

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**RVOE: 871360**

**LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS A LARGO PLAZO  
EN EL SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL**

**T E S I N A**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**P R E S E N T A:**

**EDGAR ÁNGEL GARCÍA CAMPOS**

**DIRECTOR:**

**DR. OSVALDO A. CRUZ VILLALOBOS**

México, D.F., **NOVIEMBRE, 2012**

## AGRADECIMIENTOS

*A mi Madre:*

*Doña Silvia M. Campos:*

*Cuando me sentía abatido,  
el pensar en la fortaleza de una gran mujer!  
Me daban las fuerzas para continuar en el  
camino de la vida, ya que...*

*Al voltear la mirada, en todo momento;  
sentía una mano firme y una mirada piadosa a  
mi lado.*

*Por su gran amor, incondicional compañía,  
confianza y ejemplo, durante toda mi vida.*

*G r a c i a s.*

*A mi esposa:*

*Por su compañía, amor, paciencia, comprensión,  
apoyo y el brindarme la enorme dicha de ser  
padre.*

*G r a c i a s.*

*A mis formadores académicos:*

*Por su guía y ejemplo profesional, que es lo  
que forma ciudadanos útiles para nuestra  
sociedad.*

*Dra. Guillermina Baena Paz.*

*Dr. Osvaldo A. Cruz Villalobos.*

*Dr. José Manuel Flores Ramos.*

*Dr. Orlando Delgado Selley.*

*Mtro. Gabriel Pérez del Peral.*

*Dr. Gonzalo Moctezuma Barragán.*

*Mtro. Pedro Espinosa Sánchez.*

*G r a c i a s.*

*A menudo una prueba de valor no consiste en morir, sino en vivir.  
Vitorio Alferi.*

**OBJETIVO:**

Analizar nuevas alternativas de contrataciones gubernamentales donde se cumpla con el mandato constitucional de proporcionar al Estado Mexicano las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de manera integral y sin las limitantes entre ellas: presupesuatras donde la contratación se encuentre sujeta a cada ejercicio fiscal. Con ello se estaría en posibilidades de coadyuvar a cumplimentar el artículo 18 de la Carta Magna, definiendo ciertos programas de contratación de servicios a largo plazo, acorde con las necesidades del Sistema Penitenciario Federal.

**HIPÓTESIS.**

- La contratación de servicios a largo plazo favorece a las instancias penitenciarias a nivel federal con el nuevo modelo del sistema penitenciario que tiene como primicia la reinserción social de los sentenciados.

**JUSTIFICACIÓN**

Esta investigación contribuye al desarrollo de la infraestructura penitenciaria a través del financiamiento con proveedores, en lugar de contratar obra pública y servicios por separado, sujetos a la limitante anual de cada ejercicio fiscal. De esta forma se coadyuvará a la reinserción social de los internos de los Centros Federales de Readaptación Social, a través de capacitación y trabajo, educación, salud y deporte, cumplimentando el mandato constitucional que le mandata al Sistema Penitenciario.

**ÍNDICE.**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>CAPÍTULO 1.- El actual Sistema Penitenciario Federal Mexicano.</b>	6
1.1.- El Estado.	6
1.2.- La Administración Pública.	7
1.3.- La seguridad pública a nivel federal.	10
1.4.- El concepto de reinserción social en la nueva reforma penal.	12
1.5.- El derecho penitenciario mexicano.	13
1.6.- El actual penitenciarismo federal mexicano.	24
1.7.- Comparativo de sistemas penitenciarios Británico y Chileno.	25
<b>CAPÍTULO 2.- Las contrataciones de servicios a largo plazo coadyuvantes de la seguridad pública en el sistema penitenciario federal:</b>	33
2.1- Diagnostico actual de la situación prevaleciente en el Sistema Penitenciario Federal, respecto de la sobrepoblación de internos.	33
2.2.- Reformas al sistema penal mexicano para lograr la reinserción social.	38
2.3.- La reinserción social del sentenciado en los Centros Federales de Readaptación Social.	44
2.3.1.- La reinserción social cumple con la primicia constitucional en el actual modelo penitenciario federal.	45
2.3.2.- Factores de obstaculización en la reinserción social de los sentenciados.	48
2.4.- Servicios relacionados con el funcionamiento de los Centros Federales de Readaptación Social.	49

<b>CAPÍTULO 3. La implementación de contrataciones de servicios a largo plazo.</b>	<b>54</b>
3.1.- Procedimientos de contratación gubernamentales.	54
3.1.1.- Las contrataciones en materia de obras públicas y servicios relacionados en seguridad pública.	56
3.1.2.- Las contrataciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios en seguridad pública.	60
3.1.3.- Las contrataciones de prestación de servicios a largo plazo.	62
3.2.- Análisis a los proyectos de inversión (costo eficiencia).	65
3.2.1.- Las contrataciones, a través de contratos a largo plazo integrales, que sustituyan las contrataciones tradicionales por capítulos o materias de Obras Públicas y Servicios Relacionados y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	69
3.2.2.- Beneficios económicos para la Secretaría de Seguridad Pública, al implementar un programa de contratación de servicios a largo plazo, acorde a las necesidades del Sistema Penitenciario Federal.	70
CONCLUSIONES.	73
FUENTES.	76

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo del presente trabajo se enfoca en el “Sistema Penitenciario Mexicano Federal”, el cual se encuentra a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, misma que en la historia es de reciente creación, toda vez que en el año 2000 a finales del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000. Se incluyó el artículo 30 Bis, relativo a las facultades que le confiere la Ley a la Secretaría de Seguridad Pública como una Dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión.

La alta concentración y una extraordinaria sobre población de los internos en los Centros Penitenciarios del país, arroja una población penitenciaria nacional al mes de marzo de 2012 con 235,071 internos, entre procesados y sentenciados, hombres y mujeres, con procesos del orden común y federal, al seno de los 418 centros penitenciarios del país.

Las prisiones mexicanas presentan en la actualidad un sobrecupo, en promedio del 34.4%, sin embargo, existen entidades federativas donde la población penitenciaria supera en más del 100% su capacidad instalada/construida. Esta información está de acuerdo a datos de los sistemas estatales y la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal, donde la situación es más apremiante en: Distrito Federal, Nayarit, Sonora, Estado de México, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Puebla, Chiapas y Guerrero.

Por lo que respecta al Capítulo 1 “El actual Sistema Penitenciario Federal Mexicano”, se expondrá la definición de Estado, la forma de gobierno de la administración pública federal a manera de comprender el actual Sistema Penitenciario Federal.

En el Capítulo 2 denominado “Las contrataciones de servicios a largo plazo coadyuvantes de la seguridad pública en el sistema penitenciario federal”, se presentará un diagnóstico de la situación actual en el Sistema Penitenciario Federal en torno a la sobrepoblación de los penales del fuero federal; las recientes reformas al sistema penal mexicano con el objetivo de alcanzar la reinserción social; la identificación de los factores que obstaculizan la reinserción social de los sentenciados; la identificación de los servicios relacionados con el funcionamiento en los Centros Federales de Readaptación Social.

Al cierre del presente estudio, en el Capítulo 3, intitulado “La implementación de contrataciones de servicios a largo plazo”, se analizan las contrataciones gubernamentales, reguladas por el artículo 134 Constitucional, a fin de conocer, identificar y contextualizar los ordenamientos legales y administrativos o normativos que rigen a cada materia, los procesos de la planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación de las compras y arrendamientos de bienes muebles y servicios, así como las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, donde la modalidad de contrataciones de prestaciones de servicios a largo plazo alcanza la primicia constitucional de aseguramiento para la Dependencia de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

## CAPÍTULO 1.- El actual Sistema Penitenciario Federal Mexicano.

En el presente capítulo se expondrá de forma concreta la definición de Estado, la forma de gobierno de la administración pública federal, con la finalidad de comprender el actual Sistema Penitenciario a nivel federal, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública.

### 1.1.- El Estado.

El Estado es un concepto abstracto, que se puede definir como *la organización política que, con carácter permanente, distingue entre los que mandan y los que obedecen*<sup>1</sup>, siendo una estructura de dominación legítima de unos seres humanos respecto de otros, con la finalidad de que exista un orden social.

La figura de Estado, forma de organización social previamente es la actualidad, tiene su función principal de proporcionar seguridad a su población a través del ejercicio legítimo de la fuerza que obliga a su regulación en un marco de cumplimiento al marco normativo vigente, con ello adquiriendo diversas denotaciones, tales como seguridad nacional, de la seguridad pública, siendo el elemento de legitimidad se subsume necesariamente en un Estado de Derecho, misma que ofrece preponderantemente la seguridad jurídica de la que derivan otro tipo de seguridades.

Se hace un paréntesis, el concepto de *Estado es un fenómeno reciente de al menos cinco siglos de aparición, con de origen europeo occidental, siendo su principal objetivo la acumulación y protección del capital y la creación de mercados nacionales y va de la mano al concepto de soberanía.*<sup>2</sup>

No olvidando la corriente formalista, donde Jellinek y Kelsen, conciben al Estado como una absoluta abstracción de todo lo político y con ello, en beneficio de un estudio dogmático del mismo, lo aíslan de lo histórico; provocando que al Estado se le considere como la conjugación de los elementos que lo integran, tales como, población, territorio y gobierno, complementándose con autoridad, estructura con orden jurídico y bien común (interés general).

John Locke, jusnaturalista, individualista y contractualista, considera al Estado como una asociación surgida del común consenso de los ciudadanos para la protección de sus derechos naturales. *El fin del gobierno es el bien de los hombres; ¿y qué es mejor para la humanidad: que el pueblo se encuentre siempre expuesto a la ilimitada voluntad de la tiranía o que los gobernantes se encuentren a veces expuestos a la oposición, cuando se vuelven excesivos en el uso de su*

---

<sup>1</sup> Valls Hernández, Nuevo Derecho Administrativo, p. 13.

<sup>2</sup> Idem.

*poder y lo emplean para la destrucción y no para la conservación de las propiedades del pueblo?"<sup>3</sup>*

## **1.2.- La Administración Pública.**

En nuestro país *Fraga marcó el criterio todavía influyente para distinguir la función administrativa. Elaboró una construcción de lo que, a su juicio, sería su "naturaleza", de modo que se distinga de la legislativa y de la función jurisdiccional. Considera que para el derecho administrativo regulador de la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.*<sup>4</sup> Fraga recogió en parte la idea de su tiempo, proveniente de la doctrina francesa de Bonnard y Hauriou, de que el concepto de "atribución" sirve de base para sistematización del derecho administrativo, siendo la función administrativa la forma de ejercer la atribución.

La Constitución Política, como norma suprema define un modelo histórico de organización social, de nuestro Estado Constitucionalmente, estructurado y organizado, con una división de poderes, el sistema democrático, el federalismo, con derecho fundamentales, las formas de producción de ordenamientos jurídicos secundarios a esta ley suprema, medios constitucionales de control.

Como norma, es el parámetro de control del resto de los ordenamientos, no obstante es la fuente primaria del derecho administrativo y define el modelo de administración pública del Estado mexicano.

Es destacable mencionar que la Constitución define la organización del poder ejecutivo como un sistema presidencialista, así con una serie de características de la administración pública y por tanto, del derecho administrativo. Nuestro arreglo constitucional brinda al Presidente de la República y a la administración pública una posición frente a los demás poderes.<sup>5</sup> Las principales definiciones del sistema presidencialista mexicanos son:

- La identidad entre Poder Ejecutivo y presidente de la República.
- La legitimidad electoral mayoritaria directa del presidente de la República.
- El carácter del Ejecutivo como jefe de Estado y jefe de gobierno.
- El carácter del Ejecutivo como jefe de la administración pública,
- La facultad reglamentaria originaria.
- El carácter auxiliar de la administración en las funciones del Ejecutivo.

<sup>3</sup> Bobbio Norberto y Matteucci, Diccionario de Política A-J, p. 539

<sup>4</sup> Roldán Xopa, Derecho Administrativo, p.49

<sup>5</sup> Idem, p. 79

- La organización de la administración pública en centralizada y paraestatal.
- La responsabilidad de los secretarios de Estado y jefes de departamentos en la conducción (subordinada al Ejecutivo) de sus ramas administrativas.

Es el caso del artículo 90 Constitucional, que establece: *“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La (Las, sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”*<sup>6</sup>

Entendiendo a la Administración Pública Centralizada, donde las relaciones orgánicas basadas en la jerarquía de mando y una estructura piramidal. *Los instrumentos que objetivizan la técnica son la presencia e intensidad de diversos poderes: mando, nombramiento, vigilancia, revisión, disciplinario, presupuestal y de resolución de conflictos competenciales.*<sup>7</sup>

Conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, que dispone: *“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada...”*

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en los órganos superiores ubicados en la cúspide de la estructura administrativa, siendo el Titular de esta organización el **Presidente de la República**, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo, se encuentra atribuida originariamente a ese órgano, conforme las atribuciones que le confiere el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, en razón de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas aquellas funciones y actividades en el ejercicio de esa función pública implícita, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el titular del Poder Ejecutivo, cuenta con diversas dependencias, denominadas **Secretarías de Estado** y **Departamentos Administrativos** y un **Consejero Jurídico** y diversas Unidades de Asesoría de

<sup>6</sup> LXI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 58

<sup>7</sup> Roldán Xopa, Derecho Administrativo, p. 217

Apoyo Técnico y de Coordinación, en los términos de los artículos 2, 4 y 8 de la citada Ley Orgánica.

La administración paraestatal se agrupa en diversas entidades, por lo general dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio con una organización análoga y que realizan funciones de derecho público o de interés general para el Estado Mexicano. Siendo compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; conforme lo dispone el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tendiendo su apartado de los artículos 45 a 50 de la citada Ley Orgánica.

La administración paraestatal se organiza en tres tipos fundamentales de entidades: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos.

Tanto las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Titular del Poder Ejecutivo Federal

En el caso de la organización paraestatal, tendremos que considerar dos variables importantes en su análisis, el tipo de sujetos administrativos que la conforman y la actividad o función que realizan. Por ello, el régimen jurídico de las entidades públicas no se agotan en los tipos orgánicos, tales como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos; toda vez que pueden realizar actividades preponderantes diversas.

Por ello, tenemos como ejemplo a los organismos descentralizados que realizan funciones propias de autoridad, como el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, o están a cargo de actividades “Estratégicas”, como es el caso de Petróleos Mexicanos, de los Servicios Públicos, como es el caso de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, de actividades de producción de bienes culturales o de otro tipo, como el Fondo de Cultura Económica.

La sola definición de las características orgánicas no impediría conocer el régimen jurídico diverso aplicable a su actividad. Si consideramos que las actividades de las entidades paraestatales van de los extremos de lo público a lo privado, la identificación de las funciones permitirá ubicar a las entidades sujetas a regímenes jurídicos distintos.

### **Las secretarías de estado y sus titulares dentro de la administración pública federal.**

Las secretarías de estado, son órganos complejos a los que la ley distribuye la competencia de los asuntos del orden administrativo que a su vez es distribuida entre los órganos simples que las componen.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en su artículo 26, dispone que las Secretarías de Estado son 18 y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y una Procuraduría General de la República, siendo en nuestro caso de estudio la Secretaría de Seguridad Pública una de ellas.

La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implica el ejercicio de la función administrativa deben ser realizadas por las personas necesarias, que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y se plasma en las normas jurídicas.

#### **1.3.- La seguridad pública a nivel federal.**

Se conceptualiza el término de *seguridad debe ser entendida [...] Como el conjunto de normas políticas y acciones coherentes y articuladas para garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos, mediante un sistema de control penal y el de policía administrativa.*<sup>8</sup>

La seguridad pública, se entiende también como la *protección que se genera a través de los mecanismos del control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que vulneran, particularmente a través de sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas.*<sup>9</sup>

Norberto Bobbio sostiene que la sociedad contemporánea “*el Estado consigue la adhesión del ciudadano mediante un control social cada vez más de tipo persuasivo y no coactivo, y cuya eficacia está asegurada no a través de la*

---

<sup>8</sup> Cruz Torrero.- Seguridad Pública; p. 100.

<sup>9</sup> Idem.

*coacción física (como ocurre en cualquier ordenamiento jurídico), sino por medio del condicionamiento psicológico*<sup>10</sup>.

Para el autor González de la Vega la seguridad es un Estado de cosas, fáctico, que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada. Así, la seguridad pública se debe connotar en tanto protección de la situación social de los seres humanos en comunidad, a partir de los órganos e instituciones del Estado, tanto preventivos como represivos, considerando a éstos, tales como el procurador y los cuerpos policiales, que conlleva la noción de orden, tanto correctivo como preventivo.<sup>11</sup>

A manera de abundar en la función de control de la policía le concierne principalmente a los miembros inconformes de la sociedad, siendo que no puede ejercerse un control pleno con el sólo hecho de que hubiera un agente policial en cada esquina, bajo el esquema de proximidad policial con la sociedad. Hoy por hoy la sociedad necesita un ambiente que disminuya al mínimo los desordenes y trastornos a la paz social. Este ambiente social no es otra cosa que seguridad pública, que debe llevarse a cabo dentro de un marco normativo, donde convergen los usos y costumbres de la sociedad mexicana con el fin de servir el bienestar común.

