



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO.**

**MAESTRÍA EN DERECHO CON TERMINAL EN
CIENCIAS PENALES**

TESIS

**“LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA
PENITENCIARIA, APROXIMACIONES AL CASO DE PUEBLA”**

**TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN
DERECHO CON TERMINAL EN CIENCIAS PENALES**

**PRESENTA: HUGO ANTONIO NERI ARÉVALO
212471065**

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR GABRIEL PÉREZ GALMICHE

**HERÓICA PUEBLA DE ZARAGOZA
OCTUBRE DE 2017**



Dr. Francisco Martínez Alpizar

Secretario de Investigación y Estudios de
Posgrado de la facultad de Derecho y C.S. de la BUAP.

Presente.

At'n. Dra. Natalia Gaspar Pérez

Coordinadora de la Maestría en Derecho.

Distinguido Doctor:

El que suscribe Dr. Gabriel Pérez Galmiche por medio del presente escrito le envío un cordial saludo, a la vez que le informo que el Licenciado Hugo Antonio Neri Arévalo con número de matrícula 217470205, egresado de la Maestría en Derecho con Terminal en Ciencias Penales, concluyó su tesis de grado denominada:

**“LA APLICACIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA PENITENCIARIA,
APROXIMACIONES AL CASO DE PUEBLA”**

La tesis reúne los requisitos metodológicos, de contenido y forma. Por lo anterior en mi carácter de director de tesis designado por este posgrado, le expido el **VOTO APROBATORIO** para continuar así con los trámites administrativos relativos a la presentación de su examen de grado.

Sin más quedo de Usted.

Atentamente

Heroica Puebla de Zaragoza a 28 de junio de 2017

Dr. Gabriel Pérez Galmiche



BUAP

Oficio: SIEPD/501/2017.
Asunto: Asignación de Síndico.

MTRO. OMAR GERARDO AGUIRRE IBARRA
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA B.U.A.P.
PRESENTE.

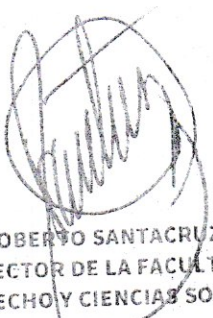
Distinguido Maestro:

Nos permitimos comunicarle que se ha designado como Jurado de Examen para obtener el Grado Académico de Maestro en Derecho con terminal en Ciencias Penales de la Lic. Hugo Antonio Neri Arevalo el siguiente Síndico:


- DR. GABRIEL PÉREZ GALMICHE.....(PRESIDENTE)
- DR. JOSÉ LUIS PÉREZ BECERRA.....(SECRETARIO)
- DRA. PATRICIA USTARAN ROBINSON.....(VOCAL 1)
- DR. ROBERTO GALLARDO LOYA.....(VOCAL 2)

Lo anterior con fundamento en los artículos 90 fracción I, 92, 95 fracción I, 96, 98 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. El examen antes mencionado se realizará el día 30 de Octubre del año en curso, a las 09:00 hrs en esta Unidad Académica.

ATENTAMENTE
"PENSAR BIEN PARA VIVIR MEJOR"
H. PUEBLA DE LOS ANGELES, A LOS 16 DE OCTUBRE 2017.

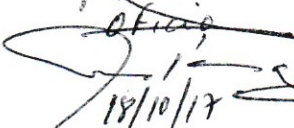

DR. ROBERTO SANTACRUZ FERNANDEZ
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES




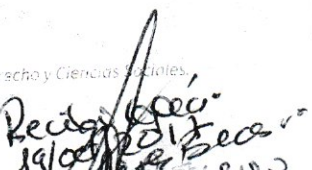
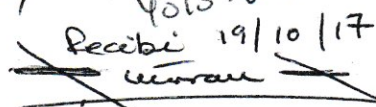

DR. FRANCISCO MARTINEZ ALPIZAR
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIO DE POSGRADO



Mtra. María Covadina Paulina Medellín Sánchez, Coordinación de Titulación y Egreso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
C.C.P. Demetrio Abundez Arceza, Secretario Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
C.C.P. María Guadalupe Gaspar Pérez, Coordinadora de la Maestría en Derecho.


RECIBI
19/10/17
Facultad
de Derecho
y Ciencias Sociales

RECIBI COPIA

ROBERTO GALLARDO
16/10/2017


RECIBI
19/10/2017
RECIBI
16/10/17.
Yolo. U.B.
RECIBI 19/10/17



16/10/17

**La Aplicación de Políticas Públicas en Materia
Penitenciaria, Aproximaciones al Caso de Puebla**

Dedicatorias

A Dios:

Por darme la fortaleza y determinación para poder concluir esta meta.

