



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y SU CALIDAD EN EL SISTEMA DE  
JUSTICIA PENAL ACUSATORIO DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

LIC. DANIEL JUÁREZ VENANCIO

DIRECTOR DE TESIS: MAESTRO FRANCISCO MOYADO ESTRADA

MÉXICO, D.F., OCTUBRE DE 2015

## **Agradecimientos...**

**En la vida siempre los retos son importantes  
no solo en lo individual, sino para todas aquellas  
personas que te pueden rodear.**

Hoy a tres años de haber terminado mis estudios de Maestría en “Administración Pública”, expreso mi felicidad compartiendo este logro con mis dos pequeños hijos Daniel y Karime, mi familia en general, amigos y seres queridos.

Por su puesto agradezco a Jehová por darme fuerza, salud y estabilidad, que sin estos ingredientes difícilmente se puede avanzar.

Hago votos por seguir en este camino de superación profesional y felicidad compartida, para continuar haciendo del conocimiento una herramienta para el buen servicio como ser humano y servidor público.

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
JUSTIFICACIÓN.....	9
OBJETIVO GENERAL.....	10
OBJETIVOS PARTICULARES .....	10
HIPÓTESIS.....	10
CAPÍTULOADO.....	11
<b>I. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA DE 2008 .....</b>	<b>13</b>
a. CONCEPTOS GENERALES .....	15
i. GOBIERNO.....	16
ii. FEDERALISMO.....	18
iii. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS FUNCIONES .....	19
iv. FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA .....	23
b. EL LUGAR DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	25
i. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA PENITENCIARIA: UNA PERIODIZACIÓN PARA SU ESTUDIO .....	27
ii. LA APUESTA POR LA CONSOLIDACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES 41	
c. SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL .....	46
d. ESTADO GARANTISTA .....	50
<b>II. NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO Y ADVERSARIAL</b>	<b>53</b>
a. LOS MOTIVOS DE LA REFORMA PENAL .....	56
i. CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA .....	56
ii. RESPUESTA INSTITUCIONAL DEL ESTADO.....	57
b. LA REFORMA CONSTITUCIONAL: EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.....	61
i. ANTECEDENTES DE LA REFORMA.....	61
ii. CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL .....	67
c. EL PAPEL DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.....	72

d. RETOS QUE IMPLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVOS SITEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO .....	75
<b>III. EXPERIENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LOS ESTADOS .....</b>	<b>77</b>
a. LA NECESIDAD DEL CAMBIO INSTITUCIONAL .....	78
b. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN .....	83
i. EJES TEMÁTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN .....	87
ii. BALANCE DE LA ESTRATEGIA .....	95
c. LA IMPLEMENTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL .....	99
d. LA IMPLEMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. PERSPECTIVA COMPARADA .	102
<b>IV. RECONFIGURACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LA SUBSECRETARÍA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>105</b>
a. LOS OPERADORES DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL.	110
i. CORPORACIONES POLICIAICAS .....	111
ii. PROCURADURÍAS LOCALES.....	114
iii. PODERES JUDICIALES.....	116
iv. ÁREAS DE REINSERCIÓN SOCIAL [SISTEMA PENITENCIARIO] .....	119
v. ÁREAS DE DEFENSORÍA PÚBLICA .....	120
vi. UNIVERSIDADES Y SOCIEDAD CIVIL.....	121
b. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL .....	122
c. SOPORTE PARA LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL NSJP EN EL DISTRITO FEDERAL	124
d. REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE DISTRITO FEDERAL DEL DISTRITO FEDERAL PRODUCTO DE LA REFORMA DEL 18 DE JUNIO DE 2008 .....	126
i. ADMINISTRACIÓN DE MEDIDAS JUDICIALES .....	128
ii. ASEGURAMIENTO DE AUDIENCIAS .....	128
iii. SEGUIMIENTO DE SENTENCIAS Y RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA DEL SENTENCIADO .....	130
<b>V. CALIDAD Y JUSTICIA PENAL EN LA SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO .....</b>	<b>145</b>

a.	CONCEPTO DE CALIDAD EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....	147
i.	CALIDAD, CONCEPTO DISIMBOLO.....	149
ii.	REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....	152
b.	MODELO DE EVALUACIÓN, APRENDIZAJE Y MEJORA .....	157
i.	HISTORIA DEL MODELO.....	161
ii.	ESTRUCTURA DEL MODELO EVAM .....	163
iii.	VALORACIÓN DE LA APLICABILIDAD DEL MODELO EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA .....	169
c.	LA IDONEIDAD DEL MODELO EVAM PARA LA SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.....	170
	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>172</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>174</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente es una investigación sobre el patrón y estilo de políticas para la correcta implementación de una reforma constitucional en el ámbito de una dependencia específica: la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal. Se trata de un reto mayúsculo: *reformar el sistema de justicia penal para hacer de la pena de prisión un recurso verdaderamente excepcional. Este es, sin duda, un objetivo manifiesto de la mencionada reforma. Y la intención es que se implementen todos los cambios del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008 pero desde el enfoque de la nueva gerencia pública, esto es: una reforma ciudadana por la calidad en la Administración Pública para generar más y mejor valor público.*

Las reformas constitucionales de trascendencia son presentadas con discursos triunfalistas y muchas veces sin considerar los pormenores y retos no menores que implica su implementación. Es lo que intento aquí, analizar la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal y propongo la adopción de un modelo gerencial y de calidad para apoyar y consolidar dicho proceso.

La Reforma Constitucional de 2008 implica un reto de política pública por la implementación y capacitación que requiere el Nuevo Sistema de Justicia Penal. Es decir, no basta con que la ley lo prescriba; es necesario voltear a ver el funcionamiento cotidiano de las instituciones impactadas con la Reforma para entender la urgencia del cambio en el servicio público asegurando una exitosa implementación conforme lo dispuesto a partir del 18 de Junio de 2008. Y este es precisamente el tema que elegí: **adaptación de los procesos administrativos bajo estándares de calidad en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal como operador del Nuevo Sistema de Justicia Penal.**

La administración de los Establecimientos Penitenciarios conforman la parte medular de la Reforma de 2008: en ella está concentrado el potencial de éxito o fracaso del Sistema de Justicia Penal Adversarial. Mucho se ha escrito de la adecuación jurídica, pero las leyes no son nada sin la operación a través de los órganos administrativos y el personal que lo

opera. Así, mi investigación pretende ser pionera al respecto: estudiar la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública desde los retos en la administración pública buscando establecer propuestas rumbo a la calidad en el ejercicio del servicio público penitenciario.

El proceso para la implementación de la Reforma Constitucional de 2008 es de alta complejidad: son condiciones inéditas que obligan a hablar de procesos de implementación y no de un único modelo de implementación. En consecuencia, se deben establecer estrategias de implementación particulares que respondan a las condiciones específicas de cada entidad federativa respetando siempre los ejes rectores de la Reforma.

En el artículo noveno transitorio del Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (18 de Junio de 2008 DOF), se establece la creación de una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales. El reto es triple:

1. Recuperar el **Sistema Penitenciario**, esto es, afrontar problemas como la sobrepoblación, la deficiente formación del personal penitenciario, la decadencia de instalaciones y equipo, la corrupción y el autogobierno, etc.
2. Modernizar al **Sistema Penitenciario**.
3. Dar coherencia a las relaciones inter gubernamentales del **Sistema Penitenciario**.

En otras palabras, el triple reto implica, en palabras de José Luis Velasco Cruz, partir de la desarticulación a la gobernanza en múltiples niveles: coordinación de los tres órdenes de gobierno en materia penitenciaria; *federalizar*:

construir un verdadero sistema nacional a partir de las instancias locales y federales que ya existen de forma independiente [...] 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 [...] 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 [...] ‘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 [...] **El arreglo no asigna una competencia exclusiva a ninguno de los niveles territoriales ni establece una jerarquía permanente de autoridad política.**<sup>1</sup>

Esa es precisamente la función de la secretaría técnica, que elaboró la “ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN” como un “un manual práctico que propone los elementos fundamentales de la estrategia de implementación que servirá de apoyo a los actores locales para desarrollar el nuevo sistema de justicia en el plazo constitucional establecido” y que es resultado de una evaluación de procesos similares en países latinoamericanos; y contempla los siguientes ejes temáticos: Planeación, Normatividad, Capacitación, Difusión, Infraestructura, Tecnología, Gestión y reorganización institucional y Seguimiento y evaluación.

Y dada la complejidad del proceso de implementación en los Estados de la federación, su estudio es fundamental en razón de que se necesitan destacar las especificaciones de cada uno y establecer los principios de implementación propios a cada Estado. De los ejes temáticos, considero que igual necesitan un estudio detallado y en el caso de la “Gestión y reorganización institucional” exige especial atención en razón de que en el trabajo cotidiano de las estructuras administrativas y burocráticas estará el triunfo o fracaso de la reforma.

Pero de forma más específica, considero que estudiar los procesos administrativos en la ejecución de la pena privativa de la libertad es fundamental. Esto es, elevar los estándares de calidad en los procesos administrativos en el Sistema Penitenciario es una parte fundamental en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

---

<sup>1</sup>José Luis Velasco Cruz, “Hacia la Coordinación y Homologación del Sistema Penitenciario Mexicano: La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario” en *La Transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado*, SSP-CIES-ITESO-ITAM, México, septiembre de 2012, pp. 134-135

## **JUSTIFICACIÓN**

- **Conveniencia. ¿Para qué sirve la investigación?**
- **Relevancia social ¿quiénes y de qué modo se benefician con la investigación?**
- **Implicaciones prácticas ¿ayudará a resolver algún problema real?**

El valor inmediato de la investigación que propongo radica en que estudia las implicaciones administrativas en el Sistema Penitenciario del Distrito Federal derivadas del proceso de implementación de un nuevo modelo de justicia penal basado en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, y que de tener éxito podría implicar entre otras cosas la despresurización del sistema penitenciario y la mayor eficacia en la procuración de la justicia; ambos resultados permitirían a su vez que el Estado concentre su atribución punitiva en atender delitos de alto impacto con pena de prisión, dejando las salidas alternas que contiene la reforma para conflictos menores.

Si el resultado de la investigación permite reconocer los *nudos* que impiden una implementación más rápida de la reforma su valor estará en indicar la ruta crítica para acelerar la reforma del aparato de justicia penal y seguridad pública. El efecto de lo anterior es en beneficio de la sociedad al lograr consolidar una respuesta del Estado ante la crisis de seguridad pública que actualmente se manifiesta en México.

- **Valor teórico ¿se pueden generalizar los resultados? ¿puede sugerir ideas o recomendaciones a futuros estudios?**
- **Utilidad metodológica ¿ayuda a la definición de un concepto, ambiente, contexto, variable o relación entre variables?**

Por otra parte, la investigación propuesta pretende estudiar las implicaciones administrativas de una Reforma que en su mayoría se ha visto desde un punto de vista jurídico, esto es en la adecuación de la legislación secundaria y el respeto a los fundamentos constitucionales. En este sentido, es un estudio que pretende apoyar las consideraciones sobre los retos administrativos para operar con un Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

## **OBJETIVO GENERAL**

1. Expondré los procesos administrativos que pueden y deben adaptarse a estándares de calidad con la intención de establecer propuestas prácticas para lograr con éxito las adecuaciones administrativas que se requieren para cumplir con la nueva normatividad.

## **OBJETIVOS PARTICULARES**

1. Explicar el redimensionamiento del Estado mexicano a partir de las reformas constitucionales en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (2008) y Derechos Humanos (2011).
2. Discutir el enfoque de Gestión de Calidad Total y su viabilidad para la Administración Pública en México, en particular para el Sistema Penitenciario del Distrito Federal organizado en una Subsecretaría cuya cabeza de Sector es la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
3. Exponer las implicaciones en el ámbito administrativo que supone la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal.
4. Proponer un “Sistema de Gestión de Calidad en la Administración Penitenciaria” que permita reordenar la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal para estar en posibilidades de cumplir con lo establecido en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Exponer el proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en diferentes estados de la República Mexicana en su dimensión de reestructuración administrativa.

Proponer acciones para acelerar el proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal con un enfoque de gestión de calidad.

## **HIPÓTESIS**

Sin estándares de calidad, la gestión de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario en el marco del Nuevos Sistema de Justicia Penal encontrará dificultades en su funcionamiento administrativo.

## **CAPÍTULO**

La investigación se compone de cinco capítulos, cada uno de ellos pretende exponer partes fundamentales de un mismo proceso. La investigación está redactada de tal forma que cada capítulo puede ser leído por separado, sin embargo es necesaria la lectura íntegra de la tesis para comprender a cabalidad la propuesta de la misma: adopción de la calidad en el sistema penitenciario del Distrito Federal como estrategia para transitar al Nuevo Sistema de Justicia Penal.

El capítulo primero es una exposición teórica e histórica para explicar por qué el Estado tiene bajo su cargo la función punitiva y como es que se ha organizado territorial y administrativamente para darle cause. Se trata de establecer el lugar del Sistema Penitenciario en la Administración Pública; además, en este capítulo se expone la conformación de los diferentes sistemas penitenciarios en la República mexicana y la historia de sus relaciones intergubernamentales con una constante: la poca coordinación entre niveles de gobierno en materia penal.

En el segundo capítulo tiene lugar la exposición de la reforma constitucional, sus motivos y antecedentes, pero lo más importante para nuestro tema es la exposición que allí se encuentra sobre el papel del Sistema Penitenciario en el Nuevo Sistema de Justicia Penal y los retos que implica su implementación en una relación marcada por la heterogeneidad administrativa de los diversos sistemas penitenciarios.

El tercer capítulo, por su parte, explica la necesidad del cambio institucional de cara a la reforma constitucional en comento y analiza la “Estrategia de Implementación en las Entidades Federativas” que se diseñó desde la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma, con el propósito expreso de superar la deficiente comunicación y coordinación que hasta la fecha ha existido en la administración penitenciaria. Del análisis de la implementación en las entidades federativas, se pasa revista al estado que guarda la reforma en el Distrito Federal.

En los tres primeros capítulos se establecen los elementos necesarios para entender la reconfiguración administrativa que sufrirá la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del

Distrito Federal en el proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. De esto trata el cuarto capítulo. Se pasa revista, para esto, del criterio de implementación por grupo de delitos en la ciudad de México y al Soporte para la Adecuada Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, metodología que consistió en la elaboración de un macroflujo del cual se determinarían los pormenores de los cambios administrativos.

Por último, en el quinto capítulo se establece que la Reforma Constitucional es una valiosa oportunidad para *cambiar el chip* a la administración penitenciaria: ***transitar de un modelo basado en los resultados a uno enfocado en el ciudadano-cliente y en la calidad como principio de acción pública***. Aquí se propone la implementación del modelo EVAM para evaluar y transformar de forma permanente (mejora continua) la institución penitenciaria.

La investigación es novedosa, analiza un proceso vivo y novedoso, se aventura a estudiar un proceso dinámico: Estudiar *cómo se hace* lo que ya se decidió permitirá establecer pautas generales de acción para futuros cambios planeados. Espero que la lectura de estas páginas permita al lector formarse una idea del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Gobierno de la Ciudad de México en términos administrativos.

# CAPÍTULO I

## I. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA DE 2008

“[...] el Estado –la construcción colectiva a la que conocemos con ese nombre- recoge en sus manos el poder y la autoridad que antes estuvieron dispersos entre los individuos, cada uno según su capacidad. Y al recoger estos poderes en beneficio de todos, el Estado asume lo que Max Weber llamó el “monopolio de la coacción física legítima”; dicho en otros términos, la facultad exclusiva –y excluyente de la facultad de cualquier otro- de emplear la fuerza en la conducción de la vida social.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sergio García Ramírez, “En torno a la Seguridad Pública –Desarrollo Penal y Evolución del Delito-”, en Pedro José Peñaloza; Mario A. Garza Salinas, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM-IB-PGR, 2002, pp. 83

La acción penal constituye una parte fundamental del monopolio de la coacción física legítima del Estado para con la sociedad; es la más agresiva y, por tanto, la última medida de la que dispone el poder político para preservar el “beneficio de todos” o bien común. Así lo dicta la teoría y práctica constitucionalista. El “beneficio de todos” es entendido, en términos abstractos, como el respeto a los Derechos Humanos con base en una visión “antropocéntrica”: el liberalismo constitucional contemporáneo al cual se sujeta México, postula que el individuo es la primera y principal institución que el Estado debe proteger; y en términos concretos, el bien público en el Estado mexicano es definido “por las particularidades que se reflejan en su norma fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los temas que resultan de interés nacional, además de la forma en la que se reparte el poder y la organización territorial para dar atención a los mismos.”<sup>3</sup>

Precisamente de eso trata este capítulo, del reparto del poder y la organización territorial del Estado para atender la encomienda de la Seguridad Pública, pero de forma mucha más precisa, la función punitiva; en otras palabras, exponer como está organizado el Estado para cumplir con la función penal hasta antes de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (DOF, 18 de Junio de 2008). De esta forma, no profundizaremos en la justificación del Estado para ejercer la coacción física –en otro lugar abordé dicho tema<sup>4</sup>-, la daremos por hecho. Me abocaré a exponer lo que denomino la “materialización institucional del Estado” para cumplir con la función punitiva, esto es: el aparato administrativo estatal.

Por lo pronto, vale decir lo siguiente: Crisis, el sistema penitenciario está en crisis pero no como institución aislada, sino como parte del Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública; y tanto la Justicia como la Seguridad Pública, recordémoslo, son partes fundamentales del Estado contemporáneo: constituyen pilares esenciales en la

---

<sup>3</sup> INEGI, *Política y Modelo General de Información de Gobierno, Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia, y Sistema Penitenciario* [En línea], México, Diciembre 2011, p. 4 Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/INTERNET/PMGI%202011%20%2818Ene12%29V2.pdf>, [Consulta: 29 de diciembre de 2014].

<sup>4</sup> Daniel Juárez Venancio, *El Lugar del Sistema Penitenciario en el Ejercicio de la Seguridad Pública. Configuración de una nueva política penitenciaria*, México, SSP-DF UNAM ITFP FD, 2014, pp. 7 y ss.

construcción de la legitimidad y estabilidad políticas en un régimen democrático. He aquí la importancia de centrar el estudio del complejo institucional del Sistema de Justicia Penal en México, y de forma específica en el Distrito Federal.

#### a. CONCEPTOS GENERALES

A continuación expondré una batería de conceptos básicos pero imprescindibles para entender la propuesta que en este trabajo de investigación presento: la implementación de estándares de calidad en la administración penitenciaria de cara al proceso de implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio Adversarial, estudiado a partir de la Reforma Penal Constitucional del 18 de junio de 2008.

Para empezar, quiero establecer una distinción entre Estado y Gobierno [que incluye a la Administración Pública], comúnmente utilizados como sinónimos. El Estado, siguiendo a Hans Kelsen, es un orden coactivo de la conducta humana

Desde el momento que el Estado constituye una multitud de hombres, a los cuales hay que regular concretamente, esta determinación tiene que referirse a los hombres. Lo que en principio era, pues la definición de un orden normativo, conviértase ahora en definición de una realidad natural [...] De este modo, según la concepción dominante, el Estado es una cosa corpórea, que ocupa un determinado espacio, un conglomerado compuesto de tres elementos constitutivos diferentes. Estos "elementos" son: el territorio, el pueblo y el poder (autoridad). Y obsérvese que no sólo se considera que el Estado constituye esa totalidad compuesta por esas tres partes, sino que, por raro que parezca, se le identifica con cada uno de los tres elementos en particular.<sup>5</sup>

Es decir, el Estado se entiende sí como un orden coactivo con tres elementos: territorio, el pueblo y el poder (autoridad); pero no se puede pensar que el territorio es el Estado y lo mismo vale para el pueblo y el poder. El Estado es la unidad de estos tres elementos<sup>6</sup>.

Centrare mi atención en el elemento poder en tanto autoridad constituida, esto es legitimada en el derecho: gobierno. El Estado es la unidad de decisión y acción política

---

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, UNAM-IIS-Ed. Coyoacán, 2014, p. 124

<sup>6</sup> "El lenguaje corriente, completamente falto de consistencia, se sirve frecuentemente de esta *pars pro toto*. Precisamente por referencia a la asociación de los tres elementos en una totalidad, se subsume al Estado bajo el concepto de "corporación territorial": una multitud de hombres organizada a base del poder, y unida a un determinado territorio.", Hans Kelsen, *ibíd.*, p. 124; cfr. INEGI, *ibíd.*, pp. 2 y ss.

máxima sobre un territorio<sup>7</sup> que se materializa institucionalmente en órganos de gobierno y, como tal, es el principal centro de ejercicio del poder político<sup>8</sup>. Esta unidad de acción y decisión política es un producto histórico: no ha existido siempre y, por el contrario, responde a características específicas.

La presente es una investigación en el marco de la Administración Pública, misma que no se puede entender sin referir al Estado y, por tanto, a la Constitución; entre estos elementos humanos hay un nexo indisoluble.<sup>9</sup> Es por ello que, para hablar de la función punitiva atribuida exclusivamente al Estado, es necesario primero caracterizar a dicho orden coactivo que, entendiéndose bien, para poder actuar entre los hombres es inevitable que cuente con “órganos de gobierno” que constituyen el aparato de la Administración Pública, misma que se distingue del Estado y el Gobierno; al primero ya lo hemos definido, en tanto que al Gobierno lo entendemos como la fuerza política a cargo de la Administración Pública para dirigir su operación dentro de los márgenes impuestos por la Constitución. Se entiende de la siguiente manera: en el caso mexicano, el gobierno federal cambia cada seis años sin que por ello cambie la Administración Pública<sup>10</sup> y el Estado.

## **i. GOBIERNO**

La distinción anterior entre Estado y Gobierno quizá merezca un poco más de elaboración. Y en este caso, la precisa diferenciación entre Estado y su Gobierno es fundamental, ya se ha demostrado que la confusión en la práctica de estos conceptos ha sido sumamente problemática y ha logrado construir *mentalidades* para sostener regímenes autoritarios.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Hermán Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1974

<sup>8</sup> Nicos Poulantzas, *Poder Político y clases sociales en el Estado capitalista*, S. XX

<sup>9</sup> “En efecto, el Estado es una creación humana establecida en la constitución, es decir, el nacimiento de un Estado determinado surge simultáneamente con su Constitución; ambos por regla general son producto del poder u órgano constituyente, que les crea y da vida. La administración pública en cambio, como parte de la actividad del Estado, está determinada por su Constitución y por los fines y justificación que éste tiene en un momento determinado de la historia.” Miguel Galindo Camacho, *Teoría de la Administración Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 89

<sup>10</sup> A este respecto conviene señalar que la tendencia de los gobiernos mexicanos es imprimir una huella en la Administración Pública buscando, para ello, reformas a la estructura administrativa federal misma que requiere un proceso determinado en la ley respectiva.

<sup>11</sup> Véase Sergio Aguayo Quezada, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México, 2001

Para pronto, un Gobierno es una fuerza política que ha logrado conquistar el poder político y dicta una orientación a la actuación del aparato administrativo: cada seis años cambia el gobierno federal en México; cada seis años un nuevo equipo de gobierno ocupa los máximos puestos para dirigir la acción estatal.

Régimen político es un concepto descriptivo que hace referencia a un conjunto de lineamientos para el acceso a los puestos de decisión y ejercicio del poder político. En términos esquemáticos, el régimen político refiere la estructura organizativa y los valores que le corresponden.<sup>12</sup> Dentro de la estructura organizativa o instituciones hay que distinguir analíticamente las estructuras de autoridad, que son espacios que se encuentran en la cúspide del arreglo institucional y que marcan la pauta de la acción de gobierno. Para Easton, las estructuras de autoridad están determinadas por la diferenciación estructural de las sociedades: así, tenemos estadistas, diputados, administradores, jueces y líderes políticos, etc. No necesitamos forzar mucho la imaginación para ver que todos ellos, en conjunto, están más o menos relacionados entre sí en un sistema de interacción.”<sup>13</sup>

Las personas que ocupen esas estructuras las llamaremos autoridades y constituyen el gobierno. La distinción entre estructuras de autoridad y autoridades es analítica<sup>14</sup>, pero sirve para vincular el concepto de gobierno al de Estado, de forma tal que no hace referencia sólo al conjunto de personas sino “al conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En ese sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado.”<sup>15</sup> Entonces, los órganos de gobierno son los que materializan institucionalmente el poder Ejecutivo. Me parece que Guillermo O’Donell da una definición bastante parecida a la que aquí damos:

---

<sup>12</sup> Lucio Levi, “Régimen Político”, en Norberto Bobbio, et. al., *Diccionario de ciencia Política*, México, Siglo XXI, 2002, vol. 1, pág. 1362

<sup>13</sup> David Easton, *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu, Pág. 68

<sup>14</sup> Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes políticos*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 39

<sup>15</sup> Lucio Levi, *Gobierno*, en Norberto Bobbio, et. al., *Diccionario de ciencia Política*, México, Siglo XXI, 2002, vol. 1, p. 710

“El conjunto de esos roles es el gobierno (el régimen determina el acceso a ellos), desde donde se movilizan, directamente o por delegación a escalos inferiores en la jerarquía burocrática, en apoyo de órdenes y disuasiones, los recursos controlados por el aparato estatal, incluso su supremacía coactiva. Se pueden resumir las definiciones de gobierno y régimen diciendo que el primero es la cumbre del aparato estatal, y que el régimen es el trazado de las rutas que conducen a esa cumbre.”<sup>16</sup>

## ii. FEDERALISMO

Pues bien, Gobierno es aquella fuerza que ocupa los altos puestos del aparato administrativo y que dictan la orientación general de las decisiones públicas. El Régimen implica el conjunto de roles y, en resumidas cuentas, la distribución del poder. En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política dicta en el Título Segundo Capítulo I “DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO” que

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Como ya expliqué, hay un nexo indisoluble entre Estado, Constitución y Administración Pública. Así, al hablar de esta última es necesario tener una visión de Estado y atenerse a lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En nuestro caso, tenemos como máxima referencia los artículos 18 y 21 Constitucionales, lo que no implica que sean los únicos sobre la materia en cuestión sino que son los que establecen las bases de la *ius punendi* en México.

---

<sup>16</sup> Guillermo O’Donell, *Estado Burocrático Autoritario 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, p. 22

El artículo 18 constitucional establece en su párrafo segundo que son base del Sistema Penitenciario: el respeto a los derechos humanos, el 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. El párrafo cuarto de dicho artículo reconoce expresamente la capacidad punitiva que tienen los estados de la Federación. A la letra se establece lo siguiente:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Por su parte, el artículo 21 constitucional establece cuales son las acciones específicas que el Estado deberá observar para cumplir con su función de Seguridad Pública y reconoce explícitamente que esta es una función a cargo de: la Federación, el Distrito Federal y los Estados y Municipios. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la ley reglamentaria de este artículo constitucional, cuyo objeto es regular la integración, organizaciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. Más adelante abundaré en la función administrativa que supone la atribución exclusiva del Estado para aplicar la pena de prisión.

### **iii. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS FUNCIONES**

“Por lo general, cada vez que evoluciona o se modifica el concepto de Estado o cada ocasión que cambia el propósito y la forma del gobierno, evoluciona y se transforma

también la forma del y funcionamiento de la Administración Pública”, sin embargo es posible establecer un *mínimo* de funciones básicas:

- a) “Ejercer la forma de gobierno soberanamente adoptada al interior de su territorio. (Relaciones Interiores)
- b) Establecer relaciones con otros Estados del planeta para buscar la coexistencia pacífica y soberana del Estado propio frente a los demás. (Relaciones Exteriores)
- c) Contar con la capacidad de imponer las decisiones políticas soberanas, por la fuerza si llega a ser necesario, tanto al interior del territorio como frente a quienes las quisieran desconocer desde el exterior. (Defensa o Guerra); y finalmente,
- d) Allegarse los recursos financieros para cumplir adecuadamente las tres funciones anteriores. (Hacienda Pública)

Esta sería la estructura básica de toda administración pública –como lo podrían decir los estructuralistas siguiendo a Levi-Strauss- o éstas podrían ser las funciones básicas de todo gobierno, -de acuerdo al método funcionalista planteado por Malinowsky.”<sup>17</sup>

Antes de seguir, recapitulemos:

- El Estado es un orden coactivo que contiene tres elementos: población, territorio y autoridad o gobierno; y
- Para hacerse efectivo requiere la existencia de “órganos de gobierno” que constituyen la Administración Pública;
- La Administración Pública responde a la orientación política del gobierno en turno pero sobre todo, en el caso de los Estados modernos constitucionales, responden a las aspiraciones que se fija la sociedad organizada en poder Constituyente: aquí se explica el vínculo indisoluble entre Estado, Constitución y Administración Pública;
- El Estado tiene que asegurar para su subsistencia funciones básicas mismas que determinan la *base* de la Administración Pública, y que a saber hay cuatro

---

<sup>17</sup> Dr. Alejandro Carrillo Castro, “Conferencia Génesis y Evolución de la Administración Pública Centraliza”, *Revista del Instituto de Administración Pública de Michoacán, A.C.*, Revista Especial 2011, Morelia, Mich., 2000, p. 13

funciones imprescindibles: relaciones internas, relaciones externas, defensa y hacienda.

- El desarrollo y *evolución* de la Administración Pública es contingente, responde a las necesidades que se presentan en la función de gobierno.

El último punto quiere decir que la *identidad* de la Administración Pública, su composición o estructura, es contingente: es resultado de un proceso en el que una *decisión política* indica que tipo de organización tendrán los órganos de gobierno, misma que se precisará en el marco jurídico correspondiente. Por ejemplo, la Administración Pública del Estado mexicano no es la misma que la del Estado de Panamá y sin embargo ambos estados, en tanto que órdenes coactivos, deben asegurar que sus decisiones sean respetadas en su interior, que sea respetada su soberanía por otros Estados, etc.

Para poner un ejemplo al caso que nos ocupa: El Sistema Penitenciario Federal ha estado bajo diferentes mandos, es decir, ha respondido a diferentes sectores de cabeza. Antes de la alternancia política en el Gobierno Federal en el año 2000, la función punitiva era responsabilidad de la Secretaría de Gobernación; con Vicente Fox Quezada se iniciaron los trabajos de transición de gobierno y en el equipo de trabajo de la administración entrante había un punto importante: crear una nueva dependencia denominada “Secretaría de Seguridad y Servicios de Justicia”. Con el trabajo en el Legislativo, la propuesta derivó en la entonces llamada Secretaría de Seguridad Pública mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000, justo un día antes de que Fox tomara posesión como Presidente de la República.<sup>18</sup>

Con la creación de esta dependencia, varias funciones y atribuciones que tenía la Secretaría de Gobierno y otras dependencias como la Procuraduría General de la República, pasaron a ser parte de la recién creada Secretaría de Seguridad Pública. Así, el Sistema Penitenciario pasaba a ser responsabilidad de una a otra secretaría: de Gobierno

---

<sup>18</sup> Cámara de Diputados, 20 de Noviembre de 2000, Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_ref22\\_30nov00.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref22_30nov00.pdf) [Consulta: 24 de enero de 2014].

a Seguridad Pública, verificándose, así, un cambio en la estructura de la Administración Pública.

Pero, ¿Fue correcto este cambio? Para ilustrar que la adecuación administrativa es problemática me limitaré a citar dos opiniones encontradas de especialistas en la materia.

A favor:

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. 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 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 [...]<sup>19</sup>

En contra:

[Con la reforma que el equipo de transición foxista operó exitosamente para modificar] la Ley Orgánica de la Administración Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública, con lo que se privó a Gobernación de la conducción de la Policía Federal y de otras facultades. En lugar de dejar un ministerio del interior moderno, unificando la inteligencia con que cuentan autoridades civiles con las militares, se debilitó al principal instrumento de gobierno, que conduce las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes, con los partidos y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> José Luis Velasco Cruz, "Hacia la coordinación y homologación del Sistema Penitenciario Mexicano: La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario", en Antonio Sánchez Galindo (coord.), *La transformación del Sistema Nacional Penitenciario Federal: una visión de Estado*, México, SSP-CIES-ITESO-ITAM, 2012, p. 169 (énfasis mío). Cfr. SSPF, *El Sistema Penitenciario Mexicano*, 6 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/edificacion/Sistema%20Penitenciario%20Mexicano/conspdf.pdf> [Consulta: 24 de enero de 2015].

<sup>20</sup> Francisco José Paoli Bolio, "PAN: una década de gobiernos panistas", en Hugo Sánchez Gudiño y Gonzalo Farrera Bravo (coord.), *Partidos Políticos y sucesión presidencial en México 2012*, México, FES-Aragón-Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 51

¿Cuál opinión es la correcta? A mi entender, para ubicarnos en apoyo de una u otra posición es necesario establecer criterios de análisis, indicadores de gestión para diagnosticar con pruebas la conveniencia de una organización sobre otra. Es lo que aquí pretendo hacer: establecer un modelo de evaluación permanente para reconocer los avances o retroceso del Sistema Penitenciario del Distrito Federal en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

#### **iv. FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Para el Derecho Constitucional, el poder del Estado sobre la sociedad encuentra su legitimidad en por lo menos dos puntos: 1. El origen del mismo poder público: la soberanía popular. Los beneficios que tiene el vivir asociados o, en otras palabras: el hombre acepta convertirse en ciudadano y adquirir derechos y obligaciones a cambio de que el Estado cumpla con ciertas funciones. La Seguridad Pública es una de ellas. Partamos, pues, por establecer el significado de la Seguridad Pública en tanto función del Estado.

En términos esquemáticos, el Estado es legítimo cuando se demuestra que la vida en común bajo un orden determinado es mejor que la vida en libertad. Reconozco tres propuestas en la filosofía política que establecen un vínculo entre lo que hoy denominamos “Seguridad Pública” y “Estado”. Me parece correcto para términos de análisis partir de estas para clarificar el porqué la salvaguarda de la integridad física y de los derechos de las personas es función del Estado en tanto poder político organizado y legítimo. Dichas propuestas se agrupan en lo que se conoce habitualmente como *iusnaturalismo*, cuyo principio básico es la creación del Estado a partir de un *pacto* entre los individuos *en estado de naturaleza*. Las siguientes propuestas filosóficas permiten concluir principios básicos que se reconocen en el constitucionalismo moderno: protección de la vida (Hobbes)<sup>21</sup>, protección de la propiedad (Locke)<sup>22</sup> y búsqueda del Bien Común (Rosseau)<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup>Thomas Hobbes, *Leviatan o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, FCE, México, D.F., 2004

Por seguridad entendemos la ausencia de amenazas que socaven, inhiban o supriman bienes y derechos de los individuos. Es preciso señalar que la seguridad absoluta no existe y que la incertidumbre es la regla universal de la vida en sociedad. Sin embargo, “la seguridad es el fundamento del derecho moderno, es el valor cuya realización explica y perfila el orden jurídico. Éste se propone brindar a sus destinatarios, los hombres, seguridad en sus vidas y en sus bienes.”<sup>24</sup> Las demás funciones del Estado encontrarían francas dificultades para realizarse sin antes propiciar cierta seguridad en sus ciudadanos. Es necesario matizar el último enunciado: ningún Estado se sostiene única y exclusivamente en la coacción, no hay Estado en la historia que se haya impuesto siempre y para todos los actos y aún las dictaduras tienen una base social a la que responden; es aquí donde hablamos de Estados con diferentes niveles de inclusión, donde los beneficios u objetivos del Estado tendrían un alcance diferenciado.

¿Y la seguridad pública? Si entendemos la seguridad como la ausencia de amenazas que inhiban o supriman bienes y derechos de los individuos, la seguridad pública será entendida como el conjunto de acciones del Estado para asegurar que los ciudadanos tengan niveles aceptables de seguridad [la seguridad absoluta es imposible]. Al Estado le corresponde esta función porque se conformó mediante la concentración de instrumentos de poder, tales como armamento y ejércitos, en manos del poder político; en tanto orden coactivo supremo en un territorio pretendió reservar para sí el uso exclusivo de la fuerza física: el monopolio legítimo de la Violencia<sup>25</sup>. Bajo esta lógica, el ser humano tiende a la asociación política para asegurar un orden que salvaguarde su integridad física y permita un grado de certidumbre suficiente para *planear* la vida social.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Ediciones Porrúa, México, D.F., 1987

<sup>23</sup> Juan Jacobo Rosseau, *El contrato social o principios de derecho político*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004

<sup>24</sup> Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito–” en Pedro José Peñalosa y Mario A. Garza Salinas (coord.), *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, México, UI-UNAM-PGR, 2002, pp. 81-82

<sup>25</sup> Max Weber, *El Político y el Científico*, España, Editorial Alianza Universidad, 1996.

<sup>26</sup> Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, Editorial Siglo XXI, México, 1976

La anterior es la definición abstracta de Seguridad Pública, más adelante la definiremos acotada al ordenamiento jurídico mexicano. Sirva la aquí expuesta para plantear el tema que nos interesa: el lugar del Sistema Penitenciario en la Administración Pública y, lo que representa el objetivo central de la presente investigación, la ejecución de estándares de calidad en la administración penitenciaria en el marco de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México.

#### **b. EL LUGAR DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El Estado está obligado a organizarse de tal modo que asegure un mínimo de Seguridad a sus ciudadanos, para lo cual organiza los aparatos administrativos que conformaran la función de Seguridad Pública. Así, la Seguridad Pública es una función *administrativa* del Estado. Sirvan las siguientes ideas para aclarar el punto:

- Seguridad: ausencia de peligro, daño o riesgo sobre la integridad y bienes de los individuos.
- Seguridad Pública: función estatal, y por tanto *administrativa*, que está conformada por un entramado institucional a fin de garantizar un mínimo de seguridad a la ciudadanía –la seguridad absoluta no existe-.<sup>27</sup>
- La Seguridad Pública es un requisito indispensable para la existencia de la sociedad.

Sin duda, la mayor atención del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos debe caber en la vigilancia de los propios servidores públicos, de sus actos y omisiones; este es precisamente el objetivo del liberalismo constitucional: proteger al ciudadano frente al Estado, pero también es de reconocer que muchas de las conductas antisociales son de autoría civil, esto es: son cometidos entre privados, pero su repercusión es pública.

---

<sup>27</sup> A fin de evitar equívocos, me parece pertinente señalar la existencia de la Seguridad Privada; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los fundamentos operativos de la Seguridad Privada en México, distinta a la Seguridad Pública, en su TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, y nos remite a la LEY DE SEGURIDAD PRIVADA FEDERAL que en la fracción I del artículo 2° de la misma, define a la Seguridad Privada como la “Actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de Seguridad Pública.”

El delito no daña únicamente a una persona, impregna en el *ambiente* una sensación de malestar que impide una planeación de mediano plazo de la vida social.

Sin embargo, la concepción del delito y su tratamiento han variado con el transcurso del tiempo. Y hay de delitos a delitos. Resumiendo, no todos los delitos tienen el mismo impacto, de ahí que el legislador decida, mediante procedimientos públicos, qué conductas serán merecedoras a ciertas sanciones. La pena de prisión es la más extrema de las respuestas del Estado a las conductas antisociales. Pero no siempre existieron las cárceles y ni tuvieron la fundamentación que hoy tienen. Es más, sólo hasta tiempos recientes podemos hablar propiamente de Sistemas Penitenciarios, ya que estos implican una concepción jurídica que reconozca la personalidad de los individuos y del Estado y la relación que se establece entre estos cuando los primeros constituidos en ciudadanos cometen actos considerados por los códigos y leyes respectivas como anti sociales.

La relación no es únicamente de responsabilidad de los ciudadanos frente al Estado; propiamente hablando, podemos decir que hay Sistema Penitenciario allí donde se ha instaurado un Estado moderno regulado por el Derecho y principios liberales que atan al soberano a límites precisos, de esta forma la *ius puniendi*<sup>28</sup> no es absoluta. Pero para llegar a este punto hubo que desarrollarse un proceso complejo.

El Estado debe garantizar la Seguridad vigilando su propia actuación y combatiendo las conductas antisociales entre privados; para lo anterior se constituye en órganos administrativos y estatuye un catálogo de sanciones para cada conducta delictiva expresada en “tipos penales”; hay tipos penales de diferente impacto, los más graves se castigan con pena de prisión. Y la pena de prisión tiene, en términos generales, tres objetivos:

- Inhabilitar al transgresor de la ley;
- Disuadir a otras personas de cometer el mismo ilícito al ver la suerte del condenado, y

---

<sup>28</sup> Expresión que designa que la capacidad del Estado para imponer penas no es absoluta, sino que está limitada por la ley.

- Rehabilitar, reinsertar, resocializar, etc., al condenado para que vuelva a integrarse a la sociedad evitando su reincidencia delictiva.<sup>29</sup>

Podemos discutir la enorme tensión entre lo empírico y lo normativo, pero por el momento sirva esta explicación teórica para entender el objetivo del *ius punendi* del Estado.

He aquí, de forma abstracta, el lugar del Sistema Penitenciario en la función de la Seguridad Pública y la Administración Pública. De forma concreta, el lugar del Sistema Penitenciario implica un examen detallado de la estructura y organigrama de la Administración Pública.

#### **i. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA PENITENCIARIA: UNA PERIODIZACIÓN PARA SU ESTUDIO**

Es posible identificar primero las atribuciones de la Federación y lo particular a cada Estado y el Distrito Federal y cada Municipio. Empecemos por la Federación, pero antes, es preciso señalar que aquí se expone tan sólo una parte de la función de Seguridad Pública: el referente a la Ejecución de Sanciones Penales.