El Estado tiene entre sus fines la seguridad pública de la sociedad, siendo asunto fundamental del propio Estado que debe contar con un mínimo de paz y armonía sin el cual no podría subsistir, por ello la seguridad pública consiste en: *brindar al ciudadano la protección al ejercicio y disfrute de sus garantías constitucionales y derechos, tarea que el Estado lleva a cabo por medio de los cuerpos de seguridad pública, en especial la policía preventiva, sea federal, estatal o municipal.*<sup>12</sup>

Para el caso de estudio que nos ocupa, la **Secretaría de Seguridad Pública**, a nivel federal, es una dependencia de reciente creación, toda vez que en el año de 2000, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000, incluyendo el artículo 30 Bis, relativo a las facultades que le confiere la Ley a la

---

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Cruz Torrero.- Seguridad Pública; p. 101

<sup>12</sup> Orellana Wiarco, Octavio Alberto- Seguridad Pública Profesionalización de los Policías; p.67

Secretaría de Seguridad Pública como una Dependencia del Poder Ejecutivo, a finales del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Tiene en su actual Reglamento Interior la competencia y facultades relativas a:

- ✓ Preservar las libertades, el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad y derechos de las personas; auxiliar a la Procuraduría General de la República en materia de persecución de los delitos y a los Poderes de la Unión en términos de las disposiciones aplicables; investigar para prevenir los delitos federales; desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal; administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.
- ✓ Coordinar, en el ámbito de su competencia, la ejecución de las facultades conferidas a la Federación en los artículos 39, Apartado A, y 48 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, inherentes a los planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales.

#### **1.4.- La reforma penal y el concepto de reinserción social.**

La reforma en materia de seguridad pública y procuración de justicia de junio de 2008 presenta retos altamente inmediatos en especial para el sistema penitenciario mexicano. El primero de ellos es la revisión y adecuación que se tendrá que hacer a las leyes secundarias y reglamentos que se deriven del artículo 18 constitucional, que establece lo siguiente:

**Artículo 18.** *Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

***El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres***

*compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto...*<sup>13</sup>

Es importante el alinear y homologar los instrumentos jurídicos que regulan la readaptación social de los sentenciados para armonizarlos en torno a la nueva meta establecida en materia de reinserción social. Esta reforma es importante y necesaria, pero no suficiente. Por ello, se hace imprescindible concluir el proceso de actualización y puesta en operación de una Ley Federal de Ejecución de Sentencias; agilizar, hacer eficiente y transparentar el proceso de justicia penal; adecuando el catálogo de penas y replantear la figura jurídica de la readaptación del daño, como garantía del ofendido en materia penal; establecer y consolidar el sistema de juicios orales para agilizar los procesos judiciales; establecer el mecanismo de presunción de inocencia en el proceso judicial; el flexibilizar y racionalizar la política de condena, ampliando el catálogo de sanciones no privativas de libertad; e introducir instrumentos jurídicos referentes a la suspensión del proceso de prueba, principios de oportunidad y conciliación.<sup>14</sup>

El sistema penal es uno de los denominados mecanismos duros de control social, cuyo origen se encuentra en el derecho que tiene el Estado de “castigar” (*ius puniendi*) en función de la gravedad de la conducta delictiva del ser humano.

El derecho penal se caracterizó por sus reglas específicas de formulación, donde no existe delito, si no existe ley, reglas específicas de aplicación, siendo esta la base de que la justicia penal abarque desde la procuración de justicia, la continuación con la impartición de la misma y culmine con la ejecución de la pena.

### **1.5.- El derecho penitenciario mexicano.**

El sistema penal es uno de los denominados mecanismos duros de control social, cuyo origen coercitivo del Estado, donde el derecho penal se caracteriza por sus reglas específicas de formulación: no existe delito sin Ley; reglas específicas de aplicación; no hay pena sin delito y reglas específicas de ejecución: no hay pena sin ley. De ahí que el funcionamiento del sistema de justicia penal abarca desde la procuración de justicia, continuado a la impartición de justicia y con la culminación en la ejecución de la pena o de sanciones.

<sup>13</sup> LXI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 11

<sup>14</sup> Patiño Arias.- Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria.- p. 119

El término “*prisión*” se entiende comúnmente como “cárcel o sitio donde se encierra y asegura a los presos”<sup>15</sup> Siendo la prisión más que un sitio, establecimiento o edificio, es un lugar donde se envía a los internos sujetos a proceso judicial o con sentencia que hayan ofendido o lastimado a la sociedad; se ahí que sea el lugar donde, a través de la privación de su libertad, aquellas personas cumplen la pena impuesta por quienes imparten justicia.

*“El penitenciarismo es un quehacer eminentemente pragmático, No es una ocupación de gabinete. Se fragua en el íntimo y diario contacto con los problemas innumerables que suscita la privación de libertad, en esa ciudad mínima y completa, activa, sorprendente, que es una prisión. Es tarea de hombres para servir a los hombres”.*<sup>16</sup>

El asunto penitenciario forma una parte fundamental del Derecho Penal Mexicano, toda vez que se encuentra ligado a diversas adecuaciones marco jurídico, jerárquicamente desde nuestra Constitución Política pasando por varias Leyes, Reglamentos y Códigos que de ella emanan, inherentes a la imposición de penas, administración y ejecución de sanciones y como premisa la regeneración, readaptación y como concepto actual la “Reinserción Social”, siendo la base del Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria.

La primera penitenciaria en nuestro país, fue construida en Guadalajara, Estado de Jalisco, a iniciativa de Mariano Otero, bajo el sistema penitenciario de Filadelfia, debido a la administración que generaba entre los mexicanos el módelo penitenciario estadounidense.

Con el paso del tiempo en 1840 y con ocho años en operación la penitenciaria de Guadalajara, el Poder Legislativo federal implemento un acuerdo para construir instalaciones de detención y prisión para jóvenes delincuentes, asó como de asilo para quienes, una vez que compurgada la pena, fueran liberados. Implementando un riguroso reglamento para las prisiones de todo el país.

La creación de esta Colonia penal llevaba el propósito de separar a los peores delincuentes, de alta peligrosidad en el país y presos políticos, hasta 1930, por eso se le conocía también como “*El Infierno del pacífico.*”<sup>17</sup>

La operación de la Colonia Penal Federal Islas Marías, inició operando en 1905, tras la iniciativa del entonces Presidente Porfirio Díaz, con el propósito de abatir la

<sup>15</sup> Real Academia de la Lengua Española.- Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Real Academia de la lengua Española.- Vigésima segunda edición, 2001, versión den internet: [www.rae.es/](http://www.rae.es/)

<sup>16</sup> Sánchez Galindo.- Penitenciarismo (La Prisión y su Manejo); p. 20.

<sup>17</sup> García Ramírez, Los personajes del cautiverio: prisiones, prisioneros y custodios, p. 134.

sobrepoblación que expiraban en otras instalaciones penitenciarias como San Juan de Ulúa. Iniciando a operar realmente en 1908.

En los albores de la revolución, era evidente que la rehabilitación o readaptación de los internos era una falacia, dando origen a una necesidad de cambios estructurales a seno de la administración penitenciaria encaminada a un trato humanitario a los internos, dando origen a las Juntas de Vigilancia de Cárceles y de Protección de Presos. La primera tuvo bajo su responsabilidad “el cuidado e iniciación de reformas en las prisiones”; y la segunda, “procurar y promover todo lo conducente a la mejora moral y rehabilitación de los presos condenados”:

En los años de la Revolución pusieron al sistema penitenciario mexicano en una pausa histórica. La situación de las instalaciones penitenciarias conservó las mismas condiciones y estado que prevalecía en el siglo XIX. No obstante la inestabilidad política prevaleciente en el país durante ese periodo revolucionario, se intentaba con la cárcel de Lecumberri nuevas alternativas en el tratamiento penitenciario; pero, la realidad como ya parece costumbre, difería de la norma.

La posibilidad de establecer un régimen penitenciario no fue posible, pero sí se realizaron diversas consideraciones en la etapa revolucionaria que imbuyeron el pensamiento constitucionalista de año 1917. Dando sustento a lo siguiente:

- La aplicación individual de sanciones a los sentenciados.
- A racionalidad en la aplicación de penas privativas de libertad, para evitar la contaminación criminal, derivado de la gravedad de la comisión de los delitos.
- El establecimiento de instituciones de beneficencia de carácter oficial, sustituyendo a las particulares que ya existían.
- Ampliar los procesos de excarcelación y libertad en fiado.
- El establecimiento de un registro de condenados, para conocer la reincidencia.
- Hacer efectiva y por oficio la responsabilidad civil.

#### *La Etapa Institucional de 1920 a 2008.*

Con el Gral. Álvaro Obregón al asumir la presidencia del periodo de 1920 - 1924, en materia penitenciaria inició la organización del entonces Departamento de Prisiones, iniciándose de la concentración de proyectos como la puesta en marcha de la primera cárcel militar, siendo al final de su gestión poco relevante el trabajo en materia penitenciaria acorde a la Constitución de 1971, situación que se refleja

en su informe de gobierno de 1924, al mencionar que la Colonia Penal de las Islas Marías sigue en funcionamiento.

De 1924 a 1928, durante el mandato de Plutarco Elías Calles, se planteó y buscó que las penitenciarías fueran Centros de Regeneración. Siendo el 1926 fundado el Primer Tribunal Administrativo para Menores en territorio nacional, como órgano del Gobierno de la Ciudad de México y en 1923 se creó el primer Tribunal para Menores en San Luis Potosí, programas focalizados a los menores infractores. En 1928 Elías Calles expide la *Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal, misma que sustentaba el criterio de que los delincuentes menores de 15 años de edad, no contraen responsabilidad criminal por las infracciones a las Leyes y ha menester, más que un castigo, un tratamiento de carácter médico, educativo, de vigilancia que los restituyese al equilibrio social.*<sup>18</sup>

En cuanto a los adultos delincuentes, se buscó que las instalaciones de reclusión encaminaran sus actividades a buscar una verdadera regeneración mediante el trabajo remunerado; y la Colonia Penal de Islas Marías era el eje central de este proceso. Ante la necesidad de los internos para obtener un recurso por medio del fondo de ahorro del que podrían disponer al regresar a la vida en sociedad, con una visión auto sustentable, tal es el caso de que en su informe de gobierno de 1926, señaló que el régimen futuro de la Colonia penal debería ser motivo de un serio estudio, que los internos a través del trabajo tuvieran recursos por medio de los fondos de ahorro, que con la explotación de las riquezas naturales, pero no en calidad de pena de trabajos forzados, sino en labor retribuida, organizada y de capacitación para elevar su condición y convertirlos en elementos útiles a la sociedad cuando regresen al seno de ella. Derivado de esto, la decisión de hacer de la Isla un Centro Penitenciario para regeneración implicaba de una correcta selección de sentenciados que purgarían su sentencia en la Colonia que fueran internos voluntarios seleccionados, con condenas breves (pero no mínimas), sanos y sin problemas de personalidad. *Otorgando recursos para fortalecer la infraestructura de la Isla y se determinó que la Colonia Penal tendría un espacio especial para albergar mujeres, entrando en operación en 1929.*<sup>19</sup>

Del periodo de 1928 a 1930, durante la administración de Emilio Portes Gil, se dio a la tarea de sustituir la Legislación Penal de 1871, decretando en 1929 el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, donde se plasmaba la defensa social

---

<sup>18</sup> Patiño Arias José Patricio. Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria. p. 56

<sup>19</sup> Patiño Arias José Patricio. Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria. p. 57

hasta el tratamiento en prisión que hiciera posible la regeneración del interno. Situación que llegó hasta el ámbito operativo y el 28 de noviembre de 1929 se emitió el Reglamento para el Régimen Interior de la Secretaría de Gobernación, donde asignaba al Departamento Consultivo y de Justicia las funciones de atender a los reos por delitos del fuero federal y del fuero común en el Distrito Federal, así como tramitar adultos, amnistías, conmutación y reducción de penas, traslado de reos, registro de presos, cumplimiento de sentencias y orden de pago por alimentación entre otros. Esta legislación de 1929, contribuyó de manera significativa al derecho penal Mexicano, por la creación del Consejo Supremo de la Defensa y Prevención Social de la Secretaría de Gobernación y el registro de los reos federales en libros, traslado de procesados y res federales, libertades preventivas concedidas, libertades preventivas negadas, libertades preparatorias negadas, conmutación de penas concedidas, entre otras.

El 13 de agosto de 1931, se promulga el nuevo *Código penal para el Distrito y territorios Federales en materia del fuero común, y para toda la República en Materia del Fuero Federal*, considerando en esa fecha la aplicación de un sistema de clasificación individualizado de la pena para el tratamiento de los internos y criterios generales por seguir para la conclusión del tratamiento técnico de los internos sentenciados, explotando el carácter humanista del derecho penitenciario mexicano, al menos normativamente plasmado. En esta época se comenzó a permitir en la Colonia Penal de Islas Marías la reclusión de mujeres. En esta administración del Presidente Pascual Ortiz Rubio, se sistematizó la información de internos del fuero federal, para 1932, con 1,122 internos.

Durante la administración del Gral. Abelardo L. Rodríguez, comprendida de 1932 a 1934, se inició un proceso de concentración de la población penitenciaria en el Penal de Lecumberri; donde la historia del Palacio Negro comenzó a escribirse pese a la avanzada doctrina del Código Penal en funciones

Con el Presidente Gral. Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940, el Departamento de Prevención Social ya se había reorganizado y su objetivo era el atender de manera especial una nueva y preocupante realidad en el país, la alza de índices criminales en nivel infantil y juvenil. Por ello se impulsó la creación de Tribunales para menores y escuelas de tratamiento, sistematizando la operación de estas instalaciones en el país proporcionándoles infraestructura suficiente para su funcionamiento.

Más tarde con Manuel Ávila Camacho, del año de 1940 a 1946; Se da la reorganización y mejora de las instalaciones penitenciarias, mediante la

ampliación de infraestructura productiva y la regeneración que marca la Constitución en torno al trabajo, la educación y la salud. En el año de 1974 se expidió la Ley Orgánica de Normas de procedimientos de los tribunales de Menores y sus instalaciones auxiliarse el Distrito Federal y Territorios Federales.

Para el periodo de 1946 a 1952, respecto del periodo de Miguel Alemán Valdez, se consolida la estructura del Departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación, como instancia federal encargada de la administración Penitenciaria, teniendo bajo su responsabilidad los tribunales para menores e instituciones auxiliares, la policía tutelar, Colonia Penal Islas Marías, la delegación en la Penitenciaría del Distrito Federal y e los territorios Norte y Sur de Baja California. Se comienza con la construcción de la cárcel de mujeres en México.

Durante el periodo comprendido de 1952 a 1958, del gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, se impulsa en materia penitenciaria, derivado de los problemas en el “Palacio Negro” Penitenciaría de Lecumberri, la Cárcel de Mujeres, el Tribunal para Menores del Distrito Federal y la Colonia Penal Federal Islas Marías. Como parte de producción industrial se impulsó en este periodo en la isla, la producción de henequén, la salina y la maderera. En 1954 se inauguró el Centro femenino de Rehabilitación Social.

Para la administración de Adolfo López Mateos, durante el periodo de 1958 a 1964, se destacó el Patronato de Reos Liberados, adscrito al Departamento de Prevención Social; la iniciativa de reforma al artículo 18 Constitucional que se envió el 1° de octubre de 1964 a la Cámara de Diputados, la cual buscó sentar las bases de la coordinación entre el gobierno federal, las entidades y el Distrito Federal en materia penitenciaria sujetándola a convenios.

Para 1964 a 1970, La reforma constitucional que envió López Mateos a la Cámara de Diputados, e 1964 avanza en la actualización del marco legal penitenciario del país, que había permanecido sin cambios desde la promulgación de la Constitución en 1917. Se dio un cambio sustantivo al involucrar de lleno a la autoridad federal en el proceso de la readaptación, a través de la celebración de convenios de coordinación, no obstante en contadas ocasiones llegaron a concretarse, se modificó el objetivo del sistema penitenciario, a pesar del concepto de regeneración a readaptación, el cual tendría tres ejes: el trabajo, la capacitación y la educación. En el año de 1967 comenzó a operar el Centro penitenciario del Estado de México, bajo la administración estatal.

Al inicio de la administración de Luis Echeverría Álvarez, (1970 a 1976), se envió a al Congreso de la Unión la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para contar con un marco legal que hiciera posible la aplicación de la reforma al artículo 18 Constitucional de 1965. El Ejército Mexicano deja de ser responsable de la seguridad penal de la Colonia Islas Marías, dejándola en manos de la Armada de México, siendo un cambio importante. El 19 de mayo de 1971, se materializó la expedición de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. En 1974 entra en vigor la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales, suprimiendo a los antiguos Tribunales para Menores y dotando de mejores procesos y criterios para la readaptación de los menores infractores.

Para el sexenio del Lic. José López Portillo, la crisis económica del país frena la capacidad de avanzar en materia penitenciaria. Se arrancó con la construcción de reclusorios en Puebla, Mérida, Ciudad Juárez, Acapulco, Mazatlán y Hermosillo, así como un nuevo edificio administrativo en la Colonia Islas Marías; se concluye en 1979 la Penitenciaría de Jalisco. Se concluyen los procesos de reforma al artículo 18 Constitucional para precisar de mecanismos de readaptación y extradición de sentenciados, abriendo al puerta para un conjunto de tratados bilaterales con diversos países, para el intercambio y traslado de internos. En el Distrito Federal se inaugura en 1979 el Reclusorio Preventivo Sur.

Durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, comprendida de 1982 a 1988, se transforma definitivamente la Dirección General de Servicios Coordinados; se incremento significativamente la delincuencia, en torno a la criminalidad organizada relacionada con el tráfico de drogas, originó una saturación carcelaria en 40.27%, vulnerando con ello la seguridad en los reclusorios con la evasión de presos.

Con el periodo presidencial del Lic. Carlos salinas de Gortari (1988 a 1994); El proyecto denominado Máxima Seguridad con Miguel de la Madrid, fue concluido en una fase inicial, correspondiéndole la inauguración del Cefereso No. 1 , en Almoloya, Estado de México, en 1991, trasladando el 25 de noviembre a los primeros internos. En 1990 se inicia la construcción de un segundo Centro de Máxima Seguridad en la Localidad de Puente Grande, Estado de Jalisco; en 1993 el Cefereso de Matamoros, Estado de Tamaulipas. En 1991 se promulgó Ley para el tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia de Fuero

Común y para toda la República en Materia Federal, para actualizar las normas con nuevos fenómenos delictivos.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, (1994 a 2000), con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, buscó hacer más eficiente los procesos de readaptación social para permitir la plena reincorporación a la sociedad de quienes hallan delinquido. Se promovió la construcción de diez centros de reclusión a petición de los gobiernos estatales: 2 en el Estado de Veracruz; 1 en Oaxaca; 1 en Michoacán y seis en el Estado de Jalisco.

En el sexenio de Vicente Fox Quezada; introduce un cambio cualitativo en el tratamiento del tema penitenciario, como parte de los procesos de seguridad pública, siendo a finales del año 2000, donde se creó la Secretaría de Seguridad Pública, modificando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al incluirla como una Secretaría. Más tarde en 2001 se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y readaptación Social, cuyas funciones provienen de la Secretaría de Gobernación, por mencionar algunos.

En el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se da la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 2007, se creó la **Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal**, que dentro de sus principales atribuciones cuenta con las siguientes, reglamentadas en el artículo 12, del vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública:

- Proponer políticas, estrategias y programas que garanticen el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y el de tratamiento de menores infractores;
- Coordinar la política penitenciaria federal e impulsar su adopción con las entidades federativas, en el marco de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, así como la integración de un sistema de administración penitenciaria basado en el intercambio de información y bases que permitan establecer acciones de prevención;
- Proponer mecanismos de homologación para el reporte penitenciario, los registros de movimientos e incidencias de la población en reclusión, con el objeto de producir la estadística penitenciaria, generar inteligencia de orden criminal, y fortalecer la operación del sistema penitenciario mexicano;

- Generar programas encaminados al desarrollo y profesionalización del personal del Sistema Penitenciario Federal y promover su implementación en las entidades federativas;
- Verificar el cumplimiento de los programas de readaptación social de sentenciados, de acuerdo a la ley de la materia y a los ordenamientos correspondientes;
- Aprobar procedimientos sistemáticos de operación y protocolos en materia de seguridad, vigilancia y control aplicables a los centros federales de reclusión, en coordinación con la Policía Federal;
- Aprobar lineamientos para determinar la clasificación de internos según su situación jurídica y perfil clínico criminológico, y supervisar su aplicación en el ámbito federal;
- Vigilar que en la aplicación de los procesos de operación penitenciaria se respeten los Derechos Humanos;
- Supervisar la autorización que otorgue el titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social para el traslado de internos de los centros federales de reclusión, conforme a la normatividad aplicable;
- Verificar la aplicación de políticas y programas para la ejecución de las penas y medidas de seguridad no privativas de la libertad, así como las medidas sustitutivas de la prisión de conformidad con la legislación vigente, con pleno respeto a los derechos humanos y tendiente a la búsqueda de la readaptación social del sentenciado;
- Promover estudios prospectivos y proyectos de investigación sobre temas penitenciarios y afines que permitan mejorar las acciones de prevención del delito;
- Proponer al Secretario acciones y estrategias para actualizar tratamientos y programas de readaptación social;
- Supervisar la actualización y vigencia de las disposiciones normativas aplicables al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Lo anterior derivado de una revisión estructural en materia de seguridad, de acuerdo a la Agenda de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, al inicio de su administración.

**“Prevención y Readaptación Social”**, es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y adscrito a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, dentro de sus facultades, destacan las siguientes:

- Establecer la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social, dotándole de autonomía técnica y operativa en el desarrollo de sus funciones.
- Promover la investigación científica de los factores que inciden en las conductas delictivas, proponer políticas y coordinar la ejecución de programas orientados a la prevención de la delincuencia y reincidencia.
- Coordinar con las entidades federativas, el Distrito Federal y las instituciones competentes, los programas de carácter nacional en materia de prevención general, especial y de readaptación social.
- Confirmar que los sentenciados del fuero federal compurguen la sanción privativa o restrictiva de libertad impuesta, en los términos de la sentencia respectiva, en el lugar que al efecto señale.
- Verificar el cumplimiento de las medidas de tratamiento, control, supervisión y vigilancia, dictadas a los sentenciados del fuero federal con motivo del otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada o prelibertad, la modificación de las modalidades de ejecución de la sanción impuesta, así como la concesión por parte de la autoridad judicial, de alguno de los sustitutivos penales o la condena condicional.
- Coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el traslado de internos por delitos del fuero federal de una institución penitenciaria a otra, sea nacional o extranjera, cumplimentando lo dispuesto en el artículo 18 Constitucional, con relación a los convenios y tratados que sobre la materia existen, y demás disposiciones legales aplicables, previa a la autorización del traslado internacional o interestatal, por parte del Comisionado.

Por lo que respecta a las adecuaciones normativas y de estructura, se destacaron las reformas en materia de seguridad y justicia de junio de 2008 con las modificaciones de los artículos Constitucionales 16, 18 y 21, dando apertura a la justicia penal y la administración penitenciaria: se propone la figura de jueces de ejecución de sanciones los cuales, una vez en vigor la reforma, serán quienes vigilen el cumplimiento de las sentencias condenatorias.

En enero de 2009, se publica la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como una herramienta más para fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada, que en los artículos 30 y 31 define las funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Órgano Colegiado que se encargará de promover el fortalecimiento y desarrollo del sistema penitenciario en todo el país.

La **Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario**, se integrará por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes

de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, y será presidida por quien designe el titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Las funciones de la Conferencia Nacional son:

- Impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional;
- Promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social;
- Proponer al Consejo Nacional, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social;
- Proponer mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de reinserción social;
- Promover la adopción del trabajo comunitario como mecanismo de reinserción social en las legislaciones aplicables;
- Plantear criterios para eficientar los convenios que se celebren entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a efecto de que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables;
- Promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en las bases de datos criminalísticos y de personal, y

Ante este tenor de ideas, se tiene el **Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012**, donde en el Eje 1. Estado de Derecho y seguridad, establece que en la Estrategia 6.1 *“Modernizar el sistema penitenciario”*. *Se recuperará el sentido original de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. Se invertirá en la infraestructura necesaria para asegurar que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos”*.

Siendo esta estrategia la primicia de la planeación estratégica para dotar al Estado mexicano precisamente como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo de infraestructura moderna y tecnológicamente equipada para garantizar la seguridad al interior de los Centros de Readaptación Social y lograr con ello la primicia Constitucional la “Reinserción Social”.

### 1.6.- El actual Sistema Penitenciario Federal Mexicano.

El actual sistema penitenciario federal, se encuentra en operación apenas hace dos décadas, con la creación de los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), diseñados originalmente para contener a aquellos internos clasificados como de alta peligrosidad, con excepción de la Colonia Penal Federal islas Marías y el CEFERESO No. 4 “Noroeste”, Tepic, en el Estado de Nayarit, los cuales tienen módulos de máxima peligrosidad.

Desde el año 2006 hasta la fecha se ha registrado un aumento constante en la población bajo la custodia del Gobierno Federal debido a la dinámica delictiva y la actividad del crimen organizado, cuando su diseño fue solamente para “**internos sentenciados**”, situación que afecta de sobremanera la operación de las instalaciones y la alteración del diseño logístico y operativo para los que fueron creados. Esta tendencia mundial en instalaciones de máxima seguridad es de una celda por persona, garantizando así la integridad física y mental primeramente del interno y del personal penitenciario que en los Centros operan.

El Sistema Penitenciario Federal acusaba también la falta de capacitación y desarrollo de su personal, así como la ausencia de incentivos que alentaran la vocación de servicio y abrieran perspectivas de futuro. La mayoría de las instalaciones penitenciarias eran obsoletas, insalubres, deterioradas, además de tener graves problemas de sobrepoblación. Tampoco existían esquemas de profesionalización del personal penitenciario ni instituciones enfocadas a su formación y desarrollo.<sup>20</sup>

Las estrategias a seguir en torno a la sobrepoblación que abate al Sistema Penitenciario Mexicano Federal.

**Estrategia 1.** Recuperar el sentido original de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados, invirtiendo en infraestructura para asegurar que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos.

**Estrategia 2.** Profesionalizar y capacitar al personal penitenciario, implementando procesos de reinserción basados en la supervisión directa a los sentenciados.

---

<sup>20</sup> García Luna, Genaro.- Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México, p. 107.

**Estrategia 3.** Adecuar el marco legal en materia de seguridad pública y procuración de justicia, para lograr una homologación de instrumentos jurídicos que garanticen la reinserción social de los sentenciados.

**Estrategia 4.** Implementar programas intensivos de construcción y adecuación de la infraestructura penitenciaria para focalizarla al logro de la reinserción social, homologando criterios de construcción y clasificación en niveles de seguridad.

### **1.7.- Comparativo de sistemas penitenciarios Británico y Chileno.**

Los sistemas penitenciarios en el mundo, comprenden diversos elementos como: la arquitectura penitenciario; personal y procedimientos ideados y llevados a la práctica para el tratamiento, castigo y corrección de todos aquellos que han violada la norma pena. Recuperando algunos de los elementos tenemos que han existido los sistemas:

**Los Reformatorios**, surgen también en Estados Unidos de América, focalizado en los adolescentes delincuentes, nación como un experimento para corregir a prostitutas condenadas a tres años con libertad condicional por su buena conducta.

**El sistema Ingles de los Borstals.** Se instauró en 1901 en una cárcel del municipio de Bostal, cercano a Londres, que atendía a menores reincidentes entre 16 y 21 años de edad, se basaba en los estudios físicos y psicológicos que se les practicaba a los presos, para determinar el lugar específico para recluirlo, clasificados en reclusos de menor o mayor peligrosidad, provenientes de regiones urbanas o rurales, así como para aquellos enfermos mentales. La forma progresiva que se aplicaba en este sistema a los avances que se observaban en la conducta de los individuos, en función del tratamiento aplicado.

Este sistema ingles contempla tres etapas en el proceso evolutivo del interno:

- Etapa ORDINARIA: con una duración de tres meses y se basaba en el método filadelfiano de control y aislamiento total durante el cual se observaba la conducta del recluso.

- Etapa INTERMEDIA o PROBATORIA: donde se les permite a los internos algunas libertades, tales como la práctica de la lectura, la recepción de correspondencia y practica de juegos en los patios exteriores del los centros de reclusión.
- Etapa de LIBERTAD CONDICIONAL; donde mediante la autoridad penitenciaria realizó una evaluación del interno de su comportamiento y de ser apto se le concedería la libertad condicional.

Por lo que hace a este sistema penitenciario, se le considera como el precursor de los métodos para la rehabilitación del tratamiento, trabajo productivo y capacitación de los sentenciados, siendo el antecesor del sistema penitenciario estadounidense. Toda vez que su función principal de este sistema es la rehabilitación social del interno de manera progresiva o por etapas basada en información técnico científica del recluso, teniendo como elementos cruciales la clasificación de los internos y la diversificación de los establecimientos penitenciarios.

Las Naciones Unidas adoptaron este sistema penitenciario y lo recomendaron en aplicación a casi todos los países del mundo en vías de modernización penitenciaría. La aplicación de este modelo comenzó en Europa a finales del siglo XIX extendiéndose en América a mediados del siglo XX, algunos de sus impulsores fueron El Coronel Montesinos; el Capitán Maconochie y Walter Crofton.

## **El sistema Chileno.**

El sistema carcelario en Chile, atravesó por mucho tiempo una crisis general de calidad y efectividad. Con el aumento de las tasas de delitos denunciados y de los niveles de percepción de inseguridad de la población hace llevar a un debate esta problemática que afecta por mucho tiempo este país.

El aumento de la población encarcelada, la presencia de un importante porcentaje de personas reclusas esperando condena, el aumento de la inversión pública e incluso la presencia de violencia al interior de las cárceles han generado una búsqueda de alternativas de política para paliar esta situación.

Los altos niveles de hacinamiento y una limitada capacidad de reinserción y rehabilitación de los internos, hicieron la búsqueda de revertir el problema mediante un sistema público privado, que permitirá la calidad de vida de la población reclusa y además aumentar la efectividad de los programas de reinserción.

Esta situación evidencia dos serios problemas: la necesidad de una mayor inversión anual en infraestructura carcelaria y aun más importante el reconocimiento que cada vez más personas regresaran a la sociedad después de haber vivido la experiencia educadora de la cárcel.

El Sistema de clasificación Chileno, donde el objetivo principal de la encarcelación debería ser la rehabilitación y posterior reincorporación en la sociedad de los sujetos reclusos en los centros penitenciarios, tal como lo estipula la ley, es por esto que uno de los elementos centrales del sistema penitenciario es la evaluación de los niveles de compromiso delictual de todos los sujetos reclusos, ya sea en calidad de condenados, procesados y/o detenidos.

En Chile, este proceso de clasificación se realiza mediante un instrumento llamado la "ficha de clasificación" y la institución encargada de su implementación es gendarmería. Institución que establece que el objeto de esta clasificación es lograr determinar el grado de involucramiento o compromiso delictual del sujeto, es decir, cuán internalizado tiene los patrones propios de la "subcultura carcelaria".

Entonces el objetivo central de la clasificación sería el de evitar la contaminación criminal entre los reclusos y su involucramiento en la subcultura carcelaria, por lo tanto se asume que los puntajes arrojados explicitan el nivel de relación de los internos con los patrones delictuales, es decir cual es su nivel de peligrosidad y cuales son los riesgos de que siga infringiendo la ley penal.

La ficha de clasificación mide cuatro categorías principales.

- **Apariencia:** Se evalúan las variables lenguaje, cortes y tatuajes.
- **Nivel de preparación:** Se evalúan las variables relativas a continuidad de la escolaridad, capacitación laboral, estabilidad laboral y planificación vital.
- **Grupo de referencia:** Se evalúan las variables relativas a las relaciones familiares, grupo de pares, ocupación del tiempo libre e ingestión de alcohol.
- **Historia delictiva:** Se evalúan las variables sobre antecedentes antisociales en la infancia, edad de iniciaron delictual y reincidencia.

### ***El Modelo público – privado chileno.***

Como respuesta a los problemas mencionados anteriormente, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, se definió un programa de concesiones de infraestructura penitenciaria que consiste en que el estado entrega a un particular el derecho a desarrollar y explotar un bien de uso público o servicio a cambio de una explotación temporal. De esta forma, este proyecto contempla con la construcción, equipamiento y mantenimiento de 10 nuevas cárceles de mediana y alta seguridad con una inversión pública que ronda los 320 millones de dólares y que repercutirá en la construcción de 372 mil metros cuadrados de cárceles con espacio para 20.000 nuevas plazas.

Según la normativa constitucional vigente, Gendarmería es el organismo público que tiene la facultad de mantener privados de libertad a quienes determinen los tribunales de justicia. En el nuevo sistema, la administración y vigilancia de los recintos se mantendrá en manos de esta institución, mientras que la responsabilidad de las empresas privadas, que se adjudiquen a la concesión, comprende el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y prestación de otros servicios penitenciarios. Es decir, alimentación, aseo, consumos básicos, lavandería, salud, trabajo, educación y reinserción social, todas estas funciones que se deberán cumplir por un plazo mínimo de veinte años a partir de la inauguración de cada establecimiento.

El proceso de licitación internacional se ha dividido en cuatro grupos que corresponden a las cuatro etapas del mismo y se realizan de forma consecutiva. Adicionalmente, este proceso de reforma del sistema carcelario contempla la ley de modernización de Gendarmería, actualmente en discusión en el congreso que pretende terminar con el déficit de personal y permitir la definitiva profesionalización funcionaria y mejores estándares de gestión. Lo cual permitirá la incorporación de 3.500 gendarmes a la planta de funcionarios. Esta política

tiene dos consecuencias directas, por un lado el beneficio económico del modelo y por otro el diseño de programas de rehabilitación y reinserción.

En relación a lo primero, con la creación de estas 10 cárceles el fisco no invierte a corto plazo en la infraestructura y construcción de las cárceles, comenzando a pagarle a las empresas privadas después de transcurridos diez años. Se calcula que la reducción de costos, para el estado, es de un 20% en la construcción y de un 10 a 15% en la operación de los recintos. Por otra parte, el gobierno otorga garantías económicas a los privados, asegurando la ocupación de al menos 90% de las plazas y de no completarse este margen, el estado, se compromete a cubrirlo financieramente de todas formas. Por ende, la ganancia de los concesionarios, se traduce a la certeza que semestralmente recibirán por parte del estado, un subsidio por cada recluso que alberguen en sus establecimientos, si a esto sumamos la incorporación de empresas privadas al interior de las cárceles, las cuales llevaran a cabo los proyectos de capacitación laboral y trabajo propiamente tal, de mas esta decir que la ganancia será tener mano de obra a un costo menor que en el mercado, por el mismo servicio. Es decir, tanto las empresas privadas como el estado ganan con la privatización y a pesar de que el costo por preso es bastante menor que en otros países, igualmente se considera un importante espacio para explotar.