A mi Asesor:

Por el tiempo brindado para realizar esta tesis.

A mis Padres:

Por apoyarme, motivarme y regañarme, por quedarse a mi lado a lo largo de este camino que hoy a concluido, por brindarme su amor y comprensión incondicional, asi como su paciencia que he recibido todo estos años, los amo.

Gracias.

A mis hermanos:

Por su comprensión y cariño que siempre he recibido de Ustedes.

A mis Familiares y amigos:

Por brindarme su apoyo y buenos deseos para terminar pronto esta tesis, así como sus enseñanzas en mí trabajo y estudio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO UNO Antecedentes del Sistema Penitenciario	8
1.1 Concepto de un sistema	8
1.2 Sistema Penitenciario	9
1.3 La prisión: un enfoque histórico	11
1.4 El sistema celular o Filadélfico.....	12
1.5 El sistema Auburniano	14
1.6 Sistema progresivo	16
1.7 Reformatorio o de Brockway.....	17
1.8 Régimen Borstal	18
1.9 Sistema Progresivo Técnico	18
1.10 Sistema Belga.....	20
1.11 Régimen “All’ Aperto”	21
1.12 Régimen de prelibertad.....	22
1.13 Sistema Penitenciario Mexicano	23
Conclusión de Capítulo.....	25
CAPÍTULO DOS El Marco Legal del Sistema Penitenciario en México	26
2.1 Legislación Penitenciaria Internacional.....	26
2.2 Legislación Penitenciaria Mexicana.....	27
2.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	27
2.4 Ley Nacional de Ejecución Penal	31
2.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	31
2.6 Código Penal Federal	33
2.7 Código Federal de Procedimientos Penales.....	34
2.8 Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social.....	34
2.9 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	35
2.10 Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.....	36
2.11 Reglamento de la colonia Penal de Islas Marías	36

2.12 Reglamento de los Centros de Reinserción Social para el estado de Puebla	37
2.13 Reglamento Interno de la Secretaria General de Gobierno para el Estado de Puebla.....	38
2.14 Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales para el Estado de Puebla.....	39
2.15 Ley de Planeación	40
2.16 Ley de Planeación de Desarrollo para el Estado de Puebla	41
Conclusión de capítulo	42
CAPITULO TRES La Realidad Penitenciaria en México.....	43
3.1 Normatividad nacional	46
3.2 Problemáticas detectadas.....	47
3.3 Situación carcelaria en Puebla	55
3.4 Crisis en las prisiones.....	59
Conclusión de capítulo	62
CAPÍTULO CUATRO Perspectivas sobre la Definición de los Conceptos de Políticas Públicas.....	67
4. 1 Introducción al capítulo	67
4.2 Origen de las Políticas Públicas	67
4.3 Ciclo de vida de las políticas Públicas	71
4.4 Política Criminal.....	74
4.5 Políticas Públicas y/o Políticas Criminológicas	75
4.6 Las decisiones iniciales de EPN en materia de política criminal.....	77
Conclusión de capítulo	80
Conclusión General.....	81

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad demostrar que la frecuencia con que se da la aplicación de políticas criminales y/o públicas dentro de nuestros sistemas normativos, y en especial en el penitenciario, no es suficiente para dar cumplimiento en su totalidad a los objetivos rectores del artículo 18 Constitucional en relación con los Centros de Reinserción Social del estado de Puebla; así como brindar un mejor entendimiento de cómo la política está inmersa en todos los rubros que integra nuestra sociedad, desde nuestros sistemas de justicia hasta las instituciones para el cumplimiento de las mismas.

Es por ello que en el área del Derecho Penitenciario también es visible la intervención de la política; nuestras instituciones de impartición de justicia en la actualidad han intentado cambiar la imagen que se tiene sobre nuestras cárceles con la sociedad; sin embargo, lamentablemente no se ha podido cambiar esa idea, puesto que, desde sus orígenes, el Derecho Penitenciario se refiere al castigo, mientras que la penitencia a la retribución, a la venganza, sin mayor finalidad. No obstante, con el paso del tiempo y debido a la modernización y a la humanización de la sociedad el Derecho Penitenciario se redujo a la ejecución de la pena de prisión.