La reinserción social, mediante la Ejecución de Sanciones Penales, está considerada dentro de la función de la Seguridad Pública. Aquí retomamos la metodología y marco conceptual utilizado en el estudio antes citado “Política y Modelo General de Información de Gobierno, Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia, y Sistema Penitenciario”, que define la Función General de Gobierno como el conjunto de elementos contenidos en dos grandes ejes: Poder y Organización Gubernamental. Dicha Función de

---

<sup>29</sup> Leslie Solís, Néstor de Buen y Sandra Ley, *La cárcel en México: ¿para qué?*, México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Públicas, A.C., México, Agosto 2013, dirección URL: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA\\_INDX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf) [Consulta: 25 de enero de 2015], p. 12 y ss.

gobierno cruza ambos ejes para determinar el grado de participación de cada nivel de gobierno. A continuación presento la **MATRIZ FUNCIONAL O FUNCIÓN GENERAL DE GOBIERNO**<sup>30</sup>:

		PODER		
		Soberanía Nacional (Art. 39, CPEUM) Poderes de la Unión (Art. 41, CPEUM) División de los Poderes (Art. 49 y 116, CPEUM)		
		PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL
ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL Organización Nacional (Arts. 40 y 115, CPEUM)	ÁMBITO DE GOBIERNO FEDERAL	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Administración Pública Federal (Arts. 80 al 93, CPEUM)	Congreso General (Arts. 50 al 77, CPEUM) Comisión Permanente (Art. 78, CPEUM) Fiscalización Superior de la Federación (Art. 79, CPEUM)	Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunales (Art. 94 al 107, CPEUM)
	ÁMBITO DE GOBIERNO ESTATAL	Gobernadores de los Estados y Administración Pública Estatal (Arts. 116, CPEUM) Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Administración Pública del Distrito Federal (Arts. 122, CPEUM)	Legislaturas de los Estados (Art. 116, CPEUM) Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Art. 122, CPEUM)	Poder Judicial de los Estados (Art. 116, CPEUM) Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Art. 122, CPEUM)
	ÁMBITO DE GOBIERNO MUNICIPAL	Ayuntamiento y Administración Pública Municipal (Art. 115, CPEUM) Titulares de los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal y Forma de Administración (Art. 122, CPEUM)		

El cuadro de arriba permite identificar siete espacios que representan un poder y un ámbito de gobierno, integrado a su vez por instituciones públicas que realizan funciones específicas asociadas al Poder y ámbito de Organización Gubernamental, conforme lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el ámbito de gobierno municipal no hay instituciones formalmente que realicen funciones legislativas y judiciales, por eso están en blanco.

En la metodología que retomamos, se propone la clasificación de las instituciones gubernamentales en tres tipos básicos:

1. **“Instituciones Gubernativas:** Son aquellas instituciones públicas del Estado cuyo trabajo y actividades están directamente asociados con las responsabilidades que son el objeto fundamental del Poder y ámbito de Organización Gubernamental correspondiente.

<sup>30</sup> Fuente: INEGI, *Política y Modelo General de Información de Gobierno, Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia, y Sistema Penitenciario*, p. 6

2. Instituciones Administrativas: Son aquellas instituciones públicas del Estado cuyo trabajo y actividades están directamente asociados con las responsabilidades de administración en su espacio de gobierno (hacienda, finanzas, recursos humanos, recursos materiales, tecnologías de información y comunicación, desarrollo organizacional, asuntos jurídicos, comunicación social, entre otros), para que el resto de las instituciones públicas en su espacio de gobierno puedan realizar su trabajo y actividades correspondientes.
3. Instituciones de Control y/o Vigilancia: Son aquellas instituciones públicas del Estado cuyo trabajo y actividades están directamente asociados con las responsabilidades de apoyo a la función directiva y promoción del mejoramiento de gestión de las instituciones públicas en su espacio de gobierno [...]”<sup>31</sup>

Esta clasificación sirve para analizar el funcionamiento de las instituciones. Como precisamos arriba, la función de gobierno difícilmente podría llevarse a cabo si antes no mantiene el orden social, por eso el Estado debe contar con instituciones, mecanismos y esquemas de actuación que permitan prevenir delitos y restablecer el orden cuando se presenten conductas antisociales. Así, el Estado mexicano cuenta con instituciones encargadas de la función de Seguridad Pública en los tres ámbitos de Organización Gubernamental.

La correcta función de la Seguridad Pública debe comprender la relación entre los tres ámbitos de Organización Gubernamental. De eso hablaré más adelante. Por otro lado, y en seguimiento a la metodología propuesta, la matriz de la Función General de Gobierno sirve para conformar la **Función General de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia, y Sistema Penitenciario**.<sup>32</sup> Dicha función se descompone como sigue:

---

<sup>31</sup> INEGI, ibíd., pp. 28-29

<sup>32</sup> INEGI, Ibíd., p. 45

<b>FUNCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, Y JUSTICIA PENAL</b>	
<b>SEGURIDAD PÚBLICA - PREVENCIÓN-</b>	En su sentido más amplio, es el conjunto de acciones adoptadas por el Estado para salvaguardar la integridad y derechos de las personas y que deben enfocarse más en la prevención que en la represión.
<b>PROCURACIÓN DE JUSTICIA</b>	Cuando los mecanismos de prevención no logran inhibir conductas antisociales se presentan las instituciones y mecanismos de Procuración de Justicia -Procurar: intentar conseguir un fin, en este caso la Seguridad Pública
<b>IMPARTICIÓN DE JUSTICIA</b>	Es dar a cada uno lo suyo con sustento en la Ley; esto es: deliberación por los organos jurisdiccionales sobre los actos de las personas indiciadas en proceso. Es juzgar sobre
<b>REINSERCIÓN SOCIAL</b>	Es el tratamiento técnico progresivo para la reinserción de las personas bajo custodia del Estado en Establecimientos Penitenciarios que hayan sido sentenciados por los organos jurisdiccionales competentes, procurando que no vuelva a delinquir.

Fuente: Elaboración propia

Para términos del presente trabajo, la **Función General de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia y Sistema Penitenciario**, coincide con el **Sistema de Justicia Penal**, del cual el último elemento es el objeto de estudio de la presente tesis: Reinserción Social (Sistema Penitenciario), y a él me abocaré en lo sucesivo.

De la Matriz de la Función General de Gobierno antes expuesta se puede deducir que la Seguridad Pública, en tanto función estatal, se encuentra en los tres espacios de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Y, sin embargo, existen atribuciones exclusivas a la Federación.

El siguiente cuadro expone la distribución de actividades relacionadas con el *ius punendi* por cada Poder del Estado mexicano:

<b>Actividad</b>	<b>Realizada por:</b>
Creación de las normas penales (criminalización de conductas y determinación de las penas tipo y duración- que serán aplicadas).	Poder Legislativo
Persecución del delito (Policía, Ministerio Público).	Poder Ejecutivo
Aplicación de la norma penal al caso concreto (Impartición de justicia: jueces, magistrados, ministros).	Poder Judicial
Ejecución de la pena (Pena de prisión en específico: sistema penitenciario).	Poder Ejecutivo*

En el caso del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la norma prevé la existencia del juez de ejecución penal, éste forma parte del Poder Judicial, por lo que la ejecución de la pena queda a cargo de ambos poderes (Ejecutivo y Judicial).

Observando bien el cuadro anterior, es evidente que la ejecución de la pena, el Sistema Penitenciario, recibe lo que se procesa en nuestro sistema de justicia penal. Esto es bien importante; comprenderlo implica entender la realidad de la cárcel dentro del Sistema de Justicia Penal, el cual para términos operativos lo defino como el **conjunto de 1) autoridades y servidores públicos, 2) instituciones y órganos administrativos especializados en la sub función de Justicia Penal –incluida en la más amplia de Seguridad Pública- y 3) en su marco normativo.** A su vez, el Sistema de Justicia Penal se puede analizar en tres niveles que vienen a ser cada uno de los que se expresan en el cuadro anterior, y que resumo de la siguiente forma<sup>33</sup>:

COMPONENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	
PREVENCIÓN DEL DELITO	Conjunto del Estado
PROCURACIÓN DE JUSTICIA	Poder Ejecutivo
IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	Poder Judicial
REINSERCIÓN SOCIAL -EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES-	Poder Ejecutivo*

En el caso del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la norma prevé la existencia del juez de ejecución penal, éste forma parte del Poder Judicial, por lo que la ejecución de la pena queda a cargo de ambos poderes (Ejecutivo y Judicial).

Lo reitero, nos abocaremos apenas a una parte del Sistema de Justicia Penal: el Sistema Penitenciario, mismo que es la última parte del referido entramado institucional; sin embargo, es fundamental porque, como ya mencioné, es el que recibe lo que ya procesaron las anteriores instituciones y autoridades de Justicia Penal, con sustento en la normatividad aplicable. Además, la problemática que en este espacio *mínimo* de la Justicia Penal se concentran una serie de problemas que incluso han despertado entre políticos, funcionarios y académicos focos de alerta y hablan hasta de un tema de seguridad nacional<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. INEGI, ibíd., p. 69

<sup>34</sup> Miguel Carbonell, “¿Qué sucede con el sistema carcelario en el nuevo modelo de Justicia Penal?”, 30 Claves de la Reforma Penal, Dirección [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/30\\_Claves\\_de.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/30_Claves_de.shtml) [Consulta: 10 de enero de 2015]

Y el problema debe tomarse en su integralidad. Sin duda alguna, el área más crítica del Sistema de Justicia Penal es el de las cárceles y para reestructurar a estas es necesario replantearse en su totalidad al Sistema de Justicia Penal, sin olvidar que las prisiones son el último recurso del Estado, se presentan cuando ya hay víctimas y victimarios. Esto es, cuando la tarea preventiva y disuasiva del Estado francamente no sirvió.<sup>35</sup>

Retomando lo ya dicho, queda claro que los *límites* y *base* de la función punitiva de los Estados de la federación quedan asegurados por lo dispuesto en la Norma Fundamental, así, el Artículo 18 constitucional lo establece en su párrafo segundo.<sup>36</sup>

El ordenamiento federal mexicano otorga a cada gobierno de los Estados que lo componen su propio ámbito de actuación y responsabilidad, siendo la función penal compartida en los tres niveles de gobierno. Pero ni el gobierno federal ni de los Estados y Municipios es autónomo en lo que se refiere a esta materia: la cooperación se hace necesaria. Lo anterior es cierto si se comprende el fenómeno de la delincuencia contemporánea que es altamente complejo.

Para entender la articulación en el Estado, esto es en la Administración Pública, de la función penal utilizaré el Concepto de Relaciones Inter Gubernamentales. Dicho concepto surgió en los años treinta en Estados Unidos y “su interés por el estudio comparado se inicia a finales de los setenta, las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Bañon,1997: 125-127). Su noción se identifica a partir de un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (William, 1960: 3).”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Joaquín Villalobos, “Bandidos, Estado y ciudadanía”, NEXOS, México, Núm 445, enero de 2015, p. 37

<sup>36</sup> “La ley por tanto forma parte integrante del orden represivo y de la organización de la violencia ejercida por todo Estado. El Estado dicta la norma, proclama la ley, e instaura con ello un primer campo de mandatos, prohibiciones y censura instituyendo así el terreno de aplicación y el objeto de la violencia.” P.19 Miguel Francisco Avalos Cervantes, Tesis para obtener el grado de Maestro en Política Criminal, *El Sistema Penal Acusatorio y su Repercusión en el Sistema Penitenciario de México (Las reformas a la Constitución Política en materia penal de junio de 2008)*, UNAM-FES Acatlán, Enero 2011

<sup>37</sup> Ana María Hernández Díaz, “Relaciones Intergubernamentales”, *Espacios Públicos*, Vol. 9, Núm. 18, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006, p. 37

El estudio de las relaciones intergubernamentales es multidisciplinario, comprende entre otras las siguientes disciplinas: el derecho público, la ciencia política, la sociología, y la administración pública. De esta forma, cuando sea enfocada desde una perspectiva particular no debe olvidarse que este fenómeno no se agota en él; aquí hablamos de las relaciones intergubernamentales en materia penal desde la administración pública pero tenemos presente siempre lo que otras disciplinas puedan decir al respecto.

Estudiar las relaciones intergubernamentales hoy en día es sumamente importante, y al caso que nos ocupa por una razón en particular: la primera, por la *naturaleza* de nuestro sistema político en el que hasta hace poco tiempo la centralización política *de facto* impedía el ejercicio real de los contrapesos propios del federalismo

La fuerza del Estado mexicano, soportado por una presidencia fuerte y sin contrapesos, con un federalismo “contenido” o “centralizado” y con una gran autonomía garantizó, por un lado, la estabilidad política que el régimen requería para sostenerse, y por otro, la gobernabilidad necesaria para legitimarse. El federalismo no era relevante para asegurar la gobernabilidad, pues los gobernadores, los congresos estatales y las presidencias municipales estaban garantizados para el partido del presidente, quien tenía la facultad de decidir quiénes podían ocupar los cargos y quiénes no, tejiendo una red clientelista que a su vez le aseguraba lealtades de parte de quienes ocuparan estos puestos. Si bien hubo políticos rebeldes que intentaron sustraerse de dicha red clientelista, la capacidad del régimen era tal que podían ser fácilmente aislados o reprimidos.<sup>38</sup>

Es decir, antaño la centralización política en México inhibió el ejercicio de poder de los Estados de la Federación y, sin embargo, el sistema político era estable. Hoy las cosas son muy distintas. Hoy el poder del Ejecutivo Federal no es el mismo y el poder que reclaman los mandatarios locales se corresponde con la realidad de las sociedades que gobiernan.

Mencionar lo anterior no está de más. Propongo que en México, la fuerte centralización impidió la creación de un verdadero Sistema Penitenciario Federal, esto es: ¡inexistencia de relaciones intergubernamentales en materia penitenciaria propiamente como tales! En las siguientes líneas esbozo una periodización para estudiar el desarrollo de las relaciones

---

<sup>38</sup> Alberto Pacheco Pedraza, *Gobernabilidad y Federalismo en México. Los gobernadores y la práctica federalista 1988-2003*, Tesis que presenta para obtener el grado de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, 2003, P. 161

entre los tres niveles de gobierno en materia penal. Esta es, también, un aporte que considero novedoso de la presente investigación.

## 1. HETEROGENEIDAD

Empecemos por diferenciar el Sistema Penitenciario Federal y de los Estados y el reto que implica su coordinación y homologación. Los retos de la intersección del Sistema Penitenciario y el federalismo, y que a saber son: recuperar, modernizar e integrar el Sistema Penitenciario<sup>39</sup>:

1. Recuperar el sistema penitenciario, esto es: afrontar problemas como la sobrepoblación, la deficiente formación del personal penitenciario, la decadencia de instalaciones y equipo, la corrupción y el autogobierno, etc.;
2. Modernizar al Sistema Penitenciario para que pueda enfrentar los cambios y presiones ambientales resumidas en la evolución del crimen: la delincuencia organizada hace uso de tecnologías modernas, los perfiles criminales son más complejos. En pocas palabras, muchas conductas delictivas han evolucionado del músculo al cerebro sin abandonar la violencia: el narcotráfico implica, por ejemplo, el uso de verdaderos ejércitos de sicarios pero también de complejos sistemas financieros de lavado de dinero operados por ingenieros, matemáticos, actuarios, etc.
3. Integrar al Sistema Penitenciario, darle coherencia en cuanto a las relaciones intra gubernamentales. Sin exagerar, es posible hablar de la inexistencia de un Sistema Penitenciario Federal hasta hace pocos años<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> José Luis Velasco Cruz, *ibíd.*, p. 133

<sup>40</sup> "Celestino Porte Petit, en el discurso de clausura del Segundo Congreso Nacional Penitenciario (1952) explicó lo que desde su punto de vista estaba ocurriendo (y que a la fecha sigue olvidando): "en México, inútil resulta repetirlo, carecemos de un sistema penitenciario que merezca tal nombre; y por tanto, tarea ingente del gobierno no es la de reformar el sistema penitenciario, ni aun la de mejorarlo, sino simplemente la de crearlo, pues sería, en efecto, vano intentar perfeccionar lo que no existe, debiéndose acabar con las cárceles actuales, que son males creadores de otros males, que corrompen y carcomen al propio delincuente en vez de readaptarlo a la vida social." Sergio García Ramírez, *Manual de Prisiones*, México, Porrúa, 1970, p. XX.

Como ya mencione, el diseño de un sistema de relaciones intergubernamentales en materia penal es un paso insoslayable para superar la crisis del Sistema de Justicia Penal, elemento fundamental en el ejercicio de la función de la Seguridad Pública. Este es un objetivo harto difícil por la heterogeneidad en los diferentes sistemas penitenciarios. Heterogeneidad que se puede medir en múltiples aspectos: porcentaje de internos sin condena, nivel de hacinamiento y sobrepoblación, capacidad instalada, etc.<sup>41</sup>

Propiamente podemos decir que existen 33 sistemas penitenciarios con vínculos endeble entre sí: uno por cada entidad federativa y el sistema federal: “En cuanto a los elementos objetivos, el problema es que ni la federación ni los estados han construido una unidad normativa (ley + reglamento + manuales + protocolos) que permita aplicar y evaluar los programas de reinserción social.”<sup>42</sup>

## 2. PROPUESTA DE PERIODIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA PENAL

El federalismo y las relaciones intergubernamentales no son lo mismo, pero están íntimamente relacionados. El Federalismo es un principio de organización política que, en términos reducidos, implica la asociación de *organismos* que ceden ciertas libertades o poderes para crear un *organismo* superior conservando los primeros siempre un margen de acción determinado; es un orden político que establece la distribución de materias y el principio de competencia entre órdenes, en este caso, de gobierno. Y las relaciones intergubernamentales son, las interacciones entre los diferentes órdenes de gobierno con respeto al principio de competencia<sup>43</sup>. La distinción radica en el enfoque. Me explico,

---

<sup>41</sup> Para mayor referencia, véase estas dos investigaciones que manejan datos actuales que miden el desfase entre estados y con la Federación: Leslie Solís, Néstor de Buen y Sandra Ley, *La cárcel en México: ¿para qué?*, México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Públicas, A.C., México, Agosto 2013, dirección URL: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA\\_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf), y CNDH, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013*, México, 2014, CNDDH, dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP\\_2013.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP_2013.pdf) [Consulta: 5 de noviembre de 2014]

<sup>42</sup> José Luis Hernández, “La (im)posibilidad de la reinserción social”, *Letras Libres*, 5 de marzo del 2013, Dirección URL: <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/la-imposibilidad-de-la-reinsercion-social> [Consulta: 20 de enero de 2015].

<sup>43</sup> Miguel Carbonell, *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, IJ-UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf> [Consulta: 12 de Noviembre de 2014]

entender el Federalismo en términos formales implica reducir las posibilidades de actuación estatal.

Por ejemplo, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Régimen Político en México será una República representativa, democrática, laica, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ley fundamental. Y en el artículo 124 Constitucional se establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” Al caso que nos ocupa, el Sistema Penitenciario tiene su sustento en el artículo 18 constitucional, y en el artículo 21 constitucional se establece que la Seguridad Pública será una función a cargo de la Federación, los Estados y el Distrito Federal. Aquí el federalismo en términos jurídicos.

Las relaciones intergubernamentales tienen que partir forzosamente del entramado jurídico del Federalismo, pero van más allá: implican prácticas de coordinación, cooperación y apoyo mutuo que se dan entre dos o más instancias de gobierno. Y en el caso del Estado mexicano el concepto de relaciones intergubernamentales es sumamente útil por una razón: jurídicamente el Federalismo ha estado reconocido desde la promulgación de la Constitución de 1917; en la práctica, el centralismo ha sido la nota dominante y sólo hasta tiempos recientes (sobre todo con los múltiples procesos de alternancia política a nivel estatal y municipal primero, y federal después) se ha presentado un fenómeno de descentralización, mismo que no podrá consolidarse a menos que se implementen coherentemente mecanismos de coordinación intergubernamental.

Así, en materia penitenciaria afirmo que hasta tiempos recientes se puso cartas en el asunto para implementar mecanismos reales de coordinación. La nota dominante fue la improvisación con fundamento en un mal entendido Federalismo y a que el problema de Seguridad Pública que originó una crisis política es relativamente reciente.

---

**DIFERENCIAS ENTRE FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

---

<b>FEDERALISMO</b>	Principio de organización política asentado en los Artículos 40 y 124 de la CPEUM	Conceptos intimamente relacionados que más que hacer referencia a fenómenos distintos constituyen enfoques de análisis: el Federalismo se entiende desde el Derechos
<b>RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES</b>	Son ámbitos de interrelación entre los distintos órdenes gubernamentales que se sustentan en el marco jurídico del Federalismo pero no se agotan en él: implican prácticas de coordinación y apoyo entre niveles de gobierno.	Constitucional, las Relaciones Intergubernamentales son interdisciplinarias.

---

La periodización es una herramienta metodológica que sirve para entender el desarrollo de un fenómeno, la segmentación de un conjunto de elementos relacionados entre sí estudiados a partir de cortes temporales. Teniendo en cuenta lo que es Federalismo y que Relaciones intergubernamentales, es posible identificar varias etapas de las relaciones intergubernamentales en materia penal en el Estado mexicano. Propongo estudiar la organización administrativa para la función punitiva del Estado mexicano de la siguiente forma:

**A) Del Régimen Centralizado**

El ocaso del porfiriato dejó un saldo aproximado de 25 cárceles estatales y 2 a cargo del Gobierno Federal: Lecumberri, construida en 1900, y la Colonia Penal Islas Marías, de 1905. Estas y todas las construidas durante el siglo XX fueron creciendo al “leal saber y entender” de los gobiernos en turno.

El texto original del artículo 18 de la Constitución de 1917 estableció para la Federación y las entidades federativas a organizar al “sistema penal” (integrado por colonias penitenciarias y presidios) sobre la base del trabajo “como medio de regeneración”. Nunca se pudo crear ni lo primero ni lo segundo. En la práctica, la norma general que reguló a nuestras cárceles era, paradójicamente, que ¡No hubiera normas generales para las cárceles!

1932. Primer Congreso Nacional Penitenciario que tuvo como objetivo hacer un balance de la función punitiva del Estado y proponer soluciones a los retos entonces detectados.

1952. Segundo Congreso Nacional Penitenciario. Discurso de clausura Celestino Porte Petit: “en México, inútil resulta repetirlo, carecemos de un sistema penitenciario que merezca tal nombre; y por tanto, tarea ingente del gobierno no es la de reformar el sistema penitenciario, ni aun la de mejorarlo, sino simplemente crearlo, pues sería, en efecto, vano intentar perfeccionar lo que no existe.”<sup>44</sup>

Primera reforma al artículo 18 Constitucional, cuya discusión estuvo cargada de fatalismo pero sin soluciones coherentes para el Sistema Penitenciario: creó la figura de los “convenios generales” para que los reos sentenciados por delitos del orden común extinguiesen su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal. Pero, ¿en qué establecimientos estaban pensando los legisladores y el gobierno federal, si sólo existían Lecumberri y la Colonia Penal Islas Marías.<sup>45</sup>

## **B) Inicio de la Institucionalización de las Relaciones Intergubernamentales**

“Se considera a la década de 1970, específicamente a la época del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), aquella en que tiene origen el Sistema Penitenciario Nacional, tomando como justificación la creación de la ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, promulgada en mayo de 1971; la existencia de un Estado de bienestar, con posibilidades económicas, permitía, por un momento, pensar en el principio de la readaptación social del delincuente.”<sup>46</sup>

1971, *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados*. La base de dicho ordenamiento se basó en las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el

---

<sup>44</sup> Sergio García Ramírez, 1970, p. XX)

<sup>45</sup> José Luis Hernández Sánchez, op. cit., p. 179

<sup>46</sup> Guadalupe Leticia García García, *Historia de la pena y sistema penitenciario en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 248

Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 (XXIV) de 31 de julio de 1957 y después mediante la resolución 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

*Las Normas Mínimas* dejó a consideración de los Estados y al gobierno federal definir en qué momento entraría la vigencia de sus normas, previa firma de los “convenios generales”. También dejó a la voluntad de los gobiernos estatales y federal la instalación de la figura de los “consejos técnicos”, órganos colegiados responsables de resolver sobre el tratamiento preliberacional y la remisión de la pena.

Nuevamente la ley se limitó para tratar de respetar el régimen federal. “El tema penitenciario, ante el caos y el conflicto, requería sujetarlo a una sola línea de mando normativo y operativo, que le diera forma a través del tiempo; con insumos y normas homólogas para su administración.”

“Ni siquiera existe, en muchos de los casos, sistema estatal; las prisiones suelen ser islas incomunicadas entre sí, cuyo horizonte termina donde concluye la muralla que las estrecha; en cada cárcel existe un sistema propio y original, o si se prefiere, una falta de sistema también propia y original [...] ¿Cómo es posible explicar que en el país únicamente existan, hasta ahora, a casi un siglo de distancia de que Antonio Martínez de Castro pedía el Código Penitenciario, cuatro leyes ejecutivas: las de Veracruz, de 1947, Sonora, de 1948, el Estado de México, de 1966 y Puebla, de 1968.<sup>47</sup>

### **C) Segunda etapa del proceso de Institucionalización de las Relaciones Intergubernamentales**

1990, *Programa Penitenciario Nacional 1991-1994*. Se contabilizaron 444 cárceles (solo una era administrada por el gobierno Federal: La Colonia Penal Islas Marías) con una capacidad total instalada para albergar a 73,286 internos, existiendo un total de 93,524 personas reclusas en centros penitenciarios.

También en 1990 el Gobierno Federal inició la construcción de los Centros Federales de Readaptación Social. “Para 1995 se había configurado, casi por accidente, una tipología de

---

<sup>47</sup> Sergio García Ramírez, *Manual de Prisiones: la pena y la prisión*, México, Botas, 1970, p. 345

establecimientos *sui generis* en el mundo: CERESOS (154), CEFERESOS (2), penitenciarias (4), reclusorios preventivos (27), reclusorios regionales (18), cárceles regionales (9), cárceles distritales (67), cárceles municipales (150), granjas (2), una colonia penal y un centro varonil de estancia para la libertad anticipada y el tratamiento. De ellos, al gobierno federal le tocaría administrar únicamente 2 CEFERESOS y la Colonia Penal; al Departamento del Distrito Federal un CERESO, el centro varonil, una penitenciaría y 5 reclusorios; a las autoridades municipales 150 cárceles; y a los gobiernos estatales los 274 establecimientos restantes. (Dirección General de Prevención y Readaptación Social, 1996).”<sup>48</sup> Así, el modelo carcelario mexicano construyó tantos “mini sistemas penitenciarios” como número de prisiones.

CEFERESOS: Procesados y sentenciados del fuero federal.

PENITENCIARIAS: Exclusivos para personas sentenciadas.

RECLUSORIOS PREVENTIVOS: Personas procesadas.

COLONIA PENAL O PENITENCIARIA: Espacio físico para la reclusión de sentenciados, surgen en Europa en el siglo XVIII como castigo generalmente para reincidentes.

CENTRO VARONIL: Para apoyo a las personas que obtenían su libertad anticipada.

Las demás categorías se clasifican con un criterio territorial: Regionales, Distritales y Municipales.

#### **D) Tercera Etapa del proceso de Institucionalización de las Relaciones Intergubernamentales**

1995, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*

#### **E) La alternancia política.**

*La Creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.* DOF, 14 de agosto de 2001, reforma al Artículo 18 Constitucional adicionando un sexto párrafo para que los internos

---

<sup>48</sup> José Luis Hernández Sánchez, *op. cit.* P. 185

sentenciados tengan la posibilidad de cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio.

(Posterior a la Reforma) Estrategia Penitenciaria 2008-2012, cuyos objetivos fueron:

1. Adecuar el marco normativo y las condiciones operativas de los centros penitenciarios con base en los principios de la reforma

En México, la justificación constitucional del Sistema Penitenciario:

- 1917-1965. Regeneración de la persona que delinque.
- 1965-2008. Readaptación social del delincuente.
- 2008- Reinserción social del sentenciado.

Los artículos 18 al 22 de la CPEUM regulan el sistema penitenciario y los derechos de los reclusos. Dos implicaciones del uso de “reinserción social del sentenciado” en sustitución de “readaptación del delincuente”, *de acuerdo con Miguel Sarre: 1. Eliminar la rehabilitación equivale a eliminar la “pretensión curativa” de la cárcel para convertirse en un servicio que busca reinsertar al interno; en segundo lugar, “el cambio entre los conceptos **delincuente** y **sentenciado** deja abierta la posibilidad de que la decisión de los jueces haya sido errónea, de manera que no todos los que obtienen una sentencia condenatoria son necesariamente culpables.”*

## **ii. LA APUESTA POR LA CONSOLIDACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

El uso de la prisión como pena no distingue entre delitos graves y no graves. El 58.8% de los internos cumple sentencias de menos de tres años de prisión. Lo anterior sugiere que la capacidad de persecución criminal del Estado es baja y se limita a los eslabones más débiles de la cadena delictiva.

Un sistema penitenciario reformado debe incluir los elementos siguientes:

- i. La eliminación de la sanción carcelaria para delitos menores y no violentos.
- ii. El desarrollo normativo y organizacional de las sanciones no privativas de libertad.
- iii. La utilización prudente del recurso de prisión preventiva.
- iv. El mejoramiento y la institucionalización de los programas y las técnicas de reinserción.
- v. El fortalecimiento de la infraestructura del Sistema Penitenciario nacional.
- vi. La profesionalización del personal administrativo, técnico y de custodia.

Los puntos directamente relacionados con la administración carcelaria son los puntos iv-vi, y la consolidación de las Relaciones intergubernamentales tiene forzosamente que observar estos puntos, también tiene que aclarar el peso específico del poder constituido a nivel más local: el Ayuntamiento y sus atribuciones para operar cárceles.

### **1. EL MUNICIPIO Y LA FUNCIÓN PUNITIVA**

He mencionado en varias ocasiones que el referente máximo de la función punitiva para el Estado mexicano es el artículo 18 constitucional; y que el artículo 21 constitucional define la seguridad pública y que en su párrafo octavo establece que

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la norma reglamentaria del artículo 21 constitucional, y establece un principio orgánico de coordinación e integración entre los tres niveles de gobierno denominado **El Sistema Nacional de Seguridad Pública**.

La referida Ley establece la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia (artículo 1º). En su artículo 10, establece la composición del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará integrado de la siguiente forma:

- |   |  |
|---|--|
| I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; | IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;     |
| II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;   | V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; |
| III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;  | VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y        |
|   | VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.                |

#### COMPOSICIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Debido a los trágicos acontecimientos que México ha vivido en materia de seguridad pública en años recientes, el debate ha puesto el dedo en la capacidad de los gobiernos municipales y estatales para combatir al crimen organizado. Por lo que toca a mi tema, es necesario mencionar que existe un proceso de *centralización* del sistema punitivo, al menos de uno de ellos. El jurista Sergio García Ramírez ha mencionado que la reforma

constitucional del 18 de junio de 2008 ha creado dos sistemas penales: uno de excepción y uno garantista con salidas alternas a la pena de prisión. Si suscribimos esta idea, es claro observar que el gobierno federal se está apropiando en los hechos de la operación del primero abarcando recursos humanos, financieros y materiales dejando al segundo en manos de los gobierno estatales, con las correspondientes carencias financieras y humanas.

En lo que toca al municipio, la literatura en torno a la capacidad de este es variada. No entrare en ella, simplemente me limitaré a comentar sobre las posibilidades jurídicas que tiene para administrar centros penitenciarios. El artículo 115 constitucional es el que determina las atribuciones de los municipios y la base para la división territorial y organización político-administrativa.

En síntesis tenemos que la constitución establece:

- Artículo 18: las bases sobre las que se cimentará el Sistema Penitenciario y establece la responsabilidad para la Federación, los Estados y el Distrito Federal.
- Artículo 21: la seguridad pública será una función a cargo de la Federación, los Estados y Municipios conforme a lo establecido en la constitución y en la ley reglamentaria: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Artículo 115: establece la personalidad jurídica de los municipios (fracción I), la facultad reglamentaria con la que cuentan (fracción II), las funciones y servicios públicos que tendrán que cumplir y asegurar (fracción III), la capacidad tributaria con la que cuentan (Fracción IV), facultades específicas (Fracción V), la facultad de establecer zonas de coordinación metropolitana (Fracción VI), la organización y mando de la policía preventiva (Fracción VII), y el carácter proporcional en la conformación de los Ayuntamientos (Fracción VIII).

En el caso específico del artículo 115, el inciso h de la fracción III establece que el municipio estará al frente de la Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito. Parecería que tenemos aquí poca claridad respecto a la atribución jurídica para que los Ayuntamientos administren centros

penitenciarios: el artículo 18 no menciona a los Municipios y el artículo 21 no parece restringirlos. Creo pertinente restringir la participación de los ayuntamientos en la función punitiva. Por la complejidad de la materia deben ser la Federación, los Estados y el Distrito Federal los que deben quedar a cargo de los centros penitenciarios.

## 2. LA FUNCIÓN PUNITIVA COMO FUNCIÓN CONCURRENTE

Salvada esta parte, queda claro que cuando hablamos de función punitiva son referimos única y exclusivamente a la Federación, los Estados y el Distrito Federal. Esto no implica desconocer a los municipios en el ejercicio de la función de la seguridad pública, sino simplemente establecer con claridad la distribución de competencias en la materia.

De esta forma, es que se pretende que la consolidación de un sistema de relaciones intergubernamentales se dé entre 31 gobiernos estatales, 1 del Distrito Federal y el Gobierno Federal. Es decir, se tiene que establecer una coordinación y comunicación entre autoridades de “33” gobiernos distintos. Al respecto, parece importante considerar las aportaciones de Robert Agranoff quien se ha ocupado de establecer los obstáculos y retos que implica la implantación de programas públicos en contextos intergubernamentales complejos. Dicho autor establece que es necesario un estudio y comprensión de las redes de organizaciones de forma sistemática, rigurosa e intensa:

Las redes que son analizadas aquí están integradas por sujetos que actúan en nombre de organizaciones formales, tanto públicas como privadas, que operan en distintos niveles territoriales y que tienen como finalidad la de contribuir al mejor desarrollo de distintas políticas públicas. Para ellas se propone reservar la denominación de “redes de gestión pública” (*public management networks*). En su encuadramiento teórico, el estudio tiene en cuenta de manera especial la literatura producida en torno a dos grandes líneas de investigación: de una parte, la relativa a los procesos y mecanismos de gestión intergubernamental; de otra, la que hace referencia a la estructuración, la dinámica de funcionamiento y los procesos de gestión en las redes.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Juan A. Ramos Gallarín, *Managing within networks. Adding value to public organizations* [En línea], p. 2, Dirección URL: [www.recp.es/index.php/recep/article/download/187/131](http://www.recp.es/index.php/recep/article/download/187/131) [consulta: 5 de mayo de 2015]

En concreto, la propuesta de Agranoff consiste en un Gobierno Multiorganizativo para lograr una *complejidad manejable*. Es decir, el formalismo jurídico y la enunciación de funciones no son suficientes para atender la realidad, es necesario establecer habilidades gerenciales en diferentes niveles para *lograr el control de lo que nunca es igual a sí mismo*<sup>50</sup>. Para aplicar la idea de Agranoff sobre los diferentes niveles de intervención, es necesario comprender previamente que un Estado federal, como el mexicano, es consecuencia de procesos políticos orientados a conseguir cierta unidad territorial y fundar un poder soberano, un Estado. De lo que se trata, una vez reconocido esto es de integrar una política pública en un espacio compartido por diferentes actores con capacidad de actuación y negociación<sup>51</sup>.

### **c. SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

El Artículo 122 Constitucional, reconoce que las autoridades del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; asimismo, dispone en su apartado C que la norma fundamental de organización y funcionamiento de las autoridades locales es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

De esta forma, el Estatuto de Gobierno instituye la distribución de facultades y obligaciones reservando para la Asamblea Legislativa la capacidad de legislar en materia civil y penal tal y como se señala en la fracción XII del Artículo 42 del Estatuto de Gobierno, así como en el inciso h) de la fracción V, BASE PRIMERA, apartado C del Artículo 122; y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la fracción XXI del Artículo 67, delega la facultad de administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social

---

<sup>50</sup> Robert Agranoff, *Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías* (En línea), Política y Sociedad, número 13 (1993), Madrid. Dirección URL: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=https%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPOSO%2Farticle%2Fdownload%2FPOSO9393220087A%2F30404&ei=Y9pXVeOnE46CyQT7zIL4Cg&usg=AFQjCNEalCP1MTRU2BY\\_UoDvlGv6lpq0NA&sig2=31-igzZdglY9Jdmg2W3aBQ&bvm=bv.93564037,d.b2w](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=https%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPOSO%2Farticle%2Fdownload%2FPOSO9393220087A%2F30404&ei=Y9pXVeOnE46CyQT7zIL4Cg&usg=AFQjCNEalCP1MTRU2BY_UoDvlGv6lpq0NA&sig2=31-igzZdglY9Jdmg2W3aBQ&bvm=bv.93564037,d.b2w)

<sup>51</sup> Véase José Mejía Lira (Director General de Modernización Administrativa del Gobierno del Estado de San Luis Potosí), *Relaciones Intergubernamentales en la búsqueda por una Administración Pública Orientada a la Sociedad* (En línea), Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, 1994, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/52/pr/pr19.pdf> (consulta: 15 de mayo de 2015).

de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para lo cual deberá observar lo dispuesto en el Artículo SÉPTIMO transitorio de dicho ordenamiento jurídico y que a la letra dice:

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio de la facultad que le otorga la fracción XXI del Artículo 67 de este Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aplicará las disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de mayo de 1971 y del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1931, exclusivamente para los asuntos del fuero común del Distrito Federal que a la fecha de este Decreto corresponden al titular del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, hasta en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expida las disposiciones legales correspondientes.

Lo establecido en el Estatuto de Gobierno es retomado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que, en su Artículo 15 instaura las dependencias en las cuales se apoyará el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para ejercer sus atribuciones establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Secretaría de Gobierno es una de las dependencias mencionadas en dicho Artículo, por tanto, depende directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las fracciones XII y XIII del Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, lo facultan para: 1. Normar, operar y administrar los reclusorios, centros de readaptación social y los centros de internamiento y tratamiento externo para adolescentes; y, 2. Proveer administrativamente la ejecución de sentencias penales por delitos del fuero común, y ejecutar las medidas de protección, orientación y tratamiento impuestas a los adolescentes en los términos de las normas aplicables.

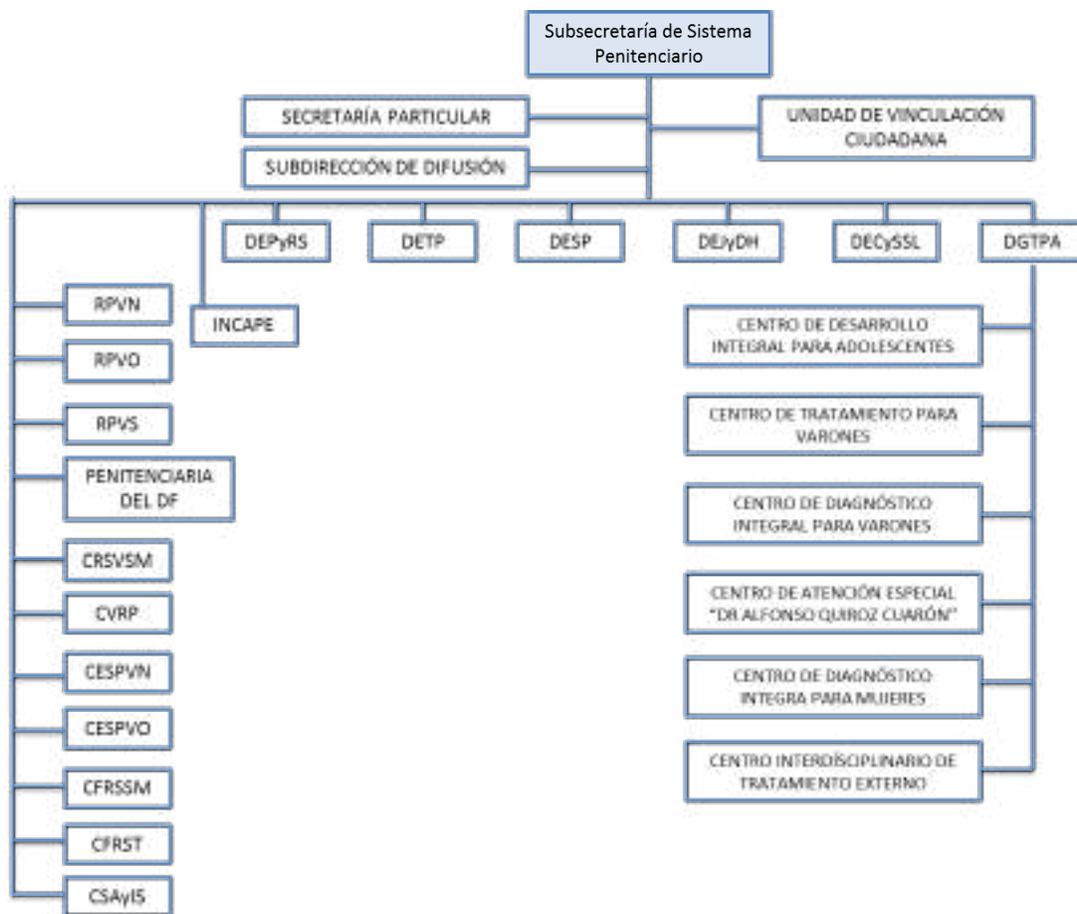
Por último, es el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 15 de abril de 2013, el que establece la estructura de la Secretaría de Gobierno estableciendo

los objetivos, funciones y atribuciones de cada área que la componen. En dicho ordenamiento se refiere que el dictamen 6/2013 de fecha 15 de marzo de 2013 invalida el Dictamen 4/2008 de fecha 17 de abril de 2008, autorizando la reestructuración orgánica de la Secretaría de Gobierno, de conformidad con el Dictamen 4/2008, el cual entró en vigor el día 1º de marzo del año 2008, quedando de la siguiente manera:

**ESTRUCTURA ORGÁNICA SEGUN DICTAMEN 4/2008 ESTRUCTURA ORGÁNICA SEGUN DICTAMEN 6/2013**

<b>SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL</b>					
<b>Misión:</b> Planificar, organizar, administrar, coordinar, supervisar y dirigir el funcionamiento de los diferentes tipos de Centros Penitenciarios existentes y por crearse, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, y en apego a los principios de legalidad y eficiencia, bajo parámetros de seguridad, disciplina y honestidad, que permitan instrumentar políticas y programas de tratamiento técnicos interdisciplinarios, que promuevan la reinserción social del sentenciado, en condiciones que propicien que no vuelvan a delinquir.					
<b>DEPyRS</b>	<b>DECySSL</b>	<b>DETP</b>	<b>DESP</b>	<b>DEJyDH</b>	<b>DGTPA</b>
Supervisar, promover y coordinar permanentemente las acciones de tratamiento, programas y técnicas tendientes a operar los procesos de reinserción social, para la	Objetivos Específicos: Vigilar permanentemente el cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del proceso de evaluación y de diagnóstico en materia de reinserción social de la población penitenciaria procesada y sentenciada en el Distrito Federal.	Objetivos Específicos: Dirigir y administrar permanentemente un Sistema Único de Información, para llevar el Control y Seguimiento de Sentenciados en Libertad.	Objetivos Específicos: Desarrollar permanentemente el trabajo y la capacitación como formadores de hábitos y costumbres que permitan a los internos obtener un medio honesto, para vivir, una vez que estos computen su pena.	Objetivos Específicos: Establecer, administrar y asegurar permanentemente la operación de las estrategias, sistemas y procedimientos de seguridad, tendientes a preservar el orden y la disciplina en los Centros Penitenciarios.	Objetivos Específicos: Ejecutar permanentemente las medidas de orientación, protección y tratamiento que se impongan a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal, a través de la elaboración de los programas de intervención, para lograr la reinserción social y familiar del adolescente. Establecer y supervisar permanentemente, durante la estancia de los adolescentes en las comunidades, los mecanismos que garanticen el respeto de sus derechos humanos y de sus familias.
Objetivos Específicos: Coordinar y verificar permanentemente las actividades de carácter jurídico que se desarrollan en la Subsecretaría y evitar acciones que contravengan las disposiciones administrativas y legales.					
Asegurar permanentemente el cumplimiento de los de derechos humanos en los establecimientos penitenciarios dependientes de la Subsecretaría, así como atender y gestionar los requerimientos en la materia.					
Objetivos Específicos: Garantizar y resguardar permanentemente la seguridad de los internos, servidores públicos, visitantes e instalaciones en los Centros Penitenciarios.					
Objetivos Específicos: Desarrollar permanentemente el trabajo y la capacitación como formadores de hábitos y costumbres que permitan a los internos obtener un medio honesto, para vivir, una vez que estos computen su pena.					
Desarrollar permanentemente estrategias que permitan consolidar el trabajo penitenciario como eje fundamental del tratamiento técnico progresivo, a fin de lograr la reinserción social de la población interna.					
<b>Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social (DEPyRS)</b>					
<b>Dirección Ejecutiva de Control y Seguimiento de Sentenciados en Libertad (DECySSL)</b>					
<b>Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario (DETP)</b>					
<b>Dirección Ejecutiva de Seguridad Penitenciaria (DESP)</b>					
<b>Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos (DEJyDH)</b>					
<b>Dirección General de Tratamiento para Adolescentes (DGTPA)</b>					

Fuente: elaboración propia con fundamento en el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.



Tener presente lo anterior es fundamental porque nos indica que **en la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, el derecho penal depende del funcionamiento de una Subsecretaría de Gobierno**. Lo anterior es relevante en la medida en que, sin duda alguna, las implicaciones prácticas de que, en lugar de estar organizado como lo está, sea un instituto o un órgano desconcentrado el que fuera el encargado del sistema penitenciario no serían menores. Para seguir con el ejemplo, de ser un órgano desconcentrado el encargado de la ejecución de las penas corporales, la responsabilidad ante la sociedad sería más bien difusa; por el contrario, que el sistema penitenciario en el Distrito Federal esté sujeto al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, implica que este es directamente responsable por el funcionamiento, deficiente o no, del primero.

Y también implica que, los recursos con los que opera el sistema penitenciario en la Ciudad de México provienen, una vez realizadas las negociaciones y acuerdos políticos correspondientes, de las partidas presupuestales asignadas a las dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

#### **d. ESTADO GARANTISTA**

La función penitenciaria es la manifestación más intensa y decisiva del Estado contra un individuo, es el encuentro más frontal entre la sociedad política y una persona que se presume contraria a los intereses tanto del Estado como de la sociedad. Sin minimizar la importancia del debate en torno a la impartición de la justicia, aquí hablamos de la acción que emprende el Estado contra lo que considera una afrenta a la paz y bien públicos:

Así se define una “zona crítica para los derechos humanos” en la que aparece un contraste muy vivo entre el “defensor” y el “enemigo” de la sociedad, contraste que puede mellar esos derechos. Insistamos en que la tensión –y la eventual colisión- coloca al supuesto o real infractor frente al Estado, por una parte, y frente a la sociedad y a la víctima, por la otra. De ello resulta un “ambiente” inquietante –por lo menos- o francamente perturbador para observancia plena de esos derechos.<sup>52</sup>

El reconocimiento de las cárceles o del Sistema Penitenciario en los términos antes definidos como zona crítica para los derechos humanos, ha impulsado un constante proceso de reforma y vigilancia sobre el Estado, sobre la forma en que ejerce la fuerza física sobre los individuos que han trasgredido la ley. En términos esquemáticos, podemos decir que en la historia de las prisiones hubo un proceso continuo y ascendente de protección a los derechos humanos por lo menos desde la aparición de la corriente reformista representada por el libro de Cesare Beccaria “*De los delitos y las penas*” en 1764, que inspiró la reformulación del derecho penal continental europeo hasta entonces caracterizado por la crueldad de sus penas y las nulas garantías en el proceso de juzgar.

---

<sup>52</sup> Sergio García Ramírez y Laura Martínez Breña, *Presos y Prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, UNAM-Porrúa, 2014, p. 33

Dicho proceso de construcción de un entramado garantista en la función penal del Estado se vio interrumpido en el siglo XX con el ascenso de los regímenes e ideologías totalitarias europeas:

A excepción de las Constituciones de Weimar (1919), de Austria y Checoslovaquia (1920) y de la II República española (1931), en las cuales se manifestaron las primeras necesidades sociales que debían ser cubiertas por la organización de la nueva sociedad industrial de masas y respecto de las cuales el Estado ensayaba su capacidad interventora para protegerlas, el constitucionalismo no conoció hasta la segunda post-Guerra mundial otras propuestas de cobertura de bienes jurídicos colectivos que no fueran las nazi-fascistas y las nacidas de las Constituciones soviéticas de 1918, 1924 y 1936 las que, en sí mismas, llevaban un modelo de organización estatal substancialmente totalitario.<sup>53</sup>

Fue hasta el término de la segunda guerra mundial que el interés por un derecho penal en concordancia con el respeto de la dignidad humana tanto de víctimas como indiciados y responsables volvió a cobrar impulso. Se fueron formulando una serie de herramientas internacionales que conformaron lo que hoy se conoce como el Derecho Internacional Penal, mismo que estableció un fin al Sistema Penitenciario: la rehabilitación del interno en Centros Penitenciarios. Esta rehabilitación fue entendida como readaptación o reinserción.

Pero los derechos en tanto productos políticos son factibles de sufrir variaciones que afecten su universalidad y efectividad. Así, con la aparición del crimen organizado y sus altos niveles de complejidad ha resurgido una voz crítica que pone el acento en los Derechos Humanos como verdadero obstáculo para que el Estado persiga este nuevo perfil delincencial. Por lo que toca a México, esta situación no ha sido ajena y a decir del especialista Sergio García Ramírez considera que la legislación penal en México es producto del acuerdo entre dos corrientes de pensamiento de política criminal que ha implantado, con la reforma Constitucional de 2008, dos sistemas penales, uno garantista y otro especial: “por una parte, el régimen ordinario dotado de derechos y garantía más o menos amplios, y por la otra, el sistema especial (para delincuencia organizada, pero

---

<sup>53</sup> Roberto Bergalli, *Las funciones del sistema penal en el Estado constitucional de derechos, social y democrático: perspectivas socio-jurídicas* [En línea], Universidad de Barcelona, p. 2

también para otros supuestos) con evidente mengua de esos derechos y garantías, sistema siempre en trance de ganar territorios; algunas desviaciones en materia de prisión preventiva, que enrarecen la naturaleza puramente procesal de ésta, acotada al caso en que se analiza e impone –pose a la intención general de reducir la aplicación de esta medida cautelar- y al sistema penitenciario, y previene una escabrosa figura de extinción de dominio, que se aparta de la ortodoxia garantistas: ciertamente ésta no impide la afectación de bienes producto o instrumento de la delincuencia, sino fija el procedimiento para acordar esa afectación, como cualquier otra disposición de derechos o libertades.”<sup>54</sup>

Con todas y estas contradicciones, es posible hablar en México de un Estado garantista en la medida en que la legislación existente prevee condiciones mínimas en la ejecución de la pena de prisión para salvaguardar la dignidad de las personas privadas de su libertad por mandato judicial.



Diagrama de los Derechos de las personas privadas de su libertad con base en: O’Donnell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano* (Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004).

<sup>54</sup> Sergio García Ramírez, *La Reforma Penal Constitucional (2007-2008) ¿Democracia o Autoritarismo?*, Editoria Porrúa, México, D.F., 4ª Edición, 2010, p. XVIII

## **CAPÍTULO II**

### **II. NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO Y ADVERSARIAL**

Cargado de pesimismo, Foucault escribió que la cárcel en tanto institución del Estado moderno surgió con su proyecto de reforma. Y en efecto, los intentos de adecuar al sistema penitenciario a fin de que cumpla con las funciones encomendadas en las leyes son numerosos y las justificaciones de las mismas son, permítaseme el juego de palabras, las mismas. Así, por ejemplo, el 7 de octubre de 1848 Mariano Otero, en su carácter de Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores presentó a la Cámara de Diputados la *Iniciativa de Ley para el establecimiento del sistema penitenciario en el Distrito Federal y Territorios, con una convocatoria para la formación del plano de la cárcel de detenidos y presos*, en el que se lee el siguiente diagnóstico que es, con todo, bastante actual:

El estado de las cárceles de la capital de la República ha sido tan deplorable, que todos los gobiernos, todos los ministros que se han sucedido de muchos años a esta parte, señalaron este ramo de la administración pública como uno de los que más urgente reforma pedían, y la verdad es que, no se puede expresar bastante bien a qué grado ha tocado el desorden, cuántos y cuán profundos son los males que la sociedad recoge todos los días de esas sentinas de corrupción donde el hombre inocente encuentra la escuela del crimen, donde el que ha delinquido por primera vez pierde el pudor, de las que los criminales avezados no salen sino para hacer pesar sobre la sociedad los nuevos recursos de crimen que allí aprendieron [...] En un informe dado por el gobierno del distrito en 23 de noviembre de 1846, se refería que “de una de esas cárceles (la Diputación) salían muchas veces algunos detenidos asfixiados por la excesiva reunión de personas en aquellas piezas reducidas y mal ventiladas”, y que en la otra (en la Acordada) “los hombres dormían parados, hasta que vencidos por el sueño, caían unos encima de otros”. [...] La ociosidad, que es uno de los más graves inconvenientes de nuestras prisiones, existe [...] sin que haya podido evitarse por esfuerzos muy constantes [...] Por lo que hace a la disciplina interior, baste decir que la policía ha descubierto algunas veces, que los grandes crímenes eran concebidos y dirigidos por los malhechores encerrados en las cárceles; que no se ha podido impedir la introducción de licores embriagantes, ni el uso de los naipes; que se sorprenden con frecuencia armas blancas, por medio de las cuales muchas veces se han perpetrado heridas y homicidios, y que el trabajo encuentra allí trabas en las vejaciones y estafas con que se grava la entrada de los materiales, y la venta de los pocos artefactos que se construyen.<sup>55</sup>

En la extensa cita antes reproducida se exponen los que siguen siendo hasta hoy los principales problemas del sistema penitenciario:

---

<sup>55</sup> Jesús Reyes Heróles, *Obras del Sr. Lic. D. Mariano Otero. Discursos. Tomo II.*, México, Porrúa, 1967, p. 667

- Corrupción
- Deficiencias o franca inexistencia de clasificación entre internos en Establecimientos Penitenciarios: primo delincuentes y reincidentes
- Efecto criminógeno en la pena de prisión e inexistencia de la reinserción social (escuelas del crimen)
- Inexistencia de tratamiento penitenciario (ociosidad)
- Sobrepoblación y hacinamiento
- La actividad delincencial no se inhibe, los Establecimientos Penitenciarios se convierten en verdadero cuarteles de nuevos crímenes
- Tráfico de alcohol –y drogas- al interior de los Penales
- Violencia entre internos

Habría que agregar, como ya se desarrolló en el capítulo primero, la inexistencia de coordinación en materia penal entre los diferentes niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; la falta de profesionalización del personal penitenciario es otra gran falla en la administración de las instituciones punitivas en México.

Antes de continuar, es necesario señalar nuevamente que el Sistema Penitenciario es un elemento integrante de un ordenamiento mayor: el Sistema de Justicia Penal, que comprende las actividades de i) Prevención, ii) Procuración, iii) Impartición de justicia y iv) Reinserción Social. El Sistema Penitenciario recibe lo que ya se procesó en otras instituciones. Es necesario remarcar esto. El debate y análisis de la Prisión en México debe estar enmarcada en el aparato conceptual del Sistema de Justicia Penal y con perspectiva de Estado.

Siguiendo lo anterior, si el objetivo es el de re encauzar y corregir los excesos y deficiencias del Sistema Penitenciario en el México contemporáneo es necesario plantearse el problema desde la perspectiva más amplia de la Justicia mexicana: al hablar de cárceles forzosamente tenemos que hablar de jueces y policías. Así de simple.

Lo anterior fue reconocido por el poder Legislativo en México que tuvo a bien procesar una reforma *integral* en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. Para hablar de la misma haré una pequeña exposición de lo que denomino los motivos de la reforma y que divido en dos: la situación criminal en México y la respuesta institucional del Estado o política criminal. Después examinaré las características del Sistema de Justicia Penal antes de la Reforma y lo que implica el nuevo Sistema de Justicia.

#### **a. LOS MOTIVOS DE LA REFORMA PENAL**

##### **i. CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

El discurso gubernamental en torno a la reforma califica a ésta como una respuesta del Estado a la crisis de seguridad pública para dar plena vigencia a las garantías individuales y derechos humanos que consagra la Constitución. Más arriba expuse desde una perspectiva sustentada en la teoría del Estado la obligación que tiene el poder público de asegurar mínimos de seguridad para los ciudadanos. Baste aquí con decir que, menos de cinco de cada cien delitos denunciados reciben sentencia y sin embargo la población penitenciaria se duplicó entre 1995 y 2004<sup>56</sup>; en términos llanos y coloquiales: ¡se imparte poca justicia pero hay tantos encarcelados! ¿Cómo se explica esto?

Alejandro Hope le dio nombre a la crisis de Seguridad Pública en México: La tormenta perfecta, y explica que el repunte de la violencia fue inesperado. Así los datos: después de un repunte en los índices de criminalidad, entre 1990 y hasta 2007 la tasa de homicidios se redujo a la mitad y llegó el “brutal cambio de tendencia, los asesinatos se triplicaron en apenas 48 meses. Homicidios en 2007: ocho mil 867. Homicidios en 2011: 27 mil 199. La tasa pasó de un moderado nueve por 100 mil habitantes a un escandaloso 24.”<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Guillermo Zepeda Leucona, *Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano* [En línea], México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., 2014, Dirección URL: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>, [Consulta: 18 de diciembre de 2014].

<sup>57</sup> Alejandro Hope, “Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta”, Nexos, México, núm 431, Noviembre 2013, p. 36

Los datos anteriores se corresponden con la atención de los Centros Penitenciarios. Así lo reporta el estudio de México Evalúa: “Después de haber llegado a un inquietante 152 por ciento de ocupación carcelaria en 1990, el país había logrado reducir el problema en el primer lustro de los años 90, el país había logrado reducir el problema en el primer lustro de los años 90, incluso llegando a tener en 1994 una ocupación carcelaria de 98 por ciento.”<sup>58</sup> A pesar que durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1944), se implementó en México el Plan Nacional Penitenciario inaugurando una constante en la política criminal del Estado mexicano: ampliación de la infraestructura penitenciaria, los índices de sobrepoblación volvieron a repuntar y entre 1995 y 2004 la población bajo custodia penal tuvo un incremento del 8.3%, y aunque bajo después de ese año el aumento ha sido constante a un promedio de un aumento del 2.7%.<sup>59</sup>

Esta situación provocó una gran desconfianza en el aparato de justicia, y para enfrentar esta situación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo se complementaron en un serio esfuerzo para modificar diez artículos de la Constitución, con el fin de Transformar de raíz el sistema de justicia penal en todo el país:

Algo se rompió a partir del año 2006 (cuando los índices de homicidio a nivel nacional comienzan a incrementarse hasta llegar a un nivel que supone una regresión de dos décadas) y la población no para de exigir que se arregle. Como un principio de respuesta, el poder informador de la constitución introdujo lo que puede denominarse una reforma integral al procedimiento penal mexicano. En efecto, a partir de la reforma publicada el 18 de junio de 2008, se ofrece una perspectiva renovada de todas y cada una de las etapas de lo que algunos han llamado el “drama penal mexicano”<sup>60</sup>

## ii. RESPUESTA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

---

<sup>58</sup> México Evalúa, *op. cit.*, p. 31

<sup>59</sup> *Ibid.* P. 32

<sup>60</sup> Miguel Carbonell, “Tres Grandes Reformas: Derechos Humanos, Justicia Penal y Acceso a la Información”, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, febrero 2014, pág. 153. Es de destacar la opinión de este autor para quien existen tres reformas estructurales que redefinen la relación entre el ciudadano y el Estado, y que a saber son: i) En materia de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (DOF 2 de julio de 2007), ii) En Materia de Justicia Penal y Seguridad Penal (DOF 18 de junio de 2008) y iii) En materia de Derechos Humanos (DOF 10 de junio de 2011).

La respuesta del Estado, esto es la política criminal para enfrentar la crisis de Seguridad Pública, consistió en la criminalización de la vida social. Un tratamiento *rudo* consistente en saturar las prisiones sin aceptar el sistema de Justicia Penal. La reforma de 2008 al Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública pretende, precisamente, cambiar el rumbo del aparato de Seguridad Pública en México de forma integral.

Hasta aquí, podemos afirmar que existe dos tendencias encontradas: El reclamo de mayor seguridad y El respeto por la libertad. La demanda legítima de la ciudadanía a dado lugar a voces que consideran que la impunidad del delito es alentada por el exceso de garantías para los delincuentes, contrariando a los derechos de las víctimas; se exigen medidas más duras para enfrentar la inseguridad. Medidas que caben en el aumento de policías en las calles y *delincuentes* en las cárceles. Esta respuesta aparente provoca el “Discurso de la mano dura”, que motiva a las autoridades a la implementación de soluciones rápidas y, en muchos aspectos contraproducentes

Para el Sistema Penitenciario, el resultado de dichas medidas o soluciones rápidas encuentra su corolario en la sobrepoblación que deviene de la criminalización de la vida social:

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. [...] En México, aproximadamente 95 % de los delitos tiene contemplada pena de prisión. Un indicador indirecto 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 sanción de prisión.<sup>61</sup>

La consecuencia: Debido a la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios y la insuficiencia de infraestructura, así como medidas de seguridad, “provocan que en la

---

<sup>61</sup> Guillermo Zepeda Leucona, “Diagnóstico del Sistema Penitenciario Mexicano” en José Luis Velasco Cruz, “Hacia la Coordinación y homologación del Sistema Penitenciario Mexicano: la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario” en *La Transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado*, SSP-CIES-ITESO-ITAM, México, septiembre de 2012, p. 19-20

práctica no se cumpla la obligación constitucional de que los internos procesados estén “completamente separados”; 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.”<sup>62</sup>

CENTROS PENITENCIARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO Y CAPACIDAD INSTALADA			SOBREPOBLACIÓN	
NIVEL DE GOBIERNO	CENTROS	CAPACIDAD		
GOBIERNO FEDERAL	15	25,958	SOBREPOBLACIÓN	48,218
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	11	22,524	CENTROS CON SOBREPOBLACIÓN	215
GOBIERNOS ESTATALES	303	144,216	CENTROS SOBRE POBLADOS QUE TIENEN POBLACIÓN DEL FUERO COMÚN	61
GOBIERNOS MUNICIPALES	91	4,044	CENTROS SOBRE POBLADOS QUE TIENEN POBLACIÓN DEL FUERO COMÚN Y FEDERAL	154
<b>TOTAL</b>	<b>420</b>	<b>196,742</b>		

Fuente: elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional, Mayo 2013

Es necesario precisar que la información contenida en los cuadros de arriba en el caso de la sobrepoblación hace referencia únicamente a los centros locales. En el Sistema Penitenciario Federal no existe sobrepoblación.

El Sistema Penitenciario está en crisis; la principal arista de esta es la sobrepoblación con limitadas capacidades de reinserción social. La cárcel se ha convertido en un nuevo espacio de impunidad. El sistema de justicia penal sufre la expectativa de mejorar su efectividad en su gestión que se entiende reductivamente como “más presos, más eficiente”. La pena pierde, así, su sentido de reinserción y se ubica en la mera reclusión: la pena aplicada y la ejecutada como indicador de desempeño, la calidad de la justicia impartida en el sistema no vale.

La demagogia punitiva se alimenta de una sociedad asustada que se alienta por necesidades políticas electorales. Mientras tanto, el congestionamiento del sistema penal es una realidad que provoca lentitud de los sistemas de justicia para resolver denuncias, incapacidad de la policía investigadora y promueva la incapacidad para generar penas alternativas. El abuso de la prisión preventiva provoca efecto de “contaminación criminal”.

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 34

La política criminológica en México ha “abaratado” la prisión, que debería ser el último recurso de la sociedad y con esto, aumenta el costo del sistema penitenciario sin reportar mayores beneficios:

A partir de los años ochenta en todo el mundo se experimentó el crecimiento y diversificación de las actividades delictivas. Esta situación originó también el crecimiento del aparato punitivo. En los códigos penales se incrementaron los delitos tipificados; en México una cantidad creciente de los mismos fueron catalogados como delitos graves, lo cual originó la aplicación creciente de la prisión preventiva. Sin embargo [...] el crecimiento de los espacios disponibles en los penales no fue suficiente para albergar a un número cada vez mayor de internos.<sup>63</sup>

Es importante destacar que el aumento de la inversión pública en cárceles afecta los presupuestos de otras áreas relevantes del Estado, como lo son la seguridad social y la educación. Así, por ejemplo, Guillermo Zepeda Leucona, especialista en el tema, establece que el costo promedio por cada recluso en el país es de 140 pesos y si tomamos que para diciembre de 2011 había en prisión un total de 23 943 personas, el costo al erario sería de 32.3 millones de pesos y que “Con un día de estos costos de reclusión se podría cubrir el apoyo anual para 4 986 familias dentro del programa para superar la pobreza “Oportunidades”, o se podría incorporar a 50 889 niños más al programa de desayunos escolares” (tomando como base los costos por beneficiario de los programas sociales del anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, Administración, 2006-2012, México, 2010).<sup>64</sup>

Ante esta problemática, las respuestas del Estado a nivel Federal han sido, sin dejar de invertir en infraestructura penitenciaria, impulsar la Reforma en Materia de Justicia Penal y de Seguridad Pública de 2008 y cuyo objetivo es el implementar el sistema penal adversarial en lugar del acusatorio e introducir el juicio oral, así como alternativas a la pena corporal, pero sobre todo transformar la misión del Sistema Penitenciario hacia la

---

<sup>63</sup> “La crisis penitenciaria en México”, en... Cámara de Diputados, en Línea: [http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/camara/mayo/revista/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93:la-crisis-penitenciaria-en-mexico&catid=43&Itemid=230](http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/camara/mayo/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=93:la-crisis-penitenciaria-en-mexico&catid=43&Itemid=230)

<sup>64</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, Diagnóstico del Sistema Penitenciario Mexicano en “**La Transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado**”, SSP-CIES-ITESO-ITAM, México, septiembre de 2012, pp. 39

reinserción de los internos en los centros de reclusión.<sup>65</sup> Empero, dicha reforma plantea una paradoja de difícil solución: por un lado tenemos el incremento del crimen organizado, altamente complejo y violento que necesita estar lo más aislado posible, pero por otro tenemos que el objetivo de la Reforma es la Reinserción Social que implica, como eje fundamental, la vinculación del Sistema Penitenciario con la Sociedad.

**b. LA REFORMA CONSTITUCIONAL: EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**  
**i. ANTECEDENTES DE LA REFORMA**

Poner al día al Sistema Penitenciario es algo más que la reforma a la ley que, hay que decirlo, aunque vistosa un cambio legislativo no agota la refuncionalización de la Cárcel en México. Es importante tener en cuenta esto: el Sistema Penitenciario se rige por leyes pero no se explica únicamente en ellas y es que “Es infinitamente más practicable, aquí como dondequiera, el cambio legislativo y la conservación de la realidad abrumadora – otra manifestación del “gatopardismo” [...] El tema de la reforma carcelaria nos ha acompañado a lo largo de la vida independiente, sin receso”<sup>66</sup>; una reforma más en qué cambiaría las cosas. Una modificación constitucional no necesariamente supone un cambio en la realidad.

Reformas estratégicas y estructurales de entre todas las que fueron publicadas entre 1997 y 2012:

- a) La reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (DOF 20 de julio de 2007).
- b) La reforma en materia de justicia penal para crear un procedimiento acusatorio y oral (DOF 18 de junio de 2008)

---

<sup>65</sup> Véase “CUADERNO DE APOYO. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA (PROCESO LEGISLATIVO)”, Subdirección de Archivo y Documentación de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, México, D.F., Junio de 2008.

<sup>66</sup> Sergio García Ramírez y Laura Martínez Breña, *Presos y Prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, UNAM-Porrúa, 2014, p. 1

c) La reforma general en materia de derechos humanos (DOF 10 de junio de 2011)<sup>67</sup>

Entre 1997 y 2012 tuvieron lugar 17 reformas constitucionales en materia de procuración e impartición de justicia, y se pueden clasificar en tres temas: a) organización de las instituciones del sector: jurisdicciones y procesos; b) cambios vinculados con la justicia penal, y c) reconocimiento y defensa de los derechos humanos.<sup>68</sup> Por su parte, el especialista en Derecho Penal Sergio García Ramírez hace el siguiente recuento:

En tres cuartos de siglo –es decir, hasta 1982–vinieron a cuentas tres reformas en este sector: libertad bajo caución [D.O. de 2 de diciembre de 1942], sistema penitenciario –orientado hacia la readaptación social [D.O. de 23 de febrero de 1965 y D.O. de 4 de febrero de 1977]– y menores infractores [D.O. de 23 de febrero de 1965]. Entre 1983 y 1993, hubo modificaciones constitucionales sobre otros tres temas: responsabilidad de servidores públicos [D.O. de 28 de diciembre de 1982], faltas de policía y buen gobierno [D.O. de 3 de febrero de 1983], y libertad provisional [D.O. de 14 de enero de 1985]. La reforma penal se reanimo en 1993 [D.O. de 3 de septiembre de 1993]. A partir de ese año hubo torrente de reformas penales, o bien, modificaciones en temas que igualmente interesaron a la regulación penal: Poder Judicial y Ministerio Público [D.O. de 31 de diciembre de 1994]; 1996, varios preceptos del procedimiento penal [D.O. de 3 de julio de 1996]; 1999, numerosos artículos de la misma materia [D.O. de 8 de marzo de 1999], a partir de una iniciativa fuertemente autoritaria, moderado, por fortuna, en el Senado de la República; 2000, derechos del ofendido –o de la víctima [D.O. de 21 de septiembre de 2000]; 2001, cumplimiento de la pena de prisión establecimiento cercano al domicilio del sentenciado [D.O. de 13 de agosto de 2001]; 2004, atribuciones en materia de seguridad nacional [D.O. de 5 de abril de 2004]; 2005 (primera reforma), Corte Penal Internacional [D.O. de 20 de junio de 2005]; 2005 (segunda), conocimiento de delitos federales por autoridades comunes en materias de competencia concurrente (D.O. de 28 de noviembre de 2005); 2005 (tercera), supresión de la pena capital [D.O. de 9 de diciembre de 2005]; 2005 (cuarta) justicia para adolescentes que incurrir en conductas previstas por la ley penal [D.O. de 12 de diciembre de 2005]<sup>69</sup>

Sin embargo, para efectos de análisis entendemos que el antecedente inmediato más próximo a la reforma de 2008 sea el paquete de reformas que presentó en Marzo de 2004 por el entonces presidente de la república Vicente Fox Quesada ante la Cámara de Senadores, para modificar y crear diversas disposiciones relacionadas con el sistema de justicia penal y seguridad pública, que buscaba transformar de manera integral la

---

<sup>67</sup> Miguel Carbonell, “Tres grandes reformas: Derechos Humanos, Justicia Penal y Acceso a la Información”, en Ma. Amaparo Casar e Ignacio Marván (Coord.), *Reformar sin Mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, p.144

<sup>68</sup>

<sup>69</sup> Sergio García Ramírez, op. cit., p. XIV-XV

organización y procedimientos del Sistema de Justicia Penal y el *ius puniendi* en México. (Gaceta del Senado, número 42, del jueves 1 de abril de 2004). Sin embargo, la reforma no se concretó.

Felipe Calderón Hinojosa, en su calidad de presidente de la república, retomó la iniciativa de su correligionario panista y ex presidente Vicente Fox y presentó ante la Cámara de Senadores su iniciativa en materia de justicia y seguridad pública. En opinión de José Luis Hernández Sánchez, la citada reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, no fue tanto producto del trabajo legislativo: “En la práctica, estas [comisiones] recibieron del poder ejecutivo un dictamen ya elaborado y su personal sólo proceso algunos cambios menores [...] era de tal magnitud que superaba las capacidades de análisis y estudio del personal técnico”, y agrega: “La aprobación se hace por un acuerdo político y cabildeo de los actores involucrados, más que por la conclusión eficiente de un dictamen elaborado en las comisiones.”<sup>70</sup>

Es una reforma integral, abarca la dimensión normativa, la parte sustantiva, adjetiva y ejecutiva o de ejecución de sanciones. Y su impacto es enorme tanto por su magnitud como por el impacto esperado. En la magnitud de la reforma sirvan los siguientes datos para dimensionar el reto de la implementación

Tan sólo a nivel federal, impacta a por lo menos 25,383 servidores públicos adscritos a la Procuraduría General de la República, 47,984 empleados de la Secretaría de Seguridad Pública, 1,139 jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación; a nivel estatal, por lo menos: 397,664 policías estatales; y esto sin contar a académicos y estudiantes de carreras afines. Lograr la convergencia entre estos actores ha generado una serie de omisiones y resistencias importantes. (Hernández Sánchez, 2012)<sup>71</sup>

En una perspectiva más general, Guillermo Zepeda Leucona<sup>72</sup> presenta los siguientes datos:

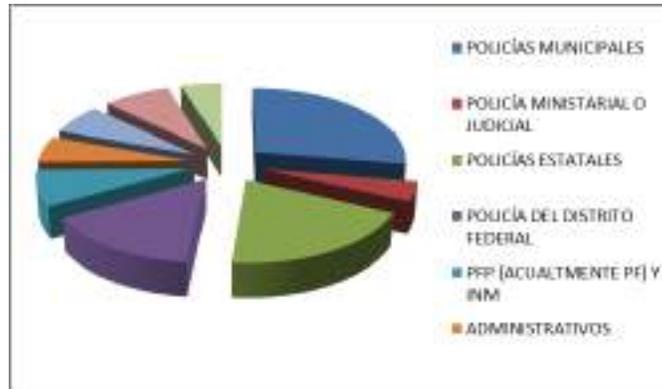
---

<sup>70</sup> José Luis Hernández Sánchez, *Comisiones legislativas y sistemas penitenciarios. El cambio de la justicia penal*, México, Editorial Tirant lo Blanch, junio 2014, p. 172

<sup>71</sup> Citado en José Luis Hernández Sánchez, *Ibíd.*, p. 173

<sup>72</sup> P. 43

ÁREAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	SERVIDORES PÚBLICOS	EXPRESIÓN EN %
POLICÍAS MUNICIPALES	152,606	28
POLICÍA MINISTERIAL O JUDICIAL	24,474	4
POLICÍAS ESTATALES	107,724	19
POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL	83,973	15
PFP (ACUALTAMENTE PF) Y INM	44,437	8
ADMINISTRATIVOS	31,715	6
M.P. Y PERITOS DE PROCURADURÍAS	36,322	7
SISTEMA PENITENCIARIO	44,938	8
TRÁNSITO	26,611	5
<b>TOTAL</b>	<b>552,800</b>	<b>100</b>



Los datos anteriores hay que tomarlos con precaución por dos motivos: el desfase generado a la fecha (los datos utilizados son de 2011); pero más importante: son datos generales, las realidades son más complicadas a nivel local. Así lo expone el especialista antes citado: del total de personal penitenciario (44,938), el 12% laboran en el sistema penitenciario federal (5,404): “Aquí se podría dar una primera reflexión en el sentido de que pareciera que el sistema penitenciario federal 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 al 10% de los internos del país (24,854 internos).”<sup>73</sup>

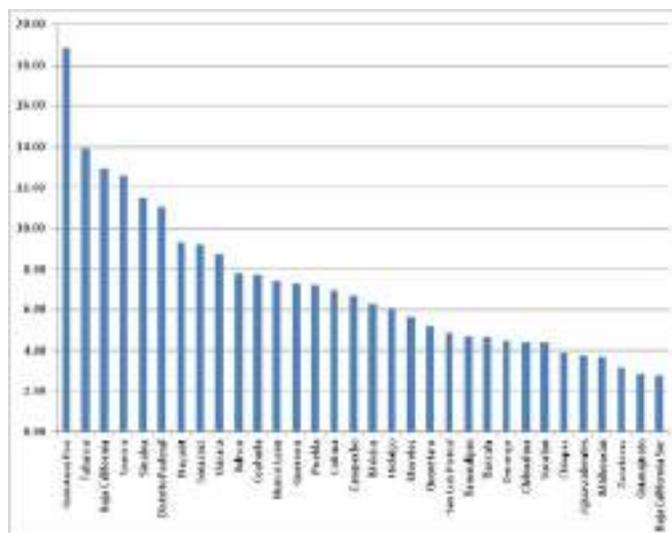
Por lo que a su impacto se refiere, en el caso específico del Sistema Penitenciario, se espera que la implementación de la oralidad en los juicios junto con las salidas alternas a las querellas judiciales, y la consecuente regularización del uso de la prisión preventiva, permitan despresurizar al sistema penitenciario que, como se vio, es el principal reto en su administración.

<sup>73</sup> Ibid., p. 43-44

Por lo que hace a la estadística penitenciaria, vale la pena mencionar las críticas que presenta la asociación México Evalúa en su ya citado estudio “La cárcel en México: ¿para qué?”: “Hoy por hoy, los datos sobre el sistema penitenciario en México se encuentran lejos del ideal. A continuación se presentan algunas de las principales debilidades de las cifras que se utilizaron en este documento”<sup>74</sup>:

- Inconsistencias en las estadísticas reportadas.
- Información accesible en un formato que dificulta su análisis.
- Ausencia de estadísticas desagregadas a nivel individual.
- Las estadísticas no son siempre confiables.

ENTIDAD FEDERATIVA	INTERNOS POR CADA FUNCIONARIO PENITENCIARIO
Quintana Roo	18.84
Tabasco	13.93
Baja California	12.92
Sonora	12.58
Sinaloa	11.48
Distrito Federal	11.04
Nayarit	9.33
Veracruz	9.23
Oaxaca	8.70
Jalisco	7.81
Coahuila	7.70
Nuevo León	7.38
Guerrero	7.28
Puebla	7.20
Colima	6.94
Campeche	6.70
México	6.26
Hidalgo	6.03
Morelos	5.63
Querétaro	5.20
San Luis Potosí	4.86
Tamaulipas	4.67
Tlaxcala	4.63
Durango	4.47
Chihuahua	4.40
Yucatán	4.39
Chiapas	3.88
Aguascalientes	3.76
Michoacán	3.69
Zacatecas	3.12
Guanajuato	2.82
Baja California Sur	2.75



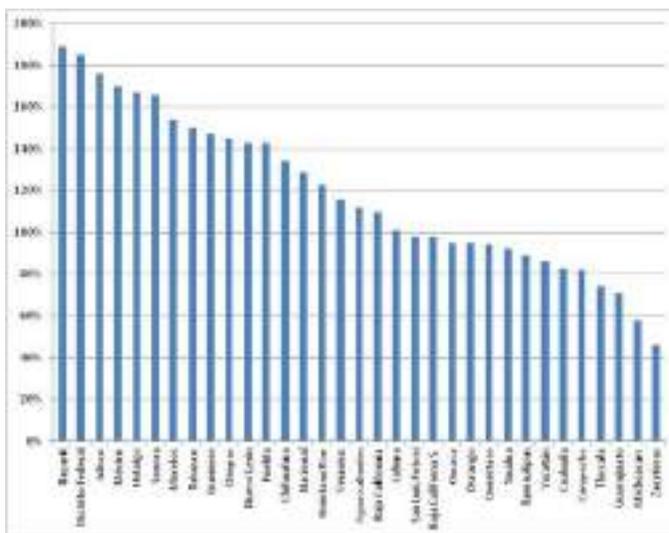
Fuente: Guillermo Zepeda Leucona, Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano, p. 49

<sup>74</sup> México Evalúa, *op. cit.*, p. 75

El Sistema Penitenciario está en crisis; una crisis cuya principal arista es la sobrepoblación entendida a partir de dos indicadores: el primero está expresado en el cuadro y gráfica anteriores que expresa la relación entre número de internos por funcionario penitenciario (definición de Naciones Unidas que incluye tanto al personal de seguridad penitenciaria como el administrativo<sup>75</sup>) El segundo se expresa en el cuadro y gráficas de siguientes que indica el porcentaje de ocupación penitenciaria en las entidades federativas.

Ambos datos permiten imaginar las razones del autogobierno y violencia en los centros penitenciarios, problemas que encuentran su explicación en que, simplemente, la capacidad institucional se encuentra muchas veces rebasada por número de personas a custodiar.

ENTIDAD FEDERATIVA	INTERNOS POR CADA FUNCIONARIO PENITENCIARIO
Nayarit	189%
Distrito Federal	185%
Jalisco	176%
México	170%
Hidalgo	167%
Sonora	166%
Morelos	154%
Tabasco	150%
Guerrero	147%
Chiapas	145%
Nuevo León	143%
Puebla	143%
Chihuahua	134%
Nacional	129%
Quintana Roo	123%
Veracruz	116%
Agascalientes	112%
Baja California	110%
Colima	101%
San Luis Potosí	98%
Baja California S.	98%
Oaxaca	95%
Durango	95%
Querétaro	94%
Sinaloa	92%
Tamaulipas	89%
Yucatán	86%
Coahuila	83%
Campeche	82%
Tlaxcala	74%
Guanajuato	71%
Michoacan	58%
Zacatecas	46%



Fuente: Guillermo Zepeda Leucona, Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano, p. 36

<sup>75</sup> Funcionario penitenciario es "... todos los individuos en instituciones penitenciarias o correccionales, incluyendo personal administrativo, técnicos de tratamiento, custodia y otros (mantenimiento, servicio de alimentos, etc.)" [Harrendorf y Smit], citado en Zepeda Leucona, *ibíd.*, p. 44

## ii. CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

En la descripción del NSJP se corre un riesgo grave: la pérdida de objetividad. El discurso oficial en torno a la reforma la califica como la más importante en 100 años, la que contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y con miembros activos de la sociedad civil. En el entusiasmo que ha causado en tantos sectores tanto oficiales como sociales y académicos, se ha construido un discurso legitimador y, hasta cierto punto, simplista: una suerte de fetichismo legislativo, donde el cambio de la ley es suficiente para cambiar la realidad de la Seguridad Pública.

Sin embargo, es de reconocerse que el entramado institucional propuesto en la reforma es innovador. Al reconocer lo anterior es importante siempre tener un sentido crítico y evaluar el cambio legislativo e institucional que le corresponde con cuidado.

Los temas de la reforma son integrales: abarcan desde el ejercicio policial hasta la ejecución de sanciones, contemplando al Ministerio Público y la actuación de los Jueces bajo la oralidad. A continuación una breve explicación:

Justicia: se establecen una serie de principios que aumentan la identidad garantista del Estado mexicano. Por ejemplo, para acelerar la acción de la justicia se estatuye el Juez de Control que determinará la solución de las solicitudes hechas por el Ministerio Público de medidas precautorias o cautelares y técnicas para preservar la investigación, con estricto respeto de las garantías de la víctima y el acusado. Para lo anterior, se deberá tener un estricto escrutinio de la relación entre el Ministerio Público y el Juez. Además de lo anterior, se pretende regular el uso de la prisión preventiva y, con ello, despresurizar al sistema penitenciario.