Cabe destacar que el sistema penitenciario chileno contempla tres regímenes de reclusión: el sistema cerrado, el sistema abierto, y el semi abierto. El primero incluye a aquellas personas (detenidas, procesadas y condenadas) que se encuentran reclusas las veinticuatro horas sin ningún beneficio de salida. Los otros dos, se aplican sólo a personas condenadas. El sistema abierto incluye a aquellas personas a las que se les aplica alguna medida alternativa a la reclusión o algún beneficio de "reinserción" social, es decir el cumplimiento total o parcial de la condena se realiza en el medio libre. Por su parte, el sistema semi-abierto está constituido por aquellas personas que cumplen su condena en un Centro de Educación y Trabajo (CET), el cual puede ser de carácter urbano o rural. El año 2004 el total de población atendida por Gendarmería fue de 65.262 personas, de las cuales el 53% se encontraba en el sistema cerrado, el 46,3% en el abierto y 0,7% en el sistema semi abierto. Esta situación evidencia que se privilegia la privación de libertad como forma de castigo, lo cual además ha tendido a acentuarse en los últimos años, tal como lo expresa el siguiente gráfico.

### ***Sistema de Clasificación.***

En la legislación chilena se establece que objetivo principal de la encarcelación es la rehabilitación y posterior reincorporación a la sociedad de los sujetos reclusos en los centros penitenciarios. Es por esto que uno de los elementos centrales del sistema penitenciario es la evaluación de los niveles de compromiso delictual de

todos los sujetos reclusos, ya sea en calidad de condenados, procesados y/o detenidos, pues esta clasificación determinará las posibilidades de rehabilitación y beneficios de reinserción a los que un sujeto puede acceder.

Este proceso de clasificación se realiza mediante un instrumento llamado la “ficha de clasificación” y la institución encargada de su implementación es Gendarmería. Institución que establece que el objeto de esta clasificación es lograr determinar el grado de involucramiento o compromiso delictual del sujeto, es decir cuán internalizado tiene los patrones propios de la “subcultura carcelaria” (Gendarmería de Chile, 2003). La distribución de los internos en el penal así como los tratamientos que reciben deberían vincularse con las siguientes categorías: Alto, Medio alto, Medio bajo y Bajo compromiso delictual.

La ficha de clasificación mide cuatro categorías principales:

- **Apariencia:** Se evalúan las variables lenguaje, cortes y tatuajes.
- **Nivel de preparación:** se evalúan las variables relativas a continuidad de la escolaridad, capacitación laboral, estabilidad laboral y planificación vital
- **Grupo de referencia:** Se evalúan las variables relativas a las relaciones familiares, grupo de pares, ocupación del tiempo libre e ingestión de alcohol.
- **Historia delictiva:** Se evalúan las variables sobre antecedentes antisociales en la infancia, edad de iniciación delictual y reincidencia.

El análisis detenido de las categorías utilizadas en el sistema de clasificación muestra diversas problemáticas. En primer lugar, la ficha es aplicada indistintamente a sujetos que están condenados por diversos delitos, pues los ejes de puntuación no distinguen a este respecto, lo que lleva a pensar que la peligrosidad de una persona no está relacionada con los hechos por los cuales se le sanciona sino más bien con ciertas características que responderían a una distinción socioeconómica o cultural.

### ***La Privatización del Sistema Penitenciario.***

El camino que se ha tomado para enfrentar la sobrepoblación penal y los problemas que conlleva ha sido la introducción de capital privado al sistema. La experiencia de privatización y concesión penitenciaria a nivel internacional ya lleva más de una década de desarrollo, contando con centros de reclusión operados por empresas privadas en países como Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Sudáfrica, Canadá, Nueva Zelanda y Puerto Rico.

Sin duda en los Estados Unidos se evidencia la principal experiencia de privatización carcelaria, cuyos objetivos centrales son reducir los costos, aumentar la rehabilitación, disminuir la reincidencia y mejorar las condiciones de vida y disminuir el hacinamiento.

En el marco de un contexto internacional que pone énfasis en la privatización de las cárceles y de una crisis nacional evidente del sistema penitenciario, la solución diseñada en Chile fue llamada el proceso de “Modernización del Sistema Carcelario”. El mismo se inició durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2002) y su fecha de término es indefinida. El mismo consiste en que el Estado entrega a un particular el derecho a desarrollar y explotar un bien de uso público o servicio a cambio de su explotación temporal. Este proyecto contemplaba la construcción, equipamiento y mantenimiento de 10 nuevas cárceles de mediana y alta seguridad con una inversión pública que ronda los 280 millones de dólares y que repercutirá en la construcción de 372 mil metros cuadrados de cárceles con espacio para aproximadamente 16.000 nuevas plazas.

Este modelo debería tener dos consecuencias directas, por un lado el beneficio económico del modelo y por otro el diseño de programas de rehabilitación y reinserción. En relación a lo primero, con la creación de estas 10 cárceles el fisco no invierte a corto plazo en la infraestructura y construcción de las cárceles, comenzando a pagarle a las empresas privadas después de transcurridos diez años. Se calcula que la reducción de costos, para el Estado, es de un 20 % en la construcción y de un 10 a 15% en la operación de los recintos. Por otra parte, el gobierno otorga garantías económicas a los privados, asegurando la ocupación de al menos el 90% de las plazas, y de no completarse este margen, el Estado, se compromete a cubrirlo financieramente de todas formas. Por ende, la ganancia de los concesionarios, se traduce en la certeza que semestralmente recibirán, por parte del Estado, un subsidio por cada recluso que alberguen en sus establecimientos, si a esto sumamos la incorporación de empresas privadas al interior de las cárceles, las cuales llevaran a cabo los proyectos de capacitación laboral y trabajo propiamente tal, una ganancia adicional será tener mano de obra a un costo menor que en el mercado, por el mismo servicio.

Como se mencionó previamente, uno de los pilares del modelo público-privado de gestión penitenciario se centra en la promesa que el mismo ahorraría entre 10% y 20% respecto del sistema público. Sin embargo, la información analizada muestra que la inversión por preso en el sistema público-privado es muy superior a la realizada en el sistema público. Adicionalmente, así se disminuya el número de población penal el Estado debe seguir costearo la utilización de estos servicios con lo cual se genera un gasto alto y permanente. Indicios que se vinculan con la evidencia internacional ya analizada principalmente para los Estados Unidos.

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos estima que los costos del sistema correccional (prisiones, cárceles, servicios de libertad condicional y libertad condicional) aumentó de \$9,5 mil millones en 1982 a \$60,3 mil millones en

2001, es decir un aumento del 535%. Representando más del 36% de todos los gastos del sistema de justicia americano.

Al igual que en el resto del mundo, Chile presenta una considerable tendencia al alza en los gastos e inversión en el sistema carcelario. Considerando el sistema público muestra un incremento sostenido de su presupuesto desde inicios de la década de los noventas. Inversión que lamentablemente no ha podido contrarrestar los complejos niveles de hacinamiento de la mayoría de recintos penitenciarios del país.

El aumento de la inseguridad en Chile ha conllevado a un incremento de la población penal y de la magnitud del problema del hacinamiento carcelario. Esta situación no es única del contexto chileno, por el contrario refleja un problema presente en todos los países de la región.

Por esto, el modelo de gestión penitenciario propuesto en Chile está siendo analizado por otros países para establecer la capacidad de imitar sus definiciones y resultados. Se torna vital presentarlo desde una perspectiva compleja que abarque los diversos desafíos que presenta, pero en especial permita reconocer que la reclusión no es una alternativa para solucionar el tema de la delincuencia. Por el contrario, cárceles en pésimas condiciones, con alta presencia de personas sin condena, abusos institucionales, y limitada cobertura de rehabilitación y reinserción son elementos que consolidan una perspectiva de “escuelas del delito”.

Finalmente, cabe destacar que este modelo se desarrollará sólo en 10 nuevos penales, pero en la actualidad existen otros 117 entre los cuales más de 40 enfrentan condiciones altamente deficitarias. Por tanto, es necesario enfatizar la necesidad de asumir el sistema como un todo que requiere de una restructuración global e inmediata.

En otras palabras, se deben revisar las políticas de aumento de la población carcelaria en Chile reconociendo que el ingreso al sistema carcelario implica, en la mayoría de casos, una relación con la vida delictual de largo plazo. Y paralelamente reconocer que la modernización carcelaria y su eminente privatización pueden traer consigo una tendencia creciente a la inversión en espacios carcelarios y no una solución a un problema tan complejo como la delincuencia.

## **CAPÍTULO 2.- Las contrataciones de servicios a largo plazo coadyuvantes de la seguridad pública en el sistema penitenciario federal:**

En el presente capítulo se plantea obtener un diagnóstico de la situación prevaleciente en el Sistema Penitenciario Federal en torno a la sobrepoblación; detección de las reformas al sistema penal mexicano con el objetivo de alcanzar la reinserción social; la detección de los servicios relacionados con el funcionamiento de los Centros Federales de Readaptación Social.

### **2.1- Diagnostico actual de la situación prevaleciente en el Sistema Penitenciario Federal, respecto de la sobrepoblación de internos.**

Nuestra sociedad mexicana en los últimos doce años ha sufrido una tendencia en la comisión de actos delictivos, de todo tipo de gravedad que con ellos los clasifica en del fuero común o del fuero federal, mismos que conllevan a una constante y acelerada saturación de las instituciones penitenciarias en México, nuestro actual sistema difícilmente ha podido cumplimentar con los supuestos de “rehabilitación” o “Reinserción” a la sociedad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cómo le llamemos está de sobra, lo importante que efectivamente se dé una nueva adaptación a la sociedad del sentenciado. Esto en función de que se conceptualiza a las cárceles como un espacio de contención donde la dignificación del ser humano desaparece, esta reflexión puede estimar que ha crecido el Sistema Penitenciario, pero no se ha desarrollado y actualizado con las actuales necesidades de un sector de los gobernados específicamente en los internos o sentenciados.

Conforme se analizó en el numeral 1.5 del capítulo anterior, los esfuerzos e impulsos han sido intermitente a lo largo de cada una de las administraciones analizadas, en unas con logros considerables, y en otras con regateos y prudencias presupuestarias para dignificar un sector que en si causa resentimiento social, aún en la operatividad mínima de los centros de reclusión, siendo este sector el eslabón más débil del rubro de la Seguridad Pública.

Citando a un experto en el tema por su labor al seno de la administración pública en materia de administración del sistema penitenciario, en su obra “*Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria*”, en los últimos treinta años se puede concluir que:

- La separación de los internos sujetos a procesos penales y de los internos sentenciados no se cumple.
- Los diagnósticos que tienen por fin determinar la capacidad delictiva y nivel de peligrosidad de los internos no se aplica, o en el mejor de los casos, están

sujetos a procedimientos subjetivos, lo cual imposibilita la clasificación e implementación de pabellones específicos que tomen en cuenta las capacidades delictivas y los niveles de riesgo de los internos.

- La tipificación legal y separación entre los primodelincuentes y los reincidentes delictivos, así como la implementación de condiciones diferenciadas de tratamiento para cada tipo difícilmente se cumple.
- Las políticas de prevención del delito han sido limitadas e insuficientes.
- El tiempo que toma la determinación de las sentencias en materia penal, rebasa las capacidades del sistema penitenciario para admitir a una creciente población de internos en prisión preventiva.
- El uso inadecuado de la infraestructura penitenciaria que convive con extremos que polarizan una alta concentración asociada a una extraordinaria dispersión de internos en centros penitenciarios.
- El constante aumento de las órdenes de aprehensión y puestas a disposición en las instancias penitenciarias.
- Modificaciones a los Códigos Penales Federal y locales en torno al endurecimiento de las penas.
- El aumento en las tasas de incidencia delictiva.
- La delincuencia ha incorporado un fenómeno de globalización.
- Una fractura profunda en la estructura de valores.
- No obstante la reducción en la comisión de delitos, el Sistema Penitenciario sigue en crecimiento con tasas sostenidas.
- Se presentan obstáculos al desarrollo de programas de tratamiento de los internos.
- Se estimas ciertos incumplimientos de los principios garantes de protección y tratamiento de los internos y derechos humanos.
- Existen contaminación criminógena entre los mismos internos al mezclarlos.
- Se han incrementado los índices de carga de trabajo del personal penitenciario en deterioro de la labor institucional.
- La actual infraestructura penitenciaria es obsoleta e inadecuada para impulsar los procesos de reinserción social.
- No existe una industria penitenciaria organizada a favor de la reinserción social y basada en estándares con empresas socialmente responsables.
- Los presupuestos han sido intermitentes en la parte de proyectos de inversión.
- El tema penitenciario es poco accesible, difícil de conocer bajo un sistema de información confiable, en cuanto a estadísticas o registros, en función de ser consideradas las instalaciones penitenciarias como instalaciones estratégicas.
- No existen sistemas consolidados para información y toma de decisiones, ni procedimientos o protocolos homologados que permitan la operación del sistema como un todo.

- No hay una operación profesionalizada de las cárceles.
- Como sistema, el penitenciario acusa debilidades frecuentemente extendidas que lo han llevado a una incapacidad para institucionalizarse.

El reto al que se enfrenta el Sistema Penitenciario Federal es de magnitudes enormes, dado que tiene dos aspectos el que requiere de contar con más espacios para que la operatividad sea en condiciones si no excelentes, por lo menos operables, y el otro un enorme trabajo para invertir en materia de reinserción social, dado el alto porcentaje de internos que regresarían a la sociedad, como profesionales de actividad delictiva.

Se debe continuar con la labor de los cambios cualitativos en la operación penitenciaria que fortalecen cuantitativamente los espacios para incidir en el comportamiento de los privados de su libertad, derivada de la comisión delictiva; y dejar de considerarlos como inadaptados sociales, aceptar su calidad de individuos que contravinieron un orden legalmente establecido por la sociedad, pero que no por ello pierden su calidad de “*ser humano*”.

Las cifras recientes nos ejemplifican que el sistema penitenciario se encuentra en crisis, enfrentando un conjunto de problemas que lo cruzan transversalmente y sin la capacidad para generar sinergias positivas entre el sistema y la sociedad que permitan corregir aquellos problemas que caracterizan a las instalaciones de reclusión y contención delincinencial:

- Sobrepoblación.
- Corrupción.
- Problemas operativos.
- Falta de profesionalización en los cuerpos penitenciarios
- Inequidad.
- Opacidad.
- Nula Reinserción.
- Falta de Recursos.

Estos puntos de crisis penitenciaria, son a la vez puntos de identificación donde los administradores públicos encargados de la materia, deben cimentar las bases para generar un Modelo de Administración Penitenciaria basado en cinco grandes ejes:

**1) Operación de un PROCESO DE RECEPCIÓN Y CLASIFICACIÓN OBJETIVO.**

Su principal objetivo es evitar la contaminación criminógena al mezclar internos de distintos grados de peligrosidad y la repetida vulneración de las instalaciones penitenciarias. Con esta herramienta inicial se establece el nivel de custodia al que será asignado, por parte del Comité de clasificación

penal, considerando los antecedentes del individuo, su nivel de riesgo en máximo, alto, medio, medio-bajo, bajo y mínimo;

**2) Operación de PROCESOS DE REINSERCIÓN BASADOS EN SUPERVISIÓN DIRECTA.**

Los procesos de reinserción buscan cumplimentar el mandato constitucional, mediante componentes estratégicos, donde la autoridad penitenciaria proporciona un tratamiento técnico progresivo individualizado para generar las condiciones personales para que el interno: motivando al interno dentro del módulo; alto grado de integración agente – interno; un sistema de clasificación preciso en los internos; cumplimiento al reglamento y el personal debidamente capacitado.

**3) ADECUACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA** con base en una Arquitectura capaz de impactar directamente en : *i)* El Trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte; *ii)* Una operación equilibrada del Sistema Penitenciario, preferentemente sin sobrepoblación; *iii)* El rompimiento de paradigmas del actual Sistema Penitenciario que considera a los internos de alta peligrosidad para la custodia del Gobierno Federal, a fin de que éste asuma la totalidad de la población interna del Orden Federal.

La reinserción va de la mano con la construcción de instalaciones penitenciarias adecuadas y estructuradas bajo el modelo de Complejos Penitenciarios. La existencia de instalaciones destinadas a internos con distintos grados de riesgo para alternarlos dentro de las propias instalaciones, para no poner en riesgo la seguridad de los propios centros, por el traslado de internos fuera de la infraestructura.

Ante la ausencia de traslados extramuros, sin embargo, no es el único objetivo de los complejos penitenciarios. La creación de instalaciones para internos con distintos grados de peligrosidad tiene como propósito el apoyar los procesos de reinserción y el tratamiento técnico progresivo individualizado.