Esto, a su vez, cambió de igual forma las normativas que engloban al Derecho Penal con el Derecho Penitenciario a través de los derechos humanos, es decir que, desde su adhesión a las normas, se han modificado todas nuestras legislaciones. Una de ellas es el artículo 18 Constitucional, el cual tiene como base el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado en la sociedad.

Por ello, es imposible no hacernos cuestionarnos la razón por la que, a pesar de que existen múltiples preceptos normativos que engloban a la persona privada de su libertad y que se encuentra compurgando un apena dentro de instituciones de reclusión, no se cumplen en su totalidad los preceptos rectores contemplados en el artículo 18 Constitucional.

Como podremos observar en la presente investigación, y para que el lector tenga un mejor entendimiento, uno de los problemas radica en que la política se ve involucrada con el tema a investigar, resultando frecuentemente en que ésta estorba al correcto desarrollo de las políticas públicas. Además, en este trabajo se busca demostrar que la frecuencia con que se da la aplicación de políticas criminales y/o públicas dentro de nuestros sistemas normativos, en especial en el penitenciario, no es suficiente para dar cumplimiento en su totalidad a los objetivos rectores del artículo 18 Constitucional en relación con los Centros de Reinserción Social del estado de Puebla.

Las metodologías que se usaron en el presente trabajo de investigación se mencionan a continuación.

En el primer capítulo se hizo uso del Método Histórico Lógico. Este método se aplicó en la investigación porque se analizó el devenir histórico que han tenido los centros penitenciarios durante su evolución, lo que permitirá, con esos datos históricos, poner de manifiesto la lógica interna del desarrollo de sus teorías, teniendo como objetivo específico el de identificar el devenir histórico del Sistema Penitenciario, hasta nuestro actual sistema.

Asimismo, se hizo uso del Método Exegético en el segundo capítulo. Éste se aplicó en la investigación porque abarca a los centros de reinserción social desde la contemplación de la norma y la política pública y criminal aplicada en los centros de reinserción social, el cual tiene como objetivo específico el determinar cómo se encuentran contemplado los centros de reinserción social dentro de algunos cuerpos normativos más importantes.

El Método de Derecho Comparado se encuentra presente en el capítulo dos, ya que la presente investigación compara los diversos ordenamientos jurídicos federales y estatales para que el lector pueda tener un mayor entendimiento del tema a investigar.

El método Análisis-Síntesis fue utilizado en cada uno de los capítulos que conforman la presente tesis investigativa, toda vez que descompone el objeto de estudio en sus diversas partes y cualidades para que, una vez analizada, se

establezca la unión entre las partes, descubriendo sus relaciones esenciales y características generales.

En cuanto al método de Análisis de Documentos, lo podremos encontrar en el capítulo tres, ya que la presente investigación analiza información proveniente de entes estatales así como federales. Del mismo modo, se hace uso de anexos, los cuales se encontrarán al final de la presente investigación. El objetivo de este capítulo es el demostrar cuál es la situación actual que presentan nuestras cárceles y/o Centros de Reinserción Social.

En relación con el último y cuarto capítulo, la metodología usada fue la de Análisis- Síntesis. Podemos apreciar sus orígenes, desde la manera en que una política pública se crea y se aplica en la vida cotidiana en cada uno de los rubros que integran a una sociedad, hasta la implementación de proyectos político criminales hechas por nuestro actual mandatario.

En cuanto a los métodos empíricos, se hará uso de una entrevista que nos permita recopilar de los entrevistados, trabajadores, así como de todo personal que conozca del tema, diferentes perspectivas que nos permitan entender a mayor profundidad la problemática.

Al dar inicio a la presente investigación, es necesario que el lector conozca el devenir histórico de las prisiones, así como su evolución más significativa, desde sus inicios.

A lo largo de la historia podemos observar que han existido diferentes tipos de sistema penitenciarios que han surtido diferentes efectos en la sociedad libre de cualquier nación. Es por ello que en la presente investigación se pretende analizar cuáles eran las condiciones en las que se encontraban los internos en las cárceles y cómo se manejan éstas en la actualidad.

Históricamente, las cárceles han tenido diferentes sistemas que rigen su administración, así como sus objetivos y meta. Sin embargo, todas coinciden en que tienen como objetivo el hacer cumplir una sanción. Es por ello que se desglosa desde un concepto de sistema penitenciario, pasando por los sistemas más trascendentes a lo largo de la historia universal, culminando, así en el sistema penitenciario mexicano.