Seguridad: en al menos dos puntos fundamentales:

- Fortalecimiento de las relaciones inter-gubernamentales con la promulgación de una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la cual cada Entidad federativa deberá *derivar la propia*, para compartir responsabilidades, y

- La mencionada ley contiene elementos operativos que deberán cumplirse por parte de las instituciones comprendidas en el aparato de Seguridad Pública y Justicia Penal, como son:
  - Reglas compartidas para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, y certificación del personal de todas las instituciones.
  - Certificación obligatoria de los mismos.
  - Establecimiento de un régimen laboral específico que contemple los puntos anteriores.
  - Se estatuyen herramientas informáticas y tecnológicas para el manejo de recursos humanos, así como bases de datos delincuenciales.
- Se establece un régimen para la delincuencia organizada: se tipifica en la constitución la “Delincuencia Organizada”; se atribuye facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en la materia, evitando duplicidad y contradicciones entre legislaciones locales; se especifican los métodos y tiempos tanto del arraigo como de la extinción de dominio para bienes asegurados a la delincuencia organizada.

En el siguiente cuadro se exponen los principales cambios por artículo constitucional. Es necesario señalar que el proceso de implementación implica un trabajo legislativo secundario y un proceso de reingeniería de procesos en las instituciones de Justicia Penal y Seguridad Pública. Es necesario recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene únicamente los principios y lineamientos generales, marca los límites y pautas; es la legislación secundaria y la organización efectiva de las instituciones, su modelo de gestión, lo que realmente permitirá el éxito del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA		
¿Qué se reforma? Diez artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		
MATERIA	ART.	COMENTARIO
Materia Penal	16	Se define la "delincuencia organizada" y se especifica claramente el procedimiento de Arraigo. * Se estatuye que "Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los inculcados y de las víctimas u ofendidos."
	17	Se establecen mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. * La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.
	18	* El trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte serán los medios de la reinserción social. * A partir de la reforma del 10 de junio de 2010 se estableció el respeto a los derechos humanos como base del Sistema Penitenciario. * Se especifican condiciones específicas para la prisión en materia de delincuencia organizada.
	19	* Se agiliza el proceso judicial sustituyendo la figura de la Averiguación Previa por el de Carpeta de Investigación. *Se limita el uso de la prisión preventiva para los casos en que sea necesaria para garantizar la eficacia del proceso y proteger el interes social, reafirmandose el principio de la presunción de inocencia.
	20	*Este artículo es de fundamental importancia, en el se concentra lo fundamental del aparato garantista en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, establece con precisión que "El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación." *También establece los derechos tanto de las personas imputadas como de las víctimas u ofendidos.
	21	*Se define la Seguridad Pública y se reconoce la participación y responsabilidad de los tres niveles de gobierno. * Estatuye que "Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública". * Se faculta a las policía de facultades reales de investigación, y se mandata la conservación de la cadena de custodia. * Control judicial sobre la ejecución de las penas.
	22	Se establece el principio de proporcionalidad de las penas con el fin de combatir la demagogia en materia punitiva. * Se establece un procedimiento claro para la extinción de dominio. * Se considera la posibilidad de que los afectados por extinción de dominio puedan interponer recurso para demostrar que sus bienes son de origen lícito.
Facultades del Congreso de la Unión	73	Se establece que la legislación en materia de delincuencia organizada es exclusivamente facultad del Congreso de la Unión, quitando la atribución que hasta entonces tenían las entidades federativas cuyas leyes en algunas ocasiones incluyen delitos que no son de tal magnitud y, por tanto, son potencialmente contrarias a Derechos Humanos. Lo que se busca es estandarizar la acción punitiva preservando el respector irrestricto a la dignidad humana.
Desarrollo Municipal	115	Establece que "La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público", con el objetivo de establecer criterios mínimos de organización y eficiencia de la policía en todos los municipios de cada Estado.
Materia Laboral	123	Se establece un régimen laboral especial para los crestones de Seguridad Pública y para el Ejército, Marina y Servicio Exterior, que limita en los hechos las posibilidades del personal contratado, ya que se establece que "Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON FUNDAMENTO EN LA CPEUM Y EN LA "GUÍA DE CONSULTA ¿EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA? TEXTO CONSTITUCIONAL COMPARADO, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA"

A continuación me serviré de la simplificación de los sistemas de Justicia anterior a la Reforma y el Acusatorio Adversarial para presentarlos en un modelo dicotómico que permite apreciar las innovaciones en el Sistema de Justicia Penal. Hago esta aclaración: la simplificación de los modelos como herramienta metodológica, para evitar lo que anteriormente expuse: un discurso acrítico sobre el Nuevos Sistema de Justicia Penal.

Erika Bardales Lazcano establece una diferencia entre el Sistema imperante en México hasta antes de la Reforma Constitucional en 2008 y el Nuevo Sistema Acusatorio Adversarial en los siguientes términos<sup>76</sup>:

<b>DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS PROCESALES INQUISITIVO Y ACUSATORIO</b>	
<b>Sistema Inquisitivo</b>	<b>Sistema Acusatorio</b>
Escrito	Oral
Secreto	Público
Prueba legal o tasada	Libertad probatoria
No se presentan todos los principios informadores del proceso	Existen todos los principios informadores del proceso
Delegación de funciones	Inmediación
La metodología que maneja es excesivamente formalista	La metodología que prepondera es por medio de audiencia
Verticalizado	Estructura Horizontal
Control jurisdiccional	Independencia e imparcialidad jurisdiccional
La gestión es por medio de sistema de carteras	La gestión es por medio de sistema de flujos
Oficiosidad	Racionalización de la persecución
Biinstancial	Uniinstancial

En un sistema inquisitorio, la característica garantista del Estado es más palpable. Además de los principios antes mencionados, están las siguientes diferencias de orden específico.

<sup>76</sup> Erika Bardales Lazcano, *Guía para el Estudio de la Reforma Penal en México* [En línea], p. 32

## DIFERENCIAS ESPECÍFICAS ENTRE LOS SISTEMAS PROCESALES INQUISITIVO Y ACUSATORIO

Inquisitivo	Acusatorio
Es completamente escrito.	Prepondera la oralidad, los escritos son utilizados como constancia.
El imputado es considerado objeto de la persecución penal.	El imputado es considerado en su calidad de persona.
Sus diversos principios no convergen en un mismo momento procesal.	Durante la audiencia convergen en su totalidad los principios informadores del proceso.
El juzgador recibe las pruebas y se informa del proceso por medio de escritos.	El juzgador recibe información de propia voz por parte de los interesados.
Es bi-instancial.	Es uni-instancial, prepondera el principio de concentración.
Se abusa de la prisión preventiva, como regla y no como excepción.	La prisión preventiva es una excepción. Se utiliza como medida cautelar personal más gravosa.
Los derechos del imputado no son suficientes.	Ofrece un amplio catálogo de los derechos del imputado.
La víctima no es tomada en cuenta como debiera.	La víctima tiene acciones propias en el proceso, se le considera en todo momento por su calidad.
El centro del proceso es la investigación escrita.	El centro del proceso son las audiencias donde las partes podrán manifestar de viva voz lo que a su derecho convenga.
En la etapa de investigación prepondera fuertemente el principio de legalidad.	En la etapa de investigación prepondera el principio de oportunidad.



### **c. EL PAPEL DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

En un interesante estudio comparado que analiza la construcción de los sistemas penitenciarios de Francia, Inglaterra y Estados Unidos, y el papel que tuvo en dichos procesos el Poder Legislativo de cada Estado, para compararlos con el de México, se mencionan las siguientes experiencias en el vecino país del norte: en la *Attica Prison Riot* se produjo un motín sumamente violento en 1971, el saldo: 39 muertos; en 1980, en la prisión de Nuevo México ocurrió otro incidente violento en donde el penal fue ingobernable completamente durante 36 horas, con un saldo de 33 personas muertas y la vejación y violación de 8 custodios.<sup>77</sup>

Me llamó mucho la atención que la opinión común tiende a decir sin mayor indagación que la crisis de seguridad pública, y con ella la del Sistema Penitenciario, responde a una *cultura del mexicano*. Nos movemos, sin duda alguna, en un terreno difícil: la pequeña línea entre considerar a los problemas que nos aquejan en nuestras instituciones ejecutoras de la pena de prisión como propios de cualquier institución total y de castigo o como producto de las deficiencias en el manejo de dichas instituciones y en la poca visión del legislativo al crear el marco normativo de acción penal.

Hago este pequeño comentario a fin de establecer una visión crítica, de análisis, para hablar de la cárcel en México, de su papel el Sistema de Justicia Penal y poner el acento en las transformaciones que sufrirá en los próximos meses con motivo de la implementación definitiva del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial.

En la literatura revisada es posible advertir un sesgo en la Reforma Constitucional hacia los cuerpos policiacos, Procuradurías y Tribunales; una vez más, es la Ejecución de Penas las que se encuentra en rezago. Esto es preocupante, anteriormente mencioné que el Sistema Penitenciario trabaja con lo que ya procesaron las demás instancias del Sistema de Justicia Penal, y sin embargo, me permito insistir, el problema de la prisión en México

---

<sup>77</sup> José Luis Hernández Sánchez, *ibíd.*, p. 89

es de vital importancia. La cárcel se ha mostrado incapaz para inhibir conductas criminales en los propios internos. Es necesario entender que

La reforma al sistema de justicia penal en México no estará completa mientras el sistema penitenciario no se integre al sistema de justicia penal, y quede sujeto a reglas de debido proceso garantizadas por los jueces de ejecución de la pena. No tendría sentido realizar un enorme esfuerzo emprendido para contar con la garantía de juicios transparentes y justos si en la ejecución de las penas continúa imperando un derecho penal subterráneo o extrajudicial.<sup>78</sup>

Por lo que toca, podemos decir que la mayor implicación para el Sistema Penitenciario de la Reforma que aquí comentamos consiste en la introducción de la jurisdicción penitenciaria y “limitar –con esto- la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la facultad de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial [...] en aras de que la totalidad de las facetas que componen el procedimiento penal queden bajo el control jurisdiccional”<sup>79</sup>; esto se hace mediante la creación de la figura del Juez de Ejecución de Penas. Pero esto no implica una *desvinculación* del Sistema Penitenciario respecto del acto de *juzgar* al interno; más bien se establecen criterios de vinculación mucho más claros donde personal penitenciario tendrá que aportar elementos que sustenten las decisiones de la autoridad competente:

En el nuevo SJP, una vez determinada la responsabilidad penal y previo a la sentencia, le corresponde a los responsables de la reinserción social investigar administrativamente la personalidad y el grado de riesgo social del imputado, para ponerla a disposición de las partes y por medio del debate, el Juez de Juicio Oral determine la necesidad de las medidas de seguridad aplicables. Posteriormente, le corresponde determinar los procedimientos para el cumplimiento de las sanciones penales y para reinsertar en la sociedad al sentenciado.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Miguel Sarre, “Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008” [En línea], Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, 2010, Dirección URL: [http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido\\_proceso\\_y\\_ejecucion\\_penalMiguelSarrePag251-268.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido_proceso_y_ejecucion_penalMiguelSarrePag251-268.pdf), p. 268

<sup>79</sup> Dictamen de la Cámara de Diputados con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de justicia penal, citado en Miguel Sarre, op. cit.

<sup>80</sup> SETEC, Criterios Generales de los Cambios Organizaciones para la Implementación del Sistema de Justicia Penal [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT\\_Criterios\\_Generales\\_RI.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT_Criterios_Generales_RI.pdf), [Consulta: 13 de febrero de 2015], p. 19

De esta forma, se espera que en el marco del NSJP el Sistema Penitenciario cumpla con las funciones que tiene encomendadas, que vienen a ser todas las actividades encaminadas a la reinserción social.



Fuente: elaboración propia con información de CIDAC, A.C., *Infografía: las etapas del proceso penal en el NSJP en México* [en línea], y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales* [En línea].

En el diagrama anterior se observa claramente lo que ya hemos dicho y que, dada su relevancia, me permito reiterar: la ejecución de la pena se encuentra lógicamente al final del Sistema de Justicia Penal: para decirlo en pocas palabras, el sistema penitenciario procesa lo que otros ya juzgaron. De ahí la importancia de una reforma integral para *reformar* la institución penitenciaria en México.

#### **d. RETOS QUE IMPLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVOS SITEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO**

El aparato punitivo penal en México se caracteriza por su desorganización y pluralidad de normas y prácticas. Con justa razón se puede argumentar que no existe una política coherente en materia penitenciaria. Y de aquí derivan precisamente los retos que implica la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, pero también del rezago que acusa la atención oficial a esta parte del Sistema de Justicia Penal.

El artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reforma establece lo siguiente

Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

Como expuse en el capítulo precedente, un mal entendido federalismo provocó que en los hechos no se diera una coordinación entre instancias de gobierno en el tema penal y, de forma más precisa, en materia de seguridad pública. La consecuencia ha sido clara y desastrosa: inexistencia de relaciones inter-gubernamentales coherentes en materia penal. Esto también fue reconocido en la reforma constitucional que aquí comentamos, tanto que para atender el proceso de implementación se estableció la creación de un órgano coordinador en los siguientes términos

Transitorios

Noveno. Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y

Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten.

En mi punto de vista, esto constituye un gran avance en la consolidación de un sistema de relaciones inter-gubernamentales en materia de justicia penal. Reconoce la necesidad de homologar el proceso de implementación y respeta la soberanía de los Estados; esto es, supera la falsa identidad entre ordenamientos únicos y centralismo político.

En los transitorios del referido decreto se establecen los términos y retos de la implementación desde el punto de vista oficial, que son:

- Los dos sistemas podrán estar vigentes por un periodo máximo de ocho años, de modo que la reforma pueda darse poco a poco y ordenadamente en todo el país.
- A partir de que se apruebe la reforma, se fijan seis meses para expedir la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Se fija un año para crear las leyes que establezcan los sistemas Estatales de Seguridad Pública.
- Se establecen tres años para la reforma de las cárceles.
- Se destinarán recursos para capacitar a todos los operadores del sistema de seguridad y justicia penal, y para construir y adaptar las instalaciones necesarias para los juicios orales.
- Se actualizarán los programas de estudios de derecho penal.

Por su parte, CIDAC, A.C.<sup>81</sup>, concluye de su reporte de hallazgo ya citado que, existen por lo menos 9 principales obstáculos a la implementación del NSJP y que me permito reproducir a continuación:



<sup>81</sup> CIDAC, A.C., *9 Principales Obstáculos a la implementación de la reforma penal* [En línea], CIDAC, México, 2015, Dirección URL: <http://proyectojusticia.org/index.php/infografias/22-obstaculos-implementacion>, [Consulta: 20 de febrero de 2015].

## **CAPÍTULO III**

### **III. EXPERIENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LOS ESTADOS**

La Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública se pretende como la más importante en la materia; y esto es así desde el punto de vista cualitativo, no es una reforma de una parte del sistema sino su transformación integral: va desde el proceso de investigación policial hasta la ejecución de penas. La que aquí comentamos contrasta con las reformas de 1993 y 1999, limitadas al proceso penal.<sup>82</sup>

Es importante señalar que la complejidad de la implementación de esta reforma es sumamente alto, y que supera los márgenes de acción de la administración pública en al menos un sentido: los abogados litigantes y las Universidades que los preparan tienen el reto, junto con los elementos de la policía, los peritos, el ministerio público, la defensoría pública e integrantes del poder judicial y de las instituciones de ejecución de sanciones penal o sistema penitenciario, de prepararse en un sistema que, como mencionamos arriba, se pretende diferente en sus principios.<sup>83</sup>

#### **a. LA NECESIDAD DEL CAMBIO INSTITUCIONAL**

La necesidad del cambio organizacional surge de los cambios en el ambiente o de los principios que sustentan la actuación de dicha organización. Ya en el capítulo uno explique la relación inexorable entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el aparato administrativo en México; en el segundo capítulo expuse aunque de manera somera la crisis de seguridad pública, crisis que tuvo por respuesta institucional una Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública.

Pues bien, son estos dos elementos los que determinan la necesidad de cambio en el conjunto de instituciones, órganos administrativos, autoridades y servidores públicos que junto con el marco normativo respectivo conforman el Sistema de Justicia Penal en

---

<sup>82</sup> SETEC, *Estrategia de Implementación en las Entidades de la Federación* [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/1.1\\_EIEF\\_2010.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/1.1_EIEF_2010.pdf), [Consulta: 20 de marzo de 2012], p. 1

<sup>83</sup> A menos de dos años de que concluya el plazo para concretar la reforma de justicia penal en México, la Secretaría de Educación Pública, más de 170 universidades del país y la Secretaría de Gobernación firmaron un convenio para actualizar y modificar los planes y programas de estudio de la carrera de derecho." Nurit Martínez Carballo, "Nuevo sistema penal exige actualización a personal: Osorio", En línea, México, *El Universal.com.mx*, 21 de julio de 2014, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/segob-nuevo-sistema-penal-osorio-actualizado-1024748.html>, [Consulta: 10 de febrero de 2015]

México: 1) La crisis de seguridad pública, y 2) El cambio de paradigma asentado a nivel constitucional. De lo que se trata es de gestionar un proceso de cambio coherente que respete los particulares propios a una tarea tan monumental como la de hoy: no se trata de reformar el sistema penal mexicano, sino de darle coherencia. Respetar sí la soberanía de cada entidad federativa pero ajustarlos a un proyecto de Estado.<sup>84</sup>

Lo anterior no se logra únicamente legislando y/o aprobando más leyes. Es un paso fundamental, sin embargo no es el único. Para utilizar un lenguaje coloquial: la legislación adecuada es necesaria pero no suficiente, se requiere implementar un sistema de incentivos a través de políticas públicas y un eficiente sistema de relaciones intergubernamentales. En otras palabras: la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal bien puede servir para estatuir relaciones inter-gubernamentales en materia penal estables y que permitan la fluidez de información la toma de decisiones.

Se propone un proceso planeado y ordenado de reorganización institucional del Sistema de Justicia Penal Federal y en los Estados coherente con la visión establecida en la norma suprema. Esto supone por principio reconocer las resistencias al cambio y establecer una estrategia para vencerlas. En la práctica, como se verá más adelante, lo anterior se dio gracias a la conformación de un Órgano Implementador que tuvo la tarea de realizar un diagnóstico organizacional y un plan estratégico de cambio por Entidad Federativa.

Aquí proponemos que la gestión del cambio organizacional se haga con una perspectiva enfocada en el ciudadano y, como piedra angular del cambio institucional, el capital humano de las instancias que conforman el Sistema de Justicia Penal. Únicamente atendiendo lo anterior (enfoque ciudadano y profesionalización del personal) el Nuevo Sistema de Justicia Penal encontrará legitimidad y vencerá las resistencias al cambio. Esto implica fijar los siguientes como objetivos del cambio:

---

<sup>84</sup> “México no cuenta con un verdaderos sistema penitenciario porque históricamente nunca ha conseguido amalgamar estos ingredientes. Cada 6 años luchamos por construir un “nuevo sistema penitenciario” replicando desaciertos y arrastrando vicios previamente cuestionados, y sobre todo, olvidando esta fórmula.” José Luis Hernández Sánchez, *ibíd.*, p. 190

1. Brindar a la sociedad mexicana una procuración y administración de justicia más eficaz, transparente, de calidad y adecuada a los principios constitucionales del NSJP: imparcialidad, transparencia-publicidad, intermediación, oralidad, contradicción, presunción de inocencia, defensa letrada, prueba racional, protección a las víctimas y testigos, rapidez y eficiencia. Todo ello, con el propósito de acercar la justicia al ciudadano.
2. Modernizar y hacer más eficientes a las instituciones del SJP para mejorar los bienes, servicios, procesos y resultados que ofrecen tanto a sus clientes internos como a los ciudadanos, en su papel de clientes externos.<sup>85</sup>

Esquemmatizando un poco, me permito enumerar las que son síntomas y problemas organizacionales en el actual Sistema de Justicia Penal y lo que se espera del proceso de reorganización a partir de la implementación del NSJP:

RETOS Y OBJETIVOS EN EL CAMBIO ORGANIZACIONAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NSJP	
PROBLEMAS ORGANIZACIONALES	OBJETIVOS DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL
ESTRUCTURAS CENTRALIZADAS -CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN LAS UNIDADES SUSTANTIVAS	REINVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL SJP BAJO EL NUEVO PARADIGMA CON UNA CLARA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES Y ATRIBUCIONES
RÍGIDEZ EN LOS PROCESOS: DEMASIADO LENTOS Y BUROCRÁTICOS	AJUSTAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES AL LOGRO DE RESULTADOS Y NO SÓLO AL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES
AUSENCIA DE DOCUMENTACIÓN DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS	SIMPLIFICAR Y DOCUMENTAR LOS TRÁMITES DE LAS INSTITUCIONES DEL SJP Y, CON ELLO, ACERCAR LA JUSTICIA AL CIUDADANO
DIVISIÓN DEL TRABAJO POCO CLARA ENTRE INSTITUCIONES: FALTA DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA	MEJORAR LOS CANALES DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN INTRA E INTERINSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES DEL SJP, INCLUYENDO VINCULACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO
FALTA DE ESPECIALIZACIÓN DEL PERSONAL DEL SJP: DESVINCULACIÓN ENTRE EL PUESTO DE TRABAJO, LAS FUNCIONES Y EL PERFIL DEL OPERADOR	ORIENTAR LAS FUNCIONES, PROCESOS, NUEVAS ESTRUCTURAS Y EL PERFIL DE LOS NUEVOS OPERADORES DE LAS INSTITUCIONES DEL SJP A LA CALIDAD MEDIANTE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL
AUSENCIA DE SISTEMAS DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO EN LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA: NO EXISTEN INDICADORES PARA MEDIR EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	DOTAR AL NSJP DE UN MODELO DE GESTIÓN QUE SISTEMATICE, INTEGRE Y COMPARTA LA INFORMACIÓN DE SUS INSTITUCIONES; AUTOMATICE LOS PROCESOS, PROCEDIMIENTOS Y ACTIVIDADES DE LAS MISMAS, Y CONTRIBUYA A LA INTEROPERABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEL NSJP, MEDIANTE EL USO DE INDICADORES PARA LA RETROALIMENTACIÓN
BAJOS RESULTADOS DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA PERO CON SOBRECARGA DE TRABAJO	
FALTA DE PROCESOS DE MEJORA CONTINUA Y APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS Y PRODUCTOS DE LAS INSTITUCIONES	IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE EVALUACIÓN PERMANENTE PARA HACER DE LA INNOVACIÓN ALGO PERMANENTE.

La gestión del cambio organizacional considera la elaboración de un programa que contenga por lo menos los siguientes pasos:

<sup>85</sup> SETEC, *Metodología General de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal* [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/AT-Metodologia\\_Cambios\\_Organizacionales.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/AT-Metodologia_Cambios_Organizacionales.pdf), [Consulta: 13 de febrero de 2015], p. 5

1. **Diagnóstico:** permite descubrir hechos que propician fallas en la operación de la institución. Suele realizarse a través de entrevistas, observaciones, cuestionarios y el examen de documentos e información de la institución. Para ello, el asesor interno o externo invariablemente debe llevar a cabo dos tareas: recopilar información y analizarla.
2. **Retroalimentación:** la imagen de la institución obtenida mediante el diagnóstico, en el que se refleja su situación, los problemas y oportunidades, debe ser puesta a consideración de los titulares de las instituciones para que la comprendan, aclaren y hagan sus aportaciones. Todo este intercambio de observaciones se da dentro de un proceso de retroalimentación entre los consultores y los directivos de las instituciones del SJP.
3. **Planeación del cambio:** en esta parte, los titulares de las instituciones deciden cuáles pasos seguirán para la implementación de los cambios organizacionales; todo ello, partiendo del diagnóstico y analizando distintas alternativas y escenarios. A partir de esto se seleccionan y desarrollan los planes y estrategias de acción para el cambio y la consecuente mejora organizacional.
4. **Implementación de los cambios –logro de mejor organizacional:** en esta fase se ejecuta y pone en práctica el conjunto de acciones diseñadas en el plan para corregir los problemas, aprovechar las oportunidades y lograr la mejora organizacional. Esto último permitirá a la institución acercarse de manera planeada al estado esperado y deseado.
5. **Evaluación del cambio:** se trata de medir los efectos del programa de reorganización. Es decir, un análisis de causas y efectos, que nos permita evaluar qué tanto éxito tuvieron los cambios implementados y las verdaderas causas.
6. **Mantenimiento e institucionalización del cambio:** esto se logra a través de procesos de mejora continua. En ese sentido, se coincide en que la intervención de toda consultoría se orientará a lograr dos cuestiones fundamentales: mantenimiento y mejora.

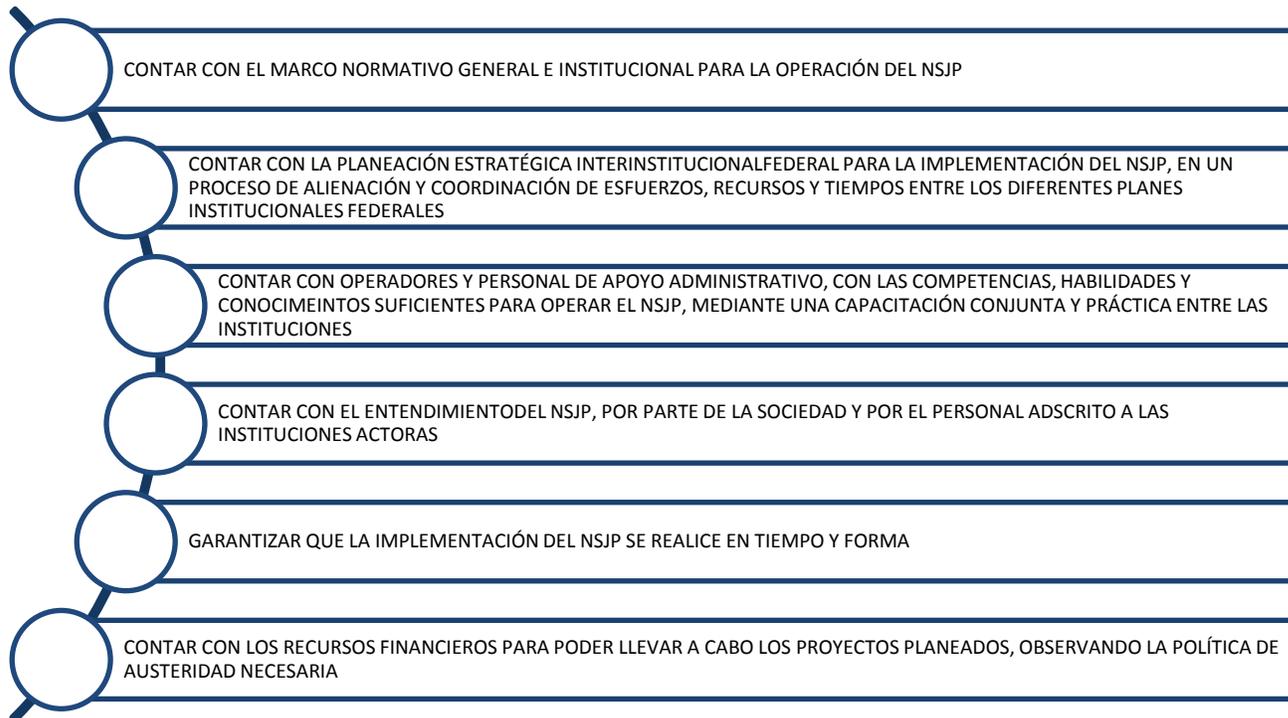
Se acepta que dicho proceso es evolutivo y no netamente lineal. Sin embargo, se advierte que para tener éxito en la reorganización cada una de las partes debe ser realizada con cuidado y precisión.<sup>86</sup> El proceso antes descrito junto con los objetivos plasmados en el cuadro de arriba permite establecer la siguiente matriz de fases y acciones concretas para la reorganización del SJP:

CUADRANTE	FASE	ACCIONES
1	<b>SENSIBILIZACIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN</b>	ORGANIZACIÓN DEL ORGANISMO IMPLEMENTADOR, INCLUYENDO UNIDAD ENCARGADA DE LA REORGANIZACIÓN.
		ORGANIZACIÓN DE GRUPOS DE FACILITADORES DEL CAMBIO EN CADA INSTITUCIÓN
		CAPACITACIÓN DE LOS GRUPOS FACILITADORES Y OPERADORES DEL NSJP, A TRAVÉS DE LA ORGANIZACIÓN DE:
		SEMINARIO O TALLER DE REORGANIZACIÓN DIPLOMADO EN REORGANIZACIÓN
2	<b>DIAGNÓSTICO Y PLAN ESTRATÉGICO</b>	ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL
		ELABORACIÓN DEL PLAN O PROGRAMA INTEGRAL DE REORGANIZACIÓN
3	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN</b>	IMPLEMENTACIÓN DE LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES EN CADA INSTITUCIÓN, ALINEADOS AL MODELO DE GESTIÓN DE LA SETEC
		PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LOS OPERADORES
4	<b>EVALUACIÓN Y MEJORA CONTINUA</b>	DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS IMPLEMENTADOS
		PROPUESTA, INSTITUCIONALIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEJORAS ORGANIZACIONALES

Aquí la propuesta de la SETEC. Quiero mencionar la ruta crítica que propone la asociación CIDAC A.C. y que más que ser alternativa o contraria es complementario a la que antes se expuso:

<sup>86</sup> SETEC, ibíd., 2010, p. 18

## RUTA CRÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PENAL CONSTITUCIONAL DEL CIDAC<sup>87</sup>



En el capítulo 1 establecí la necesidad de que se consolidara un sistema de relaciones intergubernamentales bajo la propuesta de Robert Agranoff del gobierno Multinivel. Esta idea es propia del neoinstitucionalismo y el establecimiento de redes organizacionales menos formales. Es una propuesta que pone más atención en los actores, que en las estructuras, en la operación de las instituciones.<sup>88</sup>

### b. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN

Como se explicó en el primer capítulo, el Estado mexicano adoptó para su organización política el federalismo y la función punitiva estatal se distribuye entre los niveles de

<sup>87</sup> CIDAC, A.C., *Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México* [En línea], México, CIDAC, A.C., 20 de noviembre de 2014, Dirección URL: <http://cidac.org/esp/uploads/1/ReporteReformaPenal2014-VF.pdf>, [Consulta: 20 de noviembre de 2014], p. 48

<sup>88</sup> Cristina Zurbriggen, *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas* (En línea), *revista de Ciencia Política*, Volumen 26, No. 1, 2006, Dirección URL: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004) (consulta: 20 de abril de 2015).

gobierno que componen dicho arreglo: Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y del Distrito Federal y Municipales<sup>89</sup>; y debido a un federalismo mal entendido, el sistema de Justicia Penal, pero sobre todo la administración penitenciaria, se dio en los hechos sin coherencia, *al ahí se va*. Esto implica que “la forma federal de Estado y la diversidad de opciones políticas en el gobierno de las entidades federativas y municipios determinan condiciones inéditas para los procesos de implementación [del NSJP]... en realidad se trata de dos procesos paralelos con diferentes ritmos y necesidades particulares”<sup>90</sup>: sin duda alguna, la implementación en el plano federal será mucho más tersa. Para empezar, el problema del hacinamiento y la sobrepoblación no existen en los penales federal, es una problemática de los gobiernos estatales, siendo los más problemáticos el Distrito Federal y Nayarit.

Es decir, para que la implementación tenga resultados efectivos debe responder a las necesidades particulares de cada Entidad Federativa. No hay modelo único de implementación. Se pretende reconocer las circunstancias propias de cada Estado y el Distrito Federal sin olvidar la visión de Estado que pretende el NSJP.

Nuevamente, nos volvemos a encontrar con que las instituciones penitenciarias están rezagadas, no merecen la misma atención que las demás instituciones del SJP. Para poner un ejemplo: la Metodología General de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal señala cuales son las instituciones consideradas de dicha metodología, que a saber son:

- I. Federales: a) Secretaría de Seguridad Pública Federal [actualmente SEGOB]; b) Procuraduría General de la República, incluyendo sus áreas de servicios periciales; c) Instituto Federal de Defensoría Pública, y d) Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>89</sup> Para 2015, existen 91 Centros Penitenciarios a cargo de Gobiernos Municipales, sin embargo es posible argumentar que esta situación es contraria al artículo 18 constitucional que expresamente menciona que son la Federación, los Estados y el Distrito Federal los encargados de la administración de las instituciones de ejecución de sanciones penales.

<sup>90</sup> EIEF, op. cit., p. 2

II. Entidades federativas: a) policías municipales; b) secretarías de seguridad pública; c) procuradurías generales de justicia; d) áreas de la defensoría pública; e) instituciones de servicios periciales, y f) poderes judiciales.<sup>91</sup>

En otro documento de la SETEC titulado “Criterios Generales de los Cambios Organizaciones para la Implementación del Sistema de Justicia Penal”, cuyo objetivo, ámbito y responsables de aplicación se definen en los siguientes términos

Los Criterios General buscan proporcionar a las instituciones del nuevo SJP recomendaciones y lineamientos generales que sean un marco de referencia para su reorganización, partiendo de las necesidades y funciones de cada una de las instituciones de procuración, impartición y defensa de la justicia penal que se han identificado en las instituciones que ya se han reformado en el orden nacional e internacional.

Los presentes Criterios Generales son los insumos básicos y estratégicos para las instituciones del nuevo SJP y sus órganos implementadores.<sup>92</sup>

En su apartado 2.8. Áreas de reinserción social, establece que a estas les corresponde, una vez determinada la responsabilidad penal y previo a la sentencia, investigar la personalidad y *grado de riesgo social* del imputado, para ponerla a disposición del Juez de Juicio Oral para que determine las medidas de seguridad aplicables. Y una vez dictada la sentencia, determinar los procedimientos concretos para el cumplimiento de las sanciones penales. Esto es que: el personal técnico penitenciario tendrá funciones de perito, su dictamen técnico será insumo para el juicio oral, y una vez dictada la sentencia se observará un tratamiento técnico-progresivo individualizado de los sentenciados.

Sirvan las precedentes líneas para exponer el segundo lugar asignado a los Establecimientos Penitenciarios en tanto instituciones del SJP.

Como se expuso en el capítulo precedente, el decreto de Reforma del [DOF] 18 de Junio de 2008, estableció en el artículo segundo transitorio una *vacatio legis* de 8 años para la implementación del NSJP. En el transitorio noveno del mismo decreto se estableció la

---

<sup>91</sup> SETEC, op. cit., p. 7-8.

<sup>92</sup> SETEC, Criterios Generales de los Cambios Organizaciones para la Implementación del Sistema de Justicia Penal [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT\\_Criterios\\_Generales\\_RI.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT_Criterios_Generales_RI.pdf), [Consulta: 13 de febrero de 2015], p. 2

creación de una instancia de Coordinación para la implementación de los cambios al SJP. Atendiendo esto, se creó la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio para Junio 18 de 2016:

La Secretaría Técnica es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía administrativa, creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación; así como para coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la implementación del Sistema de Justicia Penal, cuando lo soliciten.

La Secretaría Técnica, estará a cargo de un servidor público con nivel de subsecretario, nombrado y, en su caso, removido por el Presidente de la República por conducto del Secretario de Gobernación. Durante las ausencias temporales del Titular de la Secretaría Técnica, el despacho de los asuntos estarán a cargo del Director General de Estudios y Proyectos Normativos.

La Secretaría Técnica contará, por lo menos, con las siguientes Direcciones Generales: de Estudios y Proyectos Normativos; de Asistencia Técnica; de Coordinación Interinstitucional; de Planeación, Capacitación y Difusión, y de Administración y Finanzas, auxiliadas por las direcciones generales adjuntas, direcciones, subdirecciones de área, jefaturas de departamento o sus similares y personal de apoyo suficientes para cubrir las necesidades de servicio y que figuren en su plantilla autorizada, conforme a las disposiciones normativas aplicables.<sup>93</sup>

Y sus objetivos específicos son apoyar y coordinar a las autoridades federales y locales para participar en:

- El diseño de reformas legales y nuevas leyes
- Una nueva organización de las autoridades
- La construcción y operación de nueva infraestructura
- La capacitación para los que intervienen en el Sistema de Justicia Penal
- La difusión del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

En cumplimiento de los anteriores, la SETEC emitió la ya citada Estrategia de Implementación para las Entidades Federativas, que pretende ser una manual práctico general, producto de un análisis de política pública comparado en el que participaron:

---

<sup>93</sup> [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/SETEC\\_MASTER](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/SETEC_MASTER) , [Consulta: 18 de febrero de 2015].

servidores públicos locales, la SETEC y expertos a nivel nacional e internacional. En su elaboración, se estudiaron procesos de reforma similares al que hoy experimenta México, es especial los procesos de reforma penal de Chile, Colombia y Costa Rica.

La EIEF estableció ejes temáticos para la implementación: **1) planeación, 2) normatividad, 3) capacitación, 4) difusión, 5) infraestructura, 6) tecnología, 7) gestión y reorganización institucional, así como, 8) seguimiento y evaluación.** El primer eje **planeación** es transversal, contempla todos los demás. La aplicación de cada eje responde, según el documento, a los criterios de gradualidad y enfoque multidisciplinario para impulsar un proceso de implementación integral que considere aspectos: humano, material, legal, organizacional y tecnológico. Y sin embargo, no pretende ser vinculante, establece con claridad que “queda en manos de los actores estatales la utilización y adaptación de las mejores prácticas al contexto local.”<sup>94</sup>

De esta forma, los ejes transversales han servido para dar seguimiento al proceso de implementación.

## **i. EJES TEMÁTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN**

### **1. PLANEACIÓN**

La planeación es un eje transversal y lógicamente debe ser anterior a todos los demás. Consiste en un análisis estratégico de la situación local que servirá como para la definición de objetivos específicos en: normatividad, capacitación, difusión, infraestructura, tecnología, gestión y reorganización institucional.

Los elementos claves en este eje son la creación de la Unidad Coordinadora de la Implementación (UCI) y definir el esquema de gradualidad, que puede responder a dos criterios: territorial o por grupo de delitos.

#### **Unidad Coordinadora de la Implementación**

El Resultado del proceso de análisis comparado se determinó que, se registran experiencias exitosas en procesos de implementación de reformas penales en que se

---

<sup>94</sup> EIEF, *ibíd.*, p. 8

establecen instituciones específicas para esta tarea; dicha institución consiste en la creación de una instancia política y una instancia técnica. La instancia política se denominara Consejo Interinstitucional, y Unidad Coordinadora al órgano técnico ejecutor.

Se sugiere que la UCI se integra multidisciplinariamente con personal especializado en varias áreas, siendo fundamentales: el derecho, la ingeniería y la administración. Los especialistas deberán trabajar en subcomisiones especializadas que profundicen cada uno de los ejes temáticos, permitiendo trabajos conjuntos entre dos o más subcomisiones.

### **Esquema de gradualidad**

Los número de fases y territorios en que deberá dividirse la implementación del NSJP en las Entidades Federativas dependerá del diagnóstico de recursos y estado actual del SJP, mismo que deberá contemplar factores como incidencia delictiva, población, distritos judiciales, recursos materiales y humanos con que se cuenta, entre otros. Esta disposición retoma lo postulado en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma [DOF 18 de junio de 2008].

La EIEF aconseja que de los dos criterios de gradualidad: por grupo de delitos y territorial, el más adecuado es el segundo a partir del reconocimiento en la experiencia en Latinoamérica. Lo anterior por las siguientes razones:

- 1) Permite mayor control del NSJP.
- 2) Facilita la inclusión de todas las instituciones de justicia en un nuevo modelo sincronizado.
- 3) Es posible hacer ajustes sobre la marcha.
- 4) Incentiva el cambio inmediato.<sup>95</sup>

La SETEC ofrece las siguientes herramientas de planeación para las entidades:

---

<sup>95</sup> EIEF, *op. cit.*, p. 16

## HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN DE LA SETEC

<p><b>Diagnóstico de fortalezas y debilidades:</b> exploración de necesidades, ventajas, desventajas, líderes y avances de las instituciones del SJP.</p>	<p><b>Talleres de planeación:</b> son reuniones de trabajo del personal de las distintas áreas de la SETEC con los miembros de la UCI que permitan comenzar la ejecución de las acciones descritas en el rubro anterior.</p>	<p><b>Asesoría para formulación de presupuesto:</b> para la estimación de costos de todo lo que implica la reforma la SETEC brinda asesoría.</p>	<p><b>Modelo de simulación:</b> herramienta tecnológica para estimar recursos humanos y materiales necesarios para el NSJP (número de horas/hombre utilizadas para realizar las distintas tareas en los procedimientos).</p>	<p><b>Modelo de localización:</b> Ubicación geográfica de las instituciones de justicia debe seguir un enfoque estratégico y con base en la gradualidad.</p>
---	--	--	--	--

### 2. NORMATIVIDAD

Sin duda, este eje es el que más atención ha recibido. Es de mencionarse una vez más que una reforma legal no cambia nada si no trasciende en políticas públicas. Es decir, se necesitan sí cambios legales pero también la construcción de insumos para cumplirlas.

En este eje es importante establecer un parteaguas a partir de la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, **Decreto octavo transitorio: 270 días para llevar a cabo la armonización legislativa que resulte necesaria para la implementación del NSJP.**

Al respecto, se han identificado las siguientes leyes:

LEGISLACIÓN ESENCIAL	ESTATUS	COORDINA
Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias	En discusión en el Congreso	PGR
Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales	En discusión en el Congreso	SG
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Preparación de modificaciones	PJF
Ley Orgánica de la Fiscalía	Iniciativa enviada al Congreso	PGR
Ley Federal de Defensoría Pública	Preparación de modificaciones	PJF
LEGISLACIÓN ÓPTIMA	ESTATUS	COORDINA
Ley Nacional de Justicia para Adolescentes	Iniciativa enviada al Congreso	SG
Ley de Amparo	Vigente	PJF
Ley General de Víctimas	Vigente	CEAV
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Preparación de modificaciones	SG
Reglamento de la Ley de la Policía Federal	Preparación de modificaciones	SG
Código Penal Federal	Preparación de modificaciones	PGR
LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA	ESTATUS	COORDINA
Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal	Preparación de modificaciones	PGR
Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en Materia de Secuestro	Preparación de modificaciones	PGR
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos	Preparación de modificaciones	PGR
Código Fiscal de la Federación	Preparación de modificaciones	PJF
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	Vigente, pero no alineada al NSJP	PGR
Ley Federal de Extinción de Dominio	Vigente, pero no alineada al NSJP	PGR
Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público	Vigente, pero no alineada al NSJP	PGR

Fuente: Armonización Legislativa, CIDAC, Reporte de Hallazgos 2014, p. 50

### 3. CAPACITACIÓN

La complejidad de la reforma es de tal impacto que rebasa los límites del servicio público, en el caso de la capacitación, esta debe contemplar a actores vinculados indirectamente con la operación del NSJP como son las universidades y medios de comunicación.

Una vez más, olvido del Sistema Penitenciario. En la EIEF se establece que la capacitación debe ir dirigida a: 2. Policía Preventivo, 2. Policía Investigador, 3. Ministerio Público, 4. Defensores, 5. Jueces de Control y de Juicio Oral, 6. Conciliadores y Mediadores y 7. Abogados litigantes. Afortunadamente, en el “Programa de Capacitación Integral 2014” contempla programas específicos para los siete perfiles de operadores principales del NSJP:

## PERFILES DE LOS OPERADORES DEL NSJP



### 4. DIFUSIÓN

Una manifestación de la crisis de Seguridad Pública es la falta de credibilidad por parte de la sociedad ante la acción estatal en el proceso de prevención, procuración, impartición y reinserción social, acciones todas del Sistema de Justicia Penal. Como ya mencioné, la reforma constitucional en la materia pretende ser un cambio integral, un nuevo paradigma en el SJP y que por su profundidad implica la participación activa de actores vinculados indirectamente con el proceso de conflictos judiciales, esto implica que sin un apoyo permanente de la sociedad a las instituciones de justicia no se podrá consolidar dicho paradigma.

El objetivo de este eje es precisamente posicionar al NSJP entre la sociedad, que se vea al nuevo paradigma como un proceso de modernización que transparente los procesos judiciales y dé a conocer los beneficios de la reforma, como son: los medios alternativos de solución de conflictos, la oralidad, la prontitud y la eficiencia como sus características principales. Pero el objetivo principal es un tanto más complejo: construir una cultura constitucional garantista.

Este eje no se debe agotar en una mera campaña de publicidad, implica un trabajo pedagógico que logre traducir la reforma en términos menos jurídicos. La EIEF propone tres líneas de acción:

- a) Reunir los titulares de comunicación social para acordar una estrategia unificada de promoción de la reforma.
- b) Definir el uso de un solo lenguaje diseñado para comunicar que: “La justicia ahora se escucha”, “Cultura constitucional, cultura de libertades”, “Solución de conflictos con igualdad y justicia”, “Los daños causados por el delito serán reparados”.
- c) Definir conceptos para ser usados en cualquier ámbito a desarrollar como son: medios alternativos de solución de conflictos, juicios orales, transparencia, intermediación, reparación inmediata del daño, etc.

### Diagrama del eje de Difusión



Como se ve en el diagrama, la sensibilización si bien es el inicio de la Difusión es un sub eje transversal porque el consentimiento y participación de la sociedad debe ser permanente para el éxito del NSJP.

## 5. INFRAESTRUCTURA

En la EIEF se establece que la “La infraestructura constituye una de las áreas que mayores transformaciones estructurales que implica la reforma”; para empezar, se tienen que adecuar los espacios para los tribunales de Juicios Orales, y cuando no existan las condiciones mínimas se tendrán que construir instalaciones nuevas equipadas con todo lo necesario para las audiencias. Pero no sólo esto, también se tienen que adecuar, remodelar y construir instalaciones para investigaciones periciales: equipos policiales

necesarios para la escenificación del delito, laboratorios forenses, áreas de resguardo de evidencias, etc.

Este eje implica las siguientes acciones:

- Diagnóstico: ubicar la infraestructura disponible detallando los servicios disponibles en ella, el radio de servicio, dimensiones, capacidad de adaptación o crecimiento, inmuebles o terrenos con factibilidad de uso.
- Ubicación del número de personal y perfil por área.
- Programar las necesidades de espacios: número de salas, ministerios, estaciones de policía, etc.
- Proyección económica de los proyectos de adaptación, remodelación y construcción de infraestructura. Esto es, diseño de un plan maestro para el desarrollo de infraestructura que debe considerar: planeación y diseño de juzgados penales, centros de mediación, adecuaciones para ejecución de sentencias y agencias del ministerio público.

## 6. TECNOLOGÍA

La aplicación de tecnología en la gestión de las instituciones de justicia permitirá transformar las bases del SJP, permitiendo mejorar la productividad laboral. Además, la aplicación de herramientas informáticas permite compartir información en tiempo real sobre personal vinculada a las funciones de Seguridad Pública, así como bases de delincuentes y población penitenciaria. Otro uso en el caso específico de los Centros Penitenciarios consiste en tecnología para inhibir señales para evitar comunicaciones ilegales desde dentro de los penales. En concreto, se deben tener presentes el desarrollo de software especializado, sistemas de comunicación y equipamiento de las salas de audiencias.

La SETEC ha considerado subsidios a las entidades federativas que para el ejercicio 2015 quedaron previstos en el presupuesto de Egresos de la Federación, para lo que se

estableció una política para la obtención de dichos recursos a través de la Dirección General de Asistencia Técnica que publicó los criterios generales para el desarrollo de los proyectos que se ejecutarán con cargo al Subsidio Federal. Dichos criterios se encuentran disponibles en la Dirección URL:

<http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Eje de Tecnologias de la Informacion y Equipamiento>

Dichos criterios consisten en una serie de recomendaciones técnicas para la implementación del NSJP, como es la experiencia nacional e internacional en el manejo de tecnologías de la información en el área de seguridad y justicia, el equipamiento tecnológico mínimo con base en el modelo de gestión desarrollado por la SETEC, que incluye: normas para desarrollo y uso de software que reconozca una red de voz y datos, políticas de seguridad informática y la implementación de la firma digital para la validación de documentos oficiales.

## 7. GESTIÓN Y REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Como se expuso anteriormente, lo más característico del NSJP con respecto al anterior es que en el nuevo paradigma existe una división de funciones que contrasta con la concentración existente en el viejo sistema, esto implica un reto de coordinación y comunicación entre las instituciones del sector justicia durante el proceso de descentralización, que deberá dar como resultado un funcionamiento más eficiente del sistema penal.

Fases de la Reorganización Institucional:



## 8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Con el fin de comprobar la coherencia de los cambios impulsados producto de la implementación de la reforma, es necesario establecer un sistema de monitoreo permanente de resultados y la institucionalizados de la mejora continua. Esto es: manejar indicadores de gestión. Sin información fresca el proceso de flexibilización de los procesos administrativos en el mejor de los casos no se da o, en el peor de los casos, es guiado por el pragmatismo y la improvisación.

En este eje es necesario distinguir dos procesos de evaluación e información: uno correspondiente al proceso estricto de implementación: qué tanto se ha avanzado en el NSJP; y otro es referente a los logros objetivos: qué se ha logrado con la actuación en el NSJP.

### ii. BALANCE DE LA ESTRATEGIA

#### **Información y prioridades de la implementación.**

La información aquí presentada es resultado de varios estudios sobre el proceso de implementación del NSJP, especialmente de dos: los realizados por la propia SETEC y del “Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación de la REFORMA PENAL en México”. En prácticamente todas las fuentes consultadas sobre el tema se advertía de la deficiencia de la información por un motivo: heterogeneidad y confiabilidad dudosa respecto a esta.

Así, por ejemplo, María de los Ángeles Moreno Fromow, Titular de la Secretaría Técnica del Consejo Coordinador para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), advierte que “el seguimiento de los avances tiene como principal fuente de información los propios organismos implementadores de las entidades federativas” y, agrega, “este método de recolección de información tiene ciertas limitaciones. La información que las entidades federativas envían, a solicitud de la SECT, para conocer sus avances, generalmente es incompleta; no todas las entidades han hecho llegar la mayor parte de la

información solicitada, por el otro, la calidad de la información es heterogénea [...] imprecisa”<sup>96</sup>.

Por su parte, el documento de CIDAC, A.C., aclara que los insumos de información para realizar su investigación consistió en solicitudes a las siguientes dependencias en las entidades federativas: i) Defensorías Públicas; ii) Procuradurías o Fiscalías; iii) Poderes Judiciales; iv) Secretarías de Seguridad Pública; y v) Órganos Implementadores. Y a la Federación: i) Procuraduría General de la República; ii) Policía Federal; iii) el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social; y iv) la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Y reportan haber hecho más de 1,486 solicitudes, siendo tan sólo 10% de las respuestas útiles para su informe: se realizaron 195 solicitudes de información para un total de 6,040 interrogantes. En promedio, se obtuvo aproximadamente entre un 25% y 30% de respuestas aceptablemente útiles, un 41.2% de las dependencias no respondieron o rechazaron responder por diversos motivos. Asimismo, hubo 3 entidades en las que ninguna dependencia dio respuesta. Además de las siguientes dificultades: “i) limitaciones de caracteres para realizar preguntas; ii) falta de vías claras en los portales para solicitar revisiones o interponer quejas ante la autoridad correspondiente; iii) sitios que no funcionan correctamente con ningún navegador; o iv) falta de un formato realmente homogéneo en los sitios de solicitud de información.”<sup>97</sup>

Para el ejercicio 2014, la SETEC destinó \$917,939,480 para financiar los ejes antes descritos. “De acuerdo con los siete ejes estratégicos definidos por el Consejo Coordinador, el mayor número de proyectos aprobados fue en capacitación y el menor, en evaluación [...] únicamente han sido financiados cinco proyectos de evaluación; en un momento en que resulta prioritario evaluar y dar seguimiento a los resultados obtenidos, sobre todo para estar en posibilidad de reorientar esfuerzos y optimizar estrategias,

---

<sup>96</sup> María de los Ángeles Fromow Rangel, “Las entidades federativas en proceso de implementación a la reforma penal”, *Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal*, Año I, Número 3, México, Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, Mayo 2013, p. 8-9

<sup>97</sup> CIDAC, A.C., op. cit., p. 21

cuando el caso lo amerite.”<sup>98</sup> El eje que más recursos consumió fue, como era de esperarse, el financiamiento de tecnologías de la información y equipamiento.

EJE ESTRATÉGICO	NÚMERO DE PROYECTOS	COSTO PROMEDIO POR PROYECTO
TIC'S y Equipamiento	185	2,903,719.70
Difusión	36	3,542,233.80
Reorganización Institucional	32	2,106,253.10
Evaluación	5	1,868,547.20
Infraestructura	71	1,101,468.40
Normatividad	9	332,533.30
Capacitación	750	175,054.50

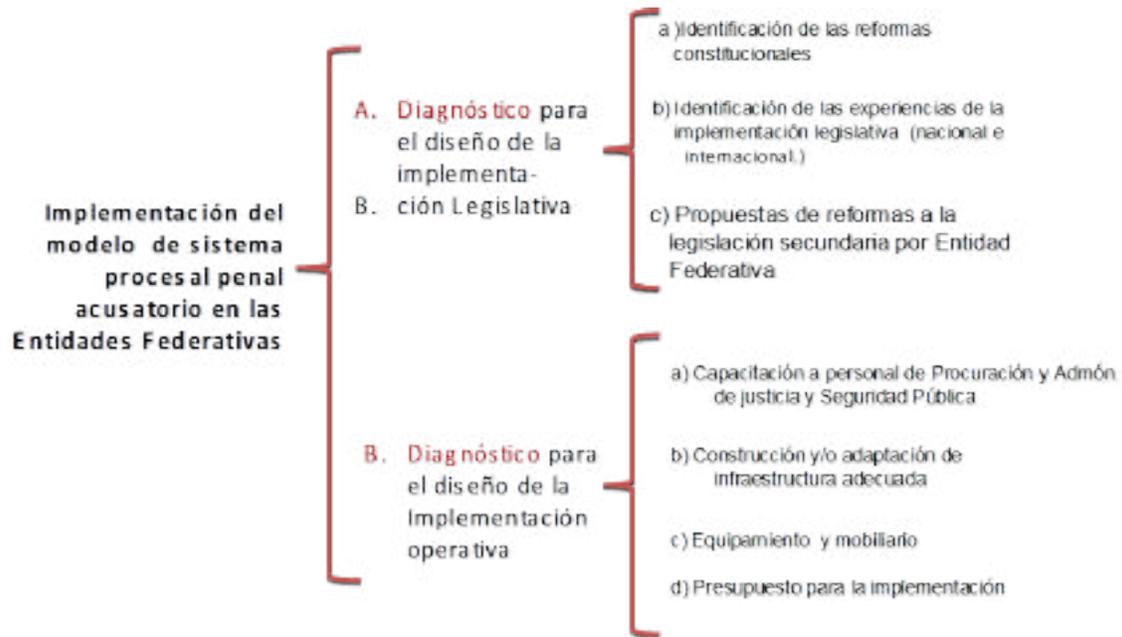
#### **Relaciones Intergubernamentales en el proceso de Implementación.**

Llegados a este punto, es necesario recordar lo antes mencionado: que el proceso de implementación de esta reforma constitucional representa una oportunidad para crear un sistema de relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno considerados en la organización política del Estado mexicano. En efecto es posible argumentar que han existido intentos en esa dirección. Ejemplo de lo anterior es que, la Conferencia Nacional de Gobernadores, a través de la Comisión de Seguridad Pública, elaboró la siguiente

---

<sup>98</sup> CIDAD, A.C., *ibíd.*, p. 39

## PROPUESTA DE MODELO A DESARROLLAR PARA IMPLEMENTAR EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y LOS JUICIOS ORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS<sup>99</sup>



En el mismo documento se señala la necesidad de coordinar esfuerzos entre los gobiernos locales y federales en un rubro fundamental: financiamiento para la implementación, mismo que deberá ser complementado con un eficiente sistema de información para subsanar las inconsistencias y pluralidad de información que se mencionó antes. El documento establece que:

<sup>99</sup> CONAGO, Propuesta de Modelo para la Implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal [En línea], sin datos de publicación, México, Dirección URL: [https://www.google.com.mx/search?q=cronograma+implementaci%C3%B3n+nuevo+sistema+de+justicia+penal+Distrito+Federal&rlz=1C1RNJN\\_enMX476MX476&oq=cronograma+implementaci%C3%B3n+nuevo+sistema+de+justicia+penal+Distrito+Federal&aqs=chrome..69i57.40073j0j7&sourceid=chrome&es\\_sm=122&ie=UTF-8#q=cronograma+implementaci%C3%B3n+nuevo+sistema+de+justicia+penal+Distrito+Federal&start=10](https://www.google.com.mx/search?q=cronograma+implementaci%C3%B3n+nuevo+sistema+de+justicia+penal+Distrito+Federal&rlz=1C1RNJN_enMX476MX476&oq=cronograma+implementaci%C3%B3n+nuevo+sistema+de+justicia+penal+Distrito+Federal&aqs=chrome..69i57.40073j0j7&sourceid=chrome&es_sm=122&ie=UTF-8#q=cronograma+implementaci%C3%B3n+nuevo+sistema+de+justicia+penal+Distrito+Federal&start=10), p. 20

De acuerdo con la reforma constitucional, se requiere no sólo el diseño de leyes secundarias, sino además, la implementación administrativa para la aplicación del nuevo sistema de enjuiciamiento penal y el fortalecimiento de las funciones de seguridad pública. Esto implica la realización de un diagnóstico de necesidades que permitan dimensionar los costos presupuestales de todos y cada uno de los rubros implicados en la reforma.

Debemos ser claros al señalar que sólo con la aportación de recursos por parte de la Federación a las entidades de la república, que sean suficientes para sufragar cada uno de los rubros que implica la reforma constitucional, podrá concretarse la misma en los períodos mencionados y lograr los resultados esperados: una ágil y efectiva procuración e impartición de justicia y el fortalecimiento de las funciones de seguridad pública de la Federación y de los Estados para revertir el fenómeno de la criminalidad y disminuir los índices de impunidad que padece la sociedad.<sup>100</sup>

### **c. LA IMPLEMENTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL**

Con fecha 10 de febrero de 2010, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las BASES DE COLABORACIÓN PARA CONSTITUIR EL CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL, entre cuyos objetivos se encuentra “Acordar, diseñar, promover y ejecutar las reformas legales, los cambios organizacionales y la construcción y operación de la Infraestructura y la capacitación necesaria para los Jueces, Magistrados, Agentes del Ministerio Público, Policías, Custodios, Peritos, Defensores Públicos y Abogados, que permitan la implementación de las reformas constitucionales en materia de procuración e impartición de justicia, y seguridad pública, en el Distrito Federal.” [Fracción I, BASE TERCERA].

El sustento jurídico de dicho Consejo son las siguientes:

1. El 18 de junio de 2008 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se implementa un nuevo Sistema de Justicia Penal.
2. El artículo transitorio Octavo del Decreto señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá destinar los recursos necesarios para la Reforma del Sistema de Justicia

---

<sup>100</sup> CONAGO, *Ibíd.*, p. 9-10

Penal; que deberán destinarse al diseño de las Reformas Legales, los Cambios Organizacionales, la Construcción y Operación de la Infraestructura y la Capacitación necesaria para los Jueces, Magistrados, Agentes del Ministerio Público, Policías, Custodios, Peritos y Abogados.

3. El artículo transitorio Noveno del Decreto ordena la creación de una instancia de coordinación, integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten.

4. Que el 13 de octubre de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de Coordinación, con el objeto de establecer la política y la coordinación nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno, el Sistema de Justicia Penal en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal se integrará de la siguiente forma:

I. El Gobierno del Distrito Federal, a través de: a) La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; b) La Secretaría de Gobierno; c) La Secretaría de Seguridad Pública; y d) La Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

II. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de las Comisiones de Administración y Procuración de Justicia, y Seguridad Pública<sup>101</sup>;

III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a través de dos Magistrados y un Consejero de la Judicatura designados por su Presidente;

---

<sup>101</sup> Es de destacar la ausencia de la Comisión Especial de Reclusorios para el Distrito Federal. Como ya he comentado, sostengo que en el proceso de implementación del NSJP existe un lado flaco: el Sistema Penitenciario.

IV. A invitación del Consejo: a) El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal; b) La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; c) Tres representantes del sector Académico; y d) Tres representantes de la Sociedad Civil.<sup>102</sup>

Una vez publicadas dichas bases, en mayo de 2010 se instaló formalmente el *Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal*; sin embargo, fue hasta el 29 de abril de 2013 que se celebró la Primera Sesión Ordinaria del Consejo y se estableció que el 1° de enero de 2015 sería la fecha en que el NSJP entraría en vigor en el Distrito Federal<sup>103</sup>. Sin embargo, mediante DECRETO POR EL QUE SE DECLARA LA INCORPORACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES AL ORDEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal de 20 de Agosto de 2014, se determinó que la incorporación del NSJP será de la siguiente manera:

1. Las cero horas del día dieciséis de enero de 2015 para los delitos culposos y aquellos que se persiguen por querrela o acto equivalente de parte ofendida, así como los actos de investigación que requieran autorización previa del Juez de Control, inherentes a estos delitos.
2. Las cero horas del día dieciséis de junio de 2016 para todos los demás delitos que son competencia de los Jueces del Distrito Federal, así como la aplicación de los actos de investigación que requieran autorización previa del Juez.

Anteriormente expuse que el criterio de gradualidad en la implementación del NSJP podría adoptar dos principios: territorial o por grupo de delitos. Aquí vemos que, en el caso del Distrito Federal la estrategia adoptada fue por grupo de delitos definiendo dos etapas:

---

<sup>102</sup> GODF de 10-02-2010

<sup>103</sup> José Ramón Amieva Gálvez, "La implementación del Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal, Un Reto que Habrá de Cumplirse", en *Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal*, Año I, Número 3, México, Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, Mayo 2013, p. 16

CRITERIO DE GRADUALIDAD POR GRUPOS DE DELITOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NSJP EN EL DF	
FASE	FECHA
Delitos culposos y aquellos que se persiguen por querrela o acto equivalente de parte ofendida, así como los actos de investigación que requieran autorización previa del Juez de Control, inherentes a estos delitos	16 de Enero de 2015
los demás delitos que son competencia de los Jueces del Distrito Federal, así como la aplicación de los actos de investigación que requieran autorización previa del Juez.	16 de junio de 2016

En los artículos Tercero y Cuarto se establecen condicionamientos para el proceso de implementación en los términos siguientes:

ARTÍCULO TERCERO.- Hasta antes de que concluya la implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en todo el Distrito Federal, las Instituciones encargadas del mismo, deberán proponer al Órgano Legislativo las modificaciones y reformas a los ordenamientos secundarios y administrativos de acuerdo a su competencia, así como las adaptaciones de infraestructura y equipamiento necesario para la correcta operación del nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio en el Distrito Federal. ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal deberá contemplar en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes, con base en los recursos solicitados por los operadores del Sistema, las previsiones de gasto y partidas presupuestales respectivas para la ejecución de los programas y acciones dirigidas a implementar y operar el nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio en la Ciudad de México.

#### **d. LA IMPLEMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. PERSPECTIVA COMPARADA**

Un tema ampliamente comentado aquí: la heterogeneidad del aparato punitivo entre las diferentes entidades federativas. Lo anterior obliga a un tratamiento o perspectiva comparada entre los diferentes estados: ¿Qué tanto han avanzado en el proceso de implementación del NSJP? Ya he lanzado la idea: dicho proceso de implementación constituye una oportunidad única para establecer un sistema coherente de relaciones inter gubernamentales en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Un reto y una oportunidad.

De la biografía consultada, el Reporte de Hallazgos 2014 realizado por CIDAC, A.C., tuvo la fortuna entender lo anterior y aunque en su documento ya citado no se encuentra referencia alguna en materia de relaciones inter gubernamentales, es claro el énfasis puesto sobre el asunto. Por ejemplo, en su Reporte establecen una metodología para registrar las condiciones necesarias para la implementación, que son: coordinación y flujo de información, simetría institucional, ritmos de la implementación y participación ciudadana; se revisaron las acciones emprendidas por las entidades federativas para conocer y valorar en qué medida se están cumpliendo dichas condiciones.

Es la segunda vez que realizan un ejercicio como el mencionado. En 2013 también realizaron un Ranking Nacional de Avances de la Implementación que se puede consultar en línea y que analiza el proceso por entidad hasta octubre de aquel año<sup>104</sup>. Para 2014, el documento analiza con la misma metodología los avances hasta octubre de este año. Únicamente se registra una modificación: la expedición del CNPP en el DOF el 5 de marzo de 2014 impactó la lógica de los ritmos de la implementación.

La perspectiva comparativa consta de tres dimensiones o parámetros de comparación:

- De cada entidad consigo misma: contrastar su avance con la puntuación del año anterior.
- De cada entidad con las demás, en el mismo periodo de tiempo.
- Contra un estándar óptimo.<sup>105</sup>

Para 2013 se estableció un estándar de 530 puntos; para 2014, se incremento en 200 puntos con base en las siguientes:

- La SETEC gestionó para el ejercicio 2014 un aumento de 100% en los recursos destinados al subsidio de apoyo a las entidades federativas.

---

<sup>104</sup> CIDAC, A.C., “Reporte de hallazgos. Para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del Nuevos Sistema de Justicia Penal en México [En Línea]”, CIDAD, México, Octubre 2013, Dirección URL: [http://cidac.org/esp/uploads/1/Hallazgos\\_implementacio\\_n\\_Reforma\\_Penal.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Hallazgos_implementacio_n_Reforma_Penal.pdf)

<sup>105</sup> CIDAC, A.C., *op.cit.*, p. 121

- La aprobación de leyes nacionales impulsa y dota de una guía a los congresos locales, disminuyendo la tarea de creación legislativa.
- El trabajo de coordinación política de la SETEC ha logrado, mediante programas de acompañamiento y sensibilización, que la reforma sea colocada nuevamente en un lugar prioritario en las agendas de los tomadores de decisiones locales.

De esta forma, tenemos que: en 2013, el estándar era de 530; en 2014, de 730, y el estándar ideal de 1,000.<sup>106</sup>

ENTIDAD FEDERATIVA	PUNTUACIÓN		
	2013	2014	DIFERENCIA
AGUASCALIENTES	205.5	246.5	41
BAJA CALIFORNIA	408.5	643	234.5
BAJA CALIFORNIA SUR	178	187.5	9.5
CAMPECHE	173	191	18
CHIAPAS	309	363	54
CHIHUAHUA	442.5	672	229.5
COAHUILA	261	305	44
COLIMA	181.5	255	73.5
DISTRITO FEDERAL	234.5	239	4.5
DURANGO	322.5	372.5	50
ESTADO DE MÉXICO	144.5	238.5	94
GUANAJUATO	341.5	568.5	227
GUERRERO	114.5	240	125.5
HIDALGO	170	210	40
JALISCO	151	251	100
MICHOACÁN	257	303	46
MORELOS	267.5	367.5	100
NAYARIT	189.5	247.5	58
NUEVO LEÓN	421	496.5	75.5
OAXACA	263.5	387	123.5
PUEBLA	285.5	327.5	42
QUERÉTARO	139.5	408	268.5
QUINTANA ROO	184	294	110
SAN LUIS POTOSÍ	225.5	358.5	133
SINALOA	247	291	44
SONORA	309	283	-26
TABASCO	387.5	409.5	22
TAMAULIPAS	236	318	82
TLAXCALA	141.5	145.5	4
VERACRUZ	309	357	48
YUCATÁN	349	426.5	77.5
ZACATECAS	167.5	305	137.5

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 122

## **CAPÍTULO IV**

### **IV. RECONFIGURACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LA SUBSECRETARÍA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

Con bastante creatividad y *una simpleza muy ilustrativa*, el ex presidente estadounidense Woodrow Wilson definió a la Administración Pública como el gobierno en acción. Digo que creatividad y simpleza porque permite reconocer que al utilizar el término Administración Pública estamos haciendo referencia a un complejo articulado de estructuras que gira en consonancia con los fines del Estado, de forma más precisa: es el conjunto de instituciones y servidores públicos, “su papel como organizadora y de las tareas del Estado, y el marco legal que deslinda lo que puede hacer éste y lo que es privativo de los particulares”<sup>107</sup>. A lo anterior hay que agregar al día de hoy que, la organización de la Administración Pública debe considerar los mecanismos de participación de los privados en la gestión del Estado, esto es: reconocer la necesidad e importancia de implementar mecanismos de gobernanza democrática.

En el capítulo I de la presente investigación, señalé el vínculo indisoluble que existe entre la Constitución y la Administración Pública que deviene, a su vez, de la obligación del Estado de cumplir con la Función de Seguridad Pública en beneficio de la ciudadanía, y el papel que en este marco cumple la Función Penitenciaria. También expuse la organización que el Estado ha adoptado para tal fin, concluyendo que en el ámbito penitenciario existe una evidente descoordinación que ha provocado la coexistencia de tantos sistemas penitenciarios como Estados miembros de la Federación de la República Mexicana hay, cada uno según su propia lógica.

En el capítulo II me aboqué a describir LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA, publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación; establecí que el proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal que esta reforma impone es una oportunidad para establecer de una vez por todas un sistema coherente en materia penitenciaria, una consolidación de las Relaciones Intergubernamentales Punitivas. En el capítulo 3 pase revista a los diferentes procesos de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal rescatando la metodología propuesta por el *think tank* Centro de Investigaciones para Desarrollo, A.C. (CIDAC), que por dos años seguidos ha

---

<sup>107</sup> Gilberto Calderón Ortiz, *Algunos aspectos sobre la administración pública actualmente* [En línea], México, S/D, UAM-A, Dirección URL: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/44/49-07.pdf> [Consulta: 15 de febrero de 2015].

evaluado y reportado el avance en la implementación de la reforma aquí comentada. Es importante exponer los resultados encontrados por CIDAC, ya que demuestran que el NSJP encuentra uno de sus mayores retos en la heterogeneidad comentada más arriba.

Ahora, con base en los elementos antes señalados pretendo reflexionar sobre las implicaciones administrativas del NSJP. Y esto es posible porque, si se ve con atención, el capítulo 1 nos dice que la función punitiva es exclusiva del Estado y como este se ha organizado para llevarla a cabo; el capítulo 2 nos habla de un programa de reorganización estatal para atender las funciones de Justicia Penal y Seguridad Pública: Reforma Constitucional del 18 de junio de 2008, y por último, el Capítulo 3 nos da cuenta de cómo se ha llevado a la práctica dicho programa de reorganización estatal.

Pero antes, quiero recuperar las siguientes ideas que sustentan lo expresado en el párrafo anterior:

1. La acción penal constituye una parte fundamental del monopolio de la coacción física legítima del Estado para con la sociedad; es la más agresiva y, por tanto, la última medida de la que dispone el poder político para preservar el “beneficio de todos” o bien común. Para lograrlo, el Estado se organiza territorial y funcionalmente: qué agencia administrativa hace qué y cómo. Así, la función punitiva está distribuida en 32 entidades federativas. En el caso específico del Distrito Federal, es la Subsecretaría de Sistema Penitenciario la encargada de la administración de los Establecimientos Penales.

El Sistema Penitenciario es un elemento integrante de un ordenamiento mayor: el Sistema de Justicia Penal, que comprende las actividades de i) prevención, ii) procuración, iii) impartición de justicia y iv) reinserción social. Así, el Sistema Penitenciario recibe lo que ya se procesó en otras instituciones. Es necesario remarcar esto. El debate y análisis de la Prisión en México debe estar enmarcada en el aparato conceptual del Sistema de Justicia Penal y con perspectiva de Estado.

2. Lo anterior fue reconocido por el poder Legislativo en México que tuvo a bien procesar una reforma *integral* en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública que

se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. Dicha reforma se pretende como la más importante en la materia; y esto es así desde el punto de vista cualitativo, no es una reforma de una parte del sistema sino su transformación integral: va desde el proceso de investigación policial hasta la ejecución de penas, esto es: todas las actividades administrativas comprendidas desde la actuación policial hasta la pena de prisión.<sup>108</sup>

3. Es importante señalar que la complejidad de la implementación de esta reforma es sumamente alto, y que supera los márgenes de acción de la administración pública en al menos un sentido: los abogados litigantes y las Universidades que los preparan tienen el reto, junto con los elementos de la policía, los peritos, el ministerio público, la defensoría pública e integrantes del poder judicial y de las instituciones de ejecución de sanciones penal o sistema penitenciario, de prepararse en un sistema que, como mencionamos arriba, se pretende diferente en sus principios.<sup>109</sup>

Ahora sí, para reflexionar sobre las implicaciones administrativas del NSJP partiré del siguiente refrán popular: *Del plato a la boca se cae la sopa*, que la adecuación legislativa es una parte fundamental en el cambio del Sistema de Justicia Penal, pero no es suficiente. Hago mía la advertencia del maestro Miguel Carbonell en el sentido de que una modificación constitucional no necesariamente supone un cambio en la realidad. Veamos:

---

<sup>108</sup> SETEC, *Estrategia de Implementación en las Entidades de la Federación* [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/1.1\\_EIEF\\_2010.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/1.1_EIEF_2010.pdf), [Consulta: 20 de marzo de 2012], p. 1

<sup>109</sup> A menos de dos años de que concluya el plazo para concretar la reforma de justicia penal en México, la Secretaría de Educación Pública, más de 170 universidades del país y la Secretaría de Gobernación firmaron un convenio para actualizar y modificar los planes y programas de estudio de la carrera de derecho." Nurit Martínez Carballo, "Nuevo sistema penal exige actualización a personal: Osorio", En línea, México, *El Universal.com.mx*, 21 de julio de 2014, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/segob-nuevo-sistema-penal-osorio-actualizado-1024748.html>, [Consulta: 10 de febrero de 2015]

Ahora bien, que las reformas se hayan dado y que nuestro marco constitucional haya sufrido un proceso de modernización considerable no significa que la realidad haya caminado en la misma dirección. De hecho, cabe señalar que han sido varias las reformas constitucionales que se han abandonado al poco tiempo de haber sido expedidas. No se les ha dado continuidad por falta de legislación secundaria que las detalle y permita su aplicación efectiva (es el caso de la reforma sobre el procedimiento penal del 18 de junio de 2008 y de la reforma general sobre derechos humanos del 10 de junio de 2011, a las que ya nos hemos referido con cierto detalle), o por ausencia del presupuesto necesario (es el caso de la reforma a los arts. 3 y 31 por medio de la que se hace obligatoria la educación preescolar; es probable que se produzca algo semejante con la reforma a los mismos artículos que hace obligatoria la educación media superior), o bien por falta de políticas públicas sustantivas que permitan su aplicación (es el caso de la reforma al art. 18 constitucional en materia de justicia penal para adolescentes, es el caso de la reforma en materia de pueblos y comunidades indígenas del 14 de agosto de 2001, que parece estar completamente sepultada en el olvido)<sup>110</sup>

Lo anterior es sumamente importante, si atendemos al discurso oficial ante la reforma. Diferentes actores gubernamentales en los tres niveles de gobierno y en los diferentes órganos legislativos han señalado que esta es resultado de un proceso deliberativo que concluyó en el consenso del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Que es la más importante en la materia. Esto viene al tema porque la reforma se impulsó con tanto entusiasmo que despertó muchas expectativas y al momento de la implementación de la misma la presión es bastante que puede motivar a los decisores a recurrir a la simulación para salvar su capital político.

En el capítulo anterior hablamos del ranking de CIDAC, en el que se observa que ninguna entidad federativa logró el estándar establecido para el año 2014. Existe un retraso considerable que la misma CIDAC ha reconocido en los siguientes términos

El proceso de implementación y operación de la reforma penal aprobada en 2008 tiene hoy el gran reto de no quedar en el papel, sino que en verdad genere cambios profundos y de calidad, a través de una adecuada reorganización institucional alineada a la normatividad. El principal riesgo, al acercarse el plazo establecido para la adopción del sistema acusatorio, es obtener una

---

<sup>110</sup> Miguel Carbonell, "Tres Grandes Reformas: Derechos Humanos, Justicia Penal y Acceso a la Información", en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, febrero 2014, pág. 178.

implementación deficiente por una simulación de cambios que en realidad den continuidad al uso de viejas prácticas pero con nuevos nombres. Hoy, con la certeza de que el proceso de reforma es irreversible, lo esencial es atender los puntos críticos institucionales que garanticen que el cambio se construya sobre cimientos firmes.<sup>111</sup>

Por esto es tan importante atender la parte práctica, la reorganización institucional de los operadores del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Para esto, hay que empezar por *bajar* de la ley y entender la encomienda en términos prácticos: el Sistema Procesal Penal Acusatorio Adversarial (Nuevo Sistema de Justicia Penal) ordena a los tres niveles de gobierno en México transitar de un sistema mixto preponderantemente inquisitorio y escrito a uno acusatorio adversarial y oral.

Cumplir este mandato constitucional obliga a contar con un instrumento de carácter técnico-administrativo que permita subrayar los procesos operativos intervinientes en el Nuevo Sistema de Justicia Penal. Reconocer lo que habrá de cambiarse y operar una reingeniería de procesos existentes que permita aumentar los niveles de coordinación entre instancias del Sistema de Justicia Penal, permitiendo y promoviendo un acercamiento con la sociedad. Es replantear los procesos y, en su caso, crear nuevas instancias.

#### **a. LOS OPERADORES DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

En lo que sigue, quiero rescatar el siguiente cuadro que al principio de esta investigación utilicé. En esta ocasión servirá para entender quiénes son y qué papel juegan los operadores del Nuevo Sistema de Justicia Penal:

---

<sup>111</sup> CIDAC, boletín de prensa [En línea], CIDAC, México, 20 de noviembre de 2014, Dirección URL: <http://cidac.org/esp/uploads/1/Hallazgos2014-reformapenal-prensavf.pdf> , [Consulta: 20 de noviembre de 2014].

FUNCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, Y JUSTICIA PENAL	
<b>SEGURIDAD PÚBLICA - PREVENCIÓN-</b>	En su sentido más amplio, es el conjunto de acciones adoptadas por el Estado para salvaguardar la integridad y derechos de las personas y que deben enfocarse más en la prevención que en la represión.
<b>PROCURACIÓN DE JUSTICIA</b>	Cuando los mecanismos de prevención no logran inhibir conductas antisociales se presentan las instituciones y mecanismos de Procuración de Justicia -Procurar: intentar conseguir un fin, en este caso la Seguridad Pública
<b>IMPARTICIÓN DE JUSTICIA</b>	Es dar a cada uno lo suyo con sustento en la Ley; esto es: deliberación por los organos jurisdiccionales sobre los actos de las personas indiciadas en proceso. Es juzgar sobre un asunto particular.
<b>REINSERCIÓN SOCIAL</b>	Es el tratamiento técnico progresivo para la reinserción de las personas bajo custodia del Estado en Establecimientos Penitenciarios que hayan sido sentenciados por los organos jurisdiccionales competentes, procurando que no vuelva a delinquir.

Fuente: Elaboración propia

En resumen, se ha determinado que ciertas instancias o agencias del Estado se ocupen de cada una de las subfunciones del cuadro anterior. De esta forma, tenemos por lo menos a los siguientes operadores del Sistema de Justicia Penal: Corporaciones policiacas, Procuradurías generales de justicia, Poderes judiciales y Áreas de reinserción social. Es necesario recordar que la organización territorial del Estado es federal, por lo que cada entidad federativa tiene estos operadores. En el caso de la presente investigaciones me he centrado exclusivamente en el Distrito Federal, hago referencia a otros Estados y a la Federación para establecer un punto de comparación, nada más.

Es necesario establecer que, de forma más específica, el objeto de la presente tesis es más acotado y que no abarca la totalidad del Sistema de Justicia Penal del Distrito Federal; se centra en la instancia destinada a buscar la Reinserción Social en el marco de actuación correspondiente a la Ciudad de México, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.

Pero antes de pasar al tema en cuestión, para mayor comprensión describiré cada uno de los operadores del NSJP.

#### **i. CORPORACIONES POLICIACAS**

El Nuevo Sistema de Justicia Penal obliga a las corporaciones policiacas a someterse a un proceso de profesionalización permanente porque se les otorgará un papel mucho más relevante en la investigación de los delitos, se establece con claridad el proceso de **Cadena de Custodia**: “Esto permitirá que desde el principio la policía esté obligada, por ejemplo, a

preservar la escena del crimen y las primeras evidencias del mismo, como debe procederse en una investigación adecuada.”<sup>112</sup> En términos generales, las corporaciones policiales deberán tener una adecuación administrativa para incorporar el Servicio Profesional de Carrera Policial.

En la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública ya se contempla el Servicio Profesional de Carrera Policial o simplemente Carrera Policial (Fracción V, Artículo 5) y los cuerpos o corporaciones obligadas a adoptar dicho sistema, que a saber son: los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares. (Fracción X, Artículo 5).

El Título Quinto de la ley en mención se denomina “DEL DESARROLLO POLICIAL”. El artículo 72 contenido en dicho Título establece que

**Artículo 72.-** El Desarrollo Policial es un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en el artículo 6 de la Ley.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo antes citado, se comprende que la carrera policial está considerada en el Desarrollo Policial. De forma específica, la primera se define como sigue:

**Artículo 78.-** La Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.

---

<sup>112</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales* [En línea].

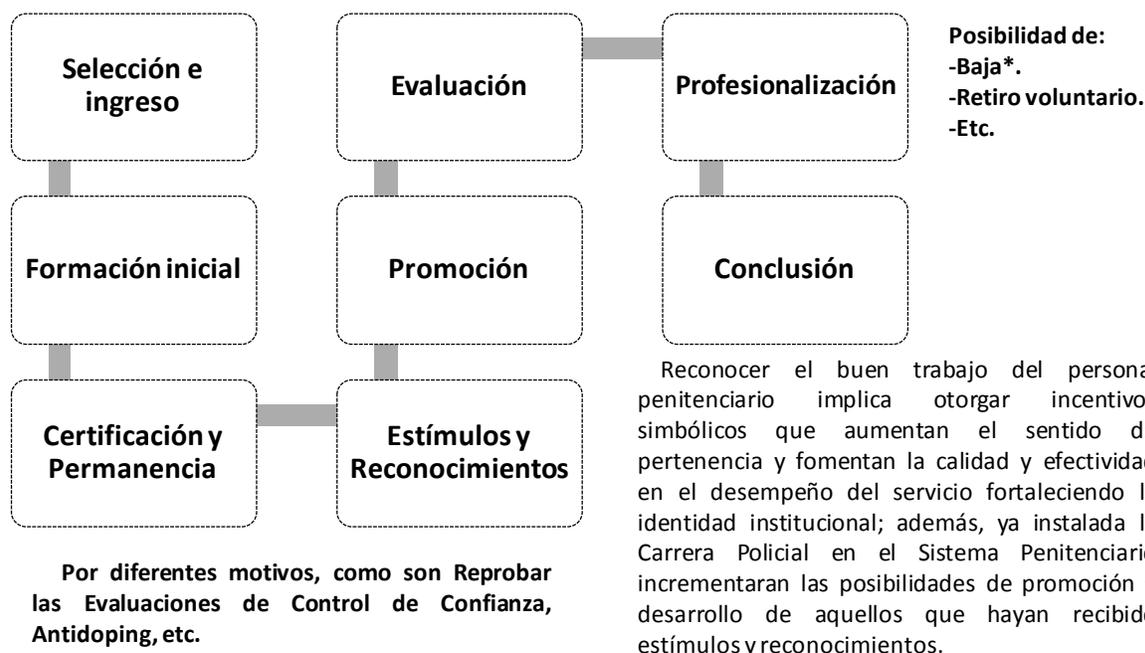
Lo anterior implica implementar un sistema de evaluación y certificación permanente donde la capacitación tenga un papel central. Es de destacar que la reforma del 18 de Junio de 2008 estableció un régimen laboral especial para las fuerzas armadas, marina, policías y agentes del Ministerio Público. Todo esto en el marco de la implementación de un sistema de coordinación intergubernamental en los tres niveles de gobierno. Dicho sistema requiere por lo menos los siguientes elementos básicos para la operación de la Carrera Policial:

- ✚ Una estructura funcional y jerárquica: que las plazas y la ruta de promoción del personal estén claramente definidas.
- ✚ Los procesos propios del Servicio Profesional de Carrera Policial, definidos en el artículo 78 de la Ley General: reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales.
- ✚ Organización académica, esto es: diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de un Programa de Capacitación enfocado a la Profesionalización, conforme el Programa Rector de Profesionalización definido en el artículo 61 de la Ley General.



**ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA OPERACIÓN DE LA CARRERA POLICIAL**

Diagrama que explica como operaría la Carrera Policial en los elementos de Seguridad y Custodia de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal, considerados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública como Institución Policial:



La Carrera Policial en la Subsecretaría es una asignatura pendiente y que puede implementarse en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal. La adecuación normativa reciente hace hincapié en dicho reto. El 4 de abril del 2014, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE CENTROS DE RECLUSIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL, ordenamiento que comprende el TÍTULO SEXTO.DEL SERVICIO PROFESIONAL PENITENCIARIO, mismo que establece que esta Subsecretaría será la responsable de organizar el Servicio Profesional Penitenciario estableciendo las normas y los procedimientos necesarios. A pesar de lo que dicta la norma, en los hechos la carrera policial o penitenciaria es mero proyecto; hace falta voluntad política para impulsarla.

## ii. PROCURADURÍAS LOCALES

Los agentes del Ministerio Público ven ampliadas sus responsabilidades

De acuerdo al nuevo rol del agente del Ministerio Público (MP), éste deberá desarrollar nuevas habilidades para actuar en las distintas etapas del nuevo SJP. En la etapa inicial sin control judicial aplicará los criterios de oportunidad, distinguirá los casos susceptibles de justicia alternativa y supervisará los acuerdos reparatorios. En la etapa de investigación con control judicial formulará la imputación de manera técnica y, en su oportunidad, la acusación formal.

Por otra parte, con base en su teoría del caso, en la etapa intermedia habrá de desarrollar la estrategia necesaria para el ofrecimiento de pruebas, celebrar los acuerdos probatorios y, en su caso, gestionar las salidas alternativas, como la suspensión del proceso penal a prueba o las opciones estratégicas, como el procedimiento abreviado. En la etapa de juicio oral, tendrá que desarrollar sus destrezas en una audiencia pública y contradictoria, para realizar alegatos y practicar pruebas.<sup>113</sup>

Es decir, el MP en el Nuevo Sistema de Justicia Penal tendrá que fungir como un órgano resolutor de conflictos y protección de derechos porque el sistema es precisamente adversarial y está enfocado a la reparación del daño más que al castigo. Puede parecer poco relevante, pero se trata de cambiar la función del Ministerio Público: ahora, los agentes ministeriales deben demostrar la culpabilidad del imputado, con el sistema anterior se trata de que este último demuestre su inocencia; es decir, se presupone la inocencia del acusado. Se trata de rescatar el viejo principio de *todo mundo es inocente hasta que se demuestre lo contrario* para el Sistema de Justicia Penal en México.

De este último postulado, culpabilidad a probarse, determinó que en el nuevo sistema se asignen nuevas funciones a ciertos actores, como las defensorías públicas y otros que adelante comentaremos. Con estas modificaciones se pretende, entre otras cosas, combatir la manipulación y *creación* de evidencia para justificar una sentencia de antemano como ha ocurrido de forma más o menos constante en el Sistema Inquisitorio mixto vigente en México y en vías de transición hacia uno de carácter adversarial que, es necesario resaltarlo, ha sido completado con la reforma constitucional integral en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011.

---

<sup>113</sup> SETEC, Criterios Generales de los Cambios Organizaciones para la Implementación del Sistema de Justicia Penal [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT\\_Criterios\\_Generales\\_RI.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT_Criterios_Generales_RI.pdf), [Consulta: 13 de febrero de 2015], p. 7

Por otro lado, la aplicación de técnicas de investigación y procesos científicos para procesar las pruebas junto con la aplicación de la Cadena de Custodia permitirán que las resoluciones de los Juicios Orales tengan una contundencia y credibilidad incuestionables, provocando la reconstrucción de la confianza ciudadana en las instituciones de Justicia.

Hacer de las instituciones periciales elementos que doten de confianza al conjunto del Sistema de Justicia Penal implica que estas estén conformadas por elementos profesionales en capacitación continua. De forma más clara, que se instituya un Sistema de Carrera Pericial.

### **iii. PODERES JUDICIALES**

En el seno de los Poderes Judiciales de la Federación y los Estados miembros es donde ocurre el mayor cambio consecuencia del Nuevo Sistema; ahí se generan nuevos operadores que estarán presentes en las diversas etapas del sistema judicial; también ocurre la reconfiguración de los tribunales en materia penal incluyendo los medios procesales de impugnación y salidas alternas.

En concreto, la Reforma Constitucional del 18 de Junio de 2008 establece la creación de tres nuevos operadores: jueces de control, jueces de juicio oral y jueces de ejecución de sanciones penales. Pero antes de comentar estos nuevos operadores, hay que considerar que es recomendable crear unidades de apoyo administrativo en los poderes judiciales a fin de que los jueces se encarguen únicamente de juzgar. Esto puede parecer raro, pero es parte fundamental de la profesionalización, se trata de “deslindar de funciones meramente administrativas a los jueces y optimizar los recursos, infraestructura y equipamiento de los tribunales y los juzgados.”<sup>114</sup>

#### **1. JUECES DE CONTROL**

---

<sup>114</sup> SETEC, *ibíd.*, “La creación de estas unidades responde a las cargas de trabajo y organización judicial, por lo cual, puede optarse por crear una sola unidad administrativa de gestión judicial que brinde servicios a los distintos tipos de jueces o constituir pequeñas unidades para algunos jueces. Independientemente de ser una o varias unidades, éstas se integrarían, como mínimo, con las siguientes áreas: de Salas, de Administración de Causas, de Notificaciones y Atención al Público, de Apoyo a Testigos y Peritos, y de Servicios.” P 16

El artículo 16 Constitucional fue uno de los diez modificados con motivo de la reforma en comento. Después del referido cambio legislativo, se estableció en el párrafo treceavo que

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los imputados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

El objetivo que buscó el legislador al momento de crear esta figura de “Juez de Control” es acelerar el Sistema de Justicia Penal sin violar los derechos humanos tanto de la víctima u ofendido como del imputado o presunto responsable de cometer algún ilícito. De esta forma, el Juez de Control resolverá en lo inmediato y a petición del Ministerio Público lo referente a medidas cautelares o precautorias y técnicas de investigación. Es facultad de este juez dictar la resolución de conflictos por medios abreviados o salidas alternas al juicio.

## 2. JUECES DE JUICIO ORAL

Serán los jueces encargados de llevar a cabo el juicio oral y tendrán que establecer los medios de control establecidos en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Un juez que haya fungido como juez de control de un caso específico no podrá fungir como juez de juicio oral en el mismo.

## 3. JUECES DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS PENALES

Hasta antes de la reforma constitucional ya ampliamente citada, y bajo un mal entendido principio de división e independencia de poderes, la ejecución de la pena en Centros de Reclusión era responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo; el poder Judicial ya no conocía sobre la modificación de las penas y beneficios de preliberación porque, en los hechos, estos se otorgaban de forma *administrativa* y lo correcto es que fueran resultado de un proceso de deliberación judicial.

Para la creación de los jueces de ejecución de sentencias, las entidades federativas y la Federación cuentan con un plazo máximo de 3 años, contados a partir del 19 de junio de 2008, de acuerdo al artículo Quinto Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional publicado el 18 de junio de 2008:

**Quinto.** El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

No se trata, con esto, de contraponer a los poderes pero sí de atacar la opacidad y correspondiente corrupción en la asignación y modificación de las sentencias en los Centros Penitenciarios. Se pretende que las modificaciones en comento se den mediante audiencias y bajo el principio de transparencia y siempre contando con la opinión técnica de las Áreas de Reinserción.

#### 4. MEDIOS ALTERNOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Con la reforma se precisan y se amplían los derechos o garantías de la víctima u ofendido pero también del imputado o acusado. Esta ampliación comprende medidas alternas para solucionar conflictos con una doble finalidad: desahogar al sistema de justicia penal de conflictos mediante la reparación del daño y liberar la capacidad deliberativa de las instituciones de Justicia para concentrarse en los delitos de alto impacto y la delincuencia organizada, tema central en la reforma; pero también es finalidad la defensa de los derechos humanos, de esta forma se busca que el menor número de personas conozca la experiencia del presidio.

Para que esto sea una realidad es necesario establecer los medios precisos para que se logre. De ahí que

Una de las partes más importantes del nuevo SJP son los medios alternos para la solución de conflictos penales, también llamados, en su conjunto, “medios de justicia alternativa”. El nuevo SJP tiene una visión multidireccional o multilineal, con alternativas a la sentencia, para resolver un conflicto penal y en donde las partes involucradas pueden participar en su solución.

La mediación y la conciliación han demostrado ser medios oportunos y eficaces para evitar un proceso judicial. Estos medios requieren su institucionalización, ya sea en los órganos judiciales o en los ejecutivos, para brindar a los particulares un procedimiento más ágil de resolución de sus conflictos.<sup>115</sup>

Esto implica que el Sistema de Justicia Penal mexicano acepta como suyo el principio de la Justicia Restaurativa, esto es: recomponer el orden social mediante la restitución del daño y no de la prisión o castigo. Así, la aplicación de las medidas alternativas serán viables cuando se garantice previamente la reparación del daño.

#### **iv. ÁREAS DE REINSERCIÓN SOCIAL [SISTEMA PENITENCIARIO]**

Como se adelantó en el apartado anterior, las Áreas de Reinserción Social o más exactamente Sistemas Penitenciarios locales y de la Federación, tiene la obligación de establecer un procedimiento de investigación para *perfilar* a los individuos que por mandato judicial estén bajo reclusión, se trata de establecer científicamente el grado de riesgo social del imputado; el resultado constituye, en el caso de la prisión preventiva y de las determinaciones para modificación de penas y beneficios de preliberación, un insumo para que las partes establezcan mediante juicio una resolución sustentada. Además, constituye el fundamento sobre el cual se establece el tratamiento técnico progresivo e individualizado que se deberá seguir para lograr la reinserción del individuo procurando que no vuelva a reincidir.

Por otro lado, es de suma importancia resaltar los ejes de la reinserción que se establecieron con la Reforma Constitucional, agregándose al trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción. A continuación reproduzco el párrafo segundo del artículo 18 constitucional antes y después del cambio legal:

---

<sup>115</sup> SETEC, *ibíd.*,

COMPARATIVO DEL OBJETIVO DEL SISTEMA PENITENCIARIO	
FIN	PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 18 DE LA CPEUM
ANTES DE LA REFORMA: READAPTACIÓN	Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.
DESPUÉS DE LA REFORMA: REINSECCIÓN	El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.
DESPUÉS DE LA REFORMA INTEGRAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DEL 10 DE JUNIO DE 2011	El sistema penitenciario se organizará sobre la base <u>del respeto a los derechos humanos</u> , 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 compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Elaboración propia

A lo que nos importa: las consecuencias administrativas de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal producto de la reforma del 18 de junio de 2008. Garantizar que la población interna y bajo custodia en los diferentes centros Penitenciarios tengan acceso a trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte implica un ejercicio de diseño institucional que debe permitir establecer lazos de colaboración con la sociedad civil a fin de hacer accesibles dichos medios de reinserción.

Por otro lado, en el cuadro incluyo las modificaciones producto de un cambio legislativo en materia de Derechos Humanos, mismo que para darle cumplimiento exigen varias acciones en el ámbito administrativo: desde la capacitación y profesionalización del personal penitenciario hasta la vinculación con áreas de la defensoría pública y la Comisiones de Derechos Humanos, entre otras.

#### v. ÁREAS DE DEFENSORÍA PÚBLICA

Las anteriores son, a mi juicio, los principales operadores del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Los que a continuación se enlistan constituyen o bien una profundización o el rescate de algunos nuevos actores. Tal es el caso de las áreas de defensoría pública que, en el mayor de los casos, están incluidas en los poderes judiciales; sin embargo, dado el enorme énfasis que en el nuevo sistema tiene la presunción de inocencia y el principio Adversarial es necesario establecer garantías para los inculpados. De ahí la necesidad de fortalecer el entramado institucional de la Defensoría pública.

Es claro que el nuevo paradigma de justicia aspira a un equilibrio entre la función de acusar y la de defender. Aquí la justificación de voltear a la Defensoría Pública que debe ser de alta *calidad* profesional e integral. Bajo este orden, la defensoría penal pública deberá procurar tener apoyo de investigadores profesionales y de peritos adecuados.

Resulta indispensable que las Defensorías Públicas cuenten con departamentos de capacitación y actualización; y que se asegure la vinculación permanente con las corporaciones policíacas, las procuradurías generales de justicia y los poderes judiciales, incluidos los jueces de ejecución de penas.

#### **vi. UNIVERSIDADES Y SOCIEDAD CIVIL**

Con todo lo relevante que pueda resultar la adecuación legal e institucional, nunca será suficiente para transformar la realidad. El poder constituido y materializado en instituciones es fundamental para el sostenimiento del orden social pero no puede ser el único sostén si no existe un nivel mínimo de participación y legitimidad social.

En este sentido, para el éxito del Nuevo Sistema de Justicia Penal es necesario que la formación de cuadros profesionales que fungirán como operadores en el entramado institucional mencionado: corporaciones policiales, procuradurías, poderes judiciales y áreas de reinserción, ingresen a laborar con perfiles adecuados. Las universidades tienen la obligación de establecer planes de estudio actualizados en materia de Justicia Adversarial y Restaurativa. Por lo común esto se entiende para la formación de Abogados penalistas, pero se debe hacer extensivo hacia otros perfiles requeridos en el trabajo judicial: psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, administradores, criminólogos y criminalistas, etc.

El cuadro se cierra perfectamente con la construcción de una cultura de la legalidad asentada en la sociedad civil mexicana. Algo difícil y difuso de precisar y, sin embargo, debe ser establecido como el fundamento y objetivo de la reforma: recobrar la legitimidad erosionada por la ciudadanía en el Estado y en su función de Seguridad Pública y Justicia Penal.

## **b. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

La constitución del Sistema Penitenciario para fines administrativos está referido de la siguiente forma: en el Artículo 122 Constitucional se reconoce que las autoridades del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; asimismo, dispone en su apartado C que la norma fundamental de organización y funcionamiento de las autoridades locales es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

De esta forma, el Estatuto de Gobierno instituye la distribución de facultades y obligaciones reservando para la Asamblea Legislativa la capacidad de legislar en materia civil y penal tal y como se señala en la fracción XII del Artículo 42 del Estatuto de Gobierno, así como en el inciso h) de la fracción V, BASE PRIMERA, apartado C del Artículo 122; y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la fracción XXI del Artículo 67, delega la facultad de Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para lo cual deberá observar lo dispuesto en el Artículo SÉPTIMO transitorio de dicho ordenamiento jurídico y que a la letra dice:

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio de la facultad que le otorga la fracción XXI del Artículo 67 de este Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aplicará las disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de mayo de 1971 y del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1931, exclusivamente para los asuntos del fuero común del Distrito Federal que a la fecha de este Decreto corresponden al titular del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, hasta en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expida las disposiciones legales correspondientes.”<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en “CUADERNO DE APOYO. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA (PROCESO LEGISLATIVO)”, Subdirección de Archivo y Documentación de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, México, D.F., Junio de 2008

Lo establecido en el Estatuto de Gobierno es retomado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que, en su Artículo 15 instaure las dependencias en las cuales se apoyará el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para ejercer sus atribuciones establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Secretaría de Gobierno es una de las dependencias mencionadas en dicho Artículo y, por tanto, depende directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las fracciones XII y XIII del Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, lo facultan para: 1. Normar, operar y administrar los reclusorios, centros de readaptación social y los centros de internamiento y tratamiento externo para adolescentes; 2. Proveer administrativamente la ejecución de sentencias penales por delitos del fuero común, y ejecutar las medidas de protección, orientación y tratamiento impuestas a los adolescentes en los términos de las normas aplicables.

Por último, el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 15 de abril de 2013, el que establece la estructura de la Secretaría de Gobierno determinando los objetivos, misión, funciones y atribuciones de cada área que la componen.

En dicho ordenamiento se refiere que el dictamen 6/2013 de fecha 15 de marzo de 2013 invalida el Dictamen 4/2008 de fecha 17 de abril de 2008, autorizando la reestructuración orgánica de la Secretaría de Gobierno, de conformidad con el Dictamen 4/2008, el cual entró en vigor el día 1º de marzo del año 2008; en este Dictamen, se definen los objetivos específicos, misión y funciones de cada órgano administrativo y las funciones que los titulares de las mismas tienen por obligación que cumplir.

Para mayor precisión, los objetivos específicos y la misión dan lugar a tres objetivos particulares:

### **OBJETIVO 1**

Disminuir la brecha entre la capacidad instalada del sistema penitenciario y la población interna.

### **OBJETIVO 2**

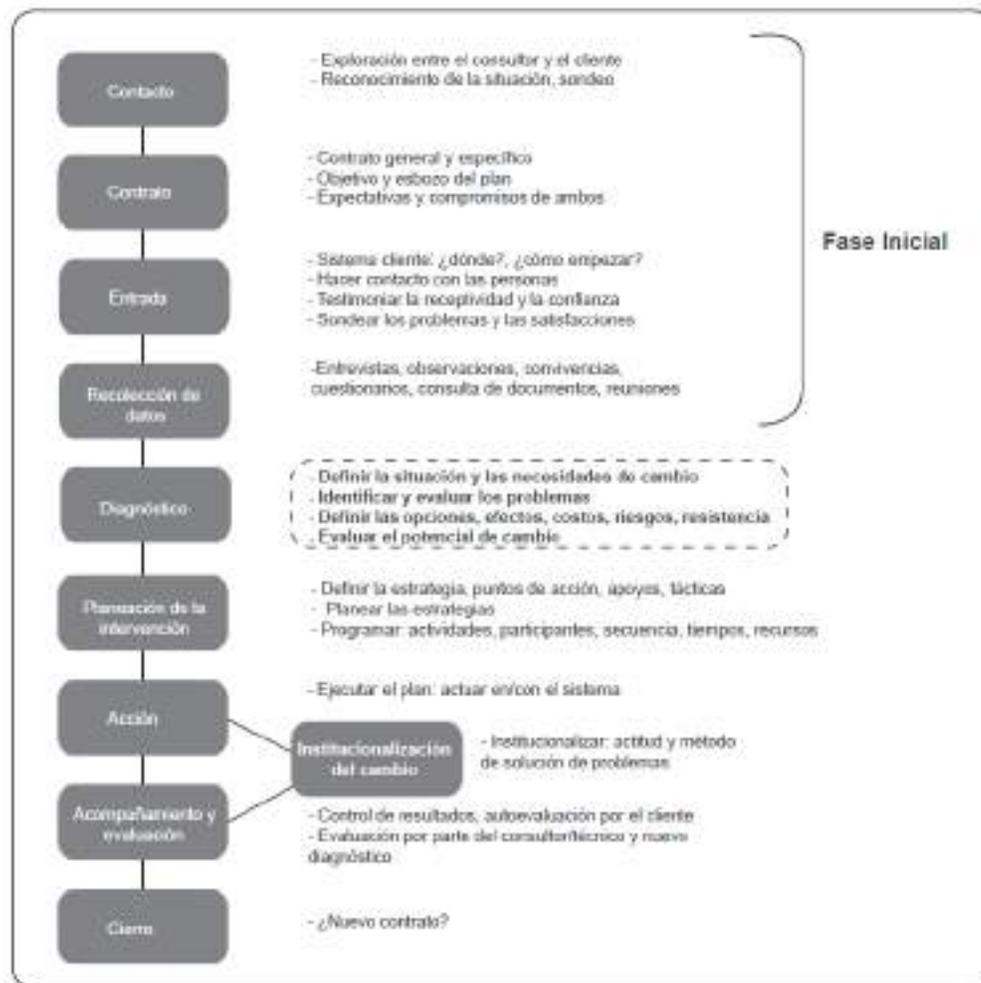
Garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas en situación de reclusión así como de quienes los visitan en los reclusorios

### **OBJETIVO 3**

Mejorar los mecanismos para la reinserción a la sociedad de las personas sentenciadas, a través del reconocimiento y respeto de las diferencias de género y de los derechos humanos, así como del derecho al trabajo, capacitación laboral, educación, cultura, salud, alimentación y deporte, como medios para procurar que no se vuelva a delinquir

### c. SOPORTE PARA LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL NSJP EN EL DISTRITO FEDERAL

En la METODOLOGÍA GENERAL DE LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL que antes hemos citado, retomamos el modelo de las FASES DE CAMBIO PLANEADO de Faria Mello mismo que se presenta en la siguiente figura<sup>117</sup>:

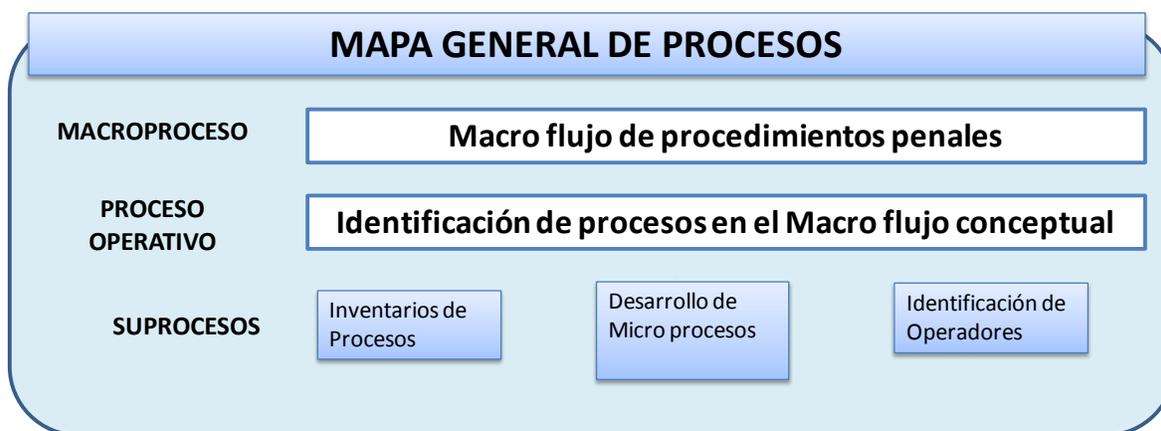


En la secuencia de las fases del cambio que retomó la SETEC se considera, como se observa en la figura, la posibilidad de contratar una empresa que gestione o acompañe la implementación del cambio organizacional-administrativo producto de la reforma

<sup>117</sup> SETEC, METODOLOGÍA GENERAL DE LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL [En línea], p. 19, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/AT-Metodologia\\_Cambios\\_Organizacionales.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/AT-Metodologia_Cambios_Organizacionales.pdf)

constitucional. En el caso del Distrito Federal, se contrató a la empresa Mehta-Grupo Asesor Ingenia que desarrolló un Modelo de Gestión denominado “Soporte para acelerar la adecuada Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Distrito Federal”.

El “Soporte” consiste en la elaboración de un Macro Flujo de Procedimientos Penales “con el fin de generar una herramienta para el entendimiento a nivel macro del Código Nacional de Procedimientos Penales”, para identificar actuaciones y puestos claves de las Instituciones operantes.<sup>118</sup>En segundo lugar, una vez elaborado el Macro Flujo, se hace un análisis del mismo para identificar los procesos cuyo desarrollo resulta ser más puntual y concreto, tal y como se muestra en el siguiente diagrama de elaboración propia:



El tercer paso que siguió Metha en colaboración con las autoridades del Sistema Penal en el Distrito Federal consistió en inventariar los procesos generando un listado puntual de cada uno, mismos que fueron sometidos a aprobación de las autoridades operadoras del NSJP.

El siguiente paso consistió en el desarrollo de micropocesos y la identificación puntual de las instituciones involucradas en cada una de ellas. Es necesario recordar una vez más que,

<sup>118</sup> Metha, Grupo Asesor INGENIA, *Soporte para acelerar la adecuada Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Distrito Federal*, México Distrito Federal, Diciembre de 2014. Exposición ante funcionarios miembros del Consejo Implementador en el Distrito Federal.

tanto el Macro Flujo como los Microprocesos, y Procesos y Subprocesos que a este último corresponden, tienen sustento en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Más adelante señalaré los Procesos en los que está involucrada la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.

**d. REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE DISTRITO FEDERAL DEL DISTRITO FEDERAL PRODUCTO DE LA REFORMA DEL 18 DE JUNIO DE 2008**

Como se expuso en el capítulo 3 de esta investigación, el proceso de implementación de la reforma del 18 de junio de 2008 contempla el criterio de gradualidad en dos aspectos: territorial o por grupos de delitos. En el caso del Distrito Federal la estrategia adoptada fue por grupo de delitos mediante DECRETO POR EL QUE SE DECLARA LA INCORPORACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES AL ORDEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal de 20 de Agosto de 2014, se determinó que la incorporación del NSJP será de la siguiente manera:

1. Las cero horas del día dieciséis de enero de 2015 para los delitos culposos y aquellos que se persiguen por querrela o acto equivalente de parte ofendida, así como los actos de investigación que requieran autorización previa del Juez de Control, inherentes a estos delitos.
2. Las cero horas del día dieciséis de junio de 2016 para todos los demás delitos que son competencia de los Jueces del Distrito Federal, así como la aplicación de los actos de investigación que requieran autorización previa del Juez.

En el artículo tercero de la declaratoria se establece que

**ARTÍCULO TERCERO.-** Hasta antes de que concluya la implementación del Sistema Penal Acusatorio en todo el Distrito Federal, las Instituciones encargadas del mismo, deberán proponer al Órgano Legislativo las modificaciones y reformas a los ordenamientos secundarios y administrativos de acuerdo a su competencia, así como las adaptaciones de infraestructura y equipamiento necesario para la correcta operación del nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio en el Distrito Federal.

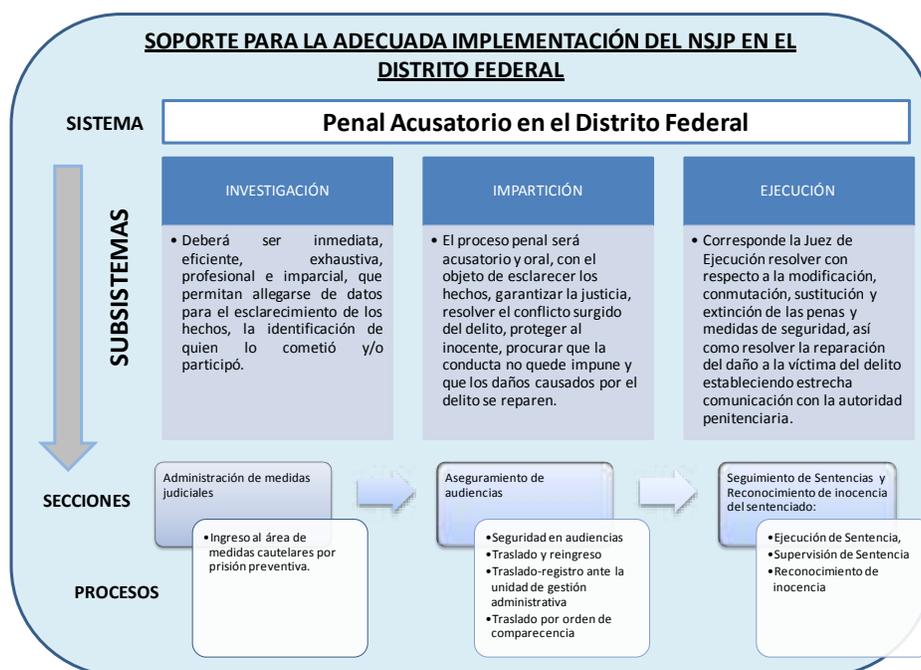
Por lo que en el ámbito de competencia respectiva, se ha realizado la armonización legislativa creando nuevos órganos jurisdiccionales que funcionaran a partir de audiencias públicas, tal como lo preceptúa el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En atención a lo anterior, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal efectuó un análisis del Macroproceso correspondiente y que el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno Registro M-113-4/2008, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal de 15 de abril de 2013, establece que es Misión de la Subsecretaría

Planificar, organizar, administrar, coordinar, supervisar y dirigir el funcionamiento de los diferentes tipos de Centros Penitenciarios existentes y por crearse, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, y en apego a los principios de legalidad y eficiencia, bajo parámetros de seguridad, disciplina y honestidad, que permitan instrumentar políticas y programas de tratamiento técnicos interdisciplinarios, que promuevan la reinserción social del sentenciado, en condiciones que propicien que no vuelvan a delinquir.

Considero que son tres grandes grupos de cambios en la administración penitenciaria para la implementación del NSJP: 1. Unidad de Seguridad Procesal, 2. Medidas Cautelares, contemplando la Prisión Preventiva, y 3. Creación de una Unidad de Gestión del NSJP. Veamos en qué consiste cada una.

Para entender la reorganización institucional de la SsSP como operadora del NSJP se identifican tres subsistemas: de Investigación, Impartición y Ejecución, y el Sistema



Penitenciario tiene una participación en cada una de sus secciones. Es importante resaltar que los Microprocesos operan en la creación de una unidad de medidas cautelares dentro de los establecimientos penitenciarios, la unidad de seguridad procesal y la unidad de gestión administrativa, que se expresan en el siguiente diagrama de elaboración propia:

#### **i. ADMINISTRACIÓN DE MEDIDAS JUDICIALES**

Son tres los Microprocesos ubicados por Metha: Investigación, Impartición y Ejecución. En cada uno de ellos, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario tiene participación. En el caso del Microproceso de Investigación que comprende los siguientes procesos:

1. Lugar de los hechos o hallazgos.
2. Indicios y/o Evidencias.
3. Control de Detención.
4. Orientación y Denuncias.
5. Defensa del Imputado.
6. Investigación de los hechos.
7. Auxilio a víctimas y testigos.
8. Soluciones alternativas (etapa de investigación).
9. Evaluación de Medidas Cautelares.
10. Diligencias con control judicial.

De las anteriores, el proceso que involucra de manera directa al Sistema Penitenciario es la denominada de “Evaluación de medidas Cautelares” que contiene un subproceso denominado “Análisis de Riesgo” (ANEXO I), donde el personal del Área Técnica de la SsSP elaboraría un reporte técnico de evaluación del imputado con la finalidad de que la Defensa, el MP y el Juez tengan elementos para determinar las medidas cautelares pertinentes.

Se requirió la aplicación de recursos financieros, capacitación de personal y adecuación de procesos e infraestructura para la operación en tres centros penitenciarios de estas Unidades: RPVS, RPVN y RPVO.

#### **ii. ASEGURAMIENTO DE AUDIENCIAS**

La determinación política en el Gobierno del Distrito Federal concluyó en el ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA UNIDAD DE SEGURIDAD PROCESAL DEL DISTRITO FEDERAL publicado el

15 de enero de 2015 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el que se establece que la Unidad de Seguridad Procesal del Distrito Federal estará adscrita orgánicamente a la Secretaría de Gobierno, específicamente a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario. **De esta forma, la creación de esta nueva unidad es la mayor implicación administrativa en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.**

Dicho documento establece la estructura organizacional tal y como se expuso más arriba. Del análisis antes referido, se dispuso que es necesaria una Unidad de Seguridad Procesal en las sedes Judiciales del Distrito Federal, que se encargue de cumplir las medidas de seguridad y orden que determinen los órganos jurisdiccionales en las salas de audiencia en materia penal, así como realizar los traslados de imputados o sentenciados que se encuentren en prisión hacia los lugares determinados.

Los elementos antes considerados quedan enmarcados en el Microproceso de Impartición, que contiene los siguientes procesos:

1. Gestión administrativa.
2. Aseguramiento de audiencias.
3. Audiencia inicial y etapa intermedia.
4. Administración de Medidas Judiciales.
5. Soluciones Alternas.
6. Juicio Oral.
7. Recursos de Impugnación.
8. Impartición.

De las anteriores, la que involucra de manera directa al área penitenciaria es la denominada “Aseguramiento de Audiencias” (ANEXO II) que contiene los siguientes subprocesos relacionados con la Subsecretaría: “Seguridad en audiencias” (ESQUEMA 1), “Traslado y reingreso” (ESQUEMA 2), “Traslado-registro ante la unidad de gestión administrativa” (ESQUEMA 3) y “Traslado por orden de comparecencia” (ESQUEMA 4). Para cumplir con dichos procesos se dispuso, como ya mencioné, la creación de la Unidad de Seguridad Procesal.

### **iii. SEGUIMIENTO DE SENTENCIAS Y RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA DEL SENTENCIADO**

El Subsistema o Microproceso de Ejecución está compuesto por los siguientes procesos (ANEXO III): 1. “Seguimiento de sentencias” y 2. “Reconocimiento de inocencia del sentenciado”.

Ambas incumben directamente a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario. La primera se compone de los subprocesos: “Ejecución de Sentencias” (ESQUEMA 1) y “Supervisión de Sentencias” (ESQUEMA 2); la segunda contempla un único subproceso del mismo nombre: “Reconocimiento de inocencia del Sentenciado” (ESQUEMA 3).

Para llevar adelante la modificación y creación de Estructuras es necesario elaborar los siguientes documentos: Diagnóstico de necesidades de cambio organizacional, Plan de Reestructuración, Cuadro de Movimientos, Proyecto de Manual de Organización, Oficio de Suficiencia Presupuestal<sup>119</sup>, Acuerdo de autorización, Descripción de perfiles de puestos y Descripción del entorno de trabajo por puesto. Cada uno de los pasos anteriores debe llevarse a cabo, y de hecho se está llevando, en el proceso de creación de la Unidad de Seguridad Procesal a cargo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.

---

<sup>119</sup> En el transitorio octavo del Decreto de 18 de Junio de 2008 en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública se establece lo siguiente:

Octavo. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados.

Por su parte, el DECRETO POR EL QUE SE DECLARA LA INCORPORACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES AL ORDEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal de 20 de Agosto de 2014, establece lo siguiente en el transitorio:

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal deberá contemplar en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes, con base en los recursos solicitados por los operadores del Sistema, las previsiones de gasto y partidas presupuestales respectivas para la ejecución de los programas y acciones dirigidas a implementar y operar el nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio en la Ciudad de México.

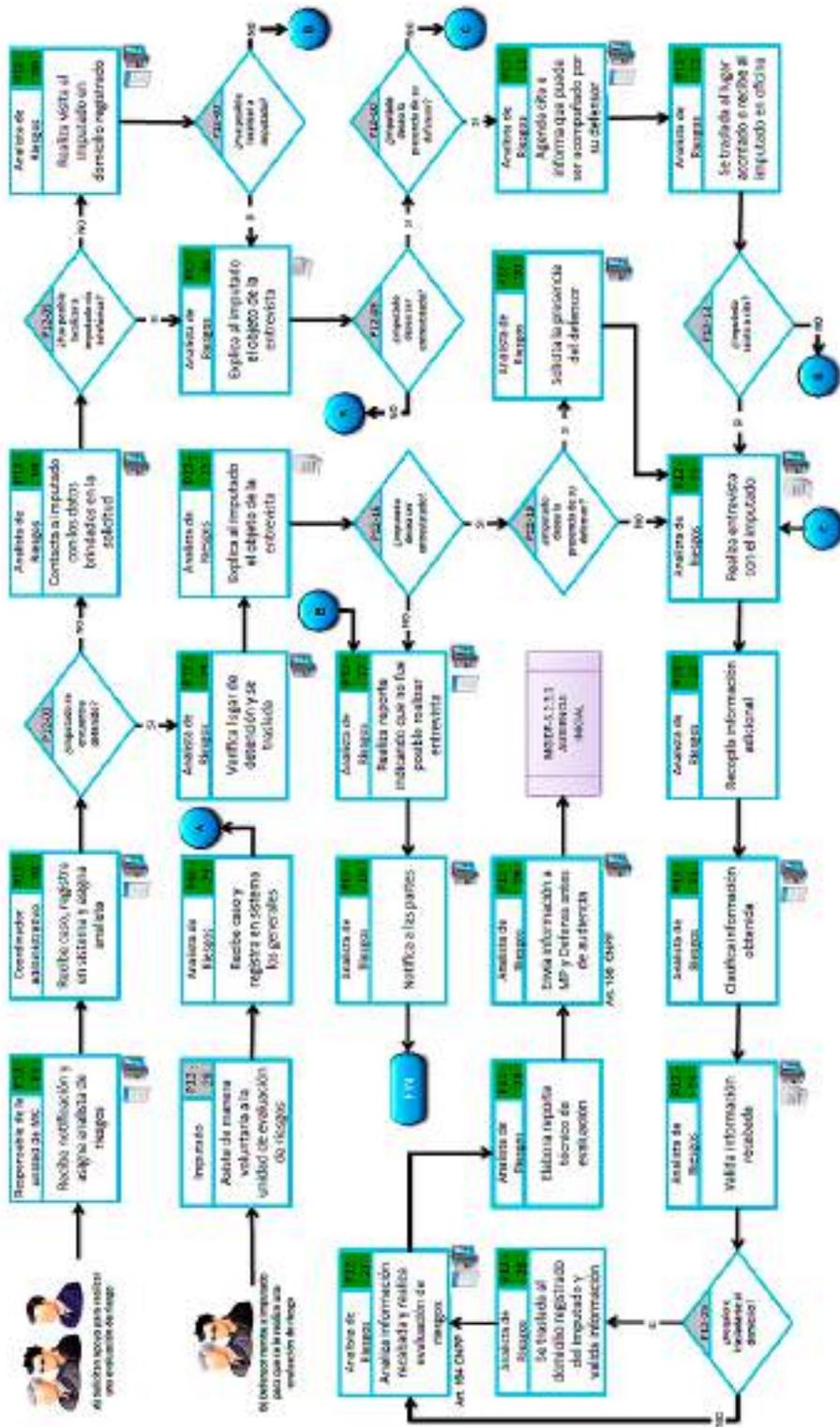
El siguiente cuadro resume lo hasta aquí dicho en torno a la metodología y proceso para la instauración de la Unidad de Seguridad Procesal del Distrito Federal.



Fuente: Modelo metodológico referencial para la formulación del plan de reorganización<sup>120</sup>

<sup>120</sup> INAP, *Modelo metodológico referencial para la formulación del plan de reorganización institucional* [En línea], SETEC, sin datos de publicación, Dirección URL: <http://setecc.egobierno.gob.mx/files/2013/05/03-Modelo-Metodologico-de-Reorganizacion.pdf>, p. 12 (Consulta: 12 de febrero de 2015). Cfr. SETEC, *Metodología de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal* [En línea], op. cit., y SETEC, *Criterios Generales de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal* [En línea], op. cit.

# ANEXO I ANÁLISIS DE RIESGO

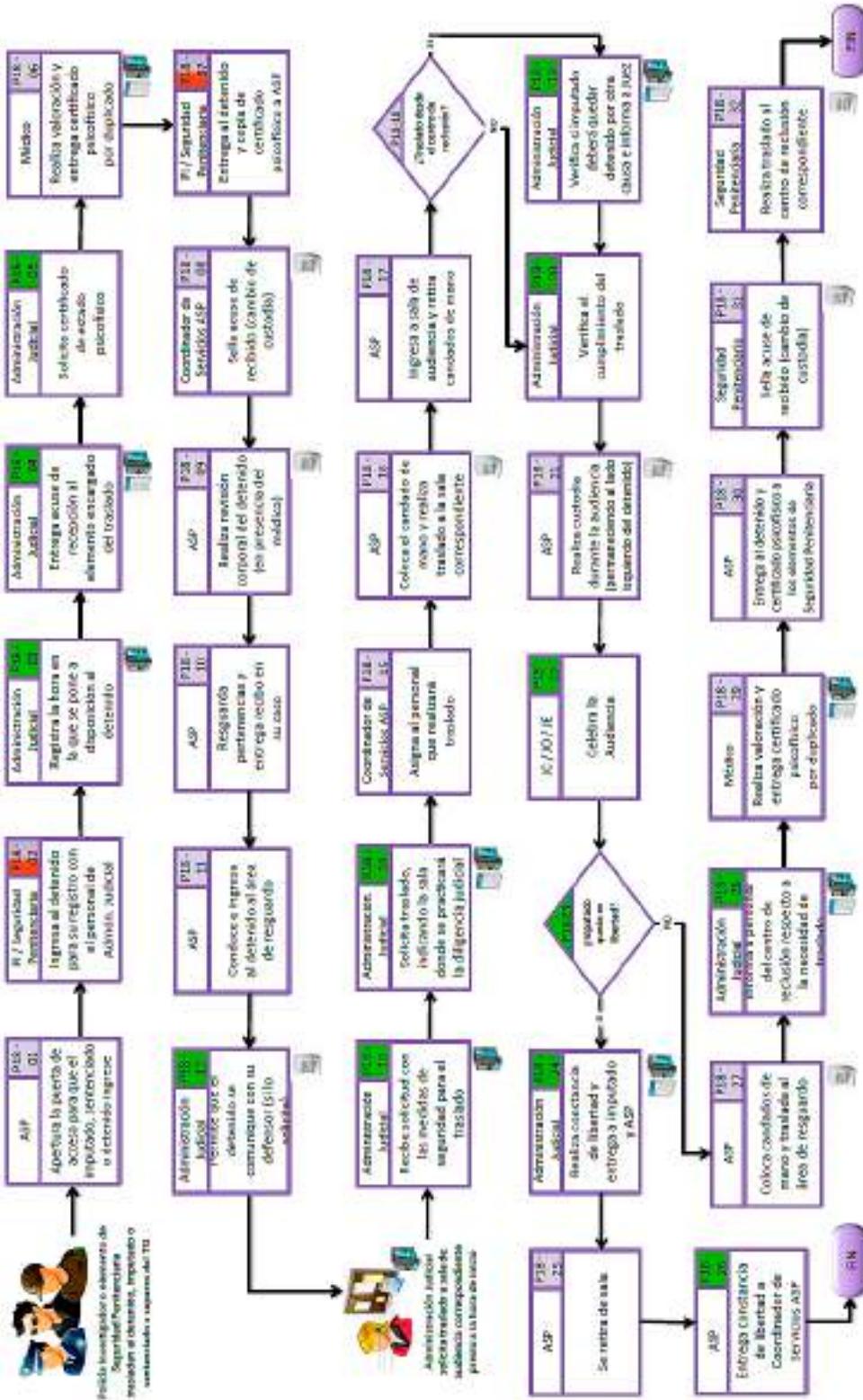






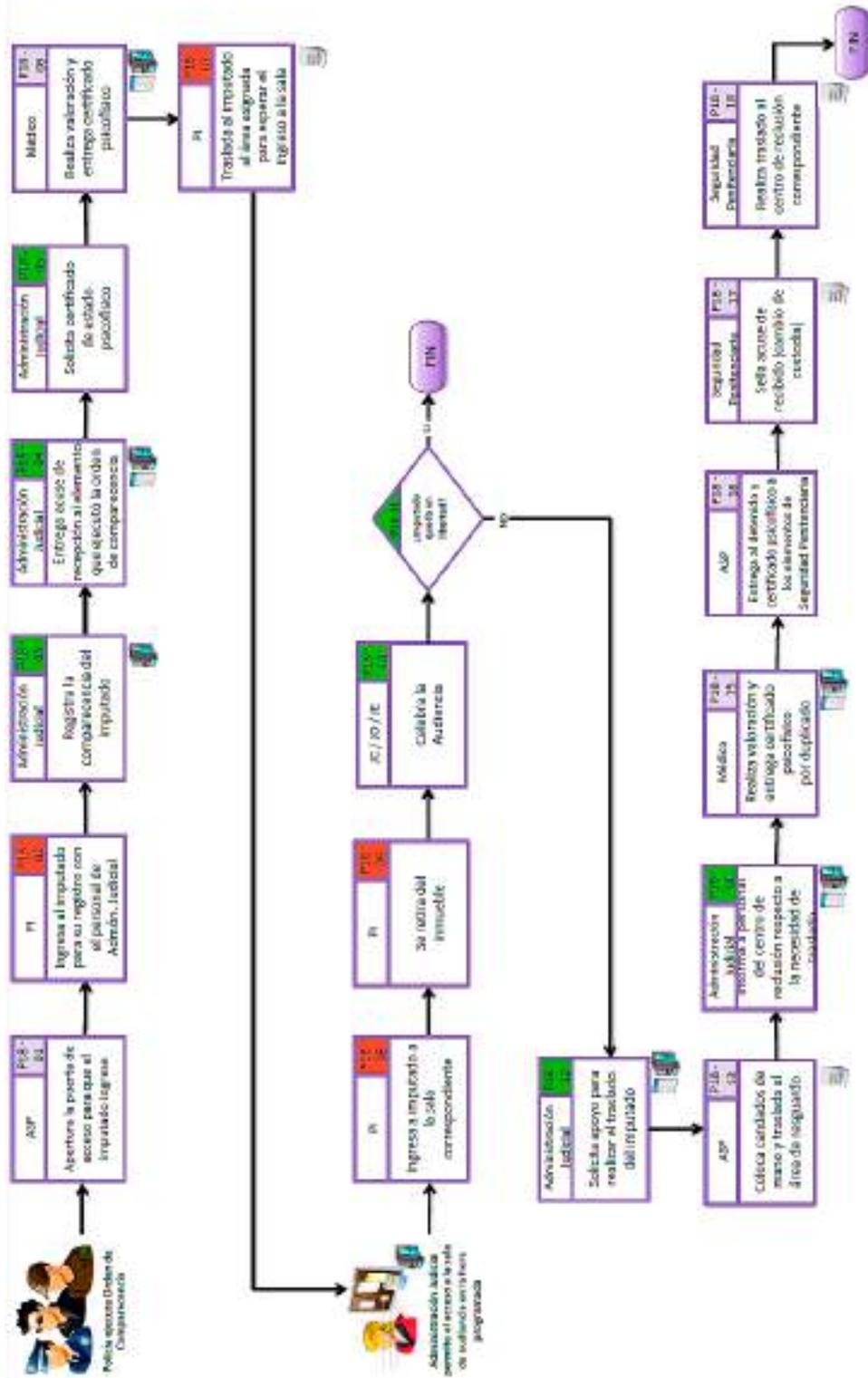
**ANEXO II. ESQUEMA 3. TRASLADO-REINGRESO ANTE LA UNIDAD DE GESTIÓN  
ADMINISTRATIVA**

ANEXO



II.

### ESQUEMA 4. TRASLADO POR ORDEN DE COMPARENCIA



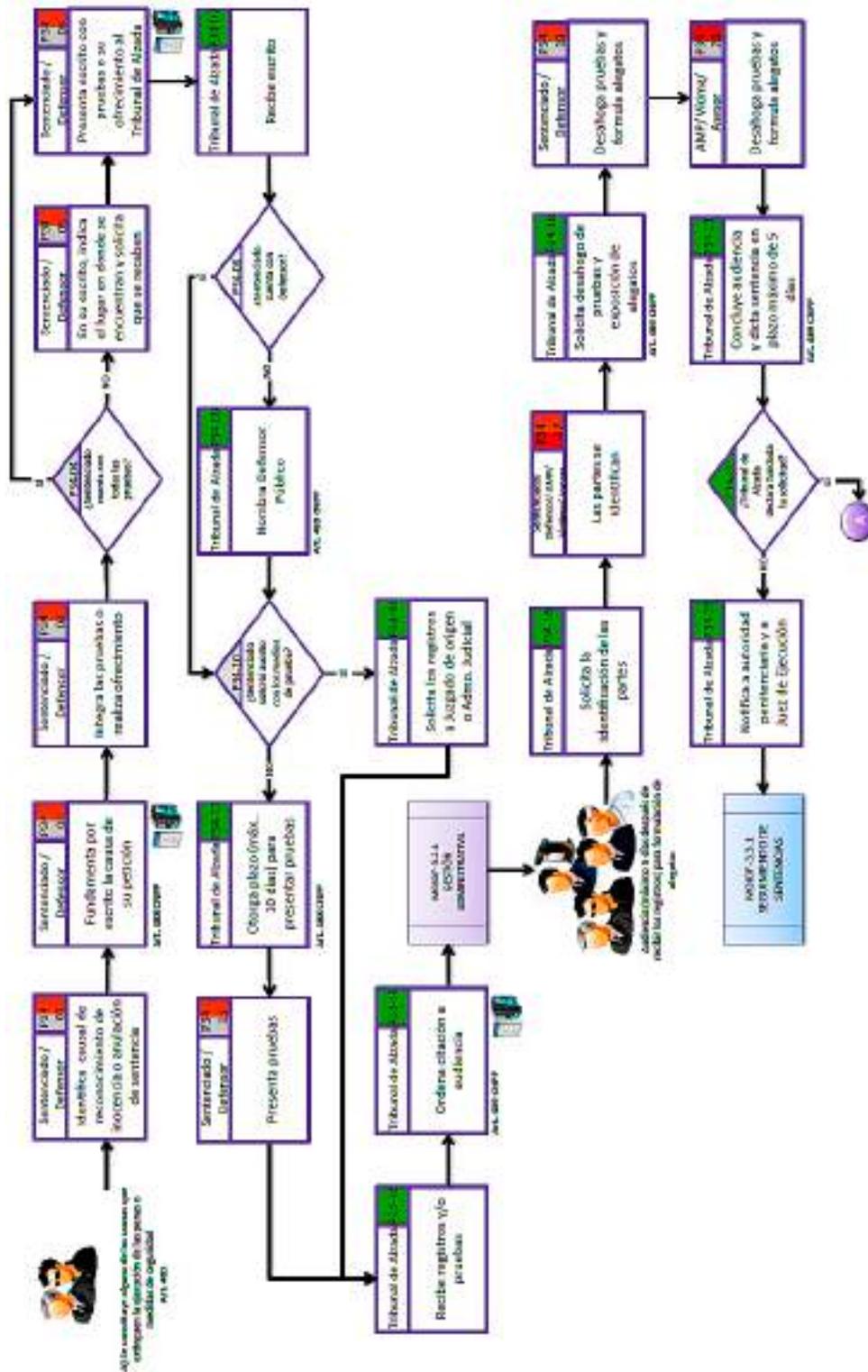


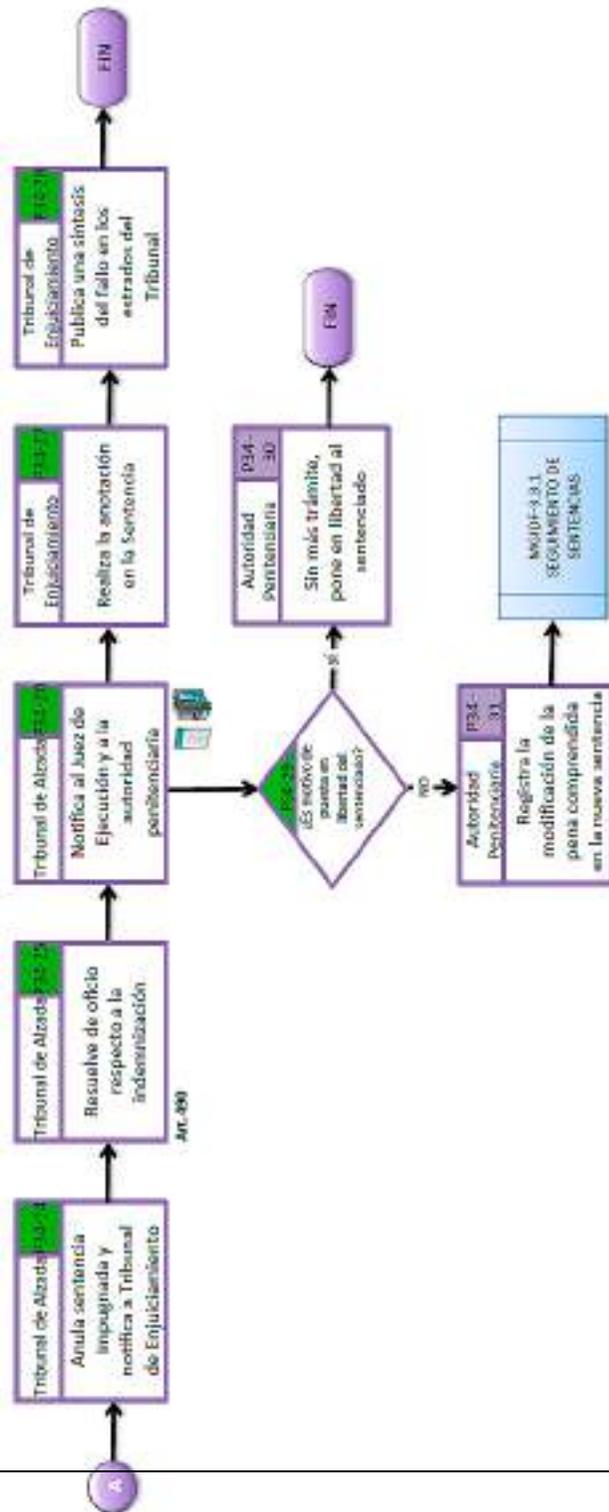






**ANEXO III. ESQUEMA 3. RECONOCIMIENTO DE INOCENCIA**





## CAPÍTULO V

### V. CALIDAD Y JUSTICIA PENAL EN LA SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO

El Estado moderno, el que surgió en Occidente después del Renacimiento<sup>121</sup>, se construyó y consolidó con un aparato de gobierno administrativo, una burocracia que diera soporte a su dominio territorial. La exposición histórica que realizó Max Weber en su clásica

---

<sup>121</sup> Véase Hermann Heller, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1971, para quien es imposible establecer una teoría general del Estado: “Plantear una teoría *general* del Estado implicaría una olímpica emancipación de la realidad histórico-social. Es necesario encuadrar el análisis en términos espaciales y temporales: “El objeto de nuestra Teoría del Estado es, por ello, únicamente el Estado tal como se ha formado en el círculo cultural de Occidente a partir del Renacimiento.” Pág. 43. “La Teoría del Estado, que tiene como objeto al Estado occidental de la Edad Moderna, reclama una forma conceptual que, sin ser indiferente para con el contenido histórico concreto, no venga a confundirse con la individualidad del Estado real y particular; es decir, una forma que capte los rasgos característicos esenciales de una estructura histórica de la realidad, pero que tenga una validez que trascienda de lo meramente singular.” (p. 78)

conferencia de “La Política como Vocación”<sup>122</sup> dictada en el invierno de 1919 en Munich, ha sido tomada como un modelo, el llamado modelo weberiano burocrático. Dicho modelo se fundó en un principio legal-racional

“Como es sabido, tal sistema consiste en la formación profesional, carrera administrativa y promoción como único incentivo. Igualmente está caracterizado por criterios objetivos, jerarquía dentro y entre organismos, jurisdicciones especiales y una clara distinción entre medios de administración públicos y privados, así como el desempeño neutral, impersonal, controlado por normas y orientado hacia el servicio público.”<sup>123</sup>

Desde la década de 1970 se empezó a construir un discurso y diagnóstico en torno al modelo weberiano que apuntaba en un sentido: el Estado y su burocracia se encontraban en franca crisis frente a nuevo mundo definido por la globalización y la revolución informática. Dos problemas concretos se presentaron al Estado: 1. Su capacidad de dirección, y 2. Su legitimidad política<sup>124</sup>. Es decir que, el gobierno tradicional y jerárquico ya no era funcional para tratar con una sociedad en la que múltiples actores con diferentes capacidades empezaban a emerger.

En esta sintonía, Michel Crozier a finales de la década de los 80’s afirmaba que, “la crisis de la administración pública es universal [...], todos los países desarrollados tienen problemas del mismo orden [...] y se descubre la presencia de presiones similares”. Para este autor francés, las administraciones empiezan a enfrentar sociedades a menudo más ricas y más activas, donde los ciudadanos son más libres y las barreras sociales y distancias culturales son menores; en consecuencia, como lo señala el mismo autor, son por necesidad sociedades más complejas y difíciles de administrar. ¿Cuáles son las razones de estas crisis? Crozier es contundente al resumirlas en una relación muy simple: “más

---

<sup>122</sup> Es interesante observar como Weber utilizando como analogía la “acumulación originaria del Capital” formulada por el marxismo para explicar los orígenes del capitalismo moderno, explique la *acumulación originaria de medios administrativos* para demostrar el origen de la burocracia en el Estado moderno.

<sup>123</sup> Omar Guerrero, *Gerencia Pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, p. 241

<sup>124</sup> Francisco Moyado Estrada, “Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública” en Francisco Moyado (comp.), *Gestión de Calidad*, México, Siglo XXI-BBAPDF, colección Biblioteca básica de Administración Pública, 2010, p. 23

necesidades y demandas de intervención, y más dificultades de intervenir. Un tejido social más complejo exige mayor atención, mayor cuidado”.<sup>125</sup>

Era necesario establecer una nueva relación entre sociedad y Estado, una donde el gobierno tuviera la capacidad de gestionar en medio de presiones y transformaciones drásticas por parte del medio. Una propuesta para un modelo de gobierno flexible y atento a los cambios más que a la estructura formal es la conocida como *New Public Management* ó nueva gestión pública. Brugué y Subirats presentaron a la nueva gestión pública como un cambio de paradigma, una superación de la vieja administración pública hacia un modelo que centra más la importancia en los resultados y en la responsabilidad con mayor énfasis en los productos exigiendo flexibilidad institucional. La nueva gerencia pública surgió primero como modelo analítico para explicar los cambios en el sector público de países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos<sup>126</sup>.

De ser un modelo analítico, se conformó como una propuesta de reforma administrativa para, entre otras cosas, pasar del énfasis en la reglamentación a la importancia de los resultados. La difusión del paradigma contiene por lo menos los siguientes elementos:

- ✚ Reducción del tamaño del Estado adoptando formas de la gestión del sector privado.
- ✚ Tránsito de un modelo legal-funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados.
- ✚ Inclusión ciudadana en la gestión pública.
- ✚ Impulsar la responsabilidad, eficiencia, innovación y calidad del servicio como principios fundamentales en el ejercicio del servicio público.

#### **a. CONCEPTO DE CALIDAD EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

Recapitulemos, ante el agotamiento del Estado, surge la nueva gestión pública que se preocupa por atender el déficit fiscal buscando privatizaciones (reducción del Estado),

---

<sup>125</sup> Michael Crozier, *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategias para el cambio*, México, FCE, 1992, p. 63-35

<sup>126</sup> *Ibíd.*, p. 26

buscando que los servicios con los que cuente el Estado busque la calidad al ciudadano bajo una nueva visión: orientación al cliente. Para lograr lo anterior en la administración pública implica cambios orgánicos como la desconcentración funcional o descentralización territorial, la entrada de nuevos actores en la gestión de servicios, por ejemplo ciudadanos independientes y organizaciones no gubernamentales, en menoscabo del hiperpositivismo <sup>127</sup> jurídico, combatiendo la corrupción para atacar la crisis de legitimidad.<sup>128</sup>

Como se observa, existe un consenso (al menos para los autores citados) de que las administraciones públicas en general están sufriendo una serie de cambios que cuestionan su papel como puentes de comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Los cambios pueden verse desde dos niveles:

- Nivel macro: la presión viene desde afuera, por ejemplo los avances tecnológicos, la competencia económica y la sociedad del conocimiento que señalan los autores, son una realidad que los gobiernos no deberían pasar desapercibida.
- Nivel micro: las cuestiones de eficiencia, eficacia, **calidad** de los servicios, desconcentración, legitimidad, entre otras, se han vuelto exigencia común en las organizaciones públicas, las cuales deben ser impulsadas si se desea tener administraciones adecuadas a los nuevos contextos y necesidades de la sociedad.

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO BUROCRÁTICO Y EL MODELO DE NUEVO GERENCIA PÚBLICA		
VARIABLES DE DIFERENCIACIÓN	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO DE NUEVA GERENCIA PÚBLICA
Prerrequisitos básicos / Principios fundamentales	Legalidad, igualdad, objetividad, continuidad	Transparencia, participación, economía, eficacia y eficiencia, responsabilidad
Concepto de Estado	Dominante, unilateral	Modesto, participativo

<sup>127</sup> El Neoinstitucionalismo antes referido permite crear o reformar instituciones y plantear modelos de organización informales o flexibles que permitirán salvar los obstáculos que enfrentan las instituciones de la Administración Pública tradicional atada a la reglamentación.

<sup>128</sup> Véase Bagaza, Isabel. "El planteamiento estratégico en el sector público", en Bañón y Carrillo (coords), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997. pp. 106-109.

Base de legitimación de la administración pública	Jurídica / Técnica	Vinculación Estado-sociedad
Estructura organizacional	Vertical, jerarquizada, alta formalización, roles definidos	Horizontal, flexible, roles cambiantes
Sistema de planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de evaluación	Control normativo	Evaluación del impacto y del desempeño

Fuente: Jaime Torres Fragoso, "Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de los modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos", en *Estudios Gerenciales*, Vol. 27, Núm 119, abril-junio 2011, 40

### **i. CALIDAD, CONCEPTO DISIMBOLO**

La calidad, como se ve, no es una mera ocurrencia. Se pretende como una solución a la crisis de legitimidad del Estado. Y es algo más que una mera inquietud intelectual o de escritorio. Es un tema de Estado, de reforma de Estado mejor dicho. Tanto es así que, ha logrado ocupar la agenda de organismos internacionales que se han dado a la tarea de definir la Calidad para la administración pública. Así, por ejemplo, en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, con sede en San Salvador, El Salvador, durante los días 26 y 27 de junio de 2008 se estableció el siguiente concepto que posteriormente fue adoptado por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, con sede en el San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008. Hablo de la CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

#### **CONCEPTO DE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

“La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.”<sup>129</sup>

Este documento cuenta con cinco capítulos:

- ✚ CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD DE LA CARTA Y NOCIÓN DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA.
- ✚ CAPÍTULO SEGUNDO. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD
- ✚ CAPÍTULO TERCERO. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD.
- ✚ CAPÍTULO CUARTO. ORIENTACIONES, ACCIONES E INSTRUMENTOS PARA FORMULAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA.
- ✚ CAPÍTULO QUINTO. CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LA EFICACIA DE LA CARTA.

En el capítulo segundo se establecen los siguientes principios que guían la calidad en la gestión pública: Servicio Público, Legitimidad Democrática, Transparencia y Participación Ciudadana, Legalidad, Coordinación y Cooperación, Ética Pública, Acceso Universal, Continuidad en la Prestación de Servicios Públicos, Imparcialidad, eficacia, eficiencia, economía, *responsabilización*, evaluación permanente y mejora continua. Pero no se trata únicamente de una carta de buenas intenciones, ya que contiene una serie de recomendaciones prácticas contenidas en el capítulo cuarto; entre algunas de las anteriores se encuentran las siguientes:

- ✚ Para una gestión pública al servicio de la ciudadanía.

---

<sup>129</sup> X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, *Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión Pública* (En línea), CLAD, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, p. 7-8, Dirección URL: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view> (Consulta: 10 de enero de 2014).

- ✚ Hacia una gestión pública para resultados.
- ✚ Compromiso social y ambiental.
- ✚ Responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos.
- ✚ Gestión por procesos.
- ✚ Desarrollo de capacidades de los empleados públicos.
- ✚ Participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad de la gestión.
- ✚ Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad.
- ✚ Relaciones de colaboración y cooperación orientadas a la mejora de la calidad.

La calidad la construyen las personas, por lo tanto, es importante destacar el papel de la capacitación en los puntos anteriores con el fin de establecer la calidad como modelo y principio rector en la gestión pública. Para términos operativos, precisaré más la definición de Calidad antes esbozada. La calidad es, en este trabajo, un atributo relativo que un usuario/ciudadano da a un producto o servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus expectativas. “Esto es congruente con la definición de calidad como la totalidad de propiedad y características de un producto o servicio que los hacen capaces de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas”.<sup>130</sup>

En síntesis, la gestión transformó la Administración Pública, pero la concepción de la calidad también sufrió cambios, y es que sin duda alguna, resulta poco claro decir que calidad significa hacer las cosas mejor que antes. Joaquín Ruíz López propone que la calidad en la Administración Pública ha atravesado por lo menos las siguientes fases:

Primera Fase (1985-1995): que pone el énfasis en la eficiencia y el ahorro de costes para conseguir una extensión y mejora de los servicios a la ciudadanía.

Segunda Fase (1995-2008): centrada en la mejora del rendimiento global de las organizaciones (excelencia) para optimizar los servicios que prestan.

---

<sup>130</sup> Francisco Moyado Estrada, *ibíd.*, p. 34

Tercera Fase (2008...): que parte del enfoque de la excelencia en la gestión para incorporar más decididamente la eficiencia y el ahorro para la sostenibilidad.<sup>131</sup>

De esta forma, nos encontramos en una tercera fase de un modelo de gestión que no se pretende finito, acepta los cambios por venir. Así, en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal, la calidad debe formar parte integral.

## ii. REFORMAS ADMINISTRATIVAS

La nueva gestión pública y la calidad en el servicio no son o no pretenden ser tan solo un modelo analítico; al contrario, se han logrado posicionar como programas de reforma administrativa y han sido impulsados por grupos tecnocráticos que han logrado posicionarse en los niveles más altos de diferentes gobiernos desde donde han buscado responder a las nuevas tensiones que enfrentan los Estados. Es un intento por reposicionar al gobierno bajo una lógica novedosa y flexible: orientación hacia el usuario-ciudadano.

La globalización ha planteado la necesidad de reorganizar y reestructurar los gobiernos y las administraciones públicas para permitir un mayor y más ágil flujo de capitales, mercancías y personas entre las diversas regiones del mundo. Ajustar la burocracia y el aparato administrativo es el objetivo. De esta forma, la globalización supone riesgos, pero también oportunidades. El miedo al cambio y la reforma administrativa refleja el miedo a los riesgos de la globalización:

El actual incremento del miedo no se debe solo a que hayan aumentado ciertos riesgos que amenazan a la sociedad, sino a que han aumentado las condiciones de incertidumbre en las que discurre la vida de las personas. (Innerarity).<sup>132</sup>

Es necesario superar estos miedos implementando modelos de gestión de calidad que respondan al difícil de la flexibilidad institucional. Reconocer que

---

<sup>131</sup> Joaquín Ruíz López, "CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA: DEL AZAR A LA NECESIDAD. Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado (En línea)", México, Secretaría de la Función Pública, 31 de mayo de 2012, p. 7  
[Dirección URL: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf>]

<sup>132</sup> Francisco Moyado Estrada, "Gobernanza y calidad en la gestión pública" en Estudios Gerenciales, México, Vol 27, No. 120 (Julio-Septiembre, 2011), p. 208

La nueva complejidad, que enfrentan los Estados, se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica de la gobernación; uno se refiere a la *capacidad directiva de los gobiernos*, para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y la otra se refiere a la *legitimidad política*, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atinentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos.<sup>133</sup>

En América Latina algunos países han ya comenzado el largo camino que implica una transformación como la aquí aludida. Partiendo de la experiencia de las reformas gerenciales aludidas es posible establecer dos momentos en estas, dos procesos que se reclaman mutuamente. Para términos de análisis, se habla de reformas de primera generación y reformas de segunda generación. En realidad se trata de un mismo proceso: Cambiar al Estado.

Ahora bien, en América Latina, el arranque de todo el proceso de transición hacia la Nueva Gestión Pública, debemos ubicarlo con el inicio de la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, además de incorporar a la región a los mercados internacionales. Tanto en Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, entre otros, a lo largo de los años ochenta, del siglo xx, se impulsaron programas de ajuste estructural (*reformas de primera generación*), a los que siguieron, posteriormente, otra serie de reformas institucionales enfocadas a la modernización de las administraciones públicas (*reformas de segunda generación*).<sup>134</sup>

La primera ola de reformas, redefinió el núcleo de funciones estratégicas del Estado y sentó las bases para nuevas reformas incrementales. Paralelamente, se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial. Parafraseando a Bernardo Kliksberg, se trató de la redefinición de lo público y lo privado.<sup>135</sup>

En términos esquemáticos, la primera ola de reformas se entendió como de desbloqueo político en tanto que la segunda fue de perfeccionamiento, por eso su nombre de racionalidad organizativa y funcional de las administraciones públicas.

---

<sup>133</sup> Francisco Moyado Estrada, *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, INAP, México, Febrero 2014, p. 31

<sup>134</sup> Francisco Moyado Estrada, *ibíd.* 2014, p. 45

<sup>135</sup> Bernardo Kliksberg, *¿Como transformar al estado? : mas allá de mitos y dogmas*, FCE, México, 1989.

<b>ALCANCES DEL PROCESO DE REFORMAS</b>		
<b>DISEÑO DE AGENDA</b>	<b>ETAPA I REFORMAS MACROECONÓMICAS "PRIMERA GENERACIÓN"</b>	<b>ETAPA II REFORMAS INSTITUCIONALES SEGUNDA GENERACIÓN</b>
<b>PRIORIDADES</b>	.-Reducir la inflación .-Restablecer el crecimiento	.-Mejorar las condiciones sociales .- Aumentar la competitividad internacional y mantener la estabilidad macro.
<b>ESTRATEGIA DE REFORMA</b>	.-Cambiar las reglas macroeconómicas .-Reducir el tamaño del gobierno .-Desarticular instituciones proteccionistas y estatistas	.- Crear y rehabilitar las instituciones .-Aumentar la competitividad del sector privado. reformular las finanzas y la oferta de servicios públicos Crear las "Instituciones económicas del capitalismo"
<b>INSTRUMENTOS TÍPICOS (Objetivos de la reforma)</b>	.-Cortes presupuestarios drásticos y reforma tributaria .-Liberalización de precios .-Liberalización del comercio y la inversión extranjera .-Desregulación del sector privado .-Creación de "fondos de emergencia" sociales .-Privatizaciones "fáciles (hoteles, aerolíneas, algunas manufacturas).	.-Reforma laboral .-Reforma del servicio civil y reestructuración del gobierno .-Revisión de la administración de justicia .-Mejora de capacidad regulatoria (para los servicios públicos privatizados y otros monopolios) .-Mejorar la capacidad de recaudación de impuestos .-Conversión y reestructuración sectorial .-Privatizaciones "complejas" (infraestructura, minería) .-Reestructuración de las relaciones entre los gobiernos centrales y regionales
<b>ACTORES PRINCIPALES</b>	.-Presidencia .-Gabinete económico .-Bancos centrales .-Instituciones .-Financieras Multilaterales .-Grupos financieros privados e inversionistas de cartera extranjeros	.-Presidente y Gabinete .-Medios de comunicación .-Congreso .-Gobiernos locales y regionales .-Sector privado .-Poder Judicial .-Gremios .-Partidos Políticos
<b>IMPACTO</b>	.-Inmediato	.-Mediano y largo plazo

<b>PÚBLICO DE LAS REFORMAS</b>	.-Alta visibilidad pública	.-Baja visibilidad pública
<b>COMPLEJIDAD TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA</b>	.-Moderada y Baja	.-Muy alta
<b>NATURALEZA DEL COSTO POLÍTICO</b>	.-"Correcciones temporales" bien distribuidas entre la población	.-Eliminación permanente de ventajas especiales para grupos específicos
<b>PRINCIPAL DESAFÍO GUBERNAMENTAL</b>	.-Administración macroeconómica por élites tecnócratas aisladas	.-Desarrollo institucional altamente dependiente de la administración de mediano nivel del sector público

Fuente: Francisco Moyado , *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*, INAP, México, Febrero 2014, p. 46-47

Por su parte, el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD establece 8 características y objetivos de la reforma gerencial para América Latina que vale la pena mencionar<sup>136</sup>:

**a) La profesionalización de la alta burocracia** es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Es combatir el clientelismo y la politización de la alta burocracia, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad. Por experiencia reciente en América Latina quedan claras dos cosas que hay que tener presentes en este punto, dos *límites* a la profesionalización de la alta burocracia: 1. No existe una separación nítida y total entre la técnica y política; sin embargo, es necesario buscar un nivel mínimo de autonomía en la alta burocracia, que sus puestos sean independientes de las agitaciones políticas; y 2. Con todo, la alta burocracia es fundamental para implementar la reforma gerencial, sin su papel activo esta sería en los hechos imposible. Por esta razón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Véase Consejo Científico del CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* (En línea), CLAD, 14 de octubre de 1998, Dirección URL: [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009\\_Una%20Nueva%20Gestion%20Publica%20para%20America%20Latina.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009_Una%20Nueva%20Gestion%20Publica%20para%20America%20Latina.pdf) (Consulta: 10 de enero de 2015).

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 13

**b) Transparentar la administración pública**, para lo cual las herramientas del gobierno electrónico serían muy útiles.

**c) Descentralizar.** Adoptar el principio que en su momento Tocqueville señaló en su obra *la democracia en América*: lo único centralizado será aquello que no pueda hacerse desde el gobierno local.

**d) De acuerdo al punto anterior, habrá actividades que únicamente podrá realizar el gobierno central ya sea por capacidad técnica o conveniencia política.** En estas áreas exclusivas, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Delegar en agencias descentralizadas. Esa es la consigna.

**e) A pesar de buscar un mayor énfasis en los resultados que en la reglamentación,** es necesario reconocer la fragilidad del Estado de derecho en la región. Se puede malentender lo que aquí decimos, hacer del slogan “más resultados, menos reglamentos” un arma de dos filos que puede desembocar en salidas autoritarias.

**f) Por lo anterior, ante la descentralización y el énfasis en los resultados es necesario establecer nuevas formas de control.** El control burocrático cede a uno que se preocupe en la eficiencia y efectividad de las políticas. Por ejemplo:

– Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.

– Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.

– Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios.

– Y por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.<sup>138</sup>

**g) La descentralización debe reconocer las actividades exclusivas del Estado** y optar en este caso por aumentar la flexibilidad sin romper con las atribuciones únicas a dichas agencias. Pero también debe reconocer otro tipo de agencias en las que únicamente debe

---

<sup>138</sup> Ibíd., p. 13

actuar como regulador. Se trata de reconocer la diversidad de agencias públicas y su situación bajo un modelo de calidad.

**h) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública.**

**i) Implementar un sentido de *responsabilización* del servidor público** con tres elementos claves: i) **Responsabilidad Social**, rendición de cuentas. Se trata de ver a los ciudadanos como consumidores con derechos; ii) **Responsabilidad política** en términos de la democracia representativa; y iii) **Responsabilidad y Gobernanza**, reconociendo representantes informales de la sociedad en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

#### **b. MODELO DE EVALUACIÓN, APRENDIZAJE Y MEJORA**

Retomo la definición de modelo de calidad que el maestro Moyado Estrada rescata de Bruno Juanes y Juli Blanco: “La agrupación de manera ordenada y racional de los elementos sobre los que se fundamenta la prestación de servicios de calidad que satisfagan las necesidades de los diferentes grupos de interés (*stakeholders*) optimizando el uso de los recursos internos”<sup>139</sup>. Esta agrupación implica una visión estratégica de cambio planeado. Es decir, cuando desde nuevos enfoques como el de Gestión de Calidad, y más específicamente la Nueva Gestión Pública, se diagnóstica la crisis del modelo administrativo tradicional se hace invocando un doble proceso contradictorio: aumento de las demandas del Estado por el ciudadano (Estado posgarantista) y, al mismo tiempo, crecientes tensiones de orden económico, cultural y social derivadas del proceso de globalización. Esta “paradoja” (más demandas con más restricciones) es perfectamente definida por la Comisión Trilateral en su informe “*The Crisis of Democracy*” de 1975, que analizó la calidad de la Democracia en Japón, Europa Occidental y Estados Unidos, concluyendo que la democracia se encuentra fuertemente afectado por lo que denominaron la crisis fiscal del Estado.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Citado en Moyado Estrada, 2014., p. 83

<sup>140</sup> Crozier, M.J., Hungtinton, S.P. y Watanuki, J., *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. New York University Press, 1975.

En conclusión: estamos en un momento de crisis entendido como la tensión entre lo que está por nacer y lo que todavía no muere: entre un Estado Garantista y uno Posgarantista, sin embargo, el objetivo de incluir la calidad en la Administración Pública es un objetivo rescatable en función de aumentar la legitimidad del Sistema Político y que los ciudadanos reconozcan que la mejora de los servicios y productos públicos es un fin a alcanzar. El enfoque de la Calidad tal y como se presenta en el Sector Privado puede no tener aplicabilidad tal cual en los asuntos públicos y de gobierno, entonces “Habría que buscar un ‘modelo’ de calidad factible, con carácter menos absoluto, sin aspiraciones de perfección excelencia, más adaptado a las especificidades del sector público en su conjunto y, a la vez, más modulable según el grado de desarrollo organizacional en cada caso. En definitiva, el enfoque de calidad es un *modelo para armar*.”<sup>141</sup>

La definición que retoma Jaime Torres Fragoso de Modelo de Calidad me parece pertinente: “los modelos de calidad (también llamados modelos de excelencia, en virtud de que integran pautas consideradas excelentes) son herramientas muy completas para el autodiagnóstico y la mejora de las organizaciones que los aplican”<sup>142</sup>.

Pero antes de describir nuestro modelo de calidad quisiera hacer una advertencia: quiero enfatizar el alcance limitado de los modelos de calidad, no son una pócima mágica que resuelva por si misma los problemas presentes en el servicio público. Junto a la aplicación de los modelos de calidad deben impulsarse otras modificaciones en diversos aspectos, que pueden ir desde mejorar el entramado institucional y legal de la transparencia y rendición de cuentas, mayores controles entre poderes, etc.; así, **defino la calidad como la conjunción de la eficacia y eficiencia de las acciones que se implementan en el servicio público bajo estándares y especificaciones previas que generan valor público**. La calidad, así entendida, tiene el objetivo de crear valor público.

---

<sup>141</sup> Salvador Parrado Díez, *ibíd.*, p. 85

<sup>142</sup> Jaime Torres Fragoso, “Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos” en *Estudios Gerenciales*, vol. 27, núm 119, abril-junio, 2011, pp. 33-57, Universidad ICESI, Colombia, p. 40

El *valor público* es el resultado de un intercambio colectivo. John Alford lo define de la siguiente forma:

El valor público es necesariamente consumido o disfrutado en forma colectiva, razón por la cual las elecciones de los ciudadanos a su respecto son colectivas. En su forma más austera, comprende los beneficios que los individuos pueden recibir solamente a través de su provisión colectiva, tales como orden y vigencia de la ley (sin los cuales el mercado no puede funcionar) y remedios a las fallas de mercado, tales como bienes públicos, externalidades o inequidad distributiva (Stokey y Zeckhauser 1974; Stewart y Ranson 1988, 17; Walsh 1991, 14-15; Hughes 1994; Smith y Huntsman 1977). En estos casos se justifica la intervención gubernamental, porque sin ella, los individuos no recibirían el valor que pretenden obtener.<sup>143</sup>

Para empezar, propongo entender el servicio público y la actuación en la administración pública *con* un margen de acción donde implementar controles de gestión. El margen de acción que permite implementar medidas en favor de aumentar la calidad de los procesos administrativos es comprendido en los siguientes términos:

[...] la administración –ese dominio propio del Derecho “público”, al cual mira con preferencia la teoría que discutimos– no constituye, como la justicia, mera ejecución de la ley, sino una “libre” actividad “dentro del marco de las leyes”. La idea dominante es ésta: en el dominio de la administración, donde son realizados los actos jurídicos, el Estado puede hacer desde luego todo lo que quiera y pueda. El Derecho en forma de ley surge *a posteriori*, por así decirlo, y pone ciertos límites a la actividad estatal en determinadas direcciones, no en todas necesariamente. Los actos administrativos no constituyen, por tanto, ejecución de la ley; el *leitmotiv* no es ya la norma jurídica, sino el bien jurídico, el interés estatal, la razón de Estado”<sup>144</sup>

Incluir la noción de *valor público* en el concepto de Calidad en la Gestión Pública implica concebir los productos del aparato administrativo como elementos de intercambio con el supuesto de la soberanía del cliente-ciudadano: las agencias estatales actúan con el supuesto de la legitimidad ciudadana y deben actuar para reproducir a esta: buenos

---

<sup>143</sup> John Alford, “Definiendo al Cliente en el Sector Público: Una Perspectiva de Intercambio Social” (En línea), en “Public Administration Review”, Mayo/Junio 2002, Vol. 62m Núm. 3, Dirección URL: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/ALFOR%20John%20-%20Definiendo%20al%20cliente%20en%20el%20sector%20publico.pdf> (Consulta 13 de junio de 2015), p. 6

<sup>144</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, UNAM-CIICyH-Editorial Coyoacán, p. 116

resultados implican legitimidad ciudadana. Aquí se explica la centralidad ciudadana en la Nueva Gestión Pública.

La idea de *valor público* implica distinguir el *valor privado* cuyo intercambio del cual resulta es concreto y se pueden identificar con claridad los sujetos que participan en el intercambio. En el sector público esto no queda muy claro: ¿Qué sectores de la sociedad, por ejemplo, participan en el intercambio de legitimidad por seguridad pública? Esta noción está sustentada en estudios antropológicos funcionales de Levi-Strauss que distingue entre *intercambio restringido* e *intercambio generalizado*. El primero ocurre cuando “entre dos partes solamente, que tienen mutuamente una relación recíproca. En el intercambio restringido, las partes intentan mantener la igualdad, especialmente cuando existen intercambios repetidos”; por otro lado, el *intercambio generalizado*

[...] involucra como mínimo a tres actores que "no se benefician cada uno directamente sino sólo indirectamente" (Eke 1974, 48). Esto se representa, por ejemplo, en un intercambio de cuatro personas como  $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D \rightarrow A$ , donde  $\rightarrow$  significa "da a". Este conjunto de intercambios no implica *quid pro quo* y puede involucrar reciprocidad diferida, pero el resultado global a través del tiempo es que todos sus participantes han dado y recibido algo en un proceso circular. En este proceso, la reciprocidad no es mutua sino unívoca.

Ambos aspectos del intercambio social -su más amplio conjunto de valores intercambiados y su naturaleza generalizada- implican por lo general una reciprocidad más difusa y diferida que el intercambio económico. Intercambiar valores menos tangibles significa que el cálculo preciso de los beneficios dados y recibidos es más difícil, mientras que el intercambio generalizado necesariamente implica reciprocidad diferida. En lugar de tener una mentalidad *quid pro quo* de corto plazo, la gente espera poder beneficiarse en el futuro en una época no especificada de tiempo en el futuro, y las obligaciones son asumidas de manera menos precisa y a través del tiempo.<sup>145</sup>

Cuando hablamos de calidad en la Gestión Pública tenemos de soporte la noción de intercambio entre ciudadanos y Gobierno con objetivo en generar valor público. Esta concepción permite diseñar instituciones flexibles y orientadas hacia el ciudadano para ofrecerle resultados. No implica abandonar la reglamentación, implica reconocer el

---

<sup>145</sup> *Ibíd.*, p. 9

objetivo último del servicio público que no es un mero trámite sino satisfacer las expectativas ciudadanas.

Para la presente investigación, propongo la factibilidad del modelo de calidad **EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora)**, que fue concebido por la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios (DGIECS) del Ministerio de Administraciones Públicas de España.

Es necesario establecer que el modelo de calidad propuesto en esta investigación se hace en función de su esquema simple pero ordenado y ordenador que permite entender la realidad administrativa de la institución.

### **i. HISTORIA DEL MODELO**

EVAM es un acrónimo, su significado es **Evaluación Aprendizaje y Mejora**. El modelo EVAM se desarrolló por el Estado español a través de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios DGIECS del Ministerio de Administraciones Públicas de España, según el Real Decreto 951/2005 que establece que dicho Ministerio determinará el o los modelos de gestión con los que se evaluará a las agencias del Estado. En el cuadro de la página siguiente resumo lo que considero es lo más fundamental del Real Decreto 951/2005<sup>146</sup>. Como se observa en el cuadro, en su **capítulo V, el Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones**, y estableciendo dos niveles: autoevaluación y evaluación externa.

Por autoevaluación se entiende un análisis regular, por las propias organizaciones, de sus procesos y resultados de gestión; la evaluación externa es la validación de las autoevaluaciones conforme a un modelo de evaluación de aprendizaje e innovación. En otras palabras, autoevaluaciones asistidas. De esta forma surgió EVAM, modelo registrado en el estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Dicho estatuto es aprobado mediante el Real Decreto 1418/2006, de 1 de

---

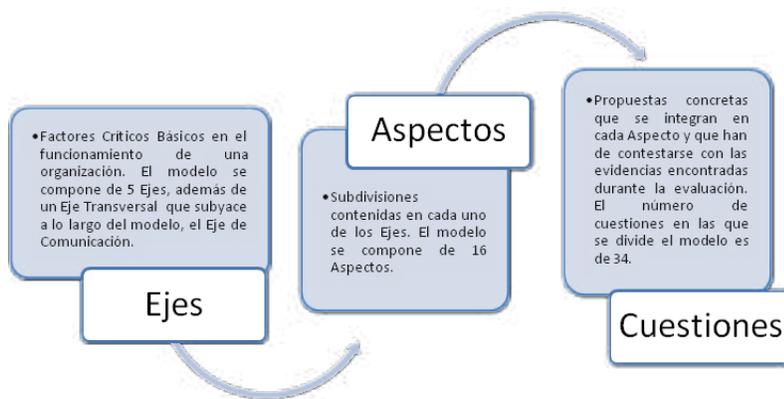
<sup>146</sup> Corona Española, Real Decreto 951/2005 (En línea), Dirección URL: <http://www.boe.es/boe/dias/2005/09/03/pdfs/A30204-30211.pdf> (Consulta: 10 de marzo de 2015)

diciembre, que aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.<sup>147</sup>

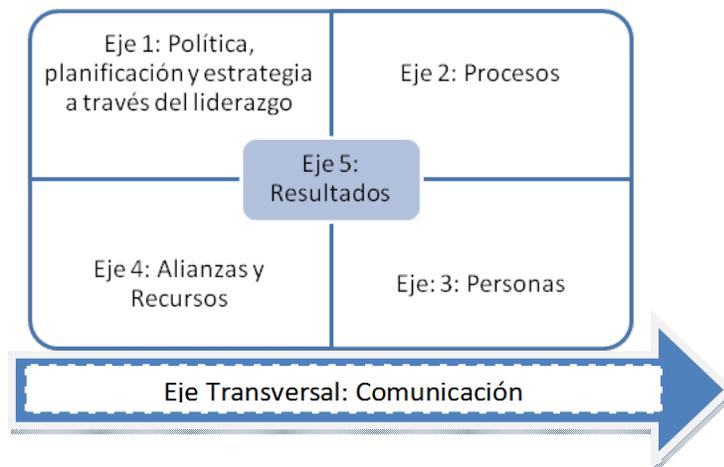
REAL DECRETO 951/2005	
CAPÍTULO	CONTENIDO MÁS FUNDAMENTAL
<b>CAPÍTULO I</b> Disposiciones generales	Artículo 1. Objeto. Este real decreto tiene por objeto establecer el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y regular los aspectos básicos de los programas que lo integran, de acuerdo con los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
<b>CAPÍTULO II</b> Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios	Artículo 5. Definición. 1. Con la finalidad de conocer la opinión de los usuarios y mejorar la calidad de los servicios, los órganos y organismos de la Administración General del Estado realizarán estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios de cuya prestación sean responsables, utilizando para ello técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. 2. Los estudios de análisis de la demanda tendrán por objeto la detección de las necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio, en especial sus requisitos, formas y medios para acceder a él y los tiempos de respuesta. La periodicidad de estos estudios se determinará, en su caso, en la correspondiente carta de servicios. 3. Los trabajos de evaluación de la satisfacción de los usuarios tendrán por objeto la medición de la percepción que tienen estos sobre la organización y los servicios que presta. Las mediciones de la percepción se realizarán de forma sistemática y permanente. 4. Los gastos asociados a la realización de estos estudios y trabajos de investigación deberán asumirse por cada órgano u organismo con cargo a sus presupuestos ordinarios
<b>CAPÍTULO III</b> Programa de cartas de servicios	Artículo 8. Definición. 1. Las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación. 2. Los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado podrán elaborar cartas relativas al conjunto de los servicios que gestionan y cartas que tengan por objeto un servicio específico. 3. Podrán, asimismo, elaborarse cartas que tengan por objeto un servicio en cuya prestación participan distintos órganos u organismos, dependientes de la Administración General del Estado o de esta y otras Administraciones públicas. Estas cartas se tramitarán conforme al procedimiento que determine el Ministerio de Administraciones Públicas.
<b>CAPÍTULO IV</b> Programa de quejas y sugerencias	Artículo 14. Definición. Los órganos y organismos incluidos en el ámbito de aplicación de este real decreto determinarán la unidad responsable de la gestión de las quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios como las iniciativas para mejorar su calidad. Dicha unidad deberá, asimismo, ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas.
<b>CAPÍTULO V</b> Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones	Artículo 20. Definición y objeto. 1. El Ministerio de Administraciones Públicas determinará los modelos de gestión de calidad reconocidos conforme a los que se realizará la evaluación de los órganos u organismos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos departamentos ministeriales. La evaluación se articulará en dos niveles: autoevaluación y evaluación externa. 2. La autoevaluación es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar consecuentemente los oportunos planes de mejora. 3. La evaluación externa es el proceso por el que los órganos o unidades a los que se refiere el artículo 3.3 realizan un examen agregado de ámbito ministerial, con el fin de optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos. El examen agregado consistirá en la validación de las autoevaluaciones en curso o en la realización de evaluaciones, conforme al modelo de aprendizaje e innovación diseñado al efecto por el Ministerio de Administraciones Públicas, efectuadas en ambos casos por la correspondiente Inspección General de Servicios. Las actuaciones mencionadas en segundo término tendrán adicionalmente el propósito de iniciar a las organizaciones
<b>CAPÍTULO VI</b> Programa de reconocimiento	Artículo 22. Objeto. Este programa tiene la finalidad de contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad y a la innovación en la gestión pública, a través de dos subprogramas o acciones: a) El reconocimiento a la excelencia. b) Los premios a la calidad e innovación en la gestión pública.
<b>CAPÍTULO VII</b> Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos	Artículo 26. Creación y fines. 1. Se constituye el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos como plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos de la Administración General del Estado, con el fin de proponer iniciativas generales de mejora y facilitar a los ciudadanos información global sobre la calidad en la prestación de los servicios. 2. El Observatorio, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas a través de la Secretaría General para la Administración Pública, integrará a representantes de los órganos y organismos prestadores de los servicios, así como de los agentes socioeconómicos que se señalan en los artículos siguientes. Cuando se constituya, se adecuará al criterio de paridad entre hombres y mujeres. 3. Los servicios públicos objeto de análisis serán preferentemente los de mayor demanda ciudadana o relevancia social en cada momento. 4. Los costes de funcionamiento del Observatorio y de elaboración de sus estudios no supondrán en ningún caso incremento del gasto público y se financiarán con cargo al presupuesto de gastos del Ministerio de Administraciones Públicas.
<b>CAPÍTULO VIII</b> Responsabilidades y competencias en los programas	Artículo 29. Competencias generales. 1. Los titulares de los órganos y organismos señalados en el artículo 4.1 serán responsables de la implantación, desarrollo y seguimiento interno de los programas de calidad señalados en los párrafos a), b), c) y d) del artículo 3.1. 2. Corresponde a los departamentos ministeriales, a través de la unidad a la que se refiere el artículo 3.3, la coordinación y seguimiento, en su ámbito respectivo, de la implantación de los programas mencionados en el apartado anterior. 3. Corresponde al Ministerio de Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.1.c) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el impulso, la coordinación y el seguimiento global de los programas que integran el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, así como la gestión de los programas señalados en los párrafos e) y f) del artículo 3.1.
147. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, <i>Guía de evaluación. Modelo EVAM (En línea)</i> , Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009, p. 7. Dirección URL: <a href="http://www.ayval.es/es/difusion-y-comunicacion/publicaciones/Guias/Guia_Marco_General_Mejora_Calidad/evam.html">http://www.ayval.es/es/difusion-y-comunicacion/publicaciones/Guias/Guia_Marco_General_Mejora_Calidad/evam.html</a> (Consulta: 10 de marzo de 2015).	Artículo 31. Incentivos al rendimiento. 1. En cada ejercicio presupuestario, hasta un máximo de 10, de entre los órganos y organismos certificados conforme a lo previsto en el artículo 23, podrán ser acreedores por una sola vez a una dotación económica adicional para su personal en concepto de complemento de productividad. A estos efectos, la Ley de Presupuestos Generales del Estado fijará en cada ejercicio el importe máximo que percibirán los órganos u organismos. Esta cantidad se distribuirá entre ellos en función del número y composición de sus efectivos, a fin de salvaguardar el debido equilibrio en las percepciones individuales del personal que preste servicios en cada uno de ellos. 2. Aquellos órganos u organismos a los que se haya acreditado la dotación económica a que se refiere el apartado anterior sólo podrán volver a recibirla por un concepto análogo si hubiese transcurrido un periodo de tres años.

## ii. ESTRUCTURA DEL MODELO EVAM

El modelo EVAM sigue la lógica del circuito PDCA: **Planificar, Desarrollar, Controlar, Actuar**); y se estructura en los siguientes elementos:



### 1. EJES



A continuación describiré brevemente cada uno de los ejes.

**1.- Política, Planificación y Estrategia a través del liderazgo.** Se trata de determinar los objetivos y la motivación para concretar un proyecto operativo que identifique claramente usuarios o beneficiarios de la mejora continua. Para esto, es necesario identificar los liderazgos en las instituciones para que sean ellos quienes impulsen el cambio planeado.

Es necesario tener presentes que la planificación y estrategia deben responder a la formulación previa de una Visión y Misión de la organización.

**2.- Procesos.** Se trata de identificar procesos sustantivos para la política y estrategia. Implica la creación de diagramas: macroflujo, procesos y subprocesos. En este proceso de revisión se tiene que proceder a establecer mecanismos de satisfacción de los clientes/ciudadanos/usuarios para poder aplicar en su caso las acciones oportunas de mejora en los procesos.

**3.- Personas.** La calidad la hacen las personas, había dicho más arriba. Hay que completar la frase: la calidad la hacen las personas y son las personas las que la disfrutan. Dado el carácter central del recurso humano, la capacitación es fundamental. Se tienen que organizar planes de formación-capacitación rumbo a la profesionalización del personal.

**4.- Alianzas y recursos.** Este eje implica reconocer o identificar aliados estratégicos de las instituciones y que puedan coadyuvar en el cambio planeado. Para lo cual es necesario desarrollar canales de comunicación para transmitir información y conocimiento.

**5.- Resultados.** Recordemos: la calidad en la Administración Pública implica un mayor énfasis en los resultados. Para que esto no sea tan sólo un slogan, es necesaria una medición periódica y permanente de los indicadores de satisfacción de los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios, de las personas de la organización y de su rendimiento.

**-Eje Transversal: Comunicación.** La comunicación subyace de todos los ejes del Modelo EVAM, confiriéndole unidad. Los aspectos relacionados con la comunicación se analizan a través de las Cuestiones que más adelante expondré.<sup>148</sup>

## 2. ASPECTOS

Los aspectos son las categorías en las cuales se agrupan las cuestiones a evaluar; a su vez, como ya es evidente, los aspectos conforman los ejes a partir de su temática.

ASPECTOS QUE COMPONEN CADA UNO DE LOS EJES		
EJES	ASPECTOS	No. DE CUESTIONES
POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA A TRAVÉS DEL LIDERAZGO	1a. La política y estrategia se desarrolla, revisa y actualiza a través del liderazgo	6
	1b. La política y estrategia se comunica y despliega mediante un esquema de procesos clave	
PROCESOS	2a. Diseño y gestión sistemática de los procesos	10
	2b. Diseño y desarrollo de los servicios basándose en las necesidades y expectativas de los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios	
	2c. Gestión de las relaciones con los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios	
	2d. Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación a fin de satisfacer plenamente a clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor	
PERSONAS	3a. Planificación, gestión y mejora de los recursos humanos	4
	3b. Identificación, desarrollo y mantenimiento del conocimiento y la capacidad de las personas de la organización	
ALIANZAS Y RECURSOS	4a. Gestión de alianzas externas y de los proveedores	8
	4b. Gestión presupuestaria	
	4c. Gestión de los edificios, equipamientos y materiales	
	4d. Gestión de la tecnología	
	4e. Gestión de la información y del conocimiento	
RESULTADOS	5a. Resultados en clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios	6
	5b. Resultados en las Personas	
	5c. Resultados Clave	

Fuente: Guía de Evaluación Modelo EVAM, 2009, p. 14

## 3. CUESTIONES

<sup>148</sup> Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *ibíd.*, p. 12-13

A continuación, presentaré cada eje con sus respectivos aspectos y las cuestiones correspondientes. Las cuestiones a evaluar son las propuestas concretas a las que hay que dar respuesta en el proceso de evaluación de la organización a partir de las evidencias encontradas.

ASPECTOS QUE COMPONEN CADA UNO DE LOS EJES		
EJE	ASPECTOS	No. DE CUESTIONES
POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA A TRAVÉS DEL LIDERAZGO	1a. La política y estrategia se desarrolla, revisa y actualiza a través del liderazgo	1. La organización ha identificado quiénes son los directivos/responsables de la misma y éstos saben que lo son y conocen su responsabilidad 2. Los directivos/responsables establecen objetivos estratégicos y operativos de acuerdo con la Misión y la Visión de la organización 3. Los directivos/responsables traducen los objetivos estratégicos y operativos de la organización en planes y proyectos 4. Los directivos/responsables desarrollan, revisan y actualizan la política y estrategia de manera coherente con la Misión y la Visión de la organización
	1b. La política y estrategia se comunica y despliega mediante un esquema de procesos clave	1. Se identifica y diseña el esquema general de procesos clave necesario para llevar a efecto la política y estrategia de la organización 2. Se desarrollan canales internos para comunicar el esquema de procesos clave, los objetivos, planes y tareas de la organización

Fuente: Guía de Evaluación Modelo EVAM, 2009

ASPECTOS QUE COMPONEN CADA UNO DE LOS EJES		
EJE	ASPECTOS	No. DE CUESTIONES
PROCESOS	2a. Diseño y gestión sistemática de los procesos	1. Una vez identificados, los procesos clave de la organización necesarios para hacer realidad la política y estrategia están descritos y documentados 2. En todos los procesos se han establecido objetivos e indicadores que permiten realizar el seguimiento y verificación del grado de su cumplimiento 3. Se han identificado y dado responsabilidades a los propietarios de los procesos y éstos conocen su responsabilidad
	2b. Diseño y desarrollo de los servicios basándose en las necesidades y expectativas de los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios	1. Se tiene en cuenta a los clientes/ciudadanos/usuarios en el diseño y desarrollo de los servicios que se les ofrece mediante la utilización de alguna de estas fuentes: análisis de la demanda; análisis de la Q/S; encuestas de clientes o de cualquier otro medio disponible

2c. Gestión de las relaciones con los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios	1. Existen mecanismos para proporcionar a los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios información apropiada y fiable (ejemplo: a través de Carta de Servicios, página Web, etc.).
	Existen mecanismos para proporcionar a los clientes/ciudadanos/usuarios asistencia y ayuda en la prestación del servicio.
	Se desarrollan sistemas y procedimientos que permitan gestionar las quejas y sugerencias, y contestar a las preguntas que se formulen ofreciendo respuestas fundamentadas
2d. Introducción de las mejoras necesarias en los procesos mediante la innovación a fin de satisfacer plenamente a clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios y otros grupos de interés, generando cada vez mayor valor	1. El nivel de satisfacción de los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios se mide y analiza de forma sistemática con el fin de incorporar acciones de mejora
	2. Los resultados de los indicadores de rendimiento de los procesos se miden y analizan para establecer prioridades y objetivos de mejor en dichos procesos
	3. Se garantiza que las personas de la organización reciben la formación en información pertinente para trabajar con procesos nuevos o modificados, antes de su implantación

Fuente: Guía de Evaluación Modelo EVAM, 2009

ASPECTOS QUE COMPONEN CADA UNO DE LOS EJES		
EJE	ASPECTOS	No. DE CUESTIONES
PERSONAS	3a. Planificación, gestión y mejora de los recursos humanos	<p>1. Hay un desarrollo propio de la política general de recursos humanos basado en la estrategia y la planificación de la organización</p> <p>2. Se utiliza información del personal, procedente de diversas fuentes de la organización, para el desarrollo y mejora de la política, estrategia y planes de recursos humanos.</p> <p>3. Existen en la organización canales de comunicación horizontal, vertical, ascendente y descendente</p>
	3b. Identificación, desarrollo y mantenimiento del conocimiento y la capacidad de las personas de la organización	<p>1. Se establece y comunica un plan de formación basado en las necesidades de la organización y de las personas, se hace un seguimiento del mismo y se mide su aplicabilidad en la organización.</p>

Fuente: Guía de Evaluación Modelo EVAM, 2009

ASPECTOS QUE COMPONEN CADA UNO DE LOS EJES		
EJE	ASPECTOS	No. DE CUESTIONES
SY RE	4a. Gestión de alianzas externas y de los proveedores	<p>1. Los proveedores y aliados estratégicos de la organización están identificados en función de la política y la estrategia</p>

		2. Para desarrollar e implantar proyectos específicos conjuntos con otras organizaciones del sector público o privado se promueven y organizan alianzas
	4b. Gestión presupuestaria	1. Las partidas presupuestarias de gasto están vinculadas al correcto desarrollo de los programas/proyectos planificados para la consecución de los objetivos
	4c. Gestión de los edificios, equipamientos y materiales	1. Se han adoptado acciones y planes para optimizar el consumo de suministros e inventarios de material, gestión de residuos y reciclaje, ahorro energético, etc.
		2. Se realiza un plan de adecuación de los edificios, espacios y equipos de la organización
		3. Se ha desarrollado un sistema de gestión de prevención de riesgos laborales que incorpora los procedimientos precisos para hacer efectiva una adecuada política de seguridad y salud laboral
	4d. Gestión de la tecnología	1. Se verifica la adecuación de las tecnologías a las necesidades de la organización y de sus procesos
	4e. Gestión de la información y del conocimiento	1. Se proporciona a los usuarios internos y externos un acceso adecuado a la información y conocimiento relevantes (acceso a canales de información)

Fuente: Guía de Evaluación Modelo EVAM, 2009

ASPECTOS QUE COMPONEN CADA UNO DE LOS EJES		
EJE	ASPECTOS	No. DE CUESTIONES
RESULTADOS	5a. Resultados en clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios	1. Las medidas de percepción de los clientes/ciudadanos/usuarios respecto a los servicios prestados por la organización muestran resultados buenos 2. Los indicadores de satisfacción de los clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios prestados por la organización muestran resultados buenos
	5b. Resultados en las Personas	1. Las medidas de percepción de las personas de la organización (como, por ejemplo, encuestas, entrevistas, etc.), muestran resultados buenos 2. Los indicadores internos en relación con el rendimiento, participación, desarrollo de las capacidades de las personas de la organización muestran resultados buenos
	5c. Resultados Clave	1. Los indicadores de rendimiento económico-financiero de la organización muestran resultados buenos 2. Los indicadores de rendimiento no económico de la organización muestran resultados buenos

Fuente: Guía de Evaluación Modelo EVAM, 2009

MANUALES DE ACTUACIÓN		
<b>COMUNICACIÓN INTERNA</b>	<b>EJE 1: POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y ESTRATEGIA A TRAVÉS DEL LIDERAZGO</b>	* Definición de la misión y visión de la organización
		* Identificación de procesos clave de la organización
		* Establecimiento de objetivos operativos
	<b>EJE 2: PROCESOS</b>	* Diseño y gestión sistemática de los procesos
		* Gestión de quejas y sugerencias
		* Elaboración de cartas de servicios
	<b>EJE 3: PERSONAS</b>	* Acciones propias para el desarrollo de la política de Recursos Humanos
		* Elaboración de planes de formación y mecanismos de seguimiento
	<b>EJE 4: ALIANZAS Y RECURSOS</b>	* Identificación de alianzas
		* Planificación y Gestión de Recursos
<b>EJE 5: RESULTADOS</b>	* Elaboración de planes de medición de la satisfacción de clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios y de las personas de la organización	
	* Elaboración de indicadores	

Fuente: Guía de Evaluación Modelo EVAM, 2009, p. 37

### iii. VALORACIÓN DE LA APLICABILIDAD DEL MODELO EN LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

El modelo EVAM se desarrolló en el sector público y tomo en cuenta la previsión de su aplicación en agencias o instituciones sin contacto previo con la gestión de calidad. Es decir, está planeado como elemento ordenado y ordenador. En la Guía de Evaluación citada, se debe cumplir con los siguientes requisitos para aplicar el modelo:

- Recibir instrucción sobre EVAM.
- Establecer un coordinador entre el equipo de evaluación.
- El equipo evaluador diseña el esquema a seguir en el proceso de evaluación.
- La información debe contrastarse: antes de la autoevaluación y después de esta.

- Durante la evaluación, la organización o institución, en este caso la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, debe aportar la información oportuna que el equipo evaluador solicite.<sup>149</sup>

La evaluación de la organización se debe organizar en dos etapas: Aproximación a la Evaluación y la Evaluación según el cuestionario del modelo EVAM. Recordemos y precisemos los objetivos del modelo:

- ✚ Evaluación externa de la institución u organización.
- ✚ Implementar la rendición de cuentas permanente.
- ✚ Facilitar la incorporación del enfoque de calidad en la administración pública.
- ✚ Ordenar el ejercicio de autoevaluación mediante el esquema de los 5 ejes sus aspectos y las cuestiones que les corresponden.
- ✚ Constituirse en un modelo no sólo analítico sino en un plan de mejora continua.

Dados estos aspectos, me resulta perfectamente factible que la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal adopte el modelo EVAM en el presente proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

### **c. LA IDONEIDAD DEL MODELO EVAM PARA LA SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

Aquí proponemos el modelo EVAM por una cuestión sencilla pero fundamental: antes de proponer innovaciones busca la evaluación, su nombre así lo indica **EVALUACIÓN, APRENDIZAJE Y MEJORA EVAM**; la mejora del servicio público deriva un aprendizaje producto de un ejercicio de evaluación. El modelo tiene su mayor peso en el lado de la evaluación, la metodología indica que es necesario primero conocer la institución y luego proponer su cambio, su mejora.

La anterior constituye la razón más atractiva para aplicar este modelo en la Subsecretaría; te aconseja conocer antes de proponer, así las propuestas de mejora están en relación con las necesidades reales y que se reconocen mediante un proceso de evaluación

---

<sup>149</sup> Ibíd., p. 34

permanente. Ya lo manifesté, EVAM es un modelo sencillo pero ordenado y ordenador porque indica los pasos a seguir para implantar una concepción de mejora a nivel del personal.

Los modelos de calidad son una guía para la evaluación de las organizaciones; establecen una ruta para la gestión y están estructurados sobre criterios que definen lo prioritario a analizar. Y en el caso específico de **EVAM**, la evaluación va indicando qué hacer para mejorar.

En una institución peculiar como lo es la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, el conocimiento sobre los procesos es fundamental. Es una cuestión de seguridad, tan simple como eso. Por lo tanto, es primordial la evaluación y la mejora continua; entender qué y cómo hace las cosas la institución y aplicar mejoras.

La estructuración del modelo en cuestiones, aspectos y ejes permite reconocer los pormenores de la actividad institucional. Los ejes son categorías en las que se agrupan factores críticos de funcionamiento; los aspectos son subdivisiones contenidas en los ejes, y las cuestiones son propuestas concretas. En resumen, **EVAM** es una guía para conocer la estructura y los procesos de las instituciones, una forma de *agarrar al toro por los cuernos*, analizar a las instituciones en su actuación.

Una institución que está bajo el escrutinio ciudadano y político de forma permanente, como son las dependencias relacionadas con la seguridad, debe estar pendiente de su actuación. La demanda ciudadana es alta, lo que pide el contribuyente es básico: seguridad; lo que se requiere es tener los elementos suficientes para responder con calidad a los requerimientos legítimos. “El modelo EVAM constituye una herramienta sencilla y asequible de diagnóstico de las organizaciones, por ello se ha previsto su aplicación en aquellas que no han tenido un contacto previo con la gestión de calidad, pudiendo ser utilizado a modo de autoevaluación”<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> **EVAM**, op. cit., p. 19

## **CONCLUSIONES**

En la administración penitenciaria se vive una coyuntura excepcional producto de los múltiples procesos para la implementación del nuevo paradigma en Justicia Penal y Seguridad Pública; la excepcionalidad consiste en que es una oportunidad única para renovar integralmente al conjunto de las instituciones en comento. Difícilmente se repetirá una coyuntura de la misma magnitud, por lo que es necesario reconocer que una oportunidad siempre entraña un reto, en el caso de la presente investigación se identifica la oportunidad como el cambio institucional, el desarrollo organizacional del Sistema de Justicia Penal de manera integral; el reto, por su parte, consiste en guiar dicho proceso de cambio hacia una ruta precisa: la calidad y el enfoque en el ciudadano en la

administración de justicia, pero sobre todo en ámbito de operación del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal, objeto de estudio que se expuso en las páginas anteriores.

Aumentar la calidad de la administración pública implica renovar la legitimidad del sistema político; aplicar un modelo de calidad enfocado en el ciudadano es, en los hechos, reinventar la relación entre Gobierno y Sociedad a favor de esta última. Este proyecto de renovación es tanto más urgente en las instituciones de Justicia Penal y Seguridad Pública, en ellas el descrédito ciudadano es más evidente que en otras áreas del aparato público.

La tesis que sostenemos en estas páginas es que la implementación del Nuevo Sistema permite implantar el enfoque de calidad en la gestión pública penitenciaria, la obligada transformación institucional con el apoyo del modelo EVAM consolidará una nueva visión del servicio público: calidad para generar valor público en la administración penitenciaria de reinserción social con miras a satisfacer las expectativas de la ciudadanía.

La realidad social tiene nuevas presiones, nuevas manifestaciones a las que la administración penitenciaria debe responder. Sin duda alguna, el Nuevo Sistema de Justicia Penal implica un área de oportunidad, en el sistema federal, para consolidar un modelo de relaciones inter gubernamentales sólido y coherente y, en el nivel local, significa una coyuntura fundamental para la Subsecretaría de Sistema Penitenciario para *mover las piezas* institucionales a favor de la ciudadanía, de un modelo para ofrecer resultados.

El modelo EVAM constituye, dadas las circunstancias aludidas, una herramienta sencilla, ordenada y ordenadora que permitirá reconocer los puntos débiles de la Subsecretaría para fortalecer donde se requiera, sin desproteger otras áreas. Esto es así porque el diagnóstico y toda la metodología propuesta en el modelo son integrales. De la evaluación se desprenderán las propuestas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Guía de evaluación. Modelo EVAM (En línea), Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009, p. 7, Dirección:  
URL:[http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias\\_Marco\\_GeneralMejora\\_Calidad/evam.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Marco_GeneralMejora_Calidad/evam.html) (Consulta: 10 de marzo de 2015).
- Agranoff Robert, Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías (En línea), Política y Sociedad, número 13 (1993), Madrid. Dirección URL:  
[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=https%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPOSO%2Farticle%2Fdownload%2FPOSO9393220087A%2F30404&ei=Y9pXVeOnE46CyQT7zIL4Cg&usg=AFQjCNEalCP1MTRU2BY\\_UoDvIGv6lpq0NA&sig2=31-igzZdglY9Jdmg2W3aBQ&bvm=bv.93564037,d.b2w](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=https%3A%2F%2Frevistas.ucm.es%2Findex.php%2FPOSO%2Farticle%2Fdownload%2FPOSO9393220087A%2F30404&ei=Y9pXVeOnE46CyQT7zIL4Cg&usg=AFQjCNEalCP1MTRU2BY_UoDvIGv6lpq0NA&sig2=31-igzZdglY9Jdmg2W3aBQ&bvm=bv.93564037,d.b2w)

- Aguayo Quezada Sergio, "La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia", en México, Grijalbo, México, 2001
- Alford John, "Definiendo al Cliente en el Sector Público: Una Perspectiva de Intercambio Social" (En línea), en "Public Administration Review", Mayo/Junio 2002, Vol. 62m Núm. 3, Dirección URL: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/ALFOR%20John%20-%20Definiendo%20al%20cliente%20en%20el%20sector%20publico.pdf> (Consulta 13 de junio de 2015)
- Amieva Gálvez José Ramón, "La implementación del Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal, Un Reto que Habrá de Cumplirse", en "Nova Iustitia". Revista Digital de la Reforma Penal, Año I, Número 3, México, Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, Mayo 2013
- Bagaza Isabel, "El planteamiento estratégico en el sector público", en Bañon y Carrillo (coords), La nueva administración pública, Madrid, Alianza, 1997.
- Bergalli Roberto, "Las funciones del sistema penal en el Estado constitucional de derechos, social y democrático: perspectivas socio-jurídicas" [En línea], Universidad de Barcelona
- Calderón Ortiz Gilberto, Algunos aspectos sobre la administración pública actualmente [En línea], México, S/D, UAM-A, Dirección URL: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/44/49-07.pdf> [Consulta: 15 de febrero de 2015]
- Cámara de Diputados, "CUADERNO DE APOYO. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA (PROCESO LEGISLATIVO)", Subdirección de Archivo y Documentación de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, México, D.F., Junio de 2008.
- Cámara de Diputados, 20 de Noviembre de 2000, Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_ref22\\_30nov00.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref22_30nov00.pdf) [Consulta: 24 de enero de 2014].
- Carbonell Miguel, "¿Qué sucede con el sistema carcelario en el nuevo modelo de Justicia Penal?", 30 Claves de la Reforma Penal, Dirección [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/30\\_Claves\\_de.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/30_Claves_de.shtml) [Consulta: 10 de enero de 2015]
- Carbonell Miguel, "El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", IJ-UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf> [Consulta: 12 de Noviembre de 2014].
- Carbonell Miguel, "Tres Grandes Reformas: Derechos Humanos, Justicia Penal y Acceso a la Información", en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.),

Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012, México, Taurus, febrero 2014

- Carrillo Castro Alejandro, "Conferencia Génesis y Evolución de la Administración Pública Centraliza", Revista del Instituto de Administración Pública de Michoacán, A.C., Revista Especial 2011, Morelia, Mich., 2000
- CEOP, "La crisis penitenciaria en México", en: "Cámara de Diputados, en Línea": [http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/camara/mayo/revista/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93:la-crisis-penitenciaria-en-mexico&catid=43&Itemid=230](http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/camara/mayo/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=93:la-crisis-penitenciaria-en-mexico&catid=43&Itemid=230)
- CIDAC, A.C., Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México [En línea], México, CIDAC, A.C., 20 de noviembre de 2014, Dirección URL: <http://cidac.org/esp/uploads/1/ReporteReformaPenal2014-VF.pdf>, [Consulta: 20 de noviembre de 2014], CIDAC, A.C., "9 Principales Obstáculos a la implementación de la reforma penal" [En línea], CIDAC, México, 2015, Dirección URL: <http://proyectojusticia.org/index.php/infografias/22-obstaculos-implementacion>, [Consulta: 20 de febrero de 2015]
- Consejo Científico del CLAD, "Una Nueva Gestión Pública para América Latina" (En línea), CLAD, 14 de octubre de 1998, Dirección URL: [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009\\_Una%20Nueva%20Gestion%20Publica%20para%20America%20Latina.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009_Una%20Nueva%20Gestion%20Publica%20para%20America%20Latina.pdf) (Consulta: 10 de enero de 2015)
- Corona Española, Real Decreto 951/2005 (En línea), Dirección URL: <http://www.boe.es/boe/dias/2005/09/03/pdfs/A30204-30211.pdf> (Consulta: 10 de marzo de 2015)
- Crozier Michael, "Estado Modesto, Estado Moderno". Estrategias para el cambio, México, FCE, 1992
- Crozier, M.J., Hungtinton, S.P. y Watanuki, J., "The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión". New York University Press, 1975
- Easton David, "Esquema para el análisis político", Argentina, Amorrortu, 2006
- El Sistema Penal Acusatorio y su Repercusión en el Sistema Penitenciario de México (Las reformas a la Constitución Política en materia penal de junio de 2008), UNAM-FES Acatlán, Enero 2011
- El Universal.com.mx, 21 de julio de 2014, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/segob-nuevo-sistema-penal-osorio-actualizado-1024748.html>, [Consulta: 10 de febrero de 2015]
- Francisco Avalos Cervantes Miguel, Tesis para obtener el grado de Maestro en Política Criminal,

- Fromow Rangel María de los Ángeles, "Las entidades federativas en proceso de implementación a la reforma penal", Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal, Año I, Número 3, México, Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, Mayo 2013
- Galindo Camacho Miguel, Teoría de la Administración Pública, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000
- García García, Historia de la pena y sistema penitenciario en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010
- García Ramírez Sergio y Martínez Breña Laura, "Presos y Prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos", México, UNAM-Porrúa, 2014
- García Ramírez Sergio, "En torno a la seguridad pública -desarrollo penal y evolución del delito-" en Peñalosa Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coord.), Los desafíos de la Seguridad Pública en México, México, UI-UNAM-PGR, 2002
- García Ramírez Sergio, "La Reforma Penal Constitucional" (2007-2008) ¿Democracia o Autoritarismo?, Editorial Porrúa, México, D.F., 4ª Edición, 2010, p. XVIII
- García Ramírez Sergio, "Manual de Prisiones: la pena y la prisión", México, Botas, 1970
- Guerrero Omar, Gerencia Pública en la globalización, México, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 2008
- Heller Hermán, "Teoría del Estado", México, FCE, 1974
- Hernández Díaz Ana María, "Relaciones Intergubernamentales", Espacios Públicos, Vol. 9, Núm. 18, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006
- Hernández José Luis, "La (im)posibilidad de la reinserción social", Letras Libres, 5 de marzo del 2013, Dirección URL: <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/la-imposibilidad-de-la-reinsercion-social> [Consulta: 20 de enero de 2015].
- Hobbes Thomas, "Leviatan o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil", FCE, México, D.F., 2004
- Hope Alejandro, "Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta", Nexos, México, núm 431, Noviembre 2013
- INAP, "Modelo metodológico referencial para la formulación del plan de reorganización institucional" [En línea], SETEC, sin datos de publicación, Dirección URL: <http://setecc.egobierno.gob.mx/files/2013/05/03-Modelo-Methodologico-de-Reorganizacion.pdf>, p. 12 (Consulta: 12 de febrero de 2015)
- INEGI, "Política y Modelo General de Información de Gobierno, Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia, y Sistema Penitenciario" [En línea], México, Diciembre 2011, p. 4 Dirección URL:

<http://www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/INTERNET/PMGI%202011%20%2818Ene12%29V2.pdf>[consulta: 29 de diciembre de 2014].

- Juárez Venancio Daniel, "El Lugar del Sistema Penitenciario en el Ejercicio de la Seguridad Pública. Configuración de una nueva política penitenciaria", México, SSP-DF UNAM ITPF FD, 2014
- Kelsen Hans, Teoría General del Estado, México, UNAM-IIS-Ed. Coyoacán, 2014
- Levi Lucio, "Régimen Político", en Norberto Bobbio, et. al., Diccionario de ciencia Política, México, Siglo XXI, 2002, vol. 1, pág. 1362
- Locke John, Ensayo sobre el gobierno civil, Ediciones Porrúa, México, D.F., 1987
- Lucio Levi, "Gobierno", en Norberto Bobbio, et. al., Diccionario de ciencia Política, México, Siglo XXI, 2002, vol. 1, p. 710
- Martínez Carballo, "Nuevo sistema penal exige actualización a personal: Osorio", En línea, México,
- Mejía Lira José (Director General de Modernización Administrativa del Gobierno del Estado de San Luis Potosí), Relaciones Intergubernamentales en la búsqueda por una Administración Pública Orientada a la Sociedad (En línea), Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, 1994, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/52/pr/pr19.pdf> (consulta: 15 de mayo de 2015).
- Metha, Grupo Asesor INGENIA, Soporte para acelerar la adecuada Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Distrito Federal, México Distrito Federal, Diciembre de 2014. Exposición ante funcionarios miembros del Consejo Implementador en el Distrito Federal
- Morlino Leonardo, "Como cambian los regímenes políticos", España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985
- Moyado Estrada Francisco, "Gobernanza y calidad en la gestión pública" en Estudios Gerenciales, México, Vol 27, No. 120 (Julio-Septiembre, 2011)
- Moyado Estrada Francisco, "Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública" en Francisco Moyado (coomp.), Gestión de Calidad, México, Siglo XXI-BBAPDF, colección Biblioteca básica de Administración Pública, 2010
- Moyado Estrada Francisco, "Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública": Oportunidades para Mejorar el desempeño de la Administración Pública en México, INAP, México, Febrero 2014
- O'Donnell Guillermo Guadalupe Leticia, "Estado Burocrático Autoritario" 1966-1973: Triunfos, derrotas y crisis, Buenos Aires, Prometeo, 2009
- Pacheco Pedraza Alberto, "Gobernabilidad y Federalismo en México. Los gobernadores y la práctica federalista" 1988-2003, Tesis que presenta para obtener el grado de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, 2003

- Paoli Bolio Francisco José, "PAN: una década de gobiernos panistas", en Hugo Sánchez Gudiño y Gonzalo Farrera Bravo (coord.), Partidos Políticos y sucesión presidencial en México 2012, México, FES-Aragón-Miguel Ángel Porrua, 2012
- Poulantzas Nicos, "Poder Político y clases sociales en el Estado capitalista", México, S. XX, 1976
- Ramos Gallarín Juan A. Managing within networks. "Adding value to public organizations" [En línea], p. 2, Dirección URL: [www.recp.es/index.php/recp/article/download/187/131](http://www.recp.es/index.php/recp/article/download/187/131) [consulta: 5 de mayo de 2015]
- Rosseau Juan Jacobo, "El contrato social o principios de derecho político", Editorial Porrúa, México, D.F., 2004
- Ruíz López Joaquín, "CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA: DEL AZAR A LA NECESIDAD. Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado" (En línea), México, Secretaría de la Función Pública, 31 de mayo de 2012, [Dirección URL: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf>]
- Sarre Miguel, "Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008" [En línea], Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, 2010, Dirección URL: [http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido\\_proceso\\_y\\_ejecucion\\_penalMiguelSarrePag251-268.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido_proceso_y_ejecucion_penalMiguelSarrePag251-268.pdf).
- SETEC, Criterios Generales de los Cambios Organizaciones para la Implementación del Sistema de Justicia Penal [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT\\_Criterios\\_Generales\\_RI.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/DGAT_Criterios_Generales_RI.pdf), [Consulta: 13 de febrero de 2015]
- SETEC, Estrategia de Implementación en las Entidades de la Federación [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/1.1\\_EIEF\\_2010.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/1.1_EIEF_2010.pdf), [Consulta: 20 de marzo de 2012]
- SETEC, Metodología General de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal [En línea], México, SETEC, 2010, Dirección URL: [http://portal.setec.gob.mx/docs/AT-Metodologia\\_Cambios\\_Organizacionales.pdf](http://portal.setec.gob.mx/docs/AT-Metodologia_Cambios_Organizacionales.pdf), [Consulta: 13 de febrero de 2015]
- Solís Leslie, De Buen Néstor y Ley Sandra, "La cárcel en México: ¿para qué?", México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Públicas, A.C., México, Agosto 2013,

dirección URL: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA\\_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf) [Consulta: 25 de enero de 2015]

- Torres Fragroso Jaime, "Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos" en Estudios Gerenciales, vol. 27, núm 119, abril-junio, 2011, pp. 33-57, Universidad ICESI, Colombia
- Velasco Cruz José Luis, "Hacia la coordinación y homologación del Sistema Penitenciario Mexicano: La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario", en Antonio Sánchez Galindo (coord.), La transformación del Sistema Nacional Penitenciario Federal: una visión de Estado, México, SSP-CIES-ITESO-ITAM, 2012.
- Villalobos Joaquín, "Bandidos, Estado y ciudadanía", NEXOS, México, Núm 445, enero de 2015
- Weber Max, "El Político y el Científico", España, Editorial Alianza Universidad, 1996
- X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión Pública (En línea), CLAD, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008, p. 7-8, Dirección URL: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view> (Consulta: 10 de enero de 2014).
- Zepeda Leucona Guillermo, "Diagnóstico del Sistema Penitenciario Mexicano" en José Luis Velasco Cruz, "Hacia la Coordinación y homologación del Sistema Penitenciario Mexicano: la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario" en La Transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado, SSP-CIES-ITESO-ITAM, México, septiembre de 2012
- Zepeda Leucona Guillermo, Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano [En línea], México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., 2014, Dirección URL: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>, [Consulta: 18 de diciembre de 2014]
- Zurbriggen Cristina, "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas" (En línea), revista de Ciencia Política, Volumen 26, No. 1, 2006, Dirección URL: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004) (consulta: 20 de abril de 2015)