La infraestructura no puede ser vista como medio de contención, sino que debe ser focalizada al mandato Constitucional primario de reinserción, por lo que la nueva infraestructura debe proporcionar espacios suficientes para implementar los diversos componentes de la reinserción social:

- Áreas de trabajo en reclusión,
- La capacitación laboral penitenciaria,
- La Educación,

- La promoción y cuidado de la salud y del deporte.
- 4) La ejecución del **CENSO PARA CONSTRUIR UN REGISTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA** y una constante actualización, para que constituya la base de datos que permita una administración penitenciaria integral de todos los niveles de gobierno.
- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, prevé conformar el Sistema Nacional de Información penitenciaria en sus artículos 120 y 121, donde el actual Sistema Penitenciario Mexicano carece de información sistematizada y actualizada sobre la población penitenciaria que alberga en sus 418 instalaciones.
- 5) La **PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL PENITENCIARIO** en las cinco ramas que demandan los establecimientos de reclusión: *i)* en seguridad y custodia; *ii)* contar con técnicos y programadores penitenciarios; *iii)* proporcionar los servicios administrativos; *iv)* proporcionar servicios penitenciarios y *V)* la alta dirección penitenciaria.

El Servicio de Carrera Penitenciario. Es considerado como la formación, capacitación y actualización integral del personal que labora en el Sistema Penitenciario, con el término “*servicio*” se pretende asegurar que los elementos que laboran en el sistema, cuenten con las opciones modernas de desarrollo profesional y personal. Con los nuevos perfiles para desarrollarse profesionalmente, para lograr la reestructuración organizacional que requiere el sistema penitenciario, que permita reorientar y conducir la función de reinserción social.

Este servicio de carrera busca constituirse en factor de aseguramiento de todos los procesos que implican, una reestructuración de los tabuladores de sueldo y el mejoramiento de las condiciones físicas de trabajo, factores que inciden directamente en la evaluación de la función penitenciaria.

## 2.2.- Reformas al sistema penal mexicano para lograr la reinserción social.

La reforma penal en materia Constitucional, se refiere específicamente a los artículos:

<p style="text-align: center;"><b>16</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden de aprehensión.</li> <li>• Detención. Limitación de la flagrancia.</li> <li>• Arraigo (40 días)</li> <li>• Delincuencia organizada.</li> <li>• Intervención de comunicaciones.</li> <li>• Jueces de control.</li> <li>• Registro de comunicaciones.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>17</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mecanismos alternativos de solución de controversias.</li> <li>■ Defensoría pública.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>18</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema penitenciario.</li> <li>• Sistema de justicia para adolescentes.</li> <li>• Cárceles especiales para delincuencia organizada.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>19</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plazo constitucional (72 horas) para Auto de Vinculación.</li> <li>■ Prisión preventiva.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>20</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso penal acusatorio y oral. Principios: publicidad,</li> <li>• Inmediación, contradicción, concentración y continuidad.</li> </ul> <p><b>A. Principios del proceso penal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pruebas ante juez,</li> <li>- Distinción de jueces,</li> <li>- Carga de la prueba al Ministerio Público,</li> <li>- Igualdad,</li> <li>- Abreviado, nulidad de pruebas.</li> </ul> <p><b>B. Derechos del imputado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presunción de inocencia,</li> <li>- A guardar silencio,</li> <li>- A ser informado,</li> <li>- Pruebas,</li> <li>- Audiencia pública,</li> <li>- Acceso a registros.</li> </ul>

	<p><b>C. Derechos de la víctima.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría jurídica</li> <li>- Coadyuvar</li> <li>- Atención médica y psicológica</li> <li>- Protección</li> <li>- Impugnar.</li> </ul>
<b>21</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facultad de investigación.</li> <li>• Criterios de oportunidad.</li> <li>• Sistema Nacional de Seguridad Pública.</li> </ul>
<b>22</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La extinción de Dominio.</li> </ul>
<b>73</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delincuencia organizada como materia federal.</li> <li>• Coordinación de seguridad pública.</li> </ul>
<b>115</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía preventiva municipal.</li> </ul>
<b>123</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos laborales de los policías.<sup>21</sup></li> </ul>

La reforma penal de junio de 2008 logró agilización de los procesos penales judiciales con el uso de penas alternativas, la implementación de lineamientos específicos para la reinserción, la aplicación de medidas de seguridad especiales para los internos relacionados con el crimen organizado y con perfil de alta peligrosidad.

El sistema tiene a favor el vuelco presupuestario que ha operado entre los ejercicios 2008 y 2009, al pasar las inversiones de dos a más del 50 por ciento como proporción del gasto sectorial, respectivamente; manteniéndose las consideraciones presupuestarias en el año 2010 para el ámbito presupuestario.

Es importante destacar que aunado a lo anterior, los respectivos Decretos por los que se expidieron los Presupuestos de Egresos de la Federación de los Ejercicios Fiscales 2009, 2010, 2011 y 2012, han previsto para el Ramo 36 Seguridad Pública, la posibilidad de que el Ejecutivo Federal otorgue subsidios a los Municipios y al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de **fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, salvaguardar los derechos e**

<sup>21</sup> "La Reforma Constitucional y el Nuevo Sistema de Justicia Penal en México", Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pp. 18-20, México, 2009.

## **integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.**

Esta reforma en materia de seguridad pública y procuración de justicia dimensionó retos importantes para el Sistema Penitenciario Federal, el primer reto fue a revisión y adecuación de las Leyes Secundarias y Reglamentos derivados del artículo 18 Constitucional, siendo imprescindible alinear y homologar los instrumentos jurídicos que regulan la prevención y readaptación social de los sentenciados para armonizar en torno a la nueva meta establecida en materia de reinserción social.

La reforma es importante y necesaria, pero no suficiente, por ello, se hace indispensable el concluir el proceso de actualización y puesta en operación de la Ley Federal de Ejecución de Sentencias, que coadyuva a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que ambas convergen en que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

Con ello se busca hacer eficiente y transparentar el proceso de justicia penal; adecuar el catálogo de penas y replantear la figura jurídica de la reparación del daño, como garantía del ofendido en materia penal; establecer y consolidar los juicios orales para agilizar titánicamente los procesos judiciales; establecer un mecanismo de presunción de inocencia en el proceso judicial; la flexibilización y racionalizar la política de condena, ampliando el catálogo de sanciones no privativas de la libertad; e introducir novedosos instrumentos jurídicos en torno a la suspensión del proceso de prueba, principios de oportunidad y conciliación.

Se requiere actualizar el marco jurídico específico para impulsar los cambios en la administración penitenciaria, en torno a la implementación de medidas especiales de seguridad para los internos relacionados con la delincuencia organizada y aquellos que sus perfiles criminales así lo requieran.

Ante las facultades concurrentes entre la Federación y las Entidades Federativas en materia penitenciaria, como el caso de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, donde sean de carácter obligatorio para el gobierno federal fundamentalmente pero de aplicación supletoria o como marco de referencia solamente para las entidades federativas, las que expiden por lo general sus Leyes aplicable en la materia.

La Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, requiere de actualizaciones en concordancia con el artículo 18 de nuestra Carta Magna, a fin de que exista congruencia en el tema de la reinserción.

Es importante que el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los municipios, dispongan de centros penitenciarios, que se sumen en esfuerzos para abatir la sobrepoblación y pongan en práctica políticas homogéneas.

Se destacan ciertas enmiendas constitucionales poco relevantes de mera terminología, por ejemplo: fiscal, indicado, auto de sujeción a proceso, registro del proceso, abogado general de la federación, otras que son propuesta aplaudibles y deseadas, principio, pertinentes para el progreso de la justicia penal, a la que pueden aportar beneficios; y otras modificaciones desacertadas y preocupantes que pudieran traer consigo males afectaciones a los ya existentes Tales como la libertad provisional; propuestas que pueden generar ventajas para la solución de los litigios penales, pero igualmente entrañan riesgos significativos en la medida en que su organización secundaria y, sobre todo su realización práctica se deslicen cuesta abajo.

La reforma en materia de ejecución de sanciones es la que nos interesa dado que aporta varias novedades, la contenida en la propuesta correspondiente al artículo 18 Constitucional, en dos aspectos, el primero se resume en la posibilidad de que los sentenciados extingan las sanciones impuestas en establecimientos de readaptación social dependientes de un fuero diverso; de aquel en que fueron condenados, por medio de Convenios entre la Federación y los Estados, posibilidad que contribuye a establecer un futuro Sistema Nacional de Ejecución de Sanciones dictadas por jueces federales en Centros de Reclusión Estatales, en coordinación con el Actual Sistema Penitenciario Federal, y que en la práctica es recurrente.

La reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales, correspondiéndole a la autoridad competente la restricción de las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

La reforma constitucional no contiene referencia alguna al juez de ejecución de penas. La hace, en cambio, la exposición de motivos anticipándose así a una probable regulación a través de ley secundaria.

El artículo 16 Constitucional contiene reformas de relevancia al establecer que: *cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma*

*prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.* Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

El artículo 21 constitucional, en relación con el 102 y otras normas correlativas, establece la autonomía del Ministerio Público, sin embargo la propuesta de reforma a propósito de la policía en los términos del proyecto la investigación y la persecución se harán por el Ministerio Público y a las Policías. No obstante que el proyecto manifiesta en otra parte el referido 21 Constitucional que “*La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función*”.

### ***El Principio de Publicidad.***

Garantiza transparencia en las actuaciones de cada uno de los sujetos procesales, lo que favorece el monitoreo ciudadano de la gestión de las instituciones. Un aspecto a considerar en este principio es que al tratarse de un método de realización de audiencias, se tiene que ser claro al hacer uso de la palabra, ya que de nada sirve presenciar una audiencia que busca ser transparente si se va a utilizar lenguaje técnico y se da lectura al papel, la claridad y sencillez del uso de la palabra y el lenguaje corporal son importantes, sin detrimento del rigor jurídico.

***Principio de contradicción.***

Garantiza a las partes el derecho a debatir los hechos y argumentos jurídicos de la contraparte, así como a controvertir cualquier medio de prueba. El juez por su parte, es el árbitro imparcial que debe decidir en función de las alegaciones de cada una de las partes.

***Principio de inmediación.***

Garantiza la relación directa entre el juez y las partes, así como la relación entre el juez y los medios de prueba. El juez debe presenciar directa e ininterrumpidamente la información vertida por las partes en audiencia y con ello tomar decisiones.

***Principio de Igualdad procesal.***

Garantiza el equilibrio entre los derechos de las partes y la capacidad material que deben tener para ejercer los mismos, por ejemplo para acusar y defenderse. Asimismo, este principio garantiza que, independientemente de las diferencias que caracterizan a las personas ya sea por su sexo, edad, origen étnico, costumbres, nacionalidad, situación económica, afectaciones en el intelecto o motrices, todas las personas sin excepción puedan ejercer sus derechos equitativamente durante el proceso.

***Principio de Concentración.***

Garantiza que el debate entre las partes y las decisiones tomadas por la autoridad judicial se realicen en una misma audiencia.

***Principio de Continuidad.***

Garantiza un seguimiento sucesivo del asunto, favoreciendo un proceso que se extiende sin interrupción, evitando el diferimiento o suspensión de las audiencias, que de ocurrir, no deben prolongarse indeterminadamente

### ***Dimensión de la infraestructura, equipamiento y tecnología.***

#### **Infraestructura para proporcionar:**

- Salas de Audiencia adecuadas
- Espacios independientes de las Salas, que permitan la espera de las partes por separado (víctima, testigos, procesado).

#### **Equipamiento adecuado.**

- Mobiliario
- Equipos de cómputo

#### **Tecnología**

- Registro de las audiencias (grabación de audio, video).
- Sustitución del expediente tradicional de papel por el de audio, video o ambos.

### **2.3.- La reinserción social del sentenciado en los Centros Federales de Readaptación Social.**

La primicia constitucional de última época es la reinserción social, en el artículo 18, siendo no solamente una reforma novedosa, sino un reto para el actual gobierno federal y un eslabón importante para la próxima administración en el Poder Ejecutivo, con los cinco pilares: *i*) El trabajo; *ii*) La Capacitación; *iii*) La Educación; *iv*) La Salud y *v*) El Deporte. Son la base de un proceso estructurado que prepara al sentenciado para retornar a la vida en libertad.

El proceso estructurado de reinserción inicia en el tratamiento técnico progresivo individualizado que deriva de los estudios clínico – criminológicos y de las evaluaciones periódicas de los internos, que se asocia simultáneamente a un sistema de incentivos que dan una consistencia a las rutinas de tratamiento que favorecen la evolución del recluso.

La sobrepoblación penitenciaria, se propicia en su gran parte por la lentitud en la impartición y administración de justicia en el sistema judicial, esto se arroja en cifras a que el 40% de los 231,510 reclusos están en prisión preventiva.

### **2.3.1.- La reinserción social cumple con la primicia constitucional en el actual modelo penitenciario federal.**

La Secretaría de Seguridad Pública, a través de su Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, le corresponde ejecutar las sentencias dictadas por las autoridades judiciales penales en todo el territorio en materia federal, la aplicación de la ley establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados.

A los Estados les compete aplicar la Ley de ejecución materia para los internos por delitos del fuero común, aunque en mucho hacen responsables por la mayoría de los pertenecientes al fuero federal. La administración de las sentencias comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sanción con pena corporal o sustituto penal hasta la compurgación total de la pena en un Centro Penitenciario, a través de otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada. No es a través del endurecimiento de los criterios para las libertades, ni con más penas de prisión y más duraderas, como se puede alcanzar nuestro objetivo para la inmensa mayoría de los casos.

El sistema se debe basar en la individualización y en su adecuada clasificación criminológica basada en el trabajo, la educación, las relaciones exteriores y la disciplina de los internos como medidas de tratamiento directo a los internos.

El actual sistema penal mexicano contempla como base 32 Centros Penitenciarios, uno para cada entidad federativa, más la Colonia Penal Federal de Islas Marías y los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO):

- i* CEFERESO No. 1 “Altiplano”
- ii* CEFERESO No. 2 “Occidente”
- iii* CEFERESO No. 3 “Noreste”.
- iv* CEFERESO No. 4 “Noroeste”
- v* Centro Federal Femenil “Noroeste”
- vi* CEFERESO No. 5 “Oriente”
- vii* CEFERESO NO. 6 “Sureste”
- viii* CEFERESO NO. 7 “Nor-Noroeste”
- ix* CEFERESO NO. 8 “Nor-Poniente”
- x* CEFERESO NO. 9 “Norte”
- xi* Complejo Penitenciario Islas Marías
- xii* Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial

En la práctica existen 455 sistemas penitenciarios, tantos como prisiones hay en el territorio nacional, sin que apliquen los programas de prevención y Readaptación Social por la carencia de los recursos, el empirismo y la improvisación de

autoridades y la incorporación interinstitucional, sumando a la crisis en la percepción y en la infraestructura actual que no ha dejado de ser un tanto parcial.

Ante las necesidades actuales de modernización, la adecuación a la arquitectura y su infraestructura, ha llevado a la Secretaría de Seguridad Pública ha implementar diversas acciones para lo siguiente:

- Los diagnósticos físico y operativo que abarquen los Centros de reclusión del país y que permitan una planeación integral del Sistema Penitenciario estatal y federal.
- Los estudios socio criminológicos que permitan determinar la etiología del delito y las líneas o programas de acción para abatirlo y prevenirlo en su caso.
- Las limitantes de recursos financieros y humanos sin poder precisar los alcances de éstas, pues no existe un sistema confiable de costos ni de presupuestos en lo general determinante de calcular el costo real por día – interno, ni sus formas de financiamiento y posibilidad de recuperación.
- Los programas de rentabilidad sustentable penitenciaria.
- Se detecta al mes de marzo de 2012 una población penitenciaria Total de 235,071 internos de los cuales del fuero común son 186,294 y del fuero federal 48,777
- En el Gobierno Federal se tienen 12 Centros Federales de Readaptación Social (CeFeReSo) con una capacidad total de 17,720 internos.
- En el Gobierno del Distrito Federal se tienen 10 Centros de Readaptación Social (CeReSo) con una capacidad total de 23,261 internos.
- En los Gobiernos Estatales se tienen 305 Centros de Readaptación Social (CeReSo) con una capacidad total de 143,083 internos.
- En los Gobiernos Municipales se tienen 91 Centros de Readaptación Social (CeReSo) con una capacidad total de 3,997 internos.<sup>22</sup>
- El 75% del total de la población de los internos en el país se encuentran aún sujetos a proceso y por ello a disposición del poder Judicial federal o local.
- La existencia de un rezago incuantificable en el desahogo de los pasos del proceso y el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada sin criterios claros en relación con los requisitos que deben cubrir los internos para el logro de su libertad.
- La existencia de un gran numero de internos inimputables que deberían ser atendidos en instituciones de salud sin que sean trasladados a ellas por problemas de coordinación y capacidad. Esperando que los Centros Federales de Rehabilitación Psico-Social y que la Secretaría de Salud federal asuman su

---

<sup>22</sup> Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Secretaría de Seguridad Pública, Población Penitenciaria, marzo 2012.

responsabilidad para tratar a los enfermos mentales y con problemas de adicciones.

- Hoy por hoy es indubitable la existencia de la violencia al seno de los centros de reclusión, dando origen a las fugas, motines y constante contaminación criminal.
- El deterioro físico de la infraestructura utilizada como medios de contención de los internos va en aumento, careciendo de programas de mantenimientos preventivos y correctivos adecuados, mismos que se ven encarecidos por la naturaleza mismas de las instalaciones donde se desarrollarían los mantenimientos, dado que se esta a la disponibilidad de las normas internas de cada centro de reclusión, factor que incrementa considerablemente los costos de cada concepto por ejecutarse en los mantenimientos a las instalaciones.
- Por la naturaleza de los inmuebles destinados a la actividad penitenciaria, no existen normas tipo para la construcción y la operación eficiente de las prisiones que se pueda alcanzar una homologación nacional de los rubros: Estructuras Orgánicas tipo; Plantillas de Personal; Reglamentos tipo; manuales de organización; Instructivos aduanales y controles de seguridad al seno de los centros.

Estos puntos antes mencionados, esbozan estado de la crisis que se aprecia en el Sistema Penitenciario por la desarticulación, la sobre población, su dispersión, la pobreza, la corrupción y sobre todos la creciente violencia que vive nuestro territorio nacional. Con ello debemos de romper con el esquema de sectorizar al sistema penitenciario, dado que es una parte de todo el proceso de procuración e impartición de justicia y no la parte más activa por cierto; en dicho proceso participan integralmente los tres poderes de la federación, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo al Ejecutivo al que le corresponde el gobierno y la administración del conjunto de establecimientos que articuladamente están llamados a conformar el Sistema Penitenciario del país, sustento de la prevención y reinserción social.

### 2.3.2.- Factores de obstaculización en la reinserción social de los sentenciados.

Se puede destacar como factor de obstaculización las leyes penales que demuestran la facilidad con que el legislador utiliza la pena de prisión como un recurso preventivo ante los hechos delictivos, que contrarios a otros países en México, la mayoría de las figuras delictivas tienen prevista la pena de prisión como consecuencia, frente a otros países prevén tal pena solamente para un menor número de delitos y no se cuenta con la posibilidad de la libertad anticipada, ni con los sustitutivos de la pena de prisión. El endurecimiento de las penas al incrementar los años de prisión, lejos de fungir como medida preventiva disuasoria de actividades delictivas, toda vez que llevaría a una inminente sobre población originada por la cara legislativa. Por lo que respecta al Poder Ejecutivo en sus esfuerzos por proporcionar mayor seguridad y paz social a sus gobernados ejerce un mayor dinamismo a través del Ministerio Público, lo cual afecta directamente al Sistema Penal y Penitenciario.

El Poder Judicial como se expuso en los anteriores numerales, en la aplicación de la Ley que ya trae consigo una carga penitenciaria, le añade una tercera presión al Sistema Penal, los modos y tiempos de su actuar, hoy por hoy el Poder Judicial sigue siendo un poder de tiempo parcial al que añade un ejercicio escrito del Derecho en una práctica habitual que no emplea aún los recursos de la técnica y la ciencia moderna, ello dilata los procesos, en tanto que el Sistema Penal y Penitenciario resienten los efectos, por retener y sostener al interno sujeto a proceso, contraviniendo el principio de presunción de inocencia mientras no se prueba la culpabilidad del indiciado.

Siendo los tres poderes sobre los que recae las presiones que el Sistema Penal o Penitenciario resiente:

- Una ley excesivamente carcelaria e inadecuada para penas alternativas a la carcelaria.
- Un explicable dinamismo del Ministerio Público, y
- Una lentitud considerable en los procesos judiciales.

Las autoridades penitenciarias deben de transitar de la opacidad a la transparencia y rendición de cuentas, sujetarse a permanente procesos de evaluación y control de confianza y sobre todo al "escrutinio social". Éste factor humano es el motor que animaría e impulsaría los cambios de fondo al seno de los Centros Penitenciarios para convencer y demostrarle a la sociedad, la importancia que tiene la reclusión en los centros penitenciarios y se deje a un lado la apreciación de que son grandes hoteles y universidades del crimen, y sean

realmente vistos como lo que son, el último eslabón de la cadena de la seguridad pública, que inicia y termina en la prevención del delito. Ello debe dignificar el servicio profesional penitenciario, dado que en la práctica a este sector se le discrimina y encasilla con menor dignidad, en comparación con los que trabajan en el campo de la justicia penal, como por ejemplo la policía o los Ministerios Públicos, impactando en los salarios que en muchas ocasiones son menores a los de otros servidores públicos.

El papel que tienen que desempeñar los funcionarios penitenciarios, debe contener:

- Trato decente, humano y justo a los reclusos.
- Garantes de la seguridad de todos los reclusos.
- Asegurar que los reclusos peligrosos no se fuguen.
- Vigía permanente del orden y el control de las prisiones.
- Aprovechamiento positivo de los reclusos de su condena en prisión para que puedan reintegrarse a la sociedad cuando sean liberados.
- Programas de reforzamiento de valores para la dignificación de las personas en reclusión, por más terrible que hubiera sido el delito cometido, bajo el principio del respeto por todos los seres humanos, sea cual sea el crimen cometido que se le acuse.
- La imparcialidad en el Consejo Técnico Interdisciplinario de los Centros Federales de Readaptación Social.

La reinserción social es el resultado de la interacción de los trabajadores penitenciarios, los internos, sus familias y la sociedad, bajo una interacción de todos, con responsabilidades específicas, coadyuvan en el tratamiento de quienes estén en algún centro de reclusión.

El trabajo y la capacitación laboral, en la industria penitenciaria, garantiza el retorno de los internos a la sociedad con mayores posibilidades de éxito y mantenerse en la integración social productiva. Siendo un gran factor que se debe considerar para incentivar la participación activa de los sectores productivos del país.

#### **2.4.- Servicios relacionados con el funcionamiento de los Centros Federales de Readaptación Social.**

Para sectorizar la operación del Sistema Penitenciario Federal, se debe iniciar por el esbozar el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2006, el cual tiene por objeto el regular la organización, operación y administración de los Centros Federales de Readaptación Social, en condiciones de seguridad, disciplina y

orden, siendo de disposición público e interés social, sustentan en los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que rigen la función de seguridad pública. La aplicación del mismo le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública, a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Dicho reglamento contiene los centros de readaptación social y la colonia penal federal que integran el Sistema Penitenciario Federal, las autoridades y sus atribuciones al interior de cada centro federal, el Consejo Técnico Interdisciplinario, el ingreso, registro, egresos, tratamiento, servicios médicos, el régimen interior y régimen disciplinario, las visitas y el personal penitenciario.

Los procedimientos en la reinserción social son los siguientes:

- La **Entrevista Inicial**: se aplica todo interno de nuevo ingreso por las áreas técnicas (Educación, laboral, trabajo social, psicología, criminología y medicina), jurídicas y de seguridad, y el fin es recopilar los datos generales que contribuyan a determinar la situación jurídica, personalidad y grado de peligrosidad.
- Los **Estudios**: son una continuación de la entrevista inicial, se debe realizar estudios por las áreas técnicas, jurídicas y de seguridad en los Centros de Observación y Clasificación (COC), para recabar toda la información necesaria del interno en sus diferentes manifestaciones.
- El **Diagnóstico**: basado en los Estudios desarrollados en los Centros de Observación y Clasificación, las diversas áreas podrán formular sus respectivos diagnósticos con relación al interno de nuevo ingreso.
- El **Criminodiagnóstico**: basado en los diagnósticos obtenidos por las áreas que integran el Centro de Observación y Clasificación, el área de criminología formulará el Criminodiagnóstico que es una herramienta para determinar la clasificación, ubicación física y tratamiento del interno.
- El **Tratamiento**: se determinará el tratamiento específico del interno para su reinserción social, derivado de los estudios, el diagnóstico y el Criminodiagnóstico.
- La **Evaluación y seguimiento**: un proceso de realización periódica para cada una de las áreas involucradas en el tratamiento para determinar la evolución y avances en el proceso de reinserción social de los internos.
- **Tratamiento Preliberacional**: Se prepara y capacita a la población que haya cumplido con su trabajo y esté próxima a obtener un beneficio preliberacional o su libertad para su reincorporación a la sociedad.

- **Tratamiento Post – Liberacional:** En esta etapa es la etapa final del proceso de reinserción social en la que se brinda el apoyo asistencial, a los preiberdaores y se les da un seguimiento hasta cumplir su sanción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su artículo 18, seis elementos en la reinserción social de los sentenciados a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, tales como el trabajo, la capacitación en el trabajo, la educación, la salud y el deporte, en un marco de respeto a los derechos humanos. Siendo de todos el más importante el trabajo, focalizado a través de programas específicos para el tratamiento de los internos, dentro de los que se consideran:

- Programa de trabajo y capacitación penitenciaria.
- Programa de industria penitenciaria.
- Programa de telesalud.
- Programa educativo.
- Programa de acondicionamiento físico.

### ***El Trabajo y la Capacitación penitenciaria.***

La labor penitenciaria como actividad sustantiva de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, busca dignificar a los internos mediante el trabajo penitenciario remunerado con auto sustentabilidad económica al seno de las instalaciones de reclusión. Donde el interno generará recursos por el desempeño de su trabajo.

La Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, señala que la reparación del daño, la manutención de su propia familia, el ahorro del interno y los gastos menores del interno, sin embargo, se podría incrementar un elemento adicional como lo es el apoyo a los gastos del propio Centro Penitenciario a efecto de que los internos contribuyan a la sustentabilidad de las instalaciones. Estableciendo criterios claros y objetivos respecto de los costos de mantenimiento de los centros, con reglas basadas en la transparencia y la rendición de cuentas, que cierra las prácticas de corrupción.

Este programa tienen un filtro de selección donde el sentenciado antes de acceder al trabajo penitenciario remunerado tendrá que realizar una serie de programas educativos y de formación recibida, como de su participación en el mantenimiento de la dignificación de las condiciones de reclusión, empezando en lo individual del interno y después en su entorno.

La certificación de competencias constituye un paso más en el proceso de reinserción. Se trata de que las empresas en las cuales se emplee el interno durante su reclusión, prevean la capacitación necesaria y la demuestren, para que una vez alcanzada la libertad, quienes purgaron su sentencia en reclusión tengan mejores posibilidades de vinculación y adaptabilidad en el sector productivo, con documentales que certifiquen su experiencia y capacitación en ramos laborales específicos.

### ***La Industria en el sector Penitenciario.***

Para esta vertiente de trabajo penitenciario, es de gran importancia la participación del sector privado, ello debido a la escases escasez de recursos presupuestarios para estos fines. Es necesario lograr convenios con la iniciativa privada para desarrollar proyectos encaminados a la reinserción social de los sentenciados, proporcionando capacitación y empleo a los sentenciados durante su reclusión en los centros de readaptación social y los preparen para que una vez que se logre la liberación, se puedan reintegrar a la sociedad en sus respectiva comunidades como miembros socialmente responsables, y con fortalecimiento de capacitación y hábitos de trabajo.

Este objetivo sería alcanzado con la creación de un Consejo Empresarial de Industria Penitenciaria que intervenga en la regulación y administración de tales trabajos, a través de reglas y requisitos para empleo: tabuladores de sueldos claros y equitativos por tipo de responsabilidad; mejoramiento de la calidad de vida de la familia del interno; la capacitación y certificación de habilidades; aprovechamiento de las fortalezas del entorno social del interno para favorecer su reinserción; la creación de oportunidades de empleo y la reinserción a la vida productiva una vez que alcancen su libertad.

### ***El Programa Telesalud.***

Este programa tiene relación con el artículo 18 constitucional, proponiendo un sistema de cuidado de la salud basado en la prevención y la utilización de la tecnología, en especial de telecomunicaciones, para contar en los Centros de reclusión servicios especializados como son consultas geronto-geriátricas y cirugías ambulatorias, que tienen las necesidades actuales y futuras de los centros de reclusión en condiciones de seguridad y bajo riesgo.

### ***El Componente Educativo.***

Este trabajo penitenciario tiene su sustento en el tercer artículo Constitucional, que dispone que el Estado tiene la obligación de proporcionar la educación primaria y secundaria que conforman la educación básica; ésta y la media superior son

obligatorias de manera gratuita a todos los ciudadanos, **lo que incluye a los ciudadanos reclusos en los diversos Centros Penitenciarios** en el territorio nacional, siendo correlativo con el precepto décimo octavo constitucional, al incluir la educación básica y con un esfuerzo de dotar a los internos de las herramientas necesarias para la reinserción exitosa a la sociedad y evitar una reincidencia delictiva.

### ***El Programa de Acondicionamiento Físico.***

En este programa el deporte y la salud juegan un papel preventivo y recreativo, a fin de mantener sanos y libres de adicciones a los internos que cumplen sus penas, fomentando en ellos los deportes de conjunto. Una vez que el interno cumpla con estas actividades y conforme a los avances en su tratamiento técnico progresivo, podrá participar en actividades deportivas adicionales a las estrictamente obligatorias.

Ahora bien, se tratarán enunciativamente algunos servicios y necesidades en el funcionamiento de un Centro de Readaptación, tales como:

- Sistema detector de incendios para centros de control y site de cómputo
- Detector de metales portátiles (paletas)
- Arco detector de metales
- Detector de drogas y explosivos
- Detector de objetos adheridos al cuerpo y en cavidades
- Maquinas de rayos "x" 60 x 40 cm (túneles)
- Maquinas de rayos "x" 1 x 1 m (túneles)
- Sistemas de protección perimetral
- Sistema protección vehicular mediante pilonas
- Circuito cerrado de televisión (cctv)
- Control de apertura de puertas por medio de plc's
- Sistema de control de acceso
- Inhibición de señal celular (Jammers)
- Radiocomunicación (radios matra-eads)
- Sistemas de energía ininterrumpida (ups)
- Sistema de planta de emergencia
- Informática (servidores)
- Televisita
- Intercomunicador de voz
- Sistema de voceo
- Telecomunicaciones (redes de voz, datos y video)

### **CAPÍTULO 3. La implementación de contrataciones de servicios a largo plazo.**

En el presente apartado se analizarán las contrataciones gubernamentales, reguladas por el artículo 134 Constitucional, a fin de conocer, identificar y contextualizar los ordenamientos legales y administrativos o normativos que rigen a cada materia, los procesos de la planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación de las compras y arrendamientos de bienes muebles y servicios, así como las obras públicas y servicios relacionados con las mismas y que con las contrataciones de prestaciones de servicios a largo plazo se alcance la primicia constitucional de aseguramiento para la Dependencia de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

#### **3.1.- Procedimientos de contratación gubernamentales.**

Las contrataciones gubernamentales se encuentran asociadas con la adquisición y suministro de bienes muebles, así como a los factores de la compra, entre los que destacan un precio, calidad y fecha de entrega que resultan económica y técnicamente favorables para el Estado.

Es definir un término de compra es algo complejo, dado que tenemos que iniciar por adquirir o comprar. El concepto de la palabra comprar proviene del latín vulgar “*comperare*”, que significa *adquirir*. Dicho término a su vez deriva del vocablo latino “*comparare*” que quiere decir comprar, de tal suerte que desde la óptica gramática, la palabra compra se define como el obtener algo a cambio,

Ahora por lo que respecta a las adquisiciones, dicho, término se estima que es la obtención o logro de alguna cosa cierta y determinada, esto es en la adquisición como compra, deriva de latín “*adquisitionem*”, que implica a , u obtener algo. Profundizando más, la adquisición es el acto por medio del cual una persona física o moral adquiere el dominio o propiedad de una cosa mueble o inmueble para su uso y goce, o bien algún derecho real sobre de ella.

Las acciones que el poder Legislativo y el Ejecutivo han realizado en las recientes adecuaciones a las Leyes aplicables a las contrataciones del sector público, han tenido como eje de sus recomendaciones y reformas, la parte adjetiva y procedimental de las mismas. Las propuestas y modificaciones realizadas han contribuido en poco o nada a mejorar la administración de los recursos económicos, para cumplir lo estipulado en el artículo 134 Constitucional. Los proyectos de decreto, las propuestas fortalecen la parte sustantiva, es decir, la planeación, la programación, la presupuestación y la formulación de programas

anuales de Adquisiciones y obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Con los procedimientos de contratación al seno de la administración pública centralizada, se logra que las adquisiciones y arrendamientos de todo tipo de bienes, las ejecución de obras públicas y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, sea con base a criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, transparencia y honradez.

Para entender los procedimientos de contratación, se debe distinguir a la función administrativa en dos aspectos en la parte estática del proceso administrativo y la parte dinámica del mismo, con esto se puede acertar en:

- La parte estática: comprende la planeación, programación, presupuestación y organización.
- La parte dinámica: comprendería la integración, la dirección a través de las estructuras burocráticas, los controles y las evaluaciones de los procesos.

La importancia de la planeación del Estado Mexicano, se encuentra en el artículo 26 Constitucional, al señalar que: *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...”*

Los sujetos obligados a cumplir con las Leyes de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, son:

- Las Dependencias: Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la Republica.
- Las Entidades Paraestatales: los Organismos Descentralizados; las empresas de Participación Estatal mayoritaria; los Fideicomisos Públicos, en los casos de que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una Entidad Paraestatal.
- Las Entidades Federativas.
- El Distrito Federal.
- Los Municipios.
- Los Entes Públicos de los Estados de la Federación y de los Municipios.

### 3.1.1.- Las contrataciones en materia de obras públicas y servicios relacionados en seguridad pública.

El contrato de obra pública es el contrato administrativo que celebra la administración pública para la realización de una obra pública, mediante el pago de un precio al contratista particular, según el profesor francés André de Laubadère, define el contrato de obra pública como: *“Contrato por el cual una persona pública encarga a un empresario la ejecución de una obra pública mediante el pago de un precio”*.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas que realicen la Administración Pública Federal y personas de derecho público de carácter federal.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, contempla las los siguientes trabajos como “Obras Públicas”: los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Quedando también comprendidos los siguientes conceptos:

- El **mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble**, cuando implique modificación al propio inmueble.
- Los **proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total**, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología.
- Los **trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares**, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.
- La **instalación de islas artificiales y plataformas** utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales.
- Los trabajos de **infraestructura agropecuaria**.
- La **instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble**, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando

incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten.

- **Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo** y amortización programada en los términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma.
- Todos aquellos **de naturaleza análoga**, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si los trabajos se ubican en esta hipótesis.
- **Las obras de gran complejidad:** Son aquéllas cuya ejecución o el sitio donde se vayan a realizar presenten dificultades técnicas o de seguridad para el desarrollo de los trabajos, así como las que señala el primer párrafo del artículo 6 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y en las cuales se considerará que el avance del desarrollo de los estudios y proyectos estará constituido por una propuesta conceptual.

Dentro de este mismo rubro se encuentran **los servicios relacionados con obras públicas** siendo los trabajos que: tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones. Quedando también comprendidos los siguientes conceptos:

- La **planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica** y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.
- La **planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo**, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.

- Los **estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotécnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito.**
- Los **estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones.**
- Los **trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente.**
- Los **trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias** que regula la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Los **dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios** aplicables a las materias que regula la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Los **estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble.**
- Los **estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros.**
- Todos **aquellos de naturaleza análoga.**

La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas, se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio Fiscal correspondiente, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin, siendo administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueron destinados.

Del párrafo anterior, se desprende que existe un límite presupuestario sujeto al ejercicio fiscal correspondiente. Asimismo, las obras públicas deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los respectivos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de Egresos de la Federación o de las Entidades de que se traten.

### *Los Requisitos Presupuestarios.*

Indispensable es en todo proyecto de inversión de la administración pública federal, antes de iniciar cualquier obra pública el contar con la suficiencia presupuestaria en el rubro correspondiente, comprendiendo el contenido en el presupuesto, siendo este el punto medular de nuestro análisis al considerarse como una limitante el respectivo ejercicio fiscal en la proyección de contratos a largo plazo.

En la programación de los recursos destinados a proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán los siguientes pasos:

- I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones, que será normado y evaluado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se:
  - a) Identifiquen los programas y proyectos de inversión en proceso de realización, así como aquéllos que se consideren susceptibles de realizar en años futuros;
  - b) Establezcan las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo, mediante criterios de evaluación que permitan establecer prioridades entre los proyectos.
- II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables.
- III. Registrar cada programa y proyecto de inversión en la **cartera de inversión** que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se deberá presentar la evaluación costo y beneficio correspondiente. Siendo obligación de las Dependencias y Entidades mantener actualizada la información contenida en la cartera. Sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá negar o cancelar el registro si un programa o proyecto de inversión en caso de no cumplir con las disposiciones aplicables.
- IV. Los programas y proyectos registrados en la **cartera de inversión** serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de

Egresos, así como el orden de su ejecución, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social, observando principalmente los criterios siguientes:

- a) Rentabilidad socioeconómica;
- b) Reducción de la pobreza extrema;
- c) Desarrollo Regional, y
- d) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

Para el caso de los contratos plurianuales, estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las partes. Para tales efectos los ejecutores de gasto de las Dependencias y Entidades, podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que se:

- I. Justifique que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables;
- II. Justifique el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;
- III. Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y
- IV. Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

Las dependencias y entidades deberán informar a la Secretaría de la Función Pública de la celebración de los contratos plurianuales dentro de los 30 días posteriores a su formalización.

### **3.1.2.- Las contrataciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios en seguridad pública.**

La contratación de adquisición de bienes muebles es un contrato administrativo en el ámbito federal mexicano, donde invariablemente sus partes será el Estado en ejercicio de sus funciones administrativas con una finalidad de interés público y siempre estará sujeto a un régimen del derecho privado, con el contenido de la

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento. Siendo el contrato de adquisiciones de bienes muebles en cuya virtud una persona llamada proveedor se obliga transferir la propiedad de uno o varios bienes muebles al estado o a alguna de las personas de derecho público, para el logro de sus fines, quien a su vez se obliga a pagar una cantidad cierta en dinero en contraprestación.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en torno a los procedimientos de la administración pública para obtener los bienes muebles requeridos para el logro de sus fines, de acuerdo con el artículo 47, puede ser un contrato abierto con la existencia de un monto mínimo y otro máximo, donde la cantidad o presupuesto mínimo no podrá ser inferior al 40% de la cantidad o presupuesto máximo.

Los procedimientos de contratación son una actividad netamente administrativa, que se inscribe dentro del Derecho Público, y en particular dentro de la rama del Derecho Administrativo. Dichos procesos están regulados de manera expresa por los ordenamientos legales que emitan por autoridad competente para tales fines.

Se infiere en la Ley de la materia, las contrataciones de aspecto cerrado, toda vez que no se hace la precisión como en el caso de los contratos abiertos, donde solamente contempla un solo monto y presupuesto como contraprestación de la adquisición del bien mueble y prestación del servicio.

Para determinar las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios, la Ley de la materia considera en el artículo 3º, los siguientes:

- I. **Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles.**
- II. **Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble**, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas.
- III. **Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación**, por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV. **La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles**, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;

- V. **La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles;** maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;
- VI. La **prestación de servicios de largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios;**
- VII. La **prestación de servicios de personas físicas**, excepto la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios;
- VIII. La contratación de **consultorías, asesorías, estudios e investigaciones.**
- IX. En general, **los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades**, salvo que la contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si un servicio se ubica en la hipótesis de esta fracción.

### **3.1.3.- Las contrataciones de prestación de servicios a largo plazo.**

Se en este rubro de debe conceptualizar a un **Contrato de Servicios de Largo Plazo**, siendo un acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad por los servicios que le sean proporcionados.

Las dependencias y entidades deberán especificar los servicios que pretendan recibir a través de la realización de un proyecto para prestación de servicios. Dentro de estos servicios se podrán incluir aquellos que sirvan de apoyo a las dependencias y entidades para dar cumplimiento a las funciones y los servicios públicos que tienen encomendados. Quedan excluidos los servicios públicos que, de acuerdo a las leyes, deban ser proporcionados, de manera exclusiva, por el sector público.

La justificación para privatizar las cárceles consiste en que la manutención de los reclusos es demasiado cara (en junio se calculó la cifra en 34 millones de pesos diarios) y en que los tres niveles de Gobierno han sido incapaces de abatir las fugas de reos. Tan sólo en los años 2010 y 2011, se detectaron ocho evasiones grupales por año. La más grande de 2011 de 59 internos, quienes se fugaron del penal de Nuevo Laredo el 15 de julio, y antes, el 17 de diciembre de 2010, se evadieron de esa misma cárcel 141 reclusos.

Los servicios de largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales a cargo de un inversionista proveedor, que se obligue a prestar o proporcionar los servicios con los activos que el mismo provea o a través de un tercero de conformidad con un Proyecto para la Prestación de dichos Servicios (**PPS**), conforme lo dispone el artículo 3º fracción VII de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El Proyecto para Prestación de Servicios son las acciones que se requieren para que una Dependencia o Entidad reciba un conjunto de servicios por parte de un Inversionista Proveedor, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o prevean, de conformidad con lo previsto en las Reglas que se establecen en el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.

El **Inversionista Proveedor** es la persona física o moral propietaria del terreno y los activos que celebra un contrato de servicios de largo plazo con una Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal.

Contratación de servicios, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestario, es decir, contratos plurianuales se estarán a lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dispone a los ejecutores de gasto la posibilidad de celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que:

- I. Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables.
- II. Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate.
- III. Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente.
- IV. Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

Informen a la Función Pública sobre la celebración de los contratos dentro de los 30 días posteriores a su formalización.

En el caso de proyectos para prestación de servicios, las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

Acorde a fuentes de los medios impresos a nivel nacional de los últimos meses, se dio a conocer que a partir del segundo semestre de 2012, se pondrán en marcha las primeras cárceles concesionadas a empresas particulares, y se sumarán a las 6 que actualmente son operadas directamente por el Gobierno Federal. Con esto comenzará una transformación del sistema penitenciario mexicano.<sup>23</sup>

Lo relevante es que las concesionarias son las empresas: Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V.; Constructora y Edificadora GIA, S.A. de C.V.; Promotora y Desarrolladora Mexicana (Prodemex); Desarrolladora Homex, S.A. de C.V.; Grupo Tradeco, S.A. de C.V. y Arendal, S.R. L. de C.V.

Otros centros penitenciarios se terminarían después, concesionados a Copachisa, subsidiaria de Cementos Chihuahua, S.A. de C.V. y Construcciones e Instalaciones Modernas, S.A. de C.V.

Habrá una cárcel de “*súper máxima seguridad*” ubicada en Papantla, Estado de Veracruz, para 256 internos. Este tipo de presidios recibirán a los internos procesados por delitos federales que se encuentran dispersos en cárceles del fuero común de diversas entidades.

Las empresas estarán facultadas para cobrar al Estado por los servicios que ofrezcan en los centros de reclusión, incluyen y operan las cárceles es hacer negocio, y una de las formas de hacerlo es usar la mano de obra de los presos, con lo cual producen un esclavismo con tiendas de raya, toda vez que los internos no pueden recibir paga en efectivo, sustentado en un presunto ejercicio de la ley.

La Secretaría de Seguridad Pública, en sus políticas ha diagnosticado al Sistema Penitenciario Estatal ha sido superado en su capacidad. Los datos oficiales indican que de las 418 cárceles que hay en el territorio nacional registran en 215 una población sobresaturada en 47,010 internos.

---

<sup>23</sup> Martin Morales.- La Crónica de Chihuahua, fecha 26 de febrero de 2012, “Concesionan Cárceles y propician mano de obra esclava; URL: <http://www.cronicadechihuahua.com/Concesionan-carceles-y-propician.html> (Agosto 18, 2012, 17:05 HORAS)

Ante la falta de recursos públicos para contar en el corto plazo con la infraestructura que permita al Gobierno Federal hacerse cargo de todos los internos de su jurisdicción, fue necesario explorar esquemas mixtos de financiamiento mediante alianzas público – privadas que permitieran el desarrollo de los Centros Penitenciarios que se requieren bajo este esquema mixto se definió ya la construcción de 8 instalaciones para aproximadamente 20,000 internos con capacidad para 2,552 personas cada una, incluyendo 2 para mujeres. En una segunda etapa se promoverá la participación del sector privado en la prestación de servicios penitenciarios, como ya ocurre en distintas instalaciones de reclusión en el país.<sup>24</sup>

### **3.2.- Análisis a los proyectos de inversión (costo eficiencia).**

Los **programas y proyectos de inversión**: son los conjuntos de obras y acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la construcción, ampliación, adquisición, modificación, mantenimiento o conservación de activos fijos, con el propósito de solucionar una problemática y que generan beneficios y costos a lo largo del tiempo.

Las dependencias y entidades deberán presentar las solicitudes de autorización de proyectos para prestación de servicios ante la Secretaría, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales.

La autorización se entenderá otorgada exclusivamente para efectos de que la dependencia o entidad pueda presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito público un proyecto de contrato de servicios de largo plazo.

**El análisis costo y beneficio del PPS** a nivel perfil deberá contener lo siguiente:

#### **I. RESUMEN EJECUTIVO.**

El resumen ejecutivo deberá presentar una visión global del proyecto, describiendo brevemente sus aspectos más relevantes. Se explicará en forma concisa la necesidad a cubrir o la problemática que se pretende resolver, los servicios que se contratarían con un inversionista proveedor, las razones por las que el PPS podría ser la alternativa más conveniente para resolver dicha problemática o atender esa necesidad, y los riesgos asociados a su ejecución.

---

<sup>24</sup> García Luna, Genaro.- Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México, pp. 110 y 111.

## **II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y POSIBLES SOLUCIONES.**

El objetivo de este apartado es presentar con detalle la problemática que se pretende resolver o la necesidad que se debe atender a través del proyecto. Se debe incluir la definición detallada de los servicios públicos que pretende ofrecer la dependencia o entidad.

Se deberá incluir un análisis de la oferta y demanda actuales de los servicios públicos, así como su evolución a lo largo del horizonte de evaluación, haciendo referencia a las condiciones sociales, económicas y demográficas relevantes.

También se deberán tomar en cuenta medidas de optimización de la situación actual, esto es, las acciones que llevarían a cabo las dependencias o entidades contratantes utilizando los recursos disponibles en caso de que el proyecto no se realizara, bajo cualquiera de sus modalidades, ya sea inversión pública presupuestaria o PPS.

Se deberán señalar y evaluar las diferentes alternativas disponibles para ofrecer los servicios públicos mencionados, incluyendo tanto la opción del PPS como la de un proyecto de inversión presupuestaria.

## **III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REFERENCIA.**

En este apartado se deberán señalar las características más importantes del proyecto de referencia a nivel perfil, incluyendo lo siguiente:

- a) Las metas de provisión de servicios públicos que se alcanzarían y la calidad de éstos;
- b) La capacidad de generación de ingresos del proyecto de referencia;
- c) El horizonte de planeación del proyecto de referencia y su cronograma de actividades;
- d) La capacidad instalada que se tendría y su evolución en el horizonte de evaluación del proyecto;
- e) El costo base del proyecto, en valor presente, identificando por separado los costos de las etapas de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento durante el horizonte de evaluación;
- f) La identificación de los riesgos involucrados en el proyecto, así como la probabilidad de que éstos se presenten.

Asimismo, deberá estimarse en términos monetarios el impacto de dichos riesgos sobre el costo total del proyecto, y señalar los esquemas de cobertura aplicables a dichos riesgos;

- g) El costo total del proyecto, que será la suma del costo base y el costo de los riesgos asociados al proyecto;
- h) Los supuestos utilizados para la estimación de costos y otros indicadores;
- i) El calendario de inversiones,
- j) La fuente de financiamiento, su calendarización y su distribución entre recursos públicos (federales, estatales y municipales) y privados.

#### **IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO PARA LA PRESTACIÓN DE DICHOS SERVICIOS (PPS).**

En este apartado se deberán señalar las características más importantes del PPS, incluyendo lo siguiente:

- a) Las metas de provisión de servicios públicos, la calidad de éstos y los servicios que se contratarían para alcanzar dichas metas;
- b) La capacidad de generación de ingresos del PPS;
- c) El horizonte de planeación del PPS y su cronograma de actividades;
- d) El costo base del proyecto, en valor presente, incluyendo los costos de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento, tanto los que estarían a cargo de un inversionista proveedor, como los que serían responsabilidad de la dependencia o entidad contratante.
- e) La identificación de los riesgos involucrados en el proyecto, así como la probabilidad de que éstos se presenten. Asimismo, deberá estimarse en términos monetarios el impacto de dichos riesgos sobre el costo total del proyecto.

En este apartado deben identificarse por separado los riesgos transferibles, así como los riesgos retenibles. Todos aquellos riesgos que no sean retenidos por la dependencia o entidad contratante se considerarán responsabilidad del inversionista proveedor. Adicionalmente, se deben señalar los esquemas de cobertura aplicables a dichos riesgos;

- f) La estimación de la utilidad esperada sobre el proyecto por parte del inversionista proveedor, la cual deberá elaborarse con base en supuestos razonables;

- g) Los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, los cuales se obtendrán como la suma del costo base a cargo del inversionista proveedor, el costo de los riesgos transferibles y la utilidad esperada del inversionista proveedor,
- h) Los costos adicionales, los cuales serán la suma del costo de los riesgos retenibles y el costo base que, en su caso, tenga que erogar la dependencia o entidad;
- i) El costo total, que es la suma de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, los costos adicionales que, en su caso, llevaría a cabo la dependencia o entidad contratante para la provisión de los servicios públicos y el costo de los riesgos retenibles;
- j) Los beneficios adicionales expresados en términos monetarios que, en su caso, se obtendrían si el proyecto se lleva a cabo como PPS, en comparación con los beneficios obtenidos con el proyecto de referencia;
- k) Los supuestos utilizados para la estimación de costos y otros indicadores, y
- l) La fecha de inicio de la prestación del servicio a contratar.

#### **V. COMPARACIÓN DEL PROYECTO DE REFERENCIA CON EL PPS**

Con el objetivo de determinar si existe un mayor valor por el uso de recursos públicos, en este apartado se presentará la comparación entre el costo total del proyecto de referencia a nivel perfil, obtenido en el apartado iii, y la diferencia entre el costo total del proyecto PPS y sus beneficios adicionales, que se obtuvieron en el apartado iv.

#### **VI. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD.**

Mediante este análisis, se deberán identificar los efectos que ocasionaría la modificación de las variables relevantes sobre el resultado de la comparación del proyecto de referencia con el PPS.

## VII. PARÁMETROS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEL INVERSIONISTA PROVEEDOR.

En este apartado, se deberán mencionar y explicar los criterios que permitirán a la dependencia o entidad contratante evaluar la calidad de los servicios prestados por parte del inversionista proveedor.