El término Política Pública, así como el de Penitenciaría, hoy en día se va deformando para cualquier tipo de sociedad, a consecuencia de múltiples factores económicos, políticos y culturales. La población de esta entidad federativa considera que existe una marcada carencia por parte de dichas instituciones, así como una discriminación por parte de la sociedad libre hacia las personas que cumplen su sentencia dentro de estas instituciones. Es consecuencia de ello que exista una estigmatización por parte de la sociedad, así como, al parecer, una carencia de utensilios y una falta de programas para alcanzar la reinserción social.

La mayoría de los países disponen de un plan de reinserción o programa de reinserción; el mismo se ocupará que quien así lo quiera pueda reinsertarse como un individuo nuevo en la sociedad. Por supuesto, tal cuestión implicará la voluntad positiva del individuo y también de una serie de alternativas que el mismo Estado le proveerá para que pueda llevar a buen puerto la mencionada reinserción, es decir, le deberá brindar, tanto fuera como dentro de la cárcel, las pautas de la buena convivencia en comunidad, herramientas, ya sean profesionales, intelectuales o de oficios, para que, una vez que esté fuera de la cárcel, pueda salir a pelear como cualquier otro individuo un puesto laboral vacante.

Si bien al término mayormente se le asocia con la mencionada situación carcelaria como trasfondo, la reinserción puede referirse a otros motivos, laboral, por ejemplo; el mercado laboral, por diferentes situaciones –el sexo, la edad, entre otras cuestiones–, suele excluir a algunas personas. Entonces, en los países también es común que se creen programas de reinserción laboral que tendrán como misión devolver al mercado a aquellas personas que quedaron fuera de él, ya sea porque superan la edad o porque se les considera demasiado jóvenes y sin experiencia todavía.

Nuestro actual derecho penal es fruto de la aplicación de diferentes escuelas jurídicas, no sólo en cuanto a la aplicación de sanciones, sino en cuanto a tratar o, en su momento, a rehabilitar. Hoy, la finalidad es reinsertar a las personas que fueron apartadas de la sociedad a través de diferentes mecanismos, sean éstos psicológicos o corporales, los cuales tienen como objetivo no sólo ayudar al interno a

humanizarse, sino a integrarse de nuevo a la sociedad de la cual fue apartado a consecuencia de la comisión de algún delito.

Cabe señalar que en el derecho penal existe una amplia gama de deficiencias, puesto que en sus inicios, como mencioné en el párrafo anterior, sólo se concentraba en castigar a los responsables y no en estudiar el porqué de la comisión del delito. A su vez, tampoco existían intenciones de catalogar o separar a la población para cuidado interno dentro de estas instituciones destinadas al resguardo y cuidado de los mismos. Es indispensable comprender los conceptos de Prisión, Sistema, Sistema Penitenciario, Rehabilitación del Delincuente y Política Pública.

Para Rafael de Pina Vara la Prisión es una sanción penal consistente en la privación de la libertad corporal.¹

Según el Diccionario de Derecho, un Sistema es un conjunto ordenado de reglas o principios relacionados entre sí // Ordenación adecuada de los resultados de la investigación Científica.²

Según J.C. García y E. Neuman, el sistema penitenciario "es la organización creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penales (penas y medidas de seguridad) que imparten privación o restricción de la libertad individual como condición *sine qua non* para su efectividad".³

La Rehabilitación del delincuente: es el beneficio concedido al condenado en virtud del cual es reintegrado a los derechos civiles y políticos que había perdido a consecuencia de la sentencia que había sido puesta o en cuyo ejercicio estuviera en suspenso; la rehabilitación extingue la inhabilidad en sus diversas formas, reintegración al condenado al estado de completa capacidad jurídica; a lo cual existen tres formas de rehabilitación: judicial, legal y legislativa.⁴

Las Políticas Públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y

¹ Artículo 25 del Código de Penal para el Distrito Federal. Pág. 416, "Diccionario de derecho", Editorial Porrúa, 34a Edición.

² Pina Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa 34° Edición pág. 456.

³ Ídem.

⁴ Ibídem p. 437.

análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problema y solución.⁵

Hoy en día, nuestro sistema penitenciario va encauzado a proteger los derechos humanos; sin embargo, históricamente, los centros de reinserción social tenían diferentes objetivos y metas a cumplir, dependiendo de la sociedad a la cual pertenecían. No obstante, podemos apreciar que no mucho ha cambiado su objetivo, que es hacer cumplir una sanción. La reinserción social se ha tratado de implementar en nuestras cárceles a lo largo de no más de 70 años a la fecha. Al ver los resultados que se han obtenido, se puede uno percatar de que existen múltiples problemáticas de diversas índoles, desde administrativas hasta reglamentarias, lo cual se ve reflejado en diferentes evaluaciones hechas en la SSP (Secretaría de Seguridad Pública) de la Federación. Es por ello que en la presente investigación se pretende dar un entendimiento más lógico de las causas por las que este fenómeno no se ha podido corregir a lo largo de estos años.

Asimismo, cabe señalar que en la presente investigación se pretende dar a conocer cuáles son algunas de nuestras disposiciones que se relacionan directamente con la presente investigación, ya que, al ser una investigación analítica e interpretativa, es necesario hacer uso de las leyes que fundamentan y respaldan la investigación. Por tanto, el autor hace mención sólo de algunas de mayor relevancia.

El objeto de esta investigación se relaciona directamente la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la presente investigación mediante el artículo 18 Constitucional.

La relación que existe entre la presente investigación y el Código Penal Federal es que, en su articulado número 25, se definía a la prisión y en qué consiste; por esta razón al inicio de la investigación se tocan temas básicos que ayudarán al lector a definir, en su mayoría, todo lo relacionado con el sistema penitenciario.

La Ley Nacional de Ejecución Penal es la actual norma que rige en su totalidad a los Centros de Reinserción Social; por tanto, se incluye dentro de la presente investigación.

⁵ Franco Corzo, Julio, "Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables". Editorial. IEXE, 2° Edición 2013, p. 80.

La Ley de Planeación fue publicada el 5 de enero de 1983, con última modificación hecha en el DOF (Diario Oficial de la Federación) el día 28 de noviembre de 2016. La relación que tiene la Ley de Planeación con la presente investigación es que en ella se establecen las medidas, así como los parámetros, en que se determina la manera en que se aplican las acciones, atribuciones y programas en materia de regulación, en las actividades económicas, políticas, culturales y sociales, las cuales tienden a modificar la manera de vivir de los gobernados, por medio de estrategias y programas gubernamentales que tienen como objetivo subsanar e impulsar a la sociedad en los múltiples rubros que componen la sociedad.

La Ley de Planeación de Desarrollo para el Estado de Puebla se expide el día 31 de diciembre de 1983 y su última modificación fue realizada el día 22 de abril de 2005. Esta Ley hace mención de que la aplicación de planes y programas serán de manera anual; sin embargo, como podemos apreciar en nuestra vida cotidiana, los proyectos y programas son utilizados en diferentes rubros que, a pensamiento del investigador, no son de carácter necesario, como lo es en el ámbito de la seguridad de los gobernados.

Es por ello que la hipótesis a plantear radica en que las políticas públicas y/o criminales aplicadas a nuestro sistema fueron creadas para subsanar las deficiencias que presenta nuestro sistema de justicia. Podemos concluir que, al hacer uso de éstas manera correcta y frecuente, se modifica y multiplica la oportunidad de poder cumplir los preceptos constitucionales contemplados en el artículo 18 de nuestra Carta Magna, la cual rige a los Centros de Reinserción Social, no sólo en el estado de Puebla, sino también en el resto de la República Mexicana.

CAPÍTULO UNO

Antecedentes del Sistema Penitenciario

En este capítulo haremos un recorrido por la historia de los sistemas penitenciarios, comenzando con las definiciones de Sistema y Sistema Penitenciario, pasando por diferentes modelos utilizados a lo largo de la historia en diferentes partes del mundo, hasta llegar al sistema Mexicano; todo esto con la intención de comprender el devenir histórico de los sistemas que han aplicado para la implementación de la justicia y/o castigo.

1.1 Concepto de un sistema

Existen múltiples definiciones de sistema, sin embargo, en la rama del derecho un sistema lo podemos entender como un conjunto ordenado de reglas o principios relacionados entre sí, o bien como la ordenación adecuada de los resultados de la investigación científica.⁶

Para la Real Academia de la Lengua Española un sistema es un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.⁷ Proviene del latín *systema*, y este del griego *systema* “reunión, conjunto, agregado”; en palabras de Niklas Luhmann, “los sistemas se definen por aquellos modos de operación mediante los cuales el sistema se produce para sí mismo, un tipo de determinado sistema, un ejemplo, los sistemas vivos, psíquicos, sociales, etc.; se realizan por un tipo determinado de operaciones”.⁸

⁶ Pina Bara, Rafael, op. Cit. p. 456.

⁷ Real Academia Española virtual, <http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s> , consultada el día 18 de febrero de 2017.

⁸ Johansen Bertoglio, Oscