penitenciario, el OADPRS como área usuaria es, quien define los requerimientos de los módulos de los sistemas de información, pero corresponde a la Coordinación General de Plataforma México proveer dichos sistemas. Las agendas y prioridades de estas dos entidades no necesariamente están articuladas, lo que explica en parte que varios de los módulos del SNIP aún no hayan sido implementados.
- La necesidad de adecuar las áreas responsables de proveer servicios de TI a las directrices del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC, creado por la Secretaría de la Función Pública para todas las entidades de la administración pública federal. El Manual busca impulsar la adopción de mejores prácticas para la gobernabilidad, aprovisionamiento con calidad y gestión eficiente de sistemas y servicios de TI.

El diseño del sistema sigue el modelo de arquitectura orientada a servicios con una estructura modular de tres capas que interactúan a través de interfaces bien definidas. Este diseño dota de gran flexibilidad al sistema para soportar su crecimiento y compartir información, dos objetivos esenciales dentro de la visión de Plataforma México.

El *bus* de integración para la captura de registros en el RNIP, permite un rápido despliegue del sistema en aquellas entidades que no han podido homologar sus catálogos de datos, o que desean mantener en operación sus propias aplicaciones para la gestión y control de los internos. Es necesario, sin embargo, que se mantengan los esfuerzos por conseguir la homologación de los catálogos a nivel federal, estatal y municipal para poder contar con una base de datos con cobertura nacional, con información homogénea que permita realizar labores de inteligencia.

Los accesos a los aplicativos de Plataforma México, incluyendo el RNIP, están restringidos por tipo de usuario, el equipo a través del cual está solicitando entrada, y su función (consulta, captura, actualización, investigación). A éste, sólo puede tener acceso el personal que haya aprobado las rigurosas evaluaciones de control de confianza y los demás requisitos establecidos en los lineamientos del Sistema de Administración de Usuarios.

Esto ha representado un desafío para la carga masiva de registros en el RNIP, pues aún hay relativamente pocos usuarios en los Centros Penitenciarios Federales que hayan sido habilitados para operar los sistemas de Plataforma México. Es importante incrementar el número de personas certificadas para evitar que el acceso a estos sistemas se vuelva un cuello de botella, al incrementar su implementación en los Centros Penitenciarios estatales y municipales.

Los aplicativos que han sido desarrollados cumplen con su funcionalidad y ofrecen información relevante para apoyar la toma de decisiones de las autoridades responsables del Sistema Penitenciario. Sin embargo, aún no se cuenta con indicadores de desempeño que permitan evaluar la eficiencia operativa de los procesos. Por ejemplo, en el sistema de registro de procesados y sentenciamiento.

dos, no existe información sobre el tiempo promedio que transcurre entre la presentación del interno, su clasificación por nivel de riesgo y su registro en el RNIP. Es importante incluir este tipo de métricas con el fin de evaluar la eficacia, eficiencia y transparencia de estos procesos.

Los módulos del SNIP que han sido liberados son los que quizá están más alineados con la estrategia nacional de combate y prevención del delito. Sin embargo es igualmente importante desarrollar y desplegar a escala nacional los módulos restantes, con el fin de garantizar la homologación e institucionalización de la gestión de los Centros Penitenciarios.

Para lograr lo anterior, sin comprometer las prioridades y los recursos disponibles en la Coordinación General de Plataforma México, es recomendable evaluar la conveniencia de incrementar las capacidades de la Unidad de TI en el OADPRS para desarrollar aquellos componentes del SNIP que no requieren de una interacción tan estrecha con los aplicativos de Plataforma México. De hecho, ya se han automatizado al interior del OADPRS, algunos de los procesos relacionados con la gestión de la infraestructura penitenciaria y el Sistema de Centros Penitenciarios Federales, pero las capacidades actuales no serían adecuadas ni suficientes para escalar y dar mantenimiento a estos sistemas, ante el crecimiento de Centros Penitenciarios bajo la responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Como queda de manifiesto en este documento, uno de los ejes rectores para la transformación del Sistema Penitenciario Federal es el Servicio de Carrera Penitenciaria, que consiste en ofrecer un plan de desarrollo profesional para favorecer la permanencia y profesionalización del personal carcelario. El primer paso hacia esta visión fue la creación de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria.

Es necesario fortalecer esta iniciativa con un sistema informático, un *kárdex de custodios* que permita dar seguimiento puntual a la evolución profesional de dicho personal, que facilite el intercambio de información relevante entre Centros Penitenciarios de los tres órdenes de gobierno, y provea de datos estadísticos a las autoridades para reforzar sus estrategias, entre otros.

Este sistema debería formar parte de los aplicativos de Plataforma México, y debería ser considerado de alta prioridad para que su desarrollo e implementación se diera a la par, y complementaria, la profunda modernización que se está llevando a cabo en las instalaciones penitenciarias al mando del Gobierno Federal.

Finalmente, es importante reconocer la calidad, relevancia y trascendencia del Nuevo Modelo del Sistema Penitenciario Federal. Sorprenden los avances logrados por la presente Administración para su instrumentación. En la medida en que se mantenga el rumbo y se incrementen los esfuerzos encaminados a implementar todos los componentes identificados en el presente capítulo, este modelo podrá alcanzar sus objetivos, permitiéndonos contar con un país más digno, más justo y más seguro.

CAPÍTULO 4

HACIA LA COORDINACIÓN Y HOMOLOGACIÓN
DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO:
LA CONFERENCIA NACIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO

JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ

El tema analizado en el presente capítulo se encuentra en la intersección de dos conjuntos de transformaciones muy importantes: la evolución del Sistema Penitenciario y la del federalismo mexicano. De esta intersección surgen tres retos fundamentales. En primer lugar, es necesario revertir la degradación del Sistema Penitenciario, lo cual implica enfrentar problemas tales como la sobrepoblación de los Centros Penitenciarios, la deficiente formación del personal penitenciario, la decadencia de instalaciones y equipo, la corrupción, el autogobierno de los internos, entre otros.

El segundo reto es modernizar al Sistema Penitenciario para adaptarlo a los cambios y presiones de su entorno: el desarrollo tecnológico, la transformación de los perfiles de los delincuentes, una mayor preocupación social por los derechos humanos y los cambios en la misión que se le asigna.

En tercer lugar, su recuperación y modernización no pueden ser realizadas de manera aislada por un solo nivel de gobierno. El Sistema Penitenciario cruza las jurisdicciones de los tres órdenes que constituyen el federalismo mexicano. Por lo tanto, es necesario pasar de un conjunto desarticulado, a menudo contradictorio de centros y autoridades penitenciarias a un verdadero sistema federal en la materia. Vista así, la transformación del Sistema Penitenciario es parte del reordenamiento del federalismo mexicano.

En síntesis, el triple reto es recuperar, modernizar e integrar el Sistema Penitenciario. La complejidad del tema radica en que, como se explicará adelante, ninguna de estas tareas puede ser efectuada por separado: tienen que ser realizadas simultáneamente.

La intención del presente capítulo es analizar lo que se ha hecho en México en años recientes para enfrentar este triple reto. Para ello, se pondrá especial atención en la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario (CNSP), instancia creada en 2009 precisamente para hacer frente a tales desafíos. En las páginas que siguen se analizarán los esfuerzos que al respecto se han llevado a cabo, los logros obtenidos, los aspectos pendientes y los obstáculos que se oponen a dichos esfuerzos.

De la desarticulación a la gobernanza en múltiples niveles

México ha logrado avances notables en la federalización de algunas áreas de la política pública, especialmente en educación, salud y coordinación fiscal. En cambio, los avances en materia penitenciaria parecen escasos. Al analizar

este punto, es importante subrayar que “federalizar” es un término ambiguo: implica separar lo que está unido (monopolizado por las autoridades centrales), o unificar lo que está separado (disperso en diferentes niveles de gobierno). En el primer sentido su significado se asemeja a descentralizar o repartir, en el segundo a centralizar o unificar.¹

La federalización del Sistema de Educación Básica, que hasta antes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, firmado en 1993) estaba monopolizado por el Gobierno Federal, operó en el primer sentido.² Algo similar ocurrió con el Sistema Nacional de Salud, cuyo largo proceso de federalización culminó en 1996, con la firma de un Acuerdo Nacional para la Descentralización.³ En contraste, en el caso del Sistema Penitenciario, *federalizar* significa construir un verdadero sistema nacional a partir de las instancias locales y federales que ya existen de forma independiente.

La segunda acepción del término federalizar, que es precisamente la que se aplica al caso del Sistema Penitenciario, normalmente implica un reto mayor que la primera. En general, es más fácil repartir algo que ya existe como un todo, que crear el todo a partir de partes disparejas. Sin embargo esta dificultad se agrava en el actual contexto político mexicano.

En las primeras décadas del régimen posrevolucionario, cuando un solo partido adquirió el control de todas las posiciones decisivas del Estado, fue relativamente fácil unificar algunos servicios y funciones públicas cruciales que hasta entonces eran provistos por los gobiernos locales. Eso fue, precisamente, lo que sucedió con la educación y la salud entre 1920 y 1940. En cambio, era muy improbable, casi impensable, el movimiento en sentido opuesto: redistribuir atribuciones del centro hacia los estados.

Pero con la pluralización política que ha experimentado el país, esta situación cambió. Muchos gobiernos locales, en manos de partidos políticos diversos, comenzaron a hacer valer su autonomía. En este nuevo contexto, “federalizar” se volvió casi sinónimo de redistribuir, del centro hacia los estados y municipios. La descentralización, a veces incluso la pulverización, se volvió la forma normal de reorganizar la administración pública. En cambio, resulta difícil unificar la acción de los distintos niveles de gobierno, todos los cuales parecen más interesados en competir entre sí que en actuar conjuntamente.

En el contexto político actual, la integración tiene que ser fundamentalmente diferente, tanto en su contenido como en sus métodos, de las que se hicieron en el régimen posrevolucionario. La integración ya no puede ser “metaconstitucional”: ya no se puede pasar por alto la soberanía de los estados y el Distrito Federal que integran el Pacto Federal Mexicano. Tampoco se puede pasar

¹ Alberto Arnaut, “La federalización de la educación básica y normal (1978–1994)”, en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, pp. 237–274.

² *Idem*.

³ Juan Ramón de la Fuente y Joaquín López Bárcenas, eds., *Federalismo y salud en México. Primeros alcances de la reforma de 1995*; Guillermo Fajardo Ortiz, “La descentralización de los servicios de salud en México (1981–2000)”, en *Elementos: Ciencia y Cultura*, vol. 11; Martha Cecilia Jaramillo Cardona, “La descentralización de la salud en México: avances y retrocesos”, en *Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 6, núm. 3, pp. 85–111.

por encima de los legítimos intereses del municipio libre. Más aún, ya no puede ser hecha según los dictados, aunque sean bien intencionados, de un solo partido político. Y no es posible ignorar las diversas, y frecuentemente contradictorias, inquietudes, visiones y propuestas de la ciudadanía. Es decir, para ser eficaz en el contexto político actual, la integración tiene que ser a la vez federalista, plural y democrática.

En otras palabras, el reto es integrar sin estandarizar: organizar la acción del Estado de tal forma que combine, sin suprimir, las diferentes acciones de distintos órdenes de gobierno.

Para referirse a esta forma de coordinación, es útil recurrir a la idea de “gobernanza en niveles múltiples”, que puede ser definida como un arreglo para tomar decisiones vinculantes que incluye a una multiplicidad de actores (públicos y privados) políticamente independientes, pero interdependientes en otros sentidos, que operan en diferentes niveles de agregación territorial. Los actores participan en un proceso más o menos continuo de negociación, deliberación e implementación. El arreglo no asigna una competencia exclusiva a ninguno de los niveles territoriales ni establece una jerarquía permanente de autoridad política.⁴

La integración del Sistema Penitenciario Mexicano reúne, o tiene que reunir para ser eficaz, casi todas las características comprendidas en esta definición: el sistema aspira a tomar decisiones vinculantes para todos; los participantes son políticamente independientes, pero cada uno de ellos depende, para lograr sus objetivos, de la cooperación de los demás; los actores son en su mayoría gubernamentales, pero muchas organizaciones sociales y privadas (no gubernamentales, grupos de beneficencia, comerciantes, prestadores de servicios) también están interesadas en participar; la manera óptima de tomar las decisiones en el sistema no es el voto sino la deliberación y la negociación, pues cada actor tiene derecho a que se respeten sus intereses y se resisten a ser avasallado por los demás, incluso por la mayoría; el sistema debe tener una estructura horizontal, que facilite el intercambio igualitario entre los participantes; quien aspire a dirigirlo difícilmente podrá actuar como jefe, sino como un primero entre iguales, un *primus inter pares*.

El siguiente análisis volverá varias veces sobre esta definición, que, entre otras cosas, servirá como un estándar para analizar la organización, el desarrollo y los logros de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

Historia de las relaciones intergubernamentales en el Sistema Penitenciario

La construcción de un Sistema Penitenciario Mexicano es una vieja aspiración, que ya aparece inequívocamente expresada en el art. 23 de la Constitución de

⁴ Philippe Schmitter, “Neo-functionalism”, en Antje Weiner y Thomas Diez, eds., *European Integration Theory*, p. 49.

1857: “Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer a la mayor brevedad el régimen penitenciario”. La Constitución no especificó quién estaría a cargo de esta tarea, pero por eso mismo (de acuerdo con el precepto establecido en el art. 117) esa responsabilidad debía entenderse como reservada a los estados. Desgraciadamente, la aspiración quedó sólo en eso: el Sistema Penitenciario establecido durante el porfiriato estuvo lejos de alcanzarla.

Venustiano Carranza propuso invertir el sistema. El art. 18 de la Iniciativa de reformas a la Constitución que presentó al constituyente en 1916, establecía:

Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del Gobierno Federal, y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los estados a la Federación los gastos que correspondan por el número de internos que tuvieran en dichos establecimientos.⁵

Este proyecto no prosperó, y los miembros de la Comisión Dictaminadora prefirieron la opción opuesta: dejar esta atribución exclusivamente en manos de los estados. Al final, se logró una solución intermedia. Así, el art. 18 estableció: “los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el Sistema Penal —colonias, penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.⁶

En la práctica, esto significó establecer un sistema muy descentralizado, pues el “respectivo territorio” del Gobierno Federal se limitó al Distrito Federal y a las Islas Marías. Pero la tarea obviamente rebasaba la capacidad —y tal vez también la voluntad— de los gobiernos estatales. Son elocuentes, en este sentido, las palabras del senador Matos Escobedo:

En la inmensa mayoría de las entidades federativas, fuera de la fraseología dogmática de los Códigos, no se ha intentado siquiera ensayar un Sistema Penitenciario mediante el cual queden garantizadas la eficacia y la utilidad social de la pena de prisión. En la mayoría de los estados, los locales de reclusión son lugares insalubres en que conviven simples detenidos, y procesados, cuya responsabilidad no ha sido definida legalmente, con individuos declarados ya delincuentes y enemigos de la sociedad por sentencia judicial irrevocable. Se pretende explicar, aunque nunca justificar, esa situación, alegando la escasez de recursos económicos con que cuentan los estados.⁷

Ante esta situación, varias legislaturas estatales autorizaron a sus respectivos ejecutivos, enviar internos condenados a penas largas de prisión a la entonces llamada Colonia Penal Federal Islas Marías. El propio Gobierno Federal

⁵ *Apud* Rafael Matos Escobedo, “Intervención en la discusión de la iniciativa de reforma del artículo 18 de la Constitución [18 de noviembre, 1964]”, en *Suprema Corte de Justicia de la Nación* [en línea]. México, 23 de febrero, 1965.

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

puso esta Colonia a disposición de “los gobiernos locales que lo deseen”.⁸ Sin embargo, una jurisprudencia de la Suprema Corte invalidó esa posibilidad. Conviene citar en extenso esa tesis:

Aunque los Ejecutivos de los estados están facultados para señalar el lugar de extinción de las penas impuestas por sentencias irrevocables, deben hacerlo dentro de la jurisdicción territorial que gobiernan; en consecuencia, aun cuando tengan arreglos con la Federación no pueden enviar a los internos a la Colonia Penal de las Islas Marías, pues tal circunstancia implica no sólo una modificación sustancial en la naturaleza de la pena, sino inobservancia de lo dispuesto en el párr. 2o. del art. 18 constitucional.⁹

En 1964, el Gobierno Federal propuso regularizar esta situación mediante la adición de un párrafo al art. 18 constitucional. El párrafo aprobado (publicado en 1965), muy similar al propuesto originalmente, fue el siguiente:

Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los internos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.¹⁰

Esta disposición, de carácter obviamente centralizador, perduró por más de 40 años. Mientras tanto, en 1971 se promulgó la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (comúnmente conocida como “Ley de Normas Mínimas”). Su finalidad declarada fue “organizar el Sistema Penitenciario en la República” (art. 1o.) pero su vigencia directa se limita a la jurisdicción federal, aunque pretende extender su validez a las entidades federativas mediante el establecimiento de convenios.¹¹

La “Reforma Penal” de 2008 dio un carácter simétrico a los convenios previstos en el art. 18 constitucional: agregó la posibilidad de que internos del fuero federal cumplan su sentencia en Centros Penitenciarios estatales o del Distrito Federal.¹² Esto vino a formalizar una situación de hecho, pues como se verá más adelante, son más los internos del fuero federal que cumplen su sentencia en centros penitenciarios estatales que viceversa.

⁸ Sergio García Ramírez, “El Sistema Penitenciario. Siglos XIX y XX”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, p. 382.

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Penas, lugar donde deben extinguirse”, en *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 84, núm. 2232.

¹⁰ La reforma de 1965 introdujo otros cambios muy importantes al art. 18, entre ellos el concepto de “readaptación social” y la separación de hombres y mujeres.

¹¹ Como lo estableció el art. 2o. transitorio: “La vigencia de estas normas en los estados de la República se determinará en los convenios que al efecto celebren la Federación y dichos estados”.

¹² “La Federación, los estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa”.

No obstante estos avances, en varios sentidos, la construcción de un Sistema Penitenciario Mexicano bien integrado sigue siendo una aspiración.

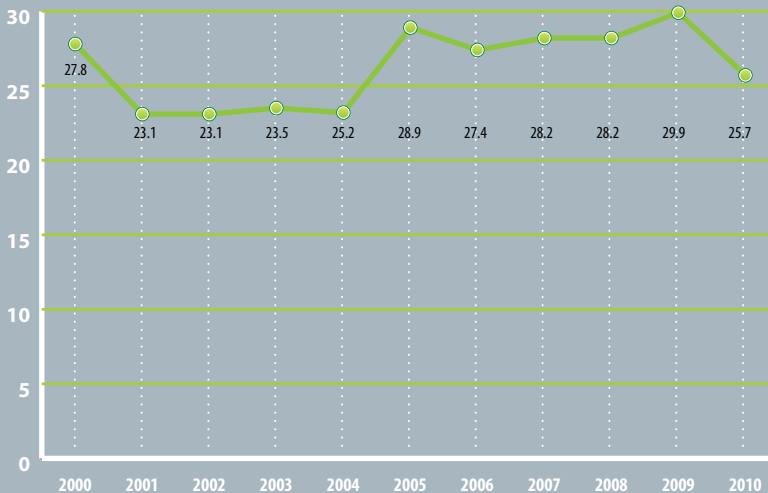
Problemas y retos

Para hacer realidad la triple promesa de construir un Sistema Penal funcional, moderno y bien integrado se necesitan atender, de manera simultánea, muchos problemas. Como se comentó en párrafos anteriores, en eso estriba la complejidad de la tarea. La lista de problemas puede ser muy larga, pero aquí basta con mencionar los más importantes para la coordinación del Sistema Penitenciario.

Uno de ellos, es la sobrepoblación o hacinamiento. Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal,¹³ a mediados de 2010 los 429 Centros Penitenciarios del país tenían capacidad para 176 911 internos, pero la población penitenciaria total ascendía a 222 297. Esto arroja un índice de sobrepoblación del 25.7%. Como lo muestra la gráfica 4.1, este número cambió muy poco durante la última década. En 2010, el problema afectaba a casi la mitad de los Centros Penitenciarios del país.

Índice de la sobrepoblación (%)

GRÁFICA 4.1



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Cuarto informe de labores*, p. 76.

La sobrepoblación aqueja, casi exclusivamente, a los Centros Penitenciarios locales (es decir, estatales y municipales).

¹³ Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Cuarto informe de labores*; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Incidencia delictiva del fuero común 2010", en *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública* [en línea], pp. 75–77.

El problema no es sólo que el Sistema Penitenciario Mexicano tenga más internos que capacidad para albergarlos, sino que éstos no están bien distribuidos. Hay Centros Penitenciarios que están sobrepoblados, mientras que otros están subutilizados. Varios factores contribuyen a esta situación, entre ellos los dos más importantes: la disposición constitucional (art. 18) según la cual los “sentenciados [...] podrán cumplir sus penas en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio”; y la geografía de la incidencia delictiva, que no necesariamente coincide con la distribución de la capacidad penitenciaria.

Un segundo problema del Sistema Penitenciario Mexicano es la corrupción. La mayoría de los componentes del sistema están o han estado afectados, en alguna medida, por esto. Así lo reconoce prácticamente cualquier informe o diagnóstico serio sobre el tema.¹⁴ La corrupción es fácil de ver, pero es difícil de describir y cuantificar con precisión. Incluso algo que debe destacarse en el presente análisis es que la corrupción opera en forma de redes que normalmente no respetan los límites jurisdiccionales ni las jerarquías. Su combate requiere, por lo tanto, la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno.

Relacionado con la corrupción se encuentra otro problema, el llamado autogobierno, mediante el cual ciertos grupos de internos controlan indebidamente el funcionamiento del Centro Penitenciario. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Se trata de un sistema de gobierno paralelo al régimen interior que legalmente debe de prevalecer en un Centro Penitenciario, con estructura organizada a partir de una jerarquía de mando, mediante la cual, además de imponer métodos informales de control, [los internos] efectúan actividades ilícitas intramuros.¹⁵

En 2010, la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos detectó prácticas de autogobierno en 77 Centros Penitenciarios. Las dos prácticas más usuales fueron que algunos reclusos empleen a otros para su servicio personal y que “los internos realicen funciones exclusivas de la autoridad o del personal de seguridad, tales como manejo de llaves, organización de actividades, limpieza y vigilancia de dormitorios”.¹⁶

Un problema relacionado con la corrupción es la existencia de grupos de internos que cometen delitos, algunos de ellos de alto impacto social (como la extorsión), desde las propias instalaciones penitenciarias. Esto es conocido normalmente como la actividad delictiva intramuros.

¹⁴ Vid. Elena Azaola y Marcelo Bergman, *El Sistema Penitenciario Mexicano*; Sabrina Starke, COHA's Report on Mexico's Prison System: Yet Another Blemished Aspect of Fox's Failed Presidency”, en *Council on Hemispheric Affairs* [en línea]; Presidencia de la República, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones y se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, en *Presidencia de la República* [en línea].

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general núm. 18: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana”, en *Diario Oficial de la Federación*, 1 de octubre, 2010.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 48-56.

En parte, la corrupción se debe a que el personal del Sistema Penitenciario es insuficiente y está mal capacitado. Esto vale para todos los tipos de personal: directivo, de seguridad y custodia, técnico (psicólogos, criminólogos, médicos, trabajadores sociales, entre otros) y administrativo.¹⁷

La mezcla de internos sentenciados y procesados, es otra problemática que, según el art. 18 constitucional, deberían estar “completamente separados”. Este problema aqueja sobre todo a los Centros Penitenciarios locales (estatales y municipales). A mediados de 2010, 48 % de los internos federales eran procesados, porcentaje sensiblemente superior al que había en el fuero común (41 %). Más aún, la situación del fuero federal en este aspecto empeoró en la última década: en el año 2000, sólo 29 % de los internos federales no estaban sentenciados. Al contrario, en el fuero común la proporción de internos sin sentencia se redujo al pasar de 46 a 40 % durante el mismo periodo.¹⁸

Lo antes mencionado se debe a la sobrepoblación de los Centros Penitenciarios, que hace imposible “mantener debidamente separados a los internos procesados de los sentenciados”.¹⁹ Pero también es consecuencia de la lentitud e ineficiencia del Sistema Penal en su conjunto, que prolonga los procesos penales y abusa de la prisión preventiva.²⁰

El desarrollo desigual de la normatividad penitenciaria (leyes, manuales y procedimientos) de los distintos niveles de gobierno es otro percance. Lo común es que las normas locales vayan a la zaga de las federales, pero a veces sucede lo contrario. Por ejemplo, mientras en 2011 la legislación penal federal todavía no traducía el concepto “reinserción social” (introducido por la reforma constitucional de 2008) en leyes secundarias, algunos estados, como Morelos, ya habían dado ese paso desde 2009. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha descrito la situación en los siguientes términos:

Debido a que la Federación, los estados y el Distrito Federal tienen su propia normatividad en materia penitenciaria, existen en nuestro país 33 legislaciones vigentes, con uno o varios reglamentos, y un sin número de disposiciones aplicables, tales como manuales, instructivos y circulares. Estas normas no siempre están estructuradas a partir de los principios contenidos en la Constitución Política y en los diversos instrumentos internacionales aplicables.²¹

Aunado a lo ya mencionado se encuentra el financiamiento insuficiente. Como lo muestra la gráfica 4.2, el presupuesto federal para esta materia se multiplicó por 5 entre 2005 y 2010. Si del presupuesto de 2010 se deducen los 1 068 millones de pesos transferidos a las entidades federativas, y se divide la

¹⁷ *Ibid.*, pp. 5–10.

¹⁸ Secretaría de Seguridad Pública Federal, *op. cit.*; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*, pp. 76–77.

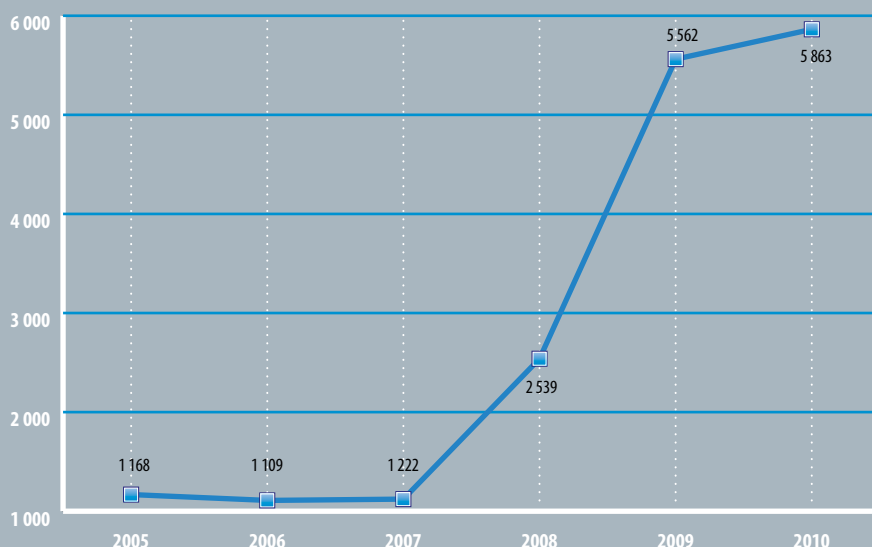
¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*

²⁰ “De ahí la importancia de la reforma de justicia del 2008, que abre la posibilidad de agilizar los procesos judiciales, aplicar penas alternativas a la prisión y moderar el uso de la prisión preventiva”. (Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Estrategia penitenciaria 2008–2012*, p. 13.)

²¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 20–21.

Presupuesto del Sistema Penitenciario Federal ejercido por la OADPRS
(millones de pesos corrientes)

GRÁFICA 4.2



Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2011).

cantidad resultante entre el número de internos en Centros Penitenciarios Federales, resulta que el Gobierno Federal gastó \$516 091 por cada persona reclusa en los centros federales. Pero si se divide todo el presupuesto federal para ese año (incluyendo las transferencias a las entidades) entre el total de internos del fuero federal, el resultado es: \$129 010. Los sistemas estatales dependen en gran medida de las transferencias federales; es significativo, en este sentido, que una petición constante de las autoridades estatales a su contraparte federal sea precisamente la transferencia de recursos presupuestales.

Los problemas mencionados arriba son, por decirlo así, constantes. Existirían aun si el contexto en el que se desenvuelve el Sistema Penitenciario permaneciera igual. Desde luego, esto no es así. El Sistema Penitenciario tiene que responder a nuevos retos de distinto tipo. A continuación se mencionan cuatro.

El primer reto es el desarrollo de las tecnologías de la información. Simplemente para no quedarse rezagado, el Sistema Penitenciario tiene que dedicar una mayor cantidad de su presupuesto a la compra de nuevos recursos informáticos y al entrenamiento de su personal para que pueda manejarlos. Aplicadas al Sistema Penitenciario, las tecnologías de la información pueden utilizarse para incrementar las capacidades de la autoridad, por ejemplo: recopilar, procesar y compartir información sobre la identidad de los internos; su nivel de peligrosidad, delitos por los que están procesados o sentenciados, y para el registro y manejo del personal penitenciario.

Pero también deben ser utilizadas para contrarrestar los usos indebidos que los internos hacen de la tecnología. Como se verá adelante, uno de los nuevos rubros a los que más presupuesto han dedicado las autoridades penitenciarias es a la adquisición de inhibidores de señal de telefonía celular en las prisiones y su perímetro.

Otro cambio importante en el contexto es el cambio en los tipos y nivel de la actividad delictiva. Si se combina los datos oficiales sobre incidencia delictiva con las estimaciones de delitos no denunciados hechas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), se puede concluir que la incidencia delictiva (definida como el total de crímenes cometidos en el país por cada 100 000 habitantes) pasó de 3 270 en 1997 a 7 517 en 2008 (véase tabla 4.1). A finales del siglo XX, la complejización de la actividad delictiva hizo necesaria la elaboración de legislación especializada en delincuencia organizada, que después alcanzó rango constitucional.

Este cambio estuvo justificado, como lo muestra el tabla 4.1, incluso si se tomaran en cuenta sólo los delitos denunciados ante la autoridad, la incidencia de los delitos contra la salud y de la extorsión (crímenes que requieren una organización relativamente extensa y sofisticada) creció notablemente entre 1997 y 2008; en el caso de la extorsión, el crecimiento fue espectacular. Obviamente, esto se correlacionó con un incremento en el número de internos vinculados a células criminales, muchos de los cuales mantienen el contacto con sus organizaciones.

Incidencia delictiva (número de delitos por cada 100 000 habitantes)

TABLA 4.1

Año	Contra la Salud	Extorsión	Robo	Secuestro	Todos los delitos	Incidencia estimada*
1997	22.3	0.9	616.5	1.1	16 35.1	3 270.3
1998	20.5	1.1	619.4	0.8	15 03.1	
1999	23.8	3.5	580.1	0.5	15 10.2	
2000	24.5	1.2	519.3	0.6	14 67.3	
2001	23.3	1.3	537.5	0.5	15 16.8	4 461.1
2002	23.4	1.6	509.9	0.4	15 02.4	
2003	28.1	1.9	505.0	0.4	14 88.1	
2004	27.9	2.3	499.9	0.3	14 62.0	
2005	37.4	2.9	496.3	0.3	14 48.1	
2006	55.4	3.0	519.9	0.6	15 07.3	
2007	77.0	3.0	577.3	0.4	16 29.3	
2008	68.6	4.6	615.7	0.9	16 53.8	7 517.3
2009	58.8	5.9	632.8	1.1	16 70.6	

* Incidencia estimada: tomando en cuenta las "cifras negras" estimadas por ICESI.

Fuente: elaborado con base en datos de SESNSP (2010) e ICESI (varios años).

Igual que sucede con otros problemas, éste se manifiesta sobre todo en los Centros Penitenciarios estatales y municipales. Pero es importante tener en cuenta que la mayoría de los internos del fuero federal están acusados o procesados por delitos contra la salud, delincuencia organizada o violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Son ellos, precisamente, quienes cuentan con mayor capacidad económica y organizativa; son, por lo tanto, quienes tienen mayor posibilidad de corromper o amedrentar a las autoridades y de organizar, desde la prisión, la comisión de delitos en el exterior. Son los más difíciles de confinar y reinserir socialmente.

Al mismo tiempo que se ha acrecentado el nivel de peligrosidad, con el aumento de la incidencia delictiva, también ha crecido el número total de internos. Entre el año 2000 y julio de 2010, la población penitenciaria del país registró un aumento de 44%, al pasar de 154 765 a 222 297 internos.²² Ese incremento prácticamente anuló el importante esfuerzo realizado en la construcción o ampliación de instalaciones penitenciarias, que logró que la cifra de espacios disponibles aumentara en 46% durante el mismo periodo.

Por último, también ha evolucionado la misión destinada oficialmente al Sistema Penitenciario. Entre 1917 y 1965, el art. 18 de la Constitución le asignaba como tarea la “regeneración” de los reclusos. Entre 1965 y 2008 la misión se volvió menos demandante: “la readaptación social del delincuente”. En 2008, fue sustituida por la “reinserción social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”.

El cambio último implica pasar de un enfoque centrado en la persona (a la que hay que readaptar), a uno más amplio que requiere la participación activa de las familias, el sector productivo, el sistema educativo y la comunidad, que son quienes definen, en interacción con el individuo, las posibilidades de que éste se reinserte legalmente en la sociedad. Dicho cambio pone al Sistema Penitenciario en una situación difícil: por un lado, debido al incremento de la peligrosidad de los delincuentes, quienes deben ser aislados tanto como sea posible del resto de la sociedad; por otro, para asegurar la reinserción social de los sentenciados, el sistema debe vincularse más activa y regularmente con las empresas, las escuelas, la familia y la comunidad.

Como se mencionó en un principio, la lista de problemas y desafíos que enfrenta el Sistema Penitenciario no es concluyente. No es sólo técnico; tampoco concierne, por ejemplo, a las condiciones de los Centros Penitenciarios, la idoneidad e integridad de su personal, o la suficiencia de su presupuesto. También es un problema político.

En México, como en la mayor parte del mundo, la prisión es la forma más fuerte de castigo que impone la sociedad. Es un instrumento para mantener la cohesión social, pero también una forma en que el Estado ejerce su poder. Como lo expresó un famoso penalista: “Nada interesa más a una nación que el tener buenas leyes criminales, porque de ellas depende su libertad civil y en

²² Secretaría de Seguridad Pública Federal, *op. cit.*, pp. 75-78, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*

gran parte la buena constitución y seguridad del Estado”²³ Por lo tanto, ejercer ese poder de forma coherente y eficaz es uno de los mayores retos de cualquier Estado moderno.

El problema también es político en otro sentido: el Sistema Penitenciario es materia de atención y preocupación de muchas organizaciones sociales (nacionales o internacionales), especialmente las que se especializan en la defensa y promoción de los derechos humanos; de instituciones académicas que se interesan en temas como la legalidad y la eficacia del sistema;²⁴ de la prensa nacional e internacional, que periódicamente reporta casos de corrupción, violencia y problemas similares en los Centros Penitenciarios; y de instituciones estatales, como la Comisión Nacional de los derechos humanos, que tienen objetivos bastante diferentes a los de las autoridades penitenciarias.

Que los intereses y opiniones de los actores sociales y de las autoridades sean diferentes, incluso contradictorios, no es sorprendente. Más revelador es que las propias autoridades penitenciarias tengan diferencias importantes. Como es obvio, todas las autoridades en la materia perciben la gravedad de los problemas mencionados arriba y se declaran interesadas en resolverlos. Pero la manera en que las diferentes autoridades los definen y proponen solucionarlos puede ser muy diferente. Las autoridades locales parecen más interesadas en mejorar sus Centros Penitenciarios, obtener financiamiento del Gobierno Federal (que frecuentemente usan para otros fines, muchos de ellos legítimos y urgentes) y realizar obras que obtengan el aprecio de la sociedad y generen réditos electorales.

En contraste, la preocupación declarada del Gobierno Federal es más general e incluye puntos como: “garantizar la seguridad de las instalaciones [...] atender los problemas de sobrepoblación [...] y establecer un Nuevo Modelo Penitenciario centrado en la reinserción social”.²⁵ Además, el Gobierno Federal está obviamente interesado en alinear las capacidades del Estado, generar inteligencia sobre la actividad criminal, y erradicar la comisión de delitos desde los Centros Penitenciarios.

Como consecuencia de dichas asimetrías, el Gobierno Federal frecuentemente reprocha a las autoridades locales la degradación de los Centros Penitenciarios a cargo de éstas, la corrupción que impera en varios de ellos, el uso deficiente o el desvío de los recursos que les transfiere. A esto, las autoridades locales responden señalando la insuficiencia de las transferencias federales, la peligrosidad de los internos federales alojados en los Centros Penitenciarios locales y el trato desigual a las diferentes entidades federativas.

Las asimetrías entre niveles de autoridad no generarían un problema tan complicado si el balance de poder entre el Gobierno Federal y cada uno de los gobiernos estatales fuera uniforme. Pero la pluralización electoral del país hace imposible esta situación. Como consecuencia de esto, las autoridades de los

²³ Manuel Lardizábal y Uriba, *Discurso sobre las penas, contraído a las leyes criminales de España para facilitar su reforma*.

²⁴ Vid. E. Azaola y M. Bergman, *op. cit.*

²⁵ Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Estrategia penitenciaria 2008-2012, op. cit.*, p. 25.

diferentes niveles de gobierno tienen que embarcarse en complicados juegos de alianzas y confrontaciones que hacen muy difícil el logro de acuerdos estables y bien enfocados.

Si la forma de resolver los problemas técnicos del Sistema Penitenciario es aumentar los recursos disponibles y usarlos de manera más eficaz y eficiente, el reto en materia política es no tanto formular definiciones y proponer soluciones que sean aceptables para todas las partes sino, crear un espacio de coordinación en los que esas definiciones y resultados puedan ser continuamente buscadas, discutidas y modificadas por medio de la deliberación y la negociación entre todos los actores pertinentes.

Formas de intervención federal

En este apartado se revisan rápidamente los principales procedimientos e instrumentos que las autoridades federales usan para dirigir a sus homólogas estatales, o por lo menos para estimularlas a emprender cambios que al Gobierno Federal le parecen deseables. En la medida en que estas formas de intervención tienen éxito, se consigue que las acciones de las diferentes autoridades penitenciarias del país actúen coordinadamente.

Uno de los expedientes más importantes que usan las autoridades federales es la construcción de Centros Penitenciarios modelo, que sirvan como ejemplo para sus contrapartes locales. La estrategia tiene una larga tradición. Como lo apunta García Ramírez:

En rigor, la institución del Sistema Penitenciario no se concibió inicialmente como una gran tarea nacional, que hallara expresiones en toda la República. Más cautelosos, los hombres de la primera mitad del siglo XIX pretendían solamente la edificación de alguna gran prisión ejemplar, en la que se recogiese un verdadero Sistema Penitenciario, como los de Filadelfia o Auburn.²⁶

Pero durante la mayor parte del siglo, las autoridades federales usaron poco este recurso. Como ya se anotó, durante varias décadas el Gobierno Federal administraba muy pocos Centros Penitenciarios: los del Distrito Federal y la entonces Colonia Penal Federal de Islas Marías. Sin embargo, en la década de los noventas, inició la construcción de una serie de Centros Penitenciarios Federales que debían servir no sólo para albergar a los internos del fuero federal (en especial los muy peligrosos) sino también como ejemplo para los sistemas penitenciarios estatales.

El primero de ellos fue el Penal de Máxima Seguridad de Almoloya de Juárez, que después se transformaría en el Centro Federal de Readaptación Social núm. 1, "Altiplano". Inaugurado en 1991, que estaba pensado para albergar a criminales de alta peligrosidad que estaban dispersos desde 1971 en penales

²⁶ S. García Ramírez, *op. cit.*, p. 377.

estatales. Como lo dijo el inspirador del proyecto, Pablo de Tavira, la intención fue que éste se convirtiera en un penal sin drogas, sin corrupción, sin autogobierno, sin privilegios, sin dinero, donde efectivamente se readapta a los inadaptados. Dos años después, se inauguró el Penal de Máxima Seguridad de “Puente Grande” (cuyo nombre cambió a Centro Federal de Readaptación Social núm. 2, “Occidente”). Los dos siguientes fueron inaugurados diez años más tarde: en 2000, el del Noreste (de máxima seguridad) y en 2004 el del Noroeste (de seguridad media).²⁷

Una innovación muy importante fue la creación, en 1996, del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (Ceferepsi).

Más tarde comenzó a implementarse una variante de esta estrategia: la transferencia de Centros Penitenciarios estatales a la Federación. El logro más importante a la fecha es el establecimiento del Centro Federal Penitenciario núm. 5, “Oriente”, a partir de un convenio de transferencia del gobierno de Veracruz al federal. Similares convenios se firmaron entre el Gobierno Federal y los de los estados de Coahuila, Tabasco, Sinaloa y Durango. Las metas que las autoridades federales buscan con estas transferencias son “optimizar el uso de instalaciones penitenciarias del país” y, obviamente, mostrar a sus contrapartes cómo deben modernizarse los Centros Penitenciarios.²⁸

Un segundo expediente utilizado por las autoridades federales para orientar y dirigir a sus homólogos locales es la promulgación de legislación ejemplar. Aunque esta legislación sólo es obligatoria para el Sistema Penitenciario Federal, la idea es que sus normas sirvan como estándares o modelos que guíen las acciones de las autoridades estatales, y que sirvan para comparar y evaluar el buen funcionamiento de los sistemas penitenciarios estatales.

El Gobierno Federal comenzó a utilizar explícitamente este expediente a partir de 1971, con la publicación de la Ley de Normas Mínimas. Otro paso importante en esta dirección es la iniciativa de Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones, que el Ejecutivo federal envió al legislativo en abril de 2011. Estas dos normas federales buscan influir directamente sobre las autoridades locales por una vía más bien modesta, los convenios; pero es claro que también pretenden fijar ejemplos que los sistemas penitenciarios estatales deberían imitar. El objetivo es no sólo mejorar la legislación federal sino fomentar la modernización y homologación de la legislación pertinente en todo el país.²⁹

²⁷ Para un breve recuento histórico de la creación de penales de máxima seguridad en México, véase Ivonne Colin Mejía, “La prisión de máxima seguridad en México (su origen)”, en *Carlos Parma. Derecho Penal y Criminología Latinoamericana* [en línea].

²⁸ Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Cuarto informe de labores*; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del fuero común 2010”, en *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública* [en línea].

²⁹ De hecho, una de las obligaciones de la autoridad penitenciaria federal es: “Promover la homologación del Sistema Penitenciario en el país, e impulsar la adopción de las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados por parte de las entidades federativas y del Distrito Federal” (Reglamento del OADPRS, art. 8, fracc. XVII).

En esta misma categoría caben los reglamentos de los Centros Penitenciarios Federales, publicados en 1991 y 2006.³⁰ Es cierto que estos reglamentos tienen menor jerarquía que las leyes, pero aun así son muy importantes. Las leyes, por su carácter general, pueden quedarse en simples declaraciones o en disposiciones abstractas. En cambio los reglamentos, que por su propia naturaleza, están más cerca de la práctica, proveen los detalles indispensables para la operación del Sistema Penitenciario. Una norma de este tipo establece los procedimientos específicos que deben gobernar “la organización, operación y administración de los Centros Federales de Readaptación Social, en condiciones de seguridad, disciplina y orden” (art. 1 del Reglamento de los Centros Penitenciarios Federales, 2006).

Una tercera vía que utilizan las autoridades federales son los convenios de colaboración con sus contrapartes estatales. A diferencia de los que sucede con las estrategias previas, en este caso se busca la coordinación explícita, guiada por las normas penitenciarias federales. Los convenios abarcan una gran variedad de materias, por ejemplo, la readaptación de internos de un fuero en centros administrados por las autoridades del otro nivel de gobierno, traslados de internos, entre otros.

Un cuarto instrumento del que dispone el Gobierno Federal es la creación de instituciones de alcance nacional, que ofrezcan servicios tanto a las autoridades federales como a las estatales. Éste es un expediente novedoso. Un ejemplo muy notable es la Academia Nacional de Administración Penitenciaria, que inició sus operaciones en mayo de 2009. Este punto será desarrollado en un apartado subsecuente.

En quinto lugar, el Gobierno Federal ha promovido la creación de órganos de coordinación de autoridades penitenciarias. El ejemplo más importante, al cual se dedicarán los siguientes dos apartados, es la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

Finalmente, el Gobierno Federal posee un recurso de extraordinaria importancia: el subsidio a las entidades federativas. Como se sugirió en el apartado anterior, la escasez de presupuesto es uno de los mayores problemas del Sistema Penitenciario Mexicano, y es una de las razones de la crisis de los Centros Penitenciarios y uno de los mayores obstáculos para la modernización e integración del sistema. Tal problema afecta a todos los niveles de gobierno, pero es mucho más grave en los estados y los municipios. Por lo tanto, en materia de presupuesto, la relación entre el Gobierno Federal y los de las entidades federativas es asimétrica; las autoridades federales pueden aprovechar esta asimetría para orientar el desempeño de las estatales.

Los subsidios federales a los sistemas penitenciarios de las entidades federativas se dan por dos vías principales: la primera es el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), proveniente del presupuesto federal. En 2010, el FASP transfirió 297.8 millones de pesos a los sistemas penitenciarios locales. Este rubro representó una fracción muy pequeña del presupuesto total del FASP

³⁰ Para un análisis del reglamento de 1991, *vid.* S. Fernández Muñoz, *op. cit.*



Formación en la Academia Nacional de Administración Penitenciaria.

(4.3%). Pero, como fracción del presupuesto total de los sistemas penitenciarios locales fue muy importante: representó el 89% del monto total que las autoridades estatales se comprometieron a aplicar a sus sistemas penitenciarios.³¹

La segunda vía es el subsidio por medio del presupuesto del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS). Esta vía se utilizó en 2009 y 2010. En esos años, el OADPRS transfirió a sus homólogos de las entidades federativas un total de 1 968 millones de pesos, equivalente a 17% del presupuesto total del OADPRS para ese periodo. El objetivo de estos subsidios fue apoyar la construcción, remodelación, ampliación o equipamiento de Centros Penitenciarios estatales.³²

La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario: objetivos, estructura y acuerdos

La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario (CNSP) es uno de los siete órganos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Fue establecida en 2009, en sustitución de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social, cuyo funcionamiento estaba regulado por la Ley General que establece las Bases de Coordinación del SNSP (abrogada en enero de 2009).

³¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Recursos convenidos, ejercidos y comprometidos 1998-2010*, p. 20.

³² Ése, al menos, fue el objeto del subsidio otorgado en 2009, que benefició a cinco estados de la República. (Cf. Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Auditoría 2009*, p. 5.)

Coordinación y homologación del Sistema Penitenciario

Los estatutos de la CNSP fueron aprobados en su primera asamblea nacional en marzo de 2009, y fueron publicados en agosto de ese año. La CNSP se propone erigirse:

[...] en el órgano de promoción y coordinación de esfuerzos de todos los centros de reclusión en el país. Busca facilitar la cooperación entre los Centros Penitenciarios, con la colaboración de otras instituciones, públicas y privadas, así como la participación ciudadana para lograr una efectiva reinserción social de internos. Más concretamente, su objetivo principal es constituirse en el órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria, con estricto apego a la legislación aplicable, así como con absoluto respeto a la soberanía de las entidades federativas.³³

En otras palabras, su principal función es promover la coordinación del Sistema Penitenciario Mexicano y la homologación del funcionamiento de los Centros Penitenciarios (Ley General del SNSP, art. 31).

Los principales integrantes de la CNSP, según lo define la Ley General del SNSP, son las autoridades penitenciarias federales, de los estados y del Distrito Federal (los titulares de los respectivos órganos de prevención y readaptación social o sus equivalentes). Además la integran, sin derecho a votar en las principales decisiones, el secretario ejecutivo del SNSP, el titular del Sistema Penitenciario militar y una secretaria técnica.

La estructura de gobierno de la CNSP, según la establecen sus estatutos, es más bien sencilla. La constituyen siete órganos (o tipos de órganos) principales. El primero de ellos es la Asamblea Plenaria, que es la máxima autoridad; participan en ellas todos los integrantes mencionados en el párrafo anterior. El segundo es el Consejo de Coordinación en el que participa un representante por cada una de las cinco regiones en las que se organiza la Conferencia. El tercero es el presidente, que dirige a la Asamblea Plenaria y el Consejo de Coordinación y es, en la práctica, el principal representante de la Conferencia. En cuarto lugar están los cinco grupos regionales, integrados por las autoridades penitenciarias de las entidades federativas respectivas. Vienen, a continuación, los Comités Técnicos, que cubren una variedad de temas (por ejemplo, combate a la corrupción y reinserción social de los internos); cada uno es presidido por una autoridad penitenciaria e integrado por especialistas en el tema respectivo. En sexto lugar, hay una Comisión General de Información, cuya principal función es coordinar la generación y sistematización de la información penitenciaria, especialmente por medio del Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), que debe integrarse al Sistema Único de Información Criminal (SUIC). Finalmente, la Secretaría Técnica es la encargada de apoyar, con ayudar *logístico, informativo y de difusión*, a todos los otros órganos, así como dar seguimiento a las acciones y acuerdos.

Con base en sus estatutos, la Asamblea Plenaria de la CNSP debe tener dos sesiones ordinarias al año. Cumpliendo esa disposición, entre marzo de 2009 y

³³ Estatutos de la CNSP, arts. 3–5.

Sesión	Fecha	Sede
Primera	30 de marzo de 2009	México, D. F.
Primera extraordinaria	11 de junio de 2009	México, D. F.
Segunda	29 de octubre de 2009	México, D. F.
Tercera	12 de mayo de 2010	Boca del Río, Veracruz
Cuarta	12 de noviembre de 2010	San Carlos, Sonora
Quinta	13 de mayo de 2011	México, D. F.

Fuente: minutas de las asambleas.

mayo de 2011 la CNSP realizó cinco sesiones ordinarias, además de una extraordinaria, como se detalla en el tabla 4.2.

La tabla 4.3 presenta la lista de acuerdos alcanzados en las primeras cinco de estas seis reuniones, organizados por temas. En total, son 52 acuerdos explícitos. Esto puede dar una idea de la intensidad de los trabajos, y de la variedad y complejidad de los temas.³⁴

La tabla 4.4 presenta el número de acuerdos que se tomaron por tema. En total, se pueden identificar 18 temas. Esto constata la observación hecha arriba: los asuntos que analiza la máxima instancia de la CNSP son de una gran variedad. El tema sobre el que se produjeron más acuerdos es el Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), que implica tanto la adquisición, instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura necesaria, como la generación, captura y sistematización de la información.

De hecho, se puede decir que el establecimiento de sistemas de información fue la principal preocupación de la CNSP en sus dos primeros años de existencia. Este gran tema incluye, además del SNIP, cuatro rubros de la tabla 4.4: la conexión a Plataforma México, el registro de personal penitenciario, el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) y el Subsistema Nacional de Información de gobierno, seguridad pública y procuración de justicia. En total, 12 de los 52 acuerdos tomados en este periodo estuvieron directamente relacionados con este gran tema. Como se discutirá abajo, esta concentración obedece tanto a la necesidad objetiva de generar y compartir información relevante, como a las prioridades definidas por la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Otro tema que, según lo muestran las minutas en la tabla 4.4, ocupó buena parte de las discusiones en las sesiones, fue la prevención de la extorsión telefónica cometida desde los Centros Penitenciarios y, en especial la adquisición y operación de tecnología para la inhibición de señal de telefonía celular. El principal problema mencionado respecto de este tema es la escasez de recursos económicos, tanto de la Federación como de las entidades federativas, para adquirir y mantener el equipo necesario. La prioridad atribuida a este tema obedece, sin duda, a la creciente incidencia de la extorsión, y a la insistente demanda ciudadana para que se prevenga ese delito.

³⁴ Conviene aclarar que mucha de la discusión de la CNSP transcurre no en la asamblea plenaria sino en las regionales. Por lo común la plenaria discute y aprueba documentos que fueron elaborados en las regionales o por los comités técnicos. Es en estas asambleas y comités que ocurre la discusión más sustanciosa.

	Acuerdos	Sesión	Tema
1	Implementar el Programa de prevención y atención de adicciones.	Cuarta	Adicciones
2	Levantar un diagnóstico sobre el empleo penitenciario.	Primera	Carrera penitenciaria
3	Elaboración y ejecución de un programa de capacitación de personal penitenciario.	Segunda	Carrera penitenciaria
4	Adoptar, como política general, la formación de personal penitenciario en la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP).	Tercera	Carrera penitenciaria
5	Realizar un estudio de homologación salarial penitenciaria.	Cuarta	Carrera penitenciaria
6	Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública un esquema de desarrollo profesional de carrera penitenciaria.	Cuarta	Carrera penitenciaria
7	Solicitar recursos del FASP para conectividad a Plataforma México.	Tercera	Conexión a Plataforma México
8	Las entidades federativas deberán conectar sus Centros Penitenciarios a Plataforma México.	Cuarta	Conexión a Plataforma México
9	Formular un calendario de trabajo para determinar qué internos de los penales locales pueden ser trasladados a Islas Marías.	Primera	Convenios para extinción de penas
10	Plan de trabajo para elaborar y suscribir los convenios de socorro de ley (entre autoridades federales y estatales).	Primera extra.	Convenios para extinción de penas
11	Analizar el proyecto de convenio para la preclasificación de internos del fuero federal.	Segunda	Convenios para extinción de penas
12	Autoridades penitenciarias estatales estudiarán los convenios para reclusión de internos federales y los del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad.	Tercera	Convenios para extinción de penas
13	Nombramiento del Comisionado General de Información.	Primera	Designaciones
14	Designación de integrantes del Comité Técnico de Información, Tecnología y Comunicaciones.	Cuarta	Designaciones
15	Designar nuevos coordinadores regionales.	Cuarta	Designaciones
16	Designación de nuevo Comisionado General de Información.	Cuarta	Designaciones
17	Analizar el impacto de la nueva ley sobre narcomenudeo.	Segunda	Estudios y diagnósticos

18	Analizar el impacto de la reforma de justicia penal en el Sistema Penitenciario.	Tercera	Estudios y diagnósticos
19	Solicitar al poder legislativo federal una definición normativa para adolescentes en conflicto.	Cuarta	Estudios y diagnósticos
20	Solicitar al Congreso de la Unión que precise cuándo entrará en vigor la reforma al sistema de justicia penal y defina la figura del juez de ejecución de sentencias.	Cuarta	Estudios y diagnósticos
21	Construir de un marco normativo en materia penitenciaria acorde con la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia 2008.	Cuarta	Estudios y diagnósticos
22	Elaborar un diagnóstico sobre extorsión telefónica desde Centros Penitenciarios.	Primera	Extorsión e inhibidores de señal
23	Plan para la instalación de inhibidores celulares en los Centros Penitenciarios estatales.	Primera extra.	Extorsión e inhibidores de señal
24	Autoridades federales y estatales gestionarán presupuesto para instalar inhibidores de señal celular.	Segunda	Extorsión e inhibidores de señal
25	Solicitar recursos del FASP para inhibidores de señales en penales estatales.	Tercera	Extorsión e inhibidores de señal
26	Avanzar en la instalación de bloqueadores de señal celular.	Cuarta	Extorsión e inhibidores de señal
27	Estatutos de la CNSP	Primera	Normatividad interna
28	Revisar lineamientos sobre los Comités Técnicos.	Cuarta	Normatividad interna
29	Programa de trabajo para elaborar el Programa Nacional Penitenciario 2009-2012 (PNP).	Primera	Planeación e informes
30	Se aprueba el informe de la Secretaría Técnica.	Cuarta	Planeación e informes
31	Se aprueba el protocolo para la aplicación de beneficios preliberacionales.	Cuarta	Preliberación
32	Solicitar a la Cámara de Diputados un fondo presupuestal para el Sistema Penitenciario.	Cuarta	Presupuesto
33	Solicitar al SNSP que establezca un rubro presupuestal específicamente destinado al Sistema Penitenciario.	Cuarta	Presupuesto
34	Logotipo Institucional de la CNSP.	Primera	Procedimientos internos
35	Diseño de la página web de la CNSP.	Primera	Procedimientos internos
36	Aprobación de sedes para próximas reuniones.	Cuarta	Procedimientos internos
37	Aplicar en los Ceresos el Sistema de Registro de Visitantes.	Primera	Procedimientos penitenciarios

38	Elaborar un diagnóstico con respecto a la implementación del Sistema de Control de Visitas.	Segunda	Procedimientos penitenciarios
39	Analizar los manuales de administración penitenciaria presentados por Veracruz y Coahuila.	Tercera	Procedimientos penitenciarios
40	Elaborar un programa permanente de revisión en los Centros Penitenciarios y establecer esquemas operativos homogéneos.	Cuarta	Procedimientos penitenciarios
41	Elaborar un protocolo para el tratamiento de internas.	Cuarta	Procedimientos penitenciarios
42	Que las entidades federativas envíen sus comentarios al proyecto de PNP.	Primera extra.	Programa Nacional Penitenciario
43	Aportar datos sobre personal penitenciario para el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS), a más tardar el primer trimestre de 2010).	Segunda	Registro de personal penitenciario
44	Prórroga (hasta junio de 2010) para que las entidades aporten datos sobre el personal penitenciario para el RNPS.	Tercera	Registro de personal penitenciario
45	Las entidades federativas deben integrar y actualizar la información para el RNIP.	Tercera	RNIP
46	Plan de trabajo para lograr la integración del Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP) en el SUIC.	Primera	SNIP
47	Plan de trabajo (de 2 meses) para integrar y comenzar a operar el SNIP	Primera extra.	SNIP
48	La SSP federal conectará a 78 Centros Penitenciarios Federales prioritarios al Sistema Nacional de Información; las entidades federativas financiarán el funcionamiento.	Segunda	SNIP
49	Las entidades asignarán recursos para adquirir el equipo de enrolamiento, actualizar y mantener el Registro Nacional de Información Penitenciaria.	Segunda	SNIP
50	Prórroga (hasta junio de 2010) para que las entidades pongan a funcionar el módulo del Registro de Procesados y Sentenciados del SNIP. También deben integrar y actualizar la información.	Tercera	SNIP
51	Integrar todos los datos de la población penitenciaria al SNIP.	Cuarta	SNIP
52	Participar en el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, seguridad pública e impartición de justicia.	Cuarta	Subsistema Nacional de Información

Temas y número de acuerdos de la Asamblea Plenaria

TABLA 4.4

Temas	Número de acuerdos
SNIP	6
Carrera penitenciaria	4
Estudios y diagnósticos sobre reformas legales	5
Extorsión e inhibidores de señal	5
Procedimientos penitenciarios	5
Convenios para extinción de penas	4
Designación de funcionarios de la CSNSP	4
Procedimientos internos	3
Conexión a Plataforma México	2
Normatividad interna	2
Planeación e informes	1
Presupuesto	2
Registro de personal penitenciario	2
Adicciones	1
Preliberación	1
Programa Nacional Penitenciario	2
RNIP	1
Subsistema Nacional de Información	1
Trabajo penitenciario	1
Total	52

Fuente: minutas de las asambleas.

Como es de esperarse, la definición y homologación de procedimientos penitenciarios (por ejemplo, para el control de visitantes, tratamiento de internos, la administración penitenciaria) ocuparon un lugar destacado en los debates de la Asamblea Plenaria. También era previsible que la CNSP acordara realizar varios estudios y diagnósticos, dado el gran dinamismo del fenómeno criminal, de la administración penitenciaria y de la legislación relevante.

Tal vez menos predecible pero muy alentador es la importancia concedida a la carrera penitenciaria, que incluye la capacitación del personal y las remuneraciones al mismo. La falta de personal suficientemente capacitado en la administración, seguridad y dirección de los Centros Penitenciarios es, sin duda, una de las principales carencias del sistema. Si este problema fuera superado, el funcionamiento de los centros mejoraría sustancialmente.

Es un poco sorprendente que los convenios entre las autoridades penitenciarias federales y estatales no hayan motivado un mayor número de acuerdos. Tal vez eso se deba a que ya existen, independientemente de la CNSP, los procedimientos necesarios para elaborar y consensar esos convenios.

En total, hubo diez acuerdos sobre asuntos internos (normatividad, nombramiento de funcionarios, planeación e informes). Después de los sistemas de información, este tema fue el segundo más importante de la CNSP. Esto, desde luego, no necesita mayor explicación: un órgano recién creado tiene que dedicar buena parte de su tiempo a establecer sus propios procedimientos y normas.

Uno de los acuerdos tomados durante los dos primeros años de existencia de la CNSP se refirió al control de adicciones. Es ampliamente conocido que el consumo de drogas es uno de los principales problemas entre la población penitenciaria y lo es, también, para la readaptación y reinserción social de los internos; por tanto, el Gobierno Federal ha llevado a cabo programas de atención basados en la dinámica de los doce pasos, implementados por Grupo Oceánica, cuyas metas son eliminar la negación de la enfermedad, motivar la aceptación de ayuda promoviendo el desarrollo de un plan de vida a futuro, obtener valores y estilo de vida saludable, proveer las herramientas para identificar y manejar sentimientos y emociones, y mejorar la calidad de vida.

Uno de los 52 acuerdos se refiere al trabajo de los internos; no hubo ningún acuerdo que directa y explícitamente se refiriera a temas como la educación y la relación con autoridades educativas y de salud, los actores privados y las organizaciones sociales que pueden facilitar la reinserción social de los internos. Vale la pena tenerlo presente, dado que, según la Estrategia Penitenciaria 2008–2012, el Nuevo Modelo Penitenciario se centra en “la reinserción social en condiciones seguras [...] con la participación activa y corresponsable del sentenciado, su familia y la comunidad, los sectores productivos, la sociedad en general y el gobierno”.³⁵ Hay que considerar, además, que de acuerdo con el art. 18 constitucional, el “trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte” son la base sobre la cual debe organizarse el Sistema Penitenciario.

Llevar a cabo las actividades planteadas en la estrategia del Nuevo Modelo Integral de Reinserción Social, es imperativo, como puede demostrarse con lo que destaca la Auditoría Superior de la Federación en su *Informe* sobre la cuenta pública correspondiente a 2009, aproximadamente 40% de los internos en Centros Penitenciarios federales eran reincidentes.³⁶

Criterios de desempeño de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario

¿Qué tan exitoso ha sido el desempeño de la CNSP? Una evaluación meticulosa de este desempeño cae fuera de los objetivos del presente capítulo. Aun así, es indispensable identificar los principales logros y deficiencias que ha tenido la Conferencia. Tal es el objetivo de los dos apartados siguientes. En preparación para la búsqueda de esos objetivos, este apartado aborda un problema previo:

³⁵ Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Estrategia penitenciaria 2008–2012*, p. 3.

³⁶ Este dato se refiere a una muestra de seis Centros Penitenciarios Federales. Una alta proporción de internos (24%) no pudo ser clasificada (Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, p. 23).

la definición de criterios para dicho análisis, pues los tradicionales (como la rentabilidad o el cumplimiento de las metas) pueden ser muy engañosos.³⁷

La CNSP puede ser clasificada como una forma de gobernanza en niveles múltiples, en la que se conjuntan diversas jurisdicciones, temas y actores. Las redes de gobernanza son sistemas asociativos complejos, y esta complejidad resulta de cuatro propiedades básicas: la autonomía del sistema, la autonomía de sus miembros, la interdependencia de éstos y el dinamismo del sistema. En primer lugar, como he señalado previamente, los integrantes son por lo general muy diversos y cada uno de ellos es libre, dentro de ciertos límites, de expresar sus opiniones y elegir sus opciones.

En segundo lugar, el propio sistema es autónomo en la medida en que no está sujeto directamente a una autoridad superior que regule y controle sus acciones. El sistema mismo tiene que producir sus normas, definir sus objetivos y problemas y diseñar sus soluciones, aspectos sobre los que se toman decisiones o se establecen acuerdos de manera colectiva y autónoma. Así, para alcanzar metas comunes, los participantes dependen de la comunicación y el flujo de información, lo que involucra una tensión entre la cooperación y el conflicto, que deriva de la diversidad de preferencias, intereses, recursos y necesidades de los miembros. Este proceso involucra también un juego de intereses personales, de grupo y colectivos, que se gestan o transforman en el curso de la propia cooperación.

En tercer lugar, los miembros del sistema son interdependientes en el sentido de que el éxito de las acciones de cada uno depende de las acciones y recursos de los otros. Schmitter describe esta situación:

[...] el problema es cómo lograr un consenso por medio de la interacción horizontal entre actores con intereses diversos, a menudo contradictorios, cuando cada actor es suficientemente independiente como para resistir exitosamente en caso de que los otros quieran imponerle una elección y todos los actores salen perdiendo si no se encuentra una solución colectiva. Para ser realmente interdependientes, los participantes no tienen que ser igualmente ricos, poderosos o grandes: basta con que todos sean capaces de apoyarse o dañarse decisivamente.³⁸

Finalmente, los sistemas asociativos complejos son dinámicos: sus objetivos son definidos y redefinidos de manera continua, lo mismo que sus normas y procedimientos; las fronteras organizativas son difusas; y el sistema con frecuencia crea, reforma o destruye sus propios órganos.

De estas propiedades se derivan muchas características observables fácilmente, que contrastan con las de las organizaciones burocráticas o las orga-

³⁷ Los planteamientos sobre los sistemas asociativos complejos presentados en esta sección se basan en el artículo de Matilde Luna y José Luis Velasco, "Knowledge Networks: Integration Mechanisms and Performance Assessment", en Riccardo Viale y Henry Etzkowitz, eds., *The Capitalization of Knowledge: A Triple Helix of University-Industry-Government*.

³⁸ Philippe Schmitter, *What is there to Legitimize in the European Union... and How Might this be Accomplished?*, p. 7.

nizaciones económicas tradicionales: un organigrama relativamente plano y flexible, un liderazgo suave y horizontal, objetivos que evolucionan de forma constante, decisiones que se toman por consenso y no tanto por imposición jerárquica o votación mayoritaria.

Como lo muestra el tabla 4.5, la CNSP cumple con varias de estas propiedades y características.

Una peculiaridad de los sistemas asociativos complejos es que no hay criterios inequívocos para definir y evaluar su desempeño. Desde sus distintos puntos de vista, los participantes y observadores pueden llegar a conclusiones diversas e incluso contradictorias sobre los logros y fracasos de la interacción. La aplicación de criterios tradicionales de medición puede distorsionar, en lugar de esclarecer, el desempeño. Por ejemplo, normalmente se entiende por eficiencia el logro de los objetivos al menor costo posible.

Pero una eficiencia así puede ser contraproducente para un sistema asociativo complejo si para lograrla hay que sacrificar los intereses de alguno de los miembros, puesto que cada miembro es autónomo y nadie está dispuesto a ser ignorado o sacrificado. Algo parecido sucede si la eficiencia es definida como se hace normalmente en la literatura económica, por medio del óptimo de Pareto, según el cual un intercambio es eficiente si es imposible organizarlo de tal modo que produzca mayores beneficios para al menos uno de los participantes sin dañar a ninguno de ellos.

El problema es que, dada la diversidad y autonomía de los miembros, no hay criterios inequívocos (como los precios) para medir los costos y los beneficios: los valores intercambiados muchas veces son inconmensurables.

Por lo tanto, al analizar el desempeño de un mecanismo de gobernanza en múltiples niveles como la CNSP, lo crucial es observar qué tan bien enfrenta el reto característico de un sistema asociativo complejo: coordinar e integrar a actores diversos y autónomos. Por supuesto, el sistema debe producir resultados útiles, pero es aún más importante que produzca las condiciones organizativas que son indispensables para producir esos resultados útiles. Es necesario, en otros términos analizar no sólo su desempeño práctico, inmediato y tangible, sino también su *meta-desempeño*, su capacidad para crear capital organizativo.

Desempeño práctico

Para analizar el desempeño práctico de la CNSP veamos su intervención en dos temas de importancia para el Sistema Penitenciario: el establecimiento de sistemas de información, en especial el RNIP, y el desarrollo de una carrera penitenciaria.

Conviene aclarar, desde el principio, que los avances que se han hecho en ambos asuntos no se deben exclusivamente a la CNSP. Otros actores, del Gobierno Federal y de varios estados, han contribuido decisivamente a ellos. Por lo tanto, el objetivo no es observar los logros que la CNSP ha tenido por separado, sino cómo ha intervenido, con mayor o menor eficacia, en esos avances. La eficacia de un órgano como la CNSP no debe medirse tanto por su capacidad para

Propiedades de los SAC	Indicadores	
Autonomía de los miembros	Participantes con bastante libertad para tomar sus propias decisiones.	
Autonomía del sistema	Organización capaz de regularse a sí misma.	
	Reglas flexibles, establecidas por consenso interno.	
Interdependencia	Participantes cuyas acciones dependen de las acciones de los otros.	
	Cada participante tiene cierta autoridad; ninguno tiene autoridad absoluta.	
	Preferencia por la deliberación y la negociación; poco recurso a la orden y la votación mayoritaria.	
Dinamismo	Fronteras organizativas difusas.	
	Capacidad notable para crear, modificar o destruir sus propios órganos.	
	Objetivos, recursos y notablemente elásticos.	

iniciar y llevar a buen término, por su propia cuenta y con sus propios recursos, los cambios que ella misma se propone, sino por su aptitud para participar en las transformaciones que están en curso.

En la medida en que las reuniones y los acuerdos tengan avance, significa que se tocarán temas aún no vistos, como preparar mediante el trabajo, la educación y la interacción con actores económicos y sociales, la reinserción social de los internos; seguimiento al combate de las adicciones dentro de los Centros Penitenciarios; y la elaboración y consenso de un Programa Nacional Penitenciario.

Una última aclaración, antes de entrar directamente en materia, es que el principal producto práctico de la CNSP son acuerdos, no acciones u objetos

	Presencia en la CNSP
	Muy alta: los participantes provienen de gobiernos diferentes, cada uno con sus prioridades y orientación política.
	Alta: hay un mandato legal, pero es genérico y escueto (dos artículos de la Ley General del SNSP, uno de ellos muy corto). La propia Conferencia acordó sus Estatutos.
	Moderada: las reglas internas fueron hechas por consenso; para reformarlas es necesario el voto de tres cuartas partes de los miembros. Pero los Estatutos no cambiaron durante los dos primeros años de existencia.
	Muy alta: las decisiones obligan a todos; el éxito de cada uno, en tanto miembro de la Conferencia, requiere del acuerdo de todos los demás.
	Moderada: ningún participante puede darle órdenes a otro; todos pueden ser incentivados, presionados o convencidos. Hay un claro predominio de las autoridades federales (que designan al presidente y secretario técnico e influyen fuertemente en la determinación de las prioridades), pero las autoridades penitenciarias estatales responden a sus propios gobiernos.
	Alta: según los estatutos, las resoluciones se toman por mayoría de votos. Pero, de acuerdo con las minutas, prácticamente todas las decisiones de la Asamblea Plenaria fueron tomadas por unanimidad, a pesar de que sí hubo posiciones encontradas en la discusión.
	Baja: la lista de miembros con derecho a voto está fijada por ley (titulares de la autoridad penitenciaria de la Federación y las entidades federativas). Pero hay varios participantes sin derecho a voto, cuyo número e identidad cambia de una sesión a otra. La participación de empresas privadas y organizaciones civiles ha sido escasa.
	Alta: la lista de comités técnicos es abierta; los otros puestos están bien definidos.
	Alta: los objetivos que le fija la ley son muy generales. La propia Conferencia los ha ido redefiniendo sobre la marcha. Además, aunque la CNSP aspira a tenerlo, no hay un presupuesto específicamente destinado a ella; la Conferencia tiene que buscar financiamiento del FASP o de las entidades federativas. No tiene recursos propios (edificios, vehículos, etc.) y debe usar la de sus miembros.

materiales. La eficacia de la Conferencia puede ser definida como la capacidad para tomar acuerdos robustos (aquellos que no tienen que ser modificados sustancialmente o anulados poco tiempo después de haber sido tomados). Definida así, la eficacia es claramente diferente del impacto; a este último hay que entenderlo como la traducción de los acuerdos en acciones que logren transformar la organización y funcionamiento del Sistema Penitenciario.

Profesionalización

La falta de capacitación especializada para el personal ha sido reconocida como un problema muy serio en el Sistema Penitenciario. Por ejemplo, el Programa

Sectorial de Seguridad Pública lamenta la “ausencia de un sistema de carrera y profesionalización que permita la formación y dignificación de la fuerza de seguridad penitenciaria, por lo que propone como una de sus estrategias: Profesionalizar a la fuerza de seguridad penitenciaria para que se conduzca éticamente, con formación especializada y de calidad basada en estándares internacionales de actuación, a fin de dignificar la función penitenciaria”.

Ante este problema, la Estrategia Penitenciaria propuso tres acciones concretas: crear la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP), establecer el servicio de carrera penitenciario y retabular (es decir, modificar los puestos y percepciones) al personal penitenciario.

La base legal para estas acciones aún es endeble. La principal norma que podría ser aplicable es, por supuesto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP). Esta ley sólo ordena la profesionalización del personal de las instituciones policiales y de procuración de justicia de todos los niveles de gobierno, mediante tres principales mecanismos: la elaboración de programas rectores de profesionalización, el establecimiento de academias e institutos encargados de aplicarlos y los servicios profesionales de carrera. En particular, para las instituciones de policía, la LGSNSP ordena que se establezca la carrera policial, como parte de un conjunto más grande denominado desarrollo policial.³⁹

Sin embargo, la LGSNSP no dice nada expresamente sobre la profesionalización de los servidores públicos de los sistemas penitenciarios. A pesar de este vacío legal, las autoridades penitenciarias federales han realizado varias acciones importantes en materia de profesionalización, muchas veces procediendo por analogía, es decir, imitando lo que la LGSNSP establece para las policías y las procuradurías.

Una de las acciones más importantes fue la creación de la ANAP, en mayo de 2009, concebida como la instancia rectora en materia de profesionalización penitenciaria; también se le concibe como instancia ejecutora, pues puede impartir cursos directamente al personal penitenciario o formar al personal docente que imparta dichos cursos. Igualmente es vista como una instancia de planeación, encargada de elaborar planes de estudio. Finalmente, también se prevé la posibilidad de que sea una instancia de investigación sobre temas penitenciarios.

Otra fue la elaboración del proyecto de Programa Rector de Profesionalización Penitenciaria, que fue presentado a la quinta sesión plenaria de la CNSP (en mayo de 2011).⁴⁰ En sus propias palabras, el programa se propone: “promover la profesionalización del personal penitenciario del país, a través del establecimiento y operación de un modelo educativo” que incluya desde la formación inicial de los reclutas hasta la especialización de los mandos. Entre los principales contenidos de este programa están la definición de cuatro perfiles básicos (seguridad, técnico, jurídico y administrativo), y la definición de dos vertientes de formación (para aspirantes y para personal en activo).⁴¹

³⁹ Véase los arts. 47–48 y 61–64 y el título quinto de la LGSNSP.

⁴⁰ Los participantes se comprometieron a analizar el proyecto en los meses siguientes.

⁴¹ Programa Rector, p. 13.

Así de importante como las anteriores ha sido la capacitación del personal penitenciario, actividad de la que se ha encargado la propia ANAP. En sus dos primeros años de existencia, según información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la ANAP ofreció 15 cursos de formación inicial, dirigidos a personal del Sistema Penitenciario Federal. De esos cursos egresaron un total de 1 866 personas, 36% de ellos con perfil de seguridad penitenciaria, 37% con perfil técnico y 27% con perfil administrativo.

Adicionalmente es reconocible el esbozo de un Sistema de Carrera Penitenciaria, en el marco del Programa Rector. Este boceto incluye previsiones sobre los principales componentes de todo sistema profesional de carrera: ingreso, capacitación, permanencia, evaluación y baja. Falta aún que se especifique, al menos explícitamente, sobre otro componente crucial: los incentivos para reconocer y promover el buen desempeño.

Finalmente, otra acción significativa es la elaboración y presentación ante el Poder Legislativo de la iniciativa de Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones, cuyo título sexto dispone la creación de la carrera penitenciaria y regula la capacitación y certificación del personal. De prosperar, esta nueva ley crearía, para el personal del Sistema Penitenciario Federal, un sistema análogo al que la LGSNSP para el personal de las instituciones policiales y de procuración de justicia.

Pero la capacidad de estas acciones para imponerse en los distintos niveles de gobierno es muy limitada debido, precisamente, a que su base legal es frágil. La aceptación del Programa Rector depende de la buena voluntad de las autoridades locales, pues es un documento federal que sólo aspira a “servir de guía para su adopción en los sistemas penitenciarios estatales y del Distrito Federal”. De forma similar, el Programa Rector se propone modestamente “contribuir al establecimiento de la carrera penitenciaria”.⁴²

En cambio, el propio Programa Rector le atribuye a la Academia un monopolio difícil de hacer valer:

[...] ser la única instancia ante la cual los sistemas penitenciarios locales deberán registrar y validar los planes y programas de estudio que desarrollen y pretendan impartir para la preparación de su personal, así como para obtener las certificaciones respectivas tanto de los planes y programas de estudio como del personal capacitado.⁴³

Además, incluso si la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones fuera aprobada en sus términos, sus disposiciones sólo serían vinculantes para las autoridades federales. A lo más que aspiraría esta ley es a servir como modelo para las autoridades locales, lo cual, como expliqué previamente, no es algo menor; pero, obviamente, la aceptación de este modelo seguiría descansando sobre la buena voluntad de las autoridades locales.

⁴² *Ibid*, pp. 3-4.

⁴³ *Ibid*, p.17.



Aquí es donde cobra especial importancia la intervención de la CNSP: sus acuerdos pueden precisamente formalizar esta aceptación, contribuyendo, en alguna medida, a llenar el vacío dejado por la ley. Uno de los objetivos de la Conferencia, según lo establece el art. 5 de sus Estatutos, es “Promover el establecimiento de programas para capacitar y profesionalizar al personal penitenciario y crear el servicio de carrera en los términos de la ley”. Uno de sus comités técnicos se llama precisamente Servicio de Carrera y Profesionalización del personal penitenciario (art. 24 de los Estatutos).

Como se mostró en la tabla 4.4, durante sus cinco primeras sesiones plenarios, la CNSP logró cuatro acuerdos en temas relacionados con la profesionalización del personal penitenciario. Esos acuerdos fueron: impulsar la ejecución de un programa para capacitar al personal; buscar adoptar, como política general, la formación de este personal en la ANAP; realizar un estudio para la homologación salarial del personal penitenciario; y proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública un esquema de desarrollo profesional de carrera penitenciaria.

Aunque los acuerdos de la CNSP son adoptados mediante votación de todas las autoridades penitenciarias que participan en ellos, no son obligatorios. Por ejemplo, si la autoridad de algún estado se resiste a ejecutar un programa para la capacitación de su personal, podría alegar que ha cumplido con *impulsar* dicha ejecución, pero que esta última ha encontrado obstáculos insalvables.

Así, más que por imponer líneas concretas de acción a las diferentes autoridades penitenciarias del país, estos acuerdos son importantes por dos razones: hacen que la CNSP intervenga en la discusión sobre un tema importante y las comprometen a prestar atención a la capacitación y profesionalización de su personal.

Aparte del vacío legal al que ya se hizo referencia, el avance en la profesionalización del personal penitenciario —especialmente por medio de la capacitación y la carrera penitenciaria— enfrenta varios obstáculos de importancia, que la CNSP podría ayudar a superar pero que en lo fundamental no dependen de ella.

Uno de esos obstáculos es el referido a los derechos laborales de los trabajadores. La LGSNSP establece que el personal policial y de procuración de justicia que no pertenezca al sistema de carrera es de confianza y por lo tanto puede ser fácilmente separada de su cargo. Pero, por las razones anotadas arriba, esto no se refiere, por lo menos expresamente, al personal penitenciario. En varios estados los empleados penitenciarios han adquirido derechos laborales, respaldados activamente por sus respectivas organizaciones sindicales, que pueden obstaculizar la implantación del servicio profesional. En todo caso, esta implantación requeriría cuantiosos recursos presupuestarios, por ejemplo, para promover programas de retiro voluntario o jubilación anticipada o indemnizaciones por despido. En las circunstancias actuales, no se ve de dónde podrían proceder esos recursos.

Las previsibles restricciones presupuestarias seguramente también explican una ausencia en la propuesta de servicio profesional de carrera que ya se anotó arriba: la falta de un sistema de estímulos para premiar e incentivar la buena actuación. En ausencia de tales estímulos, la capacitación y la evaluación del desempeño pierden una buena parte de sus atributos positivos. El riesgo es que

todo el servicio profesional de carrera sea visto como una amenaza, cuyos incentivos son predominantemente negativos: la falta de promoción y el despido. Esto, obviamente, socava la legitimidad del sistema.

Por último, hay que señalar un obstáculo, que si bien es sólo potencial no es menos importante. De acuerdo con las cifras expuestas arriba, el número de personas que han recibido capacitación técnica por parte de la ANAP es ligeramente mayor que el de quienes han recibido la capacitación en seguridad penitenciaria. Esto es alentador: con un personal técnico mejor capacitado los Centros Penitenciarios serán más capaces de preparar la reinserción social de sus internos, en lugar de dedicarse simplemente a confinar y castigar a los delincuentes, reales o presuntos.

Esas cifras se refieren sólo a personal federal. Las autoridades locales podrían estar mucho menos interesadas en mantener el equilibrio entre el personal de seguridad y el técnico. Aunque tienen áreas de oportunidades al respecto, los Centros Penitenciarios Federales están mucho mejor que sus contrapartes locales en materia de seguridad y control de los internos.

Para los Centros Penitenciarios estatales y municipales, lo que necesita reforzarse urgentemente es la seguridad. Esto tiene dos implicaciones obvias para la capacitación. La más visible es que las autoridades penitenciarias locales están más interesadas en capacitar a su personal de seguridad, y podrían buscar esa capacitación en las distintas academias de policía, locales o federales, no en la ANAP. La segunda es que, aun si recurren a la ANAP, podrían hacerlo para buscar sobre todo capacitación en materia de seguridad, descuidando la capacitación técnica.

Información penitenciaria

La importancia de la información es un aspecto relevante, pues sin ella, el Sistema Penitenciario difícilmente podría funcionar. La información es necesaria para administrar los penales, para controlar mejor a los internos y para preparar la reinserción social de éstos. La necesidad se vuelve más acuciante si se toma en cuenta lo que ya se anotó en el apartado 4.3 sobre el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación: simplemente para no quedarse atrás de las innovaciones tecnológicas que utiliza la delincuencia, especialmente la organizada, la autoridad tiene que mejorar constantemente su capacidad para generar, analizar y utilizar información.

La ley dispone la creación del Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), que es definido como “la base de datos que [...] contiene, administra y controla los registros de la población penitenciaria de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia”.⁴⁴

El SNIP forma parte del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), que según la misma ley debe incluir “una base nacional de datos de consulta obligatoria en las actividades de Seguridad Pública, sobre personas indiciadas, pro-

⁴⁴ LGSNSP, art. 120.

cesadas o sentenciadas, donde se incluyan su perfil criminológico, medios de identificación, recursos y modos de operación” (art. 117).

Por supuesto, las autoridades penitenciarias, en el marco de la CNSP, son las encargadas de generar y administrar la información penitenciaria. En efecto, la LGSNSP le asigna a la CNSP la función de: “Promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en las bases de datos criminalísticos y de personal” (art. 31, VII).

Precisamente uno de los objetivos particulares de la CNSP, de acuerdo con sus Estatutos, es “apoyar la integración de bases de datos sobre procesados y sentenciados del fuero federal” (art. 5). Dos órganos de la CNSP están dedicados a lograr este objetivo: la Comisión General de Información y el Comité Técnico de Información, Tecnología y Telecomunicaciones. Dos de los cuatro temas que la CNSP le ha asignado específicamente a este comité técnico están directamente relacionados con este objetivo (Lineamientos, art. 21).

Como punto de partida para la operación del SNIP, la CNSP acordó crear el Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) (Lineamientos, 3). Este registro tiene tres objetivos generales. El primero es realizar el censo de la población penitenciaria. Para esto se utilizarán los datos de los expedientes de los internos, a los que se agregará una serie de datos biométricos (voz, huellas digitales y fotografías). El segundo objetivo es homologar los criterios para el registro de la información sobre los internos; el tercero es promover la sistematización del registro, consulta e intercambio de la información (Lineamientos, 11).

La creación del RNIP está planeada en tres etapas. La primera se propone, en lo esencial, crear la ficha de identificación personal de los internos, con 21 campos que incluyen datos tales como nombre, situación jurídica, huellas y fotografías. En la segunda se capturará la información sobre los estudios técnicos-interdisciplinarios, que incluirá información técnica (por ejemplo, adiciones y vínculos personales) y criminalística. La tercera etapa, que apenas se encuentra ligeramente esbozada, es la integración de todos los campos generados en las dos etapas previas al SNIP.

El plan es que la información generada y capturada por las diferentes autoridades penitenciarias sea integrada y compartida en un solo sistema a través de Plataforma México, entidad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal especializada en crear y manejar los sistemas automatizados de información.

El SNIP y RNIP han sido una preocupación constante de la CNSP. Como se puede observar en el tabla 4.4, a estos temas estuvieron dedicados siete de los 52 acuerdos aprobados durante las primeras cinco asambleas plenarias de la Conferencia. En la primera sesión se acordó formular un plan de trabajo para integrar el SNIP en el Sistema Único de Información Criminal. Obviamente, ese acuerdo fue excesivamente optimista. Casi dos meses y medio después, en la primera sesión extraordinaria, hubo que reformularlo, especificando un plazo de dos meses para integrar y comenzar a operar el SNIP.

En la segunda sesión ordinaria se llegó al acuerdo que las autoridades penitenciarias de los estados y el Distrito Federal “asignarán de sus respectivos presupuestos autorizados las partidas presupuestales que correspondan para la ad-

quisición del equipo de enrolamiento, actualización y mantenimiento” del RNIP. En la tercera sesión ordinaria se informó que sólo 13 estados habían concluido la integración de la información para uno de los módulos en los que en ese entonces se planeaba organizar el SNIP, el Registro de Procesados y Sentenciados. Además se otorgó un plazo de casi dos meses (hasta el 1 de junio de 2010) para que las entidades federativas que no lo habían hecho terminaran de integrar el Registro de Procesados y Sentenciados.

Para la cuarta sesión ordinaria (celebrada en noviembre de 2010) todavía se acordó que las autoridades penitenciarias “realizarán todas las acciones necesarias para integrar los datos de la totalidad de la población interna en el país para su operación en el SNIP. Apenas en la quinta sesión ordinaria [mayo de 2011] se aprobaron los Lineamientos para la captura de datos en el RNIP”.

En el verano de 2011, de acuerdo con el Comisionado General de Información de la CNSP, había un avance del 90% en la captura de información de los 21 campos que integran la primera etapa del RNIP.

Como se ve, en los casos del SNIP y el RNIP, la abundancia de acuerdos no es una señal de éxito sino de los problemas que han impedido su materialización. Tres problemas parecen especialmente importantes. Iniciamos con un asunto de coordinación. Hay un contraste muy significativo entre la profesionalización del personal penitenciario, analizada con anterioridad, y el establecimiento de un sistema de información sobre los internos. En el primer caso, las autoridades de un nivel de gobierno pueden avanzar por su cuenta, independientemente de que sus contrapartes de otros niveles avancen o no.

Puede ocurrir incluso (como en efecto ocurrió) que las autoridades federales creen por su cuenta una academia penitenciaria y la pongan a disposición de las autoridades locales; pero en el caso de la información, la participación activa de las autoridades locales es indispensable. La razón es muy sencilla: el grueso de la población penitenciaria está en Centros Penitenciarios estatales y municipales. Por lo tanto, son las autoridades locales las que deben generar y actualizar la mayor parte de la información sobre esa población. El problema estriba en que las autoridades locales y federales pueden tener muy distintos incentivos y capacidades para colaborar en esta tarea.

Existe un problema típico de acción colectiva. Lo que necesita cada entidad federativa para controlar mejor sus Centros Penitenciarios es, en primer lugar, tener suficiente información sobre su propia población. La necesidad de información sobre la población de otras entidades federativas o del Gobierno Federal es secundaria y más limitada, aunque, desde luego, no irrelevante. A la entidad federativa en cuestión le interesa la información sobre internos de otras jurisdicciones sólo si están involucrados en la comisión de delitos en su territorio. Por supuesto, todas las entidades federativas y el Gobierno Federal saldrían ganando si cada uno de ellos integrara un buen banco de información sobre su población penitenciaria y lo compartiera con todos los demás. El costo de crear cada banco se traduce en el levantamiento del padrón y el vaciado de información, mientras que el beneficio se repartiría entre todos. En este contexto, lo más

racional para cada entidad federativa en lo particular es generar su propia información, sin esforzarse por compartirla con las demás y con el Gobierno Federal.

Para las autoridades federales el incentivo es más fuerte e inequívoco: necesitan la información sobre toda la población penitenciaria del país, puesto que su jurisdicción se extiende por todo el territorio y puesto que la mayor parte de sus internos están internados en Centros Penitenciarios locales. Además, durante el sexenio 2006–2012, las autoridades federales convirtieron en una prioridad el establecimiento de sistemas automatizados de información en materia de seguridad pública. Esa prioridad es clara en el plan más importante que elabora el Gobierno Federal, el Plan Nacional de Desarrollo:

Ante el reto de preservar la seguridad del país, se requiere articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real, de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública [...] Interrelacionar e interconectar los sistemas de información y de telecomunicaciones de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno [...] facilitará las investigaciones, operativos conjuntos y generación de inteligencia policial compartida.⁴⁵

El Gobierno Federal ha hecho inversiones como producto de esta priorización. Sólo el establecimiento de Plataforma México, en 2008, requirió un presupuesto de 2 561 millones de pesos.⁴⁶ Desde luego, la prioridad que el gobierno actual ha dado a los sistemas automatizados de información responde, como ya se señaló, a una necesidad objetiva. Pero también es una elección: una estrategia mediante la cual los funcionarios estatales seleccionaron, entre muchas necesidades urgentes, una que les pareció especialmente atractiva.⁴⁷

Para el Gobierno Federal, establecer un sistema automatizado de información penitenciaria es una prioridad mayor, pero no hay evidencia de que la mayoría de las entidades federativas hayan hecho una priorización semejante. En síntesis, los incentivos para cooperar en materia de información penitenciaria son menores para las entidades federativas, que —como anoté antes— son precisamente quienes deben generar y compartir la mayor parte de esa información. Eso, desde luego, dificulta la cooperación entre autoridades federales y estatales en esta materia.

Otro problema que dificulta el avance en materia de información penitenciaria es más fácil de explicar: la carencia de presupuesto suficiente, especialmente por parte de las entidades federativas. Es revelador, en este sentido que, en mayo de 2011, en la quinta sesión plenaria de la CNSP, las autoridades partici-

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo, 2007–2012, p. 57.

⁴⁶ Dato tomado de <<http://www.presidencia.gob.mx/2008/04/plataforma-mexico/>>.

⁴⁷ Es importante establecer un punto medio en el uso de tecnología, para no caer en extremos. Esto sólo se logra conciliando las opiniones generales sobre elementos que se utilizan como innovación. Ejemplo de ello es la disparidad de opiniones que existen en torno a la prueba de polígrafo, un componente fundamental de los exámenes de control de confianza, según lo define la propia LGSNSP (art. 108).

pantes se hayan comprometido, una vez más, a solicitar “los recursos necesarios a fin de atender lo relativo al Sistema Nacional de Información Penitenciaria” (minuta, 8).

Un tercer conflicto es la falta de capacitación del personal encargado de capturar, validar e integrar la información, que también afecta de manera aguda a las autoridades locales. De nuevo, una asamblea plenaria de la CNSP aporta información muy elocuente sobre este problema. De acuerdo con la minuta respectiva, en la tercera asamblea ordinaria, se informó que “se ha capacitado a un equipo de personal penitenciario federal para reemprender el levantamiento de la información para el RNIP, dada la mala calidad de los registros obtenidos en el levantamiento anterior”.

A manera de síntesis, puede afirmarse que, a pesar de estos problemas, la CNSP tuvo dos logros importantes en cuanto a la generación, sistematización e integración de la información sobre los internos de todos los Centros Penitenciarios del país. El primero fue contribuir a que las autoridades penitenciarias capturaran la mayor parte de la información correspondiente a la primera de las tres etapas previstas en los Lineamientos del RNIP. El segundo fue indirecto, pero tal vez más importante: hacer muy visible la necesidad de integrar esa información, identificar los obstáculos que se oponen a esa medida y urgir a las autoridades penitenciarias a continuar la tarea, a pesar de esos obstáculos.

Desempeño organizativo

Los acuerdos no son lo único que importa para valorar el desempeño de un organismo como la CNSP. Igual o más importante es preguntarse si la CNSP logró o no consolidarse como un espacio para tomar acuerdos o, en última instancia, para expresar y, en la medida de lo posible, dirimir los desacuerdos. Un indicador crucial de esta forma de desempeño es si los miembros de la propia Conferencia, especialmente los menos entusiastas (algunas autoridades locales), lo reconocen como un espacio útil y legítimo. Otro indicador, igualmente importante, es el reconocimiento de distintos actores gubernamentales, dentro y fuera del sistema de seguridad pública (por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública o la Secretaría del Trabajo), y de actores sociales interesados en el tema.

Durante sus dos primeros años de existencia, la CNSP dio grandes pasos para constituirse a sí misma. El logro más significativo es, desde luego, la elaboración de sus propios estatutos, así como otros documentos normativos internos (por ejemplo, los Lineamientos de los comités técnicos).

También es imprescindible que la CNSP haya sido capaz de realizar, de acuerdo con la periodicidad establecida por sus propios estatutos, las asambleas de sus varios órganos: la plenaria (dos veces al año), las del Consejo de Coordinación (dos veces al año), las de cada uno de los cinco grupos regionales (dos ocasiones como máximo, previo a cada una de las sesiones del Consejo de Coordinación) y las de cada comité técnico (hasta tres sesiones antes de la asamblea plenaria). Estas reuniones indican una intensa vida organizativa. También

es significativo que la CNSP haya designado a los ocupantes de los numerosos órganos antes descritos.

Además de constituirse a sí misma, otro logro significativo de la CNSP es su propia supervivencia y la visibilidad que ha adquirido. Sin duda, esto se explica en una medida importante por el sólido respaldo que parece haber recibido del Gobierno Federal, especialmente dentro de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

La volatilidad institucional que caracteriza a la administración pública mexicana se ha vuelto especialmente visible en el área de la seguridad pública. Numerosas instituciones han sido creadas, reformadas y sustituidas en los últimos años. Tal es el caso, por mencionar sólo unos cuantos ejemplos, de la Policía Judicial Federal, de la Agencia Federal de Investigación, de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS). La propia CNSP sustituyó a una entidad similar: la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social.

La necesidad de una instancia de coordinación de las diferentes autoridades penitenciarias del país es duradera y seguramente no va a desaparecer con el cambio de gobierno. Pero la modalidad que vayan a tomar esa instancia y esa coordinación puede cambiar con la llegada de una nueva administración federal.

Un cambio organizativo que ha ocurrido en los últimos años es la reubicación de las autoridades penitenciarias dentro del organigrama del Gobierno Federal y de los gobiernos de las entidades federativas. Tradicionalmente, el Sistema Penitenciario estuvo ubicado en las secretarías de gobierno. Incluso la tendencia en los últimos años ha sido trasladarlos a las secretarías de seguridad pública. Un momento decisivo ocurrió en 2001, cuando se transfirió a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, que asumió las funciones anteriormente desempeñadas por diversas dependencias de la Secretaría de Gobernación. Para mediados de 2011, la mayoría de los estados del país habían dado un paso similar.

Lo anterior no es simplemente un cambio administrativo sino parte de una tendencia más amplia: la autonomización de la seguridad pública. El principal paso fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal a finales del año 2000; pero un antecedente imprescindible lo constituye el establecimiento del SNSP en 1995. Sin embargo, aunque esta tendencia es muy fuerte, la situación actual es ambigua, pues un órgano importante del SNSP, el Secretariado Ejecutivo, continúa dentro de la Secretaría de Gobernación (SESNSP).

Esto seguramente se explica por razones políticas, especialmente por la necesidad de sustentar políticamente la coordinación administrativa de las autoridades de seguridad pública de los tres niveles de gobierno. Pero el caso es que hace más compleja la tarea de la CNSP, no sólo porque agrega una autoridad federal más (el SESNSP), sino porque el financiamiento de varias iniciativas de la CNSP depende de las transferencias federales (FASP, SUBSEMUN) que administra el SESNSP.

No se puede decir, por lo tanto, que la reubicación de las autoridades penitenciarias sea un logro de la CNSP. Más bien, ésta es una consecuencia de esa reubicación. Gracias a que el Gobierno Federal y varios estados ya habían reubicado su autoridad penitenciaria al área de seguridad pública fue posible que

la CNSP se incluyera dentro de la LGSNSP con las características que ahora tiene.

Es significativo también hacer notar que esta reubicación implica un riesgo: que el Sistema Penitenciario se confunda o pierda importancia en medio de otros temas más urgentes para la seguridad pública; que, al subordinarse a la lógica del combate a la criminalidad, se le vea sólo como un mecanismo de contención de los delincuentes y que, por lo tanto, la función de reinserción social pase a un segundo plano; en síntesis, que el Sistema Penitenciario pierda autonomía dentro del sistema de seguridad pública. Una expresión significativa de esta autonomía es que el Sistema Penitenciario tiene su propia fuerza policíaca, cuyo estado de fuerza total sumaba 31 451 a mediados de 2009, cifra equivalente al 6.7% de todo el personal operativo de seguridad pública en el país.⁴⁸

Como siempre, este riesgo tiene una expresión presupuestaria. Entre los múltiples datos que podrían ilustrarlo, se puede mencionar que la quinta asamblea plenaria de la CNSP acordó *insistir* ante diversas autoridades, incluyendo a las de gobierno, seguridad pública y financieras, así como ante el SNSP, el Congreso de la Unión y los poderes legislativos locales, en la necesidad de considerar al Sistema Penitenciario como un ámbito de inversión primario en materia de seguridad pública; y que los montos asignados al propio Sistema Penitenciario sean irreductibles e intransferibles, para asegurar que su destino sean los Centros Penitenciarios del país.⁴⁹

Otro indicador de este riesgo es el hecho, mencionado en la sección anterior, de que LGSNSP no prevé explícitamente nada para la profesionalización del personal penitenciario, como sí lo hace para las instituciones de policía y las de procuración de justicia. Precisamente la existencia de este riesgo, que ya se ha materializado, hace más importante el papel de un órgano como la CNSP. En última instancia, la mayor contribución que esta conferencia puede hacer es hacer más visibles a las autoridades de seguridad pública, negociar directamente con las instancias respectivas la transferencia garantizada de recursos presupuestarios y dar mayor capacidad de interlocución a las autoridades penitenciarias locales frente a sus autoridades locales en materia de seguridad pública.

Pero también es necesario señalar las deficiencias de la CNSP. Dos de ellas merecen mención especial. Una, el escaso número de acuerdos (por lo menos de las asambleas plenarios) directamente referidos a la relación con actores sociales que podrían participar activamente en la preparación de los internos para su futura reinserción social. Una interacción más activa con los actores sociales le permitiría a la CNSP aprovechar una de las mayores fortalezas de los sistemas de gobernanza en niveles múltiples: la facilidad para trascender la línea fronteriza entre el Estado y la sociedad en la realización de tareas para las que los recursos oficiales son insuficientes. Obviamente, la reinserción social es una de esas metas.

Una segunda carencia es la exclusión del eslabón más débil del Sistema Penitenciario, precisamente el nivel que menos voz y recursos tiene, el que

⁴⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Recursos convenidos, ejercidos y comprometidos 1998-2010*.

⁴⁹ Minuta de la Quinta Asamblea Plenaria, p. 9.

administra los Centros Penitenciarios más precarios, el que es más vulnerable al efecto corruptor de la delincuencia: el nivel municipal. No hay que olvidar que los gobiernos municipales administran 21 % de los Centros Penitenciarios del país.⁵⁰ Ni la LGSNSP ni los estatutos de la CNSP dan un lugar explícito a las autoridades municipales; por lo tanto, sería conveniente una reforma legal para cambiar de fondo esta situación. Pero incluso, con la legislación actual, la CNSP podría esforzarse por involucrar más a representantes directos de los Centros Penitenciarios municipales.

⁵⁰ Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), *Estadística básica sobre los recursos financieros del Sistema Penitenciario del presupuesto federal del OADPRS*.

La presente obra da muestra de lo complejo que es el Sistema Penitenciario mexicano. Sistema cuya administración y operación es de importancia trascendental para que las personas que han cometido un delito obtengan no sólo una pena como castigo, sino que también puedan, mediante la aplicación de un tratamiento integral que incluye componentes médico-psicológicos, educativos y deportivos, además de cimentar la habilidad y capacidad del trabajo, forjarse un destino alejado de las cuestiones delictivas. Es así, que la finalidad principal del Sistema Penitenciario es lograr la reinserción del delincuente buscando darle las herramientas necesarias para que no vuelva a delinquir.

El libro *La transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado* ha ofrecido un panorama general en los distintos ámbitos del mismo, desde un diagnóstico situacional y comparativo con las entidades federativas, un análisis del marco normativo que le es aplicable para su operación y administración, una exploración a la infraestructura que constituye el Sistema Penitenciario y el cómo hoy día las tecnologías de la información y comunicación ayudan a mantener un mayor y mejor control de la información penitenciaria. De igual forma, se revisó cómo la tecnología es un elemento sustantivo en los temas de la seguridad física de los Complejos y Centros Penitenciarios Federales y, finalmente, se hace referencia a un instrumento de coordinación que busca homogenizar criterios y delimitar las bases mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y el consenso de acuerdos entre las autoridades penitenciarias federal y estatales.

Si bien los expertos abordan temas desde diferentes perspectivas, se puede observar que sus posiciones y opiniones convergen en un solo sentido, la recuperación y la transformación del Sistema Penitenciario Mexicano, y de manera connotada el reconocimiento a la labor realizada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Reconocen que, si bien la materia penitenciaria es competencia de los tres ámbitos de gobierno, la autoridad penitenciaria federal busca ser punta de lanza en el tema, a fin de allanar el camino a sus homólogas estatales. El recorrido tal vez nunca tenga fin pues en tanto haya delincuencia –misma que se transforma y actualiza– habrá la necesidad de recurrir y descubrir nuevas formas de hacerles frente. Así el reto es permanente.

A pesar de la envergadura de dicho retos, se ha demostrado que los logros resultantes del proceso evolutivo del Sistema Penitenciario son muchos y de muy diversa índole.

Y es que, como pudo apreciarse, antes de este proceso evolutivo en el Sistema Penitenciario Federal, los costos humanos y familiares de la prisión en

Conclusiones

México eran de dimensiones gigantescas. Las condiciones de internamiento limitaban la efectividad de las políticas penitenciarias del país, mermando la legitimidad del Sistema Penal e incrementando la desconfianza ciudadana.

Eso ha cambiado por completo en el ámbito federal. Así, por ejemplo, en lo referente a la naturaleza y características de las sanciones en materia penal y población penitenciaria, sus condiciones de internamiento, el respeto a sus derechos, el impacto de la reforma del Sistema Penitenciario y de las políticas de reinserción y criminológicas, por citar tres ejemplos, se erradicaron a nivel federal plagas asociadas comúnmente al Sistema Penitenciario, como las prácticas de autogobierno, los motines y el hacinamiento.

Para lograr esa erradicación, como se reconoció en el texto de la obra, ha sido necesaria la conjugación de cuatro elementos indispensables para el buen funcionamiento y administración del Sistema Penitenciario, una legislación congruente, una infraestructura adecuada, personal debidamente capacitado y un presupuesto que permita la consecución de los tres anteriores, a fin de contar con un Sistema congruente y consistente que pueda hacer frente a la realidad criminal de nuestro país.

Es así que, con esa combinación de partes se mostró que el Nuevo Modelo del Sistema Penitenciario Federal está soportado por procesos operativos claros y precisos tanto humanitarios, como técnicos, científicos y tecnológicos, reconociendo y cumpliendo los criterios internacionales que se han sugerido en la materia.

Es necesario resaltar que, en relación con el personal, por ser un elemento clave para la reinserción social, se requiere ya no de la improvisación, sino de la profesionalización en todos sus aspectos interdisciplinarios, que tan ardua labor humana reclama.

Así, se ha llevado a cabo, por primera ocasión, el diseño de un Servicio de Carrera Penitenciaria, que ofrece un plan de desarrollo profesional que promueve la permanencia, profesionalización y desarrollo del personal. Con ello se busca garantizar la reinserción de los internos para no volver a delinquir, puesto que se contará con personal debidamente capacitado para tales funciones.

Por otra parte, como se observó, la normatividad que rige el Sistema Penitenciario por algún tiempo fue anacrónica e insuficiente para la realidad de nuestro país. El incorporar lineamientos internacionales a nuestro régimen jurídico y evolucionar a nuevos paradigmas permitirá no sólo contar con reglas del juego más claras y precisas. Esto fue posible gracias al proceso de renovación de todo el sustento legal del Sistema Penitenciario, que va de la más reciente modificación, en 2011, de la Constitución Mexicana en su art. 18, hasta los manuales e instructivos de los Centros Penitenciarios Federales.

Adicionalmente, se espera para el futuro cercano la aprobación, por el Poder Legislativo Federal, de la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones, cuyo objetivo es cumplir con amplitud con los presupuestos de las Reformas a la Constitución con el auxilio de la intervención judicial por medio de la creación del Juez de Ejecución, figura nueva en el ámbito penitenciario de nuestro país, y que ha dado en otros lugares buen resultado para eliminar muchos de los vicios que en la actualidad sufren los Centros Penitenciarios.

Conclusiones

La nueva legislación también regulará el trazado y acondicionamiento de los nuevos Centros Penitenciarios, estableciendo las bases mínimas para su diseño a fin de que su seguridad y la efectividad en la aplicación del tratamiento a los internos no se vean vulneradas.

Sobre los aspectos tecnológicos, la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha planteado un mapa de ruta para apuntalar el Nuevo Modelo de Sistema Penitenciario Federal y el Sistema Nacional de Información Penitenciaria, trabajo particularmente notable considerando los retos afrontados, entre los que destacan: la identificación, definición, documentación y homologación de los procesos operativos del Sistema Penitenciario, así como de la información generada por ellos; la redefinición de responsabilidades y modalidades de interacción de las tecnologías de la información y comunicación; la adopción de mejores prácticas para el uso y gestión de sistemas y servicios de tecnologías de la información.

En este sentido, es necesario que se mantengan los esfuerzos por conseguir la homologación de los catálogos a nivel federal, estatal y municipal, para poder contar con una base de datos con cobertura nacional, con información homogénea que permita realizar labores de inteligencia.

El adecuado uso de las más modernas tecnologías y el cuidadoso desarrollo del personal administrativo y de operación, servirán de poco si la infraestructura no es la adecuada; es decir, la obra física, el equipamiento y la misma arquitectura de los Complejos Penitenciarios. En este sentido, la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha impuesto un programa de Reconstrucción del Sistema Penitenciario Federal, mediante la creación de una infraestructura que sustente todas las acciones de la ejecución de penas y medidas de seguridad.

Esta reforma pone el acento en la inteligencia y en la seguridad, cuidando de no lacerar los derechos humanos de los propios delincuentes y mitigando los daños que se causan a las víctimas.

Así, se han remodelado y creado Centros Penitenciarios Federales con el fin de clasificar, después de un diagnóstico riguroso, a los delincuentes, para transferirlos a penales de mínima, mínima restrictiva, media, alta, máxima y súper máxima seguridad y aplicarles el tratamiento adecuado con base en las leyes, buscando la reinserción social y el desistimiento, por parte del liberado, a la reincidencia delictiva.

De esta suerte, se creó una infraestructura penitenciaria federal que comprende en su integridad la modernización y actualización de los Centros Penitenciarios Federales, la incorporación y adecuación de las instalaciones estatales y obra pública financiada. Esta infraestructura abarca a nueve centros y dos complejos penitenciarios que, a la fecha, y por medio de tecnología de punta, albergan a 13 253 internos dentro de un tratamiento técnico y medidas de seguridad que cumplen los requisitos constitucionales con plenitud, así como los principios de los derechos humanos.

En lo referente a la coordinación interinstitucional, se ha estudiado que como respuesta al crecimiento exponencial del fenómeno del crimen organizado en el país (el evolutivo, el transnacional, y los nuevos delitos de creación re-

Conclusiones

ciente en virtud del adelanto tecnológico), en 2008 se dio la Reforma Penal que también abarcó al campo penitenciario, impactando, desde sus raíces al ámbito federal, que lucha, por medio de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, por extenderse a todo el país, homologando los Sistemas estatales, a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario (CNSP).

La CNSP presta atención al confinamiento y control de los internos, dando prioridad a temas como la generación y flujo de información sobre ellos, la instalación de equipos inhibidores de señal de telefonía celular y la mejora de los procedimientos penitenciarios.

En lo sucesivo, sería importante que la CNSP diera prioridad a los acuerdos para la reinserción de los internos.

Actualmente, se encuentra en proceso para consolidar sus resultados prácticos y organizativos: ha logrado constituirse y sobrevivir como un espacio en el que se busca el consenso entre las autoridades penitenciarias del país y se da visibilidad al Sistema Penitenciario dentro del área de seguridad pública; ha logrado hacer oír su voz en la discusión sobre las transformaciones del Sistema Penitenciario, a la vez que ha conseguido influir sobre el rumbo y ritmo de esos cambios.

Desde 2007 a la fecha, se ha dado una profunda transformación del Sistema Federal de Seguridad Pública en general, y del Sistema Penitenciario en particular, la cual, no obstante su trascendencia, ha sido poco conocida y estudiada.

Resulta importante reconocer el Nuevo Modelo del Sistema Penitenciario Federal y los avances logrados para su instrumentación. Este esfuerzo ha sido considerable y en la medida en que se mantenga el rumbo, aliviará en mucho el Sistema Penal en sus capítulos de prevención general y especial, con un impacto social que con seguridad atenuará la problemática que actualmente sufre nuestra sociedad debido al impacto del crimen evolutivo, transnacional y organizado.

Aún falta mucho por hacer antes de que exista un Sistema Penitenciario de alcance nacional, para lo cual se requiere de la disposición de voluntades y recursos por parte de los estados para la implantación del nuevo modelo en su ámbito de competencia.

Con este esfuerzo, el Gobierno Federal sentó las bases de un trabajo conjunto que busca fortalecer el federalismo. Corresponde a los estados responder a este reclamo social. El fortalecimiento de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario puede ser el medio adecuado para esto.

El Gobierno Federal ha hecho grandes esfuerzos y es posible ver y medir que lo ha hecho con responsabilidad y compromiso. De continuar dicho avance en los ámbitos locales, se estima que en breve tiempo se alcanzará la culminación de los propósitos y objetivos en la materia, para bienestar de los mexicanos.

ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO

Capítulo 3

Anexo I

Definiciones de campos del RNIP¹

1. Nombre: capturará el o los nombres del interno.
2. Apellido paterno: capturará el apellido paterno del interno.
3. Apellido materno: capturará el apellido materno del interno.
4. Fotografía: foto de perfil izquierdo, foto frontal, foto de perfil derecho. La toma se realizará conforme a la *Guía de calidad para la toma de fotografías* (sistema automatizado de identificación biométrica por reconocimiento facial) y deberá tener un código de identificación biométrica asignado.
5. Ficha de huellas dactilares: la toma se realizará conforme al lineamiento para la integración, consulta y actualización del registro de huellas dactilares y deberá tener un código de identificación biométrica asignado.
6. Fecha de ingreso al centro: es el día, mes y año en que un procesado o sentenciado ingresa formalmente al Centro Penitenciario. La fecha de ingreso al centro no puede ser posterior a la fecha actual.
7. Nacionalidad: se despliega la lista de nacionalidades y se debe seleccionar una. Automáticamente el valor que presenta es “mexicano”.
8. Estado civil: se despliega la lista con el estado civil del interno y debe elegirse el apropiado.
9. Género: selecciona si el interno es de sexo masculino o femenino.
10. Fecha de nacimiento o edad aparente: se captura la fecha de nacimiento del interno. El sistema comprueba que el individuo a registrar sea mayor de 18 años y menor de 100 años. El sistema no permite ingresar datos de personas menores de edad, por lo que si el usuario pretende hacerlo, el sistema mostrará un mensaje de error advirtiendo sobre la situación.
11. Estatura y peso: es un campo de tres dígitos (números) que cuenta con punto decimal. La estatura se debe capturar en metros y centímetros. La estatura debe ser mayor o igual a 0.5 m y menor o igual a 2.5 m, sólo permite dos dígitos después del punto decimal. Peso: campo de seis dígitos (números),

¹ En esta primera etapa se han establecido veintiún campos. (Cf. *Lineamientos para la captura de datos en el Registro Nacional de Información Penitenciaria*. México, Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, abril, 2011.)

cuenta con punto decimal, se captura con tres dígitos para kilos y tres dígitos para gramos. Sólo permite el ingreso de tres dígitos antes y después del punto decimal (seis dígitos como máximo total). El peso no puede ser mayor a 999 kg.

12. Proceso actual: campo en el cual se almacena la información correspondiente a la clave o número con el cual se identifica de manera única cada proceso que dio origen al antecedente.
13. Situación jurídica: campo en el cual se almacena la información correspondiente a la situación jurídica del antecedente, por ejemplo: procesado, sentenciado, ejecutoriado, etcétera.
14. Fuero: campo que indica el fuero del antecedente, por ejemplo: federal, común, ambos, militar, etcétera.
15. Sentencia en años, meses, días: años, meses, días de sentencia que se le dictaron al interno de sentencia de acuerdo con el proceso.
16. Estado actual del expediente: campo en el cual se almacena el estado en que se encuentra el antecedente, sólo puede ser compurgado, concluido o absuelto.
17. Delito: campo en el cual elige el tipo de delito que se realizó.
18. Modalidad: campo en el que se elige el modo de ser o de manifestarse del delito. Para el caso de los delitos que no cuenten con modalidades, se debe guardar el registro con la modalidad “Sin dato”. La lista de modalidades se filtra de acuerdo con el delito y los artículos seleccionados.
19. Juzgado: la Corte que tiene conocimiento del caso.
20. Nombre del centro: seleccionará en qué centro se encuentra el interno. Sólo se presentan los centros a los que tiene permiso el usuario.
21. Código de Identificación Biométrica (CIB): es un código asignado a la toma de fotografías y de huellas dactilares, compuesto por 13 dígitos, de los cuales 12 son números y el último es carácter. Debe contar con la validación de acuerdo con el pseudocódigo establecido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), ya que es el código que se genera cuando se ingresan las huellas digitales al sistema AFIS.

- ARENAL, Concepción, *Estudios penitenciarios*. Ed. facs. digital [Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1895]. Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999.
- ARNAUT, Alberto, “La federalización de la educación básica y normal (1978–1994)”, en *Política y Gobierno*. México, CIDE, 1994, vol. 1, núm. 2, pp. 237–274.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe de Auditoría 2009*. México, ASF, 2010.
- AZAOLA, Elena y Marcelo Bergman, *El Sistema Penitenciario Mexicano*. San Diego, Universidad de California, Center for U. S. / Mexican Studies, 2003. (Project on Reforming the Administration of Justice in México)
- BERGMAN, Marcelo, coord., *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional: resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*. México, CIDE, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 30 de noviembre, 2009.
- CARRANZA LUCERO, Elías, “Población penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles”, en E. Carranza Lucero, coord., *Justicia penal y sobrepoblación*. México, Siglo XXI, 2001.
- CARRANZA LUCERO, Elías *et al.*, *El preso sin condena en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1983.
- COLÍN MEJÍA, Ivonne, “La prisión de máxima seguridad en México (su origen)”, en Carlos Parma. *Derecho Penal y Criminología Latinoamericana* [en línea]. <http://www.carlosparma.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=340:la-prision-de-maxima-seguridad-en-mexico&catid=39:parte-general&Itemid=27>. [Consulta: 10 de abril, 2010].

Bibliografía

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales*. México, CNDH, 2007. [Disponible en línea: <<http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec>>.]
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Recomendación general núm. 18: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana”, en *Diario Oficial de la Federación*. México, 1 de octubre, 2010. [Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5161669&fecha=01/10/2010>.] [Consulta: 1 de octubre.]
- CONFERENCIA NACIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO, *Lineamientos para la captura de datos en el Registro Nacional de Información Penitenciaria*. México, Dirección General de Política Penitenciaria, abril, 2011.
- DAMMERT, Lucía y Javiera Díaz, “El costo de encarcelar”, en *Observatorio*. Santiago de Chile, FLACSO, noviembre, 2005, núm. 9.
- DÍAZ ARANDA, Enrique, *Derecho penal. Parte general. (conceptos, principios y fundamentos del derecho penal mexicano conforme a la teoría del delito funcionalista social)*. México, Porrúa / UNAM, 2003.
- “Dictamen aprobado por el Senado (devuelto a la Cámara de Diputados), con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Senadores, 13 de diciembre, 2007.
- FAJARDO ORTIZ, Guillermo, “La descentralización de los servicios de salud en México (1981–2000)”, en *Elementos: Ciencia y Cultura*. Puebla, BUAP, vol. 11, núm. 53, 2004, pp. 45–50.
- FUENTE, Juan Ramón de la y Joaquín López Bárcenas, eds., *Federalismo y salud en México. Primeros alcances de la reforma de 1995*. México, UNAM, 2001.
- GARCÍA LUNA, Genaro, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*. México, Nostra, 2011.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Asistencia a liberados*. México, Botas, 1966.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El Sistema Penitenciario. Siglos XIX y XX”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, nueva serie, vol. 32, núm. 5, pp. 357–395.

Bibliografía

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007–2008): ¿democracia o autoritarismo?* México, Porrúa, 2008.
- HARRENDORF, Stefan y Paul Smit, “Attributes of Criminal Justice Systems–Resources, Performance and Punitivity”, en *International Statistics on Crime and Justice*. Helsinki, Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen, 2010, pp. 113–152.
- “Iniciativa de Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones”, en *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, 14 de abril, 2011, año XIV, núm. 3242–IX.
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD, *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI–4)*. México, ICESI, 2007.
- JARAMILLO CARDONA, Martha Cecilia, “La descentralización de la salud en México: avances y retrocesos”, en *Gerencia y Políticas de Salud*. Bogotá, 2007, vol. 6, núm. 13, pp. 85–111.
- LARDIZÁBAL Y URIBA, Manuel, *Discurso sobre las penas, contraído a las leyes criminales de España para facilitar su reforma*. 2a. ed. Madrid, Repullés, 1828.
- LAUDON, Kenneth C. y Jane P. Laudon, *Sistemas de información gerencial: administración de la empresa digital*. 10a. ed. México, Pearson Prentice Hall, 2008.
- LUNA, Matilde y José Luis Velasco, “Knowledge Networks: Integration Mechanisms and Performance Assessment”, en Riccardo Viale y Henry Etzkowitz, eds., *The Capitalization of Knowledge: a Triple Helix of University–Industry–Government*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- MATOS ESCOBEDO, Rafael, “Intervención en la discusión de la iniciativa de reforma del artículo 18 de la Constitución [18 de noviembre, 1964]”, en *Suprema Corte de Justicia de la Nación* [en línea]. México, 23 de febrero, 1965. <<http://www2.scjn.gob.mx/AccesoInformacion/UnProcLeg.asp?nIdLEY=130&nIdRef=83&nIdPL=6&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=23/02/1965&cCateg=DECRETO&cDescPL=DISCUSION/REVISORA>>. [Consulta: 15 de abril, 2011.]
- MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, *Delincuencia global*. Buenos Aires, M. E. L. Editor, 2005.

Bibliografía

- MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, “La política criminal legislativa”, en *Orientaciones de la política criminal legislativa*. México, Escuela Libre de Derecho / Instituto Nacional de Ciencias Penales / Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, 2005, pp. 131–167.
- ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL, *Estadística básica sobre los recursos financieros del Sistema Penitenciario del presupuesto federal del OADPRS*. Doc. inéd. México, 2011.
- ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL, *Programa Nacional Penitenciario 2009–2012*. México, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones y se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, en *Presidencia de la República* [en línea]. México, abril, 2011. <<http://www.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/iniciativa-con-proyecto-de-decreto-por-el-que-se-expide-la-ley-federal-del-sistema-penitenciario-y-de-ejecucion-de-sanciones-y-se-reforma-la-ley-organica-del-poder-judicial-de-la-federacion/>>. [Consulta: 6 de noviembre, 2011.]
- QUIRÓS Y PÉREZ, Constancio Bernaldo, *Criminología*. México, José M. Cajica, 1948.
- [S. fma.] “Arruinaron la pachanga a los de Puente Grande”, en *Mural*. Guadalajara, Jalisco, 19 de diciembre, 2005.
- SARRE IGUÍNIZ, Miguel, “Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008”, en *Miguel Sarre* [en línea]. México, octubre, 2010. <<http://www.miguelsarre.com.>> [Consulta: 16 de marzo, 2011.] 24 pp.
- SCHMITTER, Philippe, “Neo-functionalism”, en Antje Wiener y Thomas Diez, *European Integration Theory*. Oxford, Universidad de Oxford, 2004, pp. 45–74.
- SCHMITTER, Philippe, *What is there to Legitimize in the European Union... and How Might this Be Accomplished?* Florencia, Instituto Universitario Europeo, 2001.
- SECRETARÍA DE SALUD, *Epidemiología del VIH/SIDA en México en el año 2003. Datos al 1 de octubre de 2009*. México, Secretaría de Salud / Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, 2009. 8 pp.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Cuarto informe de labores*. México, SSP, 2010.

Bibliografía

- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Estrategia penitenciaria 2008–2012*. México, SSP, 2008.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Quinto informe de labores*. México, SSP, 2011.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Recursos convenidos, ejercidos y comprometidos 1998–2010*. México, SNSP, 2011.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Incidencia delictiva del fuero común 2010”, en *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública* [en línea]. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/secretariadoEjecutivo/incidencia_delectiva>.
- STARKE, Sabrina, “COHA’s Report on Mexico’s Prison System: Yet Another Ble-mished Aspect of Fox’s Failed Presidency”, en *Council on Hemispheric Affairs* [en línea]. Washington, 2006. <<http://www.coha.org/>>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Penas, lugar donde deben extinguirse”, en *Semanario de la Suprema Corte de Justicia*. México, 5a. época, vol. 84, p. 2232. [Disponible en línea: <<http://www.jurisprudencia.mx/index.php/Tesis?iD=89585>>.] [Consulta: 10 de abril, 2011.]
- TILLY, Charles, “Guerra y construcción del Estado como crimen organizado”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. México, UAM / AEDRU, núm. 5, noviembre, 2006.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. Nueva York, Vera Institute of Justice, 2003.

AUTO DE SUJECCIÓN A PROCESO. Determinación judicial que se dicta con todos los requisitos del auto de formal prisión, cuando existan datos suficientes para presumir la responsabilidad de la persona contra quien se dicta. También se le conoce como prisión preventiva.

AUTOGOBIERNO. Se trata de un sistema de gobierno paralelo al régimen interior que legalmente debe prevalecer en un régimen penitenciario, con estructura organizada a partir de una jerarquía de mando, mediante la cual, además de imponer métodos informales de control, los internos efectúan actividades ilícitas intramuros.

CÓDIGO ADJETIVO. Véase Código de Procedimientos Penales.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Conjunto unitario y sistematizado de las normas jurídicas que regulan todo lo que tenga que ver con el proceso penal.

CÓDIGO PENAL. Conjunto unitario y sistematizado de las normas jurídicas punitivas del Estado.

CÓDIGO SUSTANTIVO. Véase Código Penal.

COMPLEJO PENITENCIARIO. Establecimiento penitenciario integrado por Centros Penitenciarios de distintos niveles y las construcciones necesarias para promover la reinserción de los internos.

CONSEJO TÉCNICO INTERDISCIPLINARIO. Dentro de los Centros Penitenciarios Federales, el órgano de consulta y asesoría, encargado de aplicar y dar seguimiento al tratamiento del interno.

CRIMINOLOGÍA. Es la ciencia que busca las causas de las conductas antisociales presentes en los individuos. Estudia las conductas tipificadas como delitos y abarca, además, los trastornos relacionados con la personalidad antisocial.

CRIMINALÍSTICA. Conjunto de técnicas y procedimientos de investigación cuyo objetivo es el descubrimiento, explicación y prueba de un delito, así como la verificación de sus autores y víctimas. Se vale de conocimientos científicos para reconstruir los hechos del delito.

DERECHO PENAL. Conjunto de normas jurídicas que regulan la potestad punitiva del Estado, asociando hechos estrictamente determinados por la ley, como presupuesto, pena, medida de seguridad o corrección, con el objetivo de asegurar la convivencia pacífica.

DERECHO PENITENCIARIO. Rama del Derecho que se ocupa de la ejecución de las penas y medidas de seguridad privativas de libertad o de derechos por la comisión de un hecho típico, antijurídico, culpable y punible.

DERECHOS HUMANOS. Son aquellas libertades, facultades o reivindicaciones que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Son independientes de factores particulares, como estatus, sexo, orientación sexual, etnia o nacionalidad, y no dependen exclusivamente del ordenamiento jurídico vigente, por lo que se consideran fuente de derecho.

GPS (GLOBAL POSITIONING SYSTEM). Es un sistema conformado por una red de satélites en órbita permanente alrededor de la Tierra. Los receptores GPS captan las señales de al menos tres de estos satélites para establecer su posición en tierra (longitud, latitud y altitud) con una precisión de unos cuantos metros.

HACINAMIENTO. También llamado “sobrepoblación carcelaria crítica”, es la ocupación penitenciaria mayor a 120% de su capacidad.

INDICIADO. Véase procesado.

REINCIDENCIA. Es la reiteración de una misma culpa o delito. Como concepto de derecho penal es un agravante de la responsabilidad criminal, aplicado a quien reincide en cometer un delito análogo a aquel por el que ya ha sido condenado.

INTERNAMIENTO. Véase reclusión.

INTERNO. Persona a la que se le dictó pena de reclusión.

JUEZ A QUO. El que conoce el juicio en primera instancia.

JUEZ DE LA CAUSA. El que revisa el juicio en primera instancia.

LIBERACIÓN. Otorgamiento al interno del goce de su libertad una vez que ha cumplido su condena y se encuentre listo para la reinserción social.

NUEVO MODELO DE SEGURIDAD. Estrategia integral del Estado mexicano para transformar el sistema de seguridad pública, basado en la investigación científica de los delitos y en la generación de inteligencia para prevenirlos y combatirlos. Dicho Modelo, que sienta las bases para el rediseño del sistema de seguridad pública del

Glosario

país, ha sido el punto de partida para la reingeniería de la Policía Federal y ofrece un referente para la transformación de las policías en el orden estatal.

POLÍTICA CRIMINAL. Apreciación crítica del derecho vigente que se ocupa de la delincuencia en particular y de que la pena que se imponga al delincuente, procurando impedir la comisión de crímenes en el futuro.

PRELIBERACIÓN. Beneficio aplicable a aquellos internos que pueden obtener su libertad anticipada por razón de la sanción si han compurgado parte de ésta, dependiendo de la gravedad de la misma. Asimismo, beneficio que se otorga a los internos por razón de su conducta que indica su disposición notoria a la reinserción social. Tienen por objeto que el interno goce de su libertad antes de compurgar totalmente su condena.

PREVENCIÓN ESPECIAL. Política penitenciaria cuya premisa es maximizar los efectos criminológicos de la privación de la libertad debidos a la incapacitación o apartamiento de una persona procesada o sentenciada por un delito.

PREVENCIÓN GENERAL. Política penitenciaria cuya premisa es maximizar los efectos criminológicos de la privación de la libertad debidos a la ejemplaridad y disuasión para posibles.

PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. Tipo de pena impuesta por un juez o tribunal como consecuencia de un proceso penal y que consiste en quitarle al interno su libertad personal ambulatoria, es decir, su libertad para desplazarse por donde desee, fijando que para el cumplimiento de esta pena el sentenciado quede recluido dentro de un establecimiento especial para tal fin. Es la sanción penal más drástica en los ordenamientos occidentales, a excepción de la pena de muerte, de escasa extensión. Supone la privación de la libertad del sujeto, y dependiendo del grado de tal privación, pueden distinguirse las siguientes variantes: prisión; arresto domiciliario; destierro. Cuando la pena privativa de libertad no tiene un plazo de finalización se la conoce como cadena perpetua.

PRISIÓN PREVENTIVA. Véase auto de sujeción a proceso.

PROCESADO. Es la persona contra la cual se dicta auto de procesamiento. Esto es, que habiéndose acreditado la existencia de un hecho constitutivo de delito, se tienen sobre esta personas fundadas sospechas de que sea autor, cómplice o encubridor de dicho delito. Este decreto tiene gran importancia en el proceso penal, ya que la persona queda sometida a las decisiones del juez, otorgándole una nueva condición en el proceso, pasando de inculcado a procesado. Como procesado puede quedar sujeto a prisión preventiva.

REINSERCIÓN SOCIAL. Método por el que se busca, más que castigar al delincuente, ayudarlo a dejar los hábitos que lo llevaron a delinquir y promover su transformación en un ser humano que sea útil a la sociedad.

RNIP (Registro Nacional de Información Penitenciaria). Base de datos que conjunta la información de todos los internos del fuero federal y del fuero común.

SEGURIDAD PÚBLICA. Cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

SENTENCIADO. Persona judicialmente declarada como culpable de la comisión de un delito.

SISTEMA PENAL. Estructura global constituida por subsistemas interdependientes: Policial, Judicial, Penitenciario y Legal; incluye también las instituciones que se ocupan de la prevención del delito.

SISTEMA PENITENCIARIO. Conjunto organizado, funcional y estructurado de elementos normativos, técnicos y científicos que definen la naturaleza de los Centros Penitenciarios.

SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA. Véase hacinamiento.

SOCORRO DE LEY. Es la cantidad de recursos que la Federación transfiere a los gobiernos estatales de acuerdo con la población penitenciaria de competencia federal que estén como internos en Centros Penitenciarios estatales. Esta cantidad representa el 7% del total del gasto federal para seguridad ciudadana y justicia penal.

ANAP	Academia Nacional de Administración Penitenciaria
Cefereso	Centro Federal de Readaptación Social
Ceferepsi	Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial
Ceres	Consejo Empresarial de Reinserción Social
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNSP	Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario
CNROC	Centro Nacional de Recepción, Observación y Clasificación
COC	Centros de Observación y Clasificación
DGPYRS	Dirección General de Prevención y Readaptación Social
ENSI	Encuestas Nacionales sobre Inseguridad, del INEGI
FASP	Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública
GPS	Global Positioning System
ICESI	Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A. C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
JMS	Jail Management System (Sistema de Gestión Carcelaria)
LFSPES	Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones (iniciativa)
MAAGTIC	Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC
MIRS	Modelo Integral de Reinserción Social
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
PM	Plataforma México
PSO	Procedimiento Sistematizado de Operación
RNIP	Registro Nacional de Información Penitenciaria
SIIP	Sistema Integral de Información Penitenciaria
SNIP	Sistema Nacional de Información Penitenciaria
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSP	Secretaría de Seguridad Pública Federal
SUAP	Sistema Único de Administración Penitenciaria
SPF	Sistema Penitenciario Federal
SUIC	Sistema Único de Información Criminal
TI	Tecnologías de la información
TIC	Tecnologías de información y de comunicaciones

• JOSÉ ALBERTO INCERA DIÉGUEZ es ingeniero en Electrónica por la Universidad Autónoma Metropolitana; maestro en Ciencias de la Computación por el Imperial College of Science, Technology and Medicine, Inglaterra, y doctor en Informática por la Universidad de Rennes 1, Francia. Es director de la Maestría en Tecnologías de Información y Administración del ITAM, donde también es miembro del Centro de Estudios de Competitividad y responsable del Laboratorio de Redes Avanzadas, coordinando proyectos de investigación y desarrollo en redes informáticas. Su experiencia académica se ha desarrollado principalmente en el ITAM, donde es profesor numerario. También ha impartido cursos en la UNAM y la UAM, en México; la ENST-Bretagne, en Francia, y en la Universidad de Colorado, en Boulder, Estados Unidos.

Ha sido coautor de varios libros, y autor de más de sesenta artículos relacionados con las tecnologías de información. Es miembro del Consejo Asesor en Tecnologías de Información y Comunicación de la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la UNAM. Ha participado en proyectos de consultoría para organizaciones como la CEPAL/ONU, la Secretaría de Economía, el INEGI, la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información, así como para varias empresas globales.

• ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO es abogado formado en la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Ciencias Penales por la Universidad Cuauhtémoc, de Puebla. Se ha desempeñado fundamentalmente como penitenciario, tanto dentro del país como en Centro y Sudamérica, por más de cincuenta años. Ha sido, entre otros cargos, jefe de la Delegación de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación; director de la Escuela de Orientación para Varones y jefe de Traslado de Internos a las Islas Marias, de la misma dependencia gubernamental; subdirector y director del Centro Penitenciario Modelo del Estado de México y jefe del Departamento de Prevención Social de la misma entidad; organizador del Complejo Penitenciario de Jalisco; consultor de Naciones Unidas para la organización de los sistemas penitenciarios de Honduras, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Bolivia; director general de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal. Ha escrito una veintena de libros sobre temas penitenciarios, justicia de menores, prevención social, victimología y criminología. Perteneció a diferentes sociedades nacionales y extranjeras sobre las materias anteriores, y ha recibido reconocimientos dentro y fuera del país. Ha sido catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, la Universidad Panamericana,

la Universidad Anáhuac y, como invitado, de la Universidad de Salamanca. Ha pronunciado conferencias en diversos países de América Latina, Estados Unidos, Canadá y España.

- JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma de Chiapas, maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston. Es miembro del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Su principal área de investigación es la política comparada. Es autor de dos libros: *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's "Democratization"* (Nueva York, Routledge, 2005) y *El debate actual sobre el federalismo mexicano* (México, Instituto Mora, 1999).

- GUILLERMO ZEPEDA LECUONA es académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Coordina el Proyecto de Seguimiento de la Reforma Penal en México, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, así como consultor de políticas públicas. Abogado por la Universidad de Guadalajara, maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Sociología Jurídica, se ha especializado en temas sobre desarrollo institucional, reforma judicial; seguridad ciudadana y justicia penal. Miembro del grupo asesor del proyecto "Modernización de los Poderes Judiciales Locales", del Banco Mundial, así como miembro correspondiente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. En 1999 obtuvo el Premio Nacional de Derecho y Economía, y entre 2005 y 2009 coordinó la "Red de Investigaciones sobre Reformas Penales Comparadas".

Autor de seis libros y una treintena de ensayos publicados en libros, monografías y revistas especializadas. Entre sus obras se pueden mencionar *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, auspiciado y publicado por la Open Society Justice Initiative, y *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*, editado por el Fondo de Cultura Económica y el Centro de Investigación para el Desarrollo.

Colaboración especial

- RAFAEL MÁRQUEZ PIÑERO es doctor en Derecho por la UNAM, e investigador "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma institución, en donde además pertenece a la Comisión Dictaminadora. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y Miembro Numerario de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Cuenta con diversas publicaciones en temas de derecho comparado, derecho penal sustantivo, derecho procesal penal, derecho público, derechos humanos y filosofía del derecho.

PRÓLOGO	7
• GENARO GARCÍA LUNA	
INTRODUCCIÓN	9
• ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO	
CAPÍTULO I	
DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO	13
• GUILLERMO ZEPEDA LECUONA	
La privación de la libertad y la política criminológica	15
Objetivos del Sistema Penitenciario Mexicano	16
Reinserción social	17
Las sanciones en el Sistema Penal:	
preeminencia de la privación de la libertad	19
Características generales de la población	
penitenciaria en México	22
Indicadores de prisión preventiva y el fenómeno	
en los ámbitos de competencia federal y local	28
Condiciones de internamiento	34
Sistema Penitenciario y política criminológica	53
CAPÍTULO 2	
LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL	59
• ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO	
México ante el mundo	62
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	64
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 30 bis)	66
Reglamento Interior de la Secretaría	
de Seguridad Pública Federal	70
Ley que establece las Normas Mínimas sobre	
Readaptación Social de Sentenciados	73
Estatuto de las Islas Marías	78
Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social	80

Índice

Manuales	82
Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias de los Centros Federales de Readaptación Social	82
Manual de Seguridad de los Centros Federales de Readaptación Social	82
Manual de Visitas de los Centros Federales de Readaptación Social	83
Manual de Tratamiento de los Internos en los Centros Federales de Readaptación Social	83
Documentos internacionales: las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Internos, de la Organización de las Naciones Unidas	84
Proyectos de futuro inmediato	85
Aspectos generales	85
Actualización de la administración y operación penitenciaria	86
La individualización del tratamiento	87
Infraestructura penitenciaria federal	88
Ampliación de los Centros Penitenciarios Federales ya existentes y creación de nuevos	89
Instalaciones penitenciarias federales	92
Obra pública financiada	104
Estrategias	104
El tratamiento propiamente dicho	106
Las técnicas de trato como reforzantes del tratamiento	109
• Finalidades	109
• Acciones de Implementación	109
Atención preliberacional	110

CAPÍTULO 3

SOPORTE TECNOLÓGICO DEL

SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL

• JOSÉ ALBERTO INCERA DIÉGUEZ	113
Registro Nacional de Información Penitenciaria	116
Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP)	119
Situación actual	123
Herramientas tecnológicas para el fortalecimiento del Sistema Penitenciario	124
Seguridad física para el fortalecimiento de los Centros Penitenciarios Federales	124
Supervisión exterior	126
Comentarios finales	128

CAPÍTULO 4

HACIA LA COORDINACIÓN Y HOMOLOGACIÓN

DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO:

LA CONFERENCIA NACIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO

• JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ	131
De la desarticulación a la gobernanza en múltiples niveles	133
Historia de las relaciones intergubernamentales en el Sistema Penitenciario	135

Índice

Problemas y retos	138
Formas de intervención federal	145
La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario: objetivos, estructura y acuerdos	148
Criterios de desempeño de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario	155
Desempeño práctico	157
Profesionalización	159
Información penitenciaria	164
Desempeño organizativo	168
 CONCLUSIONES	 173
• ANTONIO SÁNCHEZ GALINDO	
 APÉNDICE	 177
 BIBLIOGRAFÍA	 179
 GLOSARIO	 185
 ABREVIACIONES	 189
 SEMBLANZAS DE LOS AUTORES	 191

“El sistema penitenciario nada tiene
que ver con la política,
es un asunto que tiene que ver con el
bienestar de la sociedad”.

Alexis de Tocqueville

Si analizamos esta frase podemos inferir que un descuido en el Sistema Penal pone en peligro a la sociedad en su conjunto.

En nuestro país, por muchos años, el Sistema Penitenciario se ha sumido en un rezago caracterizado, ante todo, por la corrupción.

En este contexto, la Secretaría de Seguridad Pública Federal se ha dado a la tarea de atender las deficiencias imperantes en el Sistema Penitenciario Federal, tanto en el área de infraestructura como en los rubros de tecnologías, sistemas y profesionalización.

El texto incluye las reflexiones de un grupo de especialistas en la materia, quienes, a través de una observación minuciosa, dan cuenta de los esfuerzos que se han llevado a cabo para reformar el Sistema Penitenciario Federal y de su deseable impacto en el resto del Sistema Penitenciario Nacional.