## VIII. CONCLUSIONES

En este último apartado se deberán exponer en forma concisa las principales conclusiones a las que se llegó con el análisis realizado. En particular, se deberá mencionar cuál de las dos alternativas de evaluación fue la mejor, así como las razones para llegar a dicha conclusión. Asimismo, se deberán señalar las acciones pendientes que se requieren para la ejecución oportuna del proyecto.

### **3.2.1.- Las contrataciones, a través de contratos a largo plazo integrales, que sustituyan las contrataciones tradicionales por capítulos o materias de Obras Públicas y Servicios Relacionados y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.**

El gobierno del presidente Felipe Calderón ajustó de 12 programados a 8 la construcción de los nuevos penales federales que entrarán en operación a partir del segundo semestre de 2012 con una inversión de 32 mil 822 millones de pesos, los cuales forman parte de la estrategia de fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria para estar en condiciones de asumir la custodia de todos los reos vinculados con delitos del fuero federal, bajo el esquema de contratación de prestación de servicios integrales a largo plazo.

Esto de acuerdo al diagnóstico del sistema penitenciario federal, situación actual y perspectivas, elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública en el que destaca que tan sólo este proyecto permitirá contar con más de 20 mil espacios este mismo año, lo que se suma a la ampliación de la capacidad instalada de los centros federales, que incluye la Colonia Penal Islas Marías.

Se destaca como puntero el CEFERESO de Papantla, Veracruz, que contará con un módulo de súper máxima seguridad diseñado para 256 internos que tendrán 23

horas de reclusión y sólo una hora de sol dentro de un régimen de aislamiento total.

Estos ocho nuevos penales se construyen como parte del fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria mediante la aplicación de Contratos de Prestación de Servicios (CPS),

### **3.2.2.- Beneficios económicos para la Secretaría de Seguridad Pública, al implementar un programa de contratación de servicios a largo plazo, acorde a las necesidades del Sistema Penitenciario Federal.**

La Secretaría de Seguridad Pública, a través de su Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, a determinado que es importante atender el constante requerimiento para contar con la infraestructura penitenciaria y aminorar la problemática de sobrepoblación en los centros penitenciarios estatales y municipales, así como para propiciar la adecuada reinserción social de los sentenciados del fuero federal, a través de diversos estudios de mercado para determinar la factibilidad de desarrollar centros penitenciarios federales a través de la participación del sector privado y mediante la contratación del “Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria”, siendo coadyuvante directa en la primicia constitucional del artículo 18 y el agonizante Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

La selección de las empresas tendría que ser a las potencialmente solventes de acorde a su experiencia en contrataciones con la Secretaría de Seguridad Pública y la amplia experiencia en el desarrollo de infraestructura de seguridad Pública y/o altamente especializada a fin de conocer la capacidad de tales empresas para que presten un servicio de calidad y altamente eficiente al Órgano Administrativo Desconcentrado prevención y Readaptación Social.

Lo más loable de este esquema de contratación integral, es el financiamiento que proporcionarían las empresas, primeramente en la selección de los terrenos objeto de la construcción de las instalaciones penitenciarias, para que cumplan con los criterios de factibilidad, para determinar la viabilidad jurídica, técnica y financiera de las empresas interesadas, que de los predios propuestos, se acredite a través de levantamientos topográficos, de asentamientos humanos, de conexiones con la red carretera, facilidades de acceso para los servicios y que no existiera riesgo alguno de vulnerabilidad, arqueológicamente y ecológicamente, que pudiera poner en el menor riesgo a población civil cercana a las instalaciones estratégicas.

La temporalidad y vigencia de los contratos se estima en un lapso no menor a veinte años, periodo que obtuvo seguramente su viabilidad jurídica por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento al artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el contrato de servicios de largo plazo se deberá establecer que, en caso de cualesquiera diferencias entre las partes, previamente a la posibilidad de invocar las causales de terminación anticipada o de rescisión del contrato, aquellas podrán dirimirse mediante mecanismos de solución de controversias, previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás disposiciones aplicables.

**Ponderación de análisis a Proyecto de Inversión para la Prestación de servicios integrales en contraste con las Obras Públicas tradicionales:**

<b>COSTOS DE OPERACIÓN Y MANTTO. EN EL MÓDULO INTEGRAL POR AÑO</b>	<b>PPI INTEGRAL PARA 1,340 INTERNOS</b>	<b>\$</b>	<b>309,000,636</b>
<small>COSTO PROMEDIO DE OPERACIÓN Y MANTTO. DE EQUIPOS Y SISTEMA POR AÑO LOS COSTOS VINCULADOS SE DIVIDEN ENTRE SEIS POR SER LOS MESES CONSIDERADOS EN EL PRIMER EJERCICIO DEL BIENIO DE OPERACIONES.</small>		<b>\$</b>	<b>248,984,751</b>
		<b>\$</b>	<b>60,015,885</b>

Fuente: Cuadro elaborado con base en información proporcionada por la DGARMS del CADPRD de la SSP.

<b>DESARROLLO DE NUEVA INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE SEGURIDAD PARA UN PPI INTEGRAL PARA 1,340 INTERNOS EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA.</b>					
<b>No.</b>	<b>CONCEPTOS A CONSIDERARSE EN EL PPI INTEGRAL PARA 1,340 INTERNOS EN EL PROYECTO ALTERNATIVO 2</b>	<b>COSTOS DE NUEVA INFRAESTRUCTURA INTEGRAL PARA 1,340 INTERNOS</b>	<b>COSTOS DE OPERACIÓN DE INMUEBLES Y SERVICIOS POR AÑO.</b>	<b>COSTOS DE MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y SISTEMAS. POR AÑO.</b>	<b>IMPORTE DE COSTOS DE INFRAESTRUCTURA Y SISTEMAS DEL PROYECTO ALTERNATIVO 2</b>
1	Inmuebles de carácter Administrativo similares a los que ocupará la Infraestructura del PPI Integral para 1,340 internos de baja, mediana y alta seguridad en el Sistema Penitenciario del REMODELACIÓN, ADECUACIÓN, AMPLIACIÓN AMUEBLADO Y EQUIPADO DEL "CENT	\$ 102,128,049	\$ 49,236,128	\$ 52,891,922	\$ 102,128,049
2	Inmuebles de carácter de Gobierno similares a los que ocupará la Infraestructura del PPI Integral para 1,340 internos de baja, mediana y alta seguridad en el Sistema Penitenciario de la REMODELACIÓN, ADECUACIÓN, AMPLIACIÓN AMUEBLADO Y EQUIPADO DEL "CENTR	\$ 102,128,049	\$ 49,236,128	\$ 52,891,922	\$ 102,128,049
3	Infraestructura de carácter Urbano y de áreas Deportivas, Plazoletas, Andadores, Vialidades, Estacionamientos e Infraestructura Hídrica para exteriores de dimensiones y características similares a los que ocupará la Infraestructura del PPI Integral par	\$ 102,128,049	\$ 49,236,128	\$ 52,891,922	\$ 102,128,049
4	Infraestructura de carácter Hidráulico, Sanitario y de Drenajes para redes interiores en los Inmuebles, así como redes Eléctricas en mediana y baja Tensión para la Distribución y Abastecimiento similares a los que ocupará la Infraestructura del PPI Integr	\$ 102,128,049	\$ 49,236,128	\$ 52,891,922	\$ 102,128,049
5	Infraestructura en Sistemas de electrónicos para las áreas de capacitación y estans de Tiro para el adiestramiento del personal de Administración y Custodia, similares a los que ocupará la Infraestructura del PPI Integral para 1,340 internos de baja, medi	\$ 102,128,049	\$ 49,236,128	\$ 52,891,922	\$ 102,128,049
6	Infraestructura de Edificios para Dormitorios que incluya áreas de sanitarios, Regaderas y áreas de Servicios Médicos, similares a los que ocupará la Infraestructura del PPI Integral para 1,340 internos de baja, mediana y alta seguridad en el Sistema Peni	\$ 102,128,049	\$ 49,236,128	\$ 52,891,922	\$ 102,128,049



## CONCLUSIONES.

Derivado del análisis anterior, se desprende que las necesidades de la sociedad son muchas y es siempre insuficiente en todos los planes nacionales de desarrollo y programas sectoriales e institucionales, en la elaboración de políticas públicas que tiendan a satisfacer al cien por ciento las necesidades de la población, y en el punto que se analiza más, es sumamente delicado no solamente por la sobrepoblación penitenciaria, sino por la gravedad de no alcanzar la reinserción social de los sentenciados, que compurgan una sentencia por el daño que han provocado a la sociedad producto de la comisión de algún delito del fuero federal.

El fenómeno de la delincuencia va en aumento y conforme a las estadísticas, pareciera no tener un freno, la falta de valores en nuestros niños, jóvenes y más aún en las cabezas de familia es sumamente preocupante. Hoy por hoy, la delincuencia organizada hace uso de los sectores más vulnerables; nuestros jóvenes de entre 12 a 18 años, como sicarios desechables que por unos cuantos cientos de pesos realizan cualquier tipo de acción dentro y fuera de la Ley con la finalidad de cumplir los fines de las células delincuenciales, sin ningún miramiento, para ello se puede ejemplificar con: Las diversas ejecuciones en distintos centros de rehabilitación de drogadicción de Tijuana, Baja California y Ciudad Juárez, Chihuahua; las ejecuciones de los inmigrantes indocumentados latinoamericanos; Las fugas masivas de diversos penales estatales y municipales, por mencionar algunos.

Otro factor que se detectó en el presente estudio, fue crimen organizado que es una hidra de mil cabezas, ya que sus líderes son contados y cometen a diario infinidad de errores, los cuales son subsanados por los principales beneficiarios de esas actividades ilícitas: Los miembros corruptos de las instituciones policiales que debieran combatirlos y dentro de los centros de readaptación social el personal penitenciario encargado de la operación y supervisión directa de los internos.

Se propone trabajar con el "*factor humano de las organizaciones*", al hacer conciencia en los servidores públicos de la Dependencia que se analiza (SSP) en la identificación de las facultades y obligaciones para las que fue creada en 2000 y la constante profesionalización de sus servidores públicos, y sobre todo al que tiene la logística directa en los Centros de Readaptación Social, la implementación de exámenes de Control de Confianza a nivel interinstitucional y una estandarización de los mismos al personal penitenciario que labora en las Entidades Federativas y Municipios, de las diversas corporaciones policiacas, son una medida bastante acertada, toda vez que dan un margen profesional de aptitudes de los perfiles de los elementos y mandos medios y de alto rango de las

instituciones, concientizarlos de que su excelencia en el servicio público es para “Proteger y Servir”.

Actualmente la corrupción pone en duda los esfuerzos y los programas de seguridad para combatir al crimen organizado que ha implantado el gobierno Federal, ya que cualquier proyecto o iniciativa para el combate al crimen organizado no pasará de ser una buena intención, si antes no se contempla como real e ineludible la erradicación del contubernio policial y penitenciario.

Como servidores públicos del nivel de gobierno que se trate debemos de tener muy presente que: *“La nueva gestión pública o nueva gerencia pública se basa en la economía, la eficiencia y la eficacia, requiere tanto de una gestión financiera impecable como de la calidad de los bienes y servicios públicos. Sin embargo, no se agota en cambios estructurales sino que requiere también de cambios normativos, es decir, se hace necesaria una revisión a fondo y un replanteamiento del marco normativo que rige a la nueva gobernación y la nueva gerencia pública: se requiere de un nuevo Derecho Administrativo”*.<sup>25</sup> Esto puede lograrse con un trato decente, humanitario y justo a los internos, garantizando la seguridad de todos los internos, asegurar que no existan fugas de internos, mantener el orden y el control dentro de las cárceles.

No solamente en nuestro país, el proceso de reinserción social de quienes han estado en reclusión, constituya un reto difícil; toda vez que la gente no confía en alguien que hubiera estado en reclusión, de forma generalizada son rechazados y contadamente se les brinda una oportunidad de empleo para mantener una honesta subsistencia.

Por ello el implementado Modelo del Sistema Penitenciario, con sus mejoras, reformas a marco normativo, la logística y adecuaciones de infraestructura y planeación estratégica, requiere de lo más importante, de algo que no se puede planear, programar, contratar, ejecutar y dar seguimiento, “La Participación Social”, para lograr precisamente una verdadera reinserción al tejido social, que una vez ese delincuente lacero de una cierta manera. Lo cual conllevaría a las acciones y programas más complejos como: *i)* La difusión de las acciones que contempla el nuevo modelo penitenciario y *ii)* La participación de organizaciones civiles en los procesos de reinserción, tales como prevención de adicciones al interior de los Centros de Readaptación (Grupo AA, Neuróticos Anónimos, Drogadictos Anónimos, etc...) y *iii)* La intervención de las diversas cámaras para

---

<sup>25</sup>Valls Hernandez, Sergio – Matute González, Carlos.- Nuevo Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2004, pág. 2.

apoyar proyectos de industria penitenciaria y crear empleos a los internos que recuperen su libertad.

Por último, es de vital importancia que las áreas encargadas de infraestructura de las dependencias encargadas del Sistema Penitenciario, no solamente a nivel federal, sino estatal y municipal, planeen estratégicamente y de acuerdo a las necesidades reales de la población penitenciaria programas de obras públicas que garanticen la construcción de instalaciones penitenciarias adecuadas y estructuradas bajo un nuevo modelo de complejos penitenciarios, con tecnologías de primer nivel, por ello la arquitectura es importante, no solamente de manera de contención, sino en la reinserción social del interno implementando con ello áreas de trabajo que fomente la capacitación laboral al interior de los Centros, la educación, el cuidado de salud y el deporte.

Con el esquema de contrataciones de servicios a largo plazo, se estima que es un gran logro integral de la administración pública federal centralizada en el último eslabón de la seguridad pública, la readaptación social al brindarle al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social la infraestructura adecuada, los bienes y servicios en una misma modalidad de contratación gubernamental que coadyuve en disminuir la problemática de la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios estatales y municipales, siendo esquemas de contrataciones a largo plazo integrales, en los que se demostró en el rubro de “Ponderación de análisis a Proyecto de Inversión para la Prestación de servicios integrales en contraste con las Obras Públicas tradicionales”, que se planeó, programó, presupuestó los recursos cada vez más insuficientes en materia de política penitenciaria, para lograr contrataciones financiadas con participación del sector privado por más de 20 años de vigencia y lograr garantizar a la Secretaría de Seguridad Pública el aseguramiento de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Con lo anteriormente expuesto, se puede finalizar el presente trabajo de investigación, cumpliendo el objetivo del mismo planteado en la introducción logrando probar la hipótesis planteada en ese mismo apartado, toda vez que se alcanzó a demostrar que con las contrataciones de servicios a largo plazo con financiamiento del sector privado, se coadyuvaría en abatir la crisis del Sistema Penitenciario Federal.

**FUENTES.**

- ✚ ACOSTA, Romero Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2003.
- ✚ AMUCHATEGUI, Requena I. Griselda. Derecho Penal, Edit. Oxford, México, 2008.
- ✚ BERGMAN, Marcelo/AZAOLA, Elena. Cárceles en México: Cuadros de una Crisis. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, Ecuador, 2007.
- ✚ CRUZ, Torrero Luis Carlos. Seguridad Pública, Edit. Trillas, México, 2008.
- ✚ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto/LUCERO, Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso, Editorial Porrúa, México 2002
- ✚ FAYA, Viesca Jacinto. Finanzas Públicas, Edit. Porrúa, México, 2008.
- ✚ FERNÁNDEZ, Ruíz Jorge. Derecho Administrativo. Contrato, Edit. Porrúa, México, 2009.
- ✚ GARCÍA LUNA, Genaro. El Nuevo Modelo de Seguridad para México, Nostra Ediciones, México, 2011.
- ✚ INFANTE, Meléndez Héctor Mateo. Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2011.
- ✚ MARTÍNEZ, Morales Rafael I., Derecho Administrativo. 2º Curso, Edit. Oxford, México, 2008.
- ✚ MENDOZA, Bremauntz Emma. Derecho Penitenciario, Editorial Mcgraw Hill de México, 2008.
- ✚ ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. Seguridad Pública Profesionalización de los Policías, Edit. Porrúa, México, 2010.
- ✚ PATIÑO, Arias José Patricio. Fundamentos Históricos, Situación Actual y Bases para un Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria. 2009.
- ✚ PATIÑO, Arias José Patricio. Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria, Edit. Porrúa, México, 2010.
- ✚ PEÑALOZA, Pedro José. Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario. Edit. Porrúa, México, 2005.
- ✚ ROLDÁN, Xopa José. Derecho Administrativo, Editorial Oxford. Primera Edición, México, 2008.
- ✚ SCHERER, García Julio. Máxima Seguridad Almoloya y Puente Grande, Random House Mndadori, S.A. de C.V., México, 2010.
- ✚ VALLS, Hernández Sergio/MATUTE, González Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2004.

- ✚ ZAMORA, Grant José. Derecho Victimal. La vida en el nuevo sistema penal mexicano, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.
- ✚ **Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** La reforma constitucional y el nuevo sistema de justicia penal en México. México, 2009. URL: [http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Presetacion\\_Reforma\\_Penal.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Presetacion_Reforma_Penal.pdf) (agosto16, 2012; 17:20 horas)
- ✚ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Leyes Federales, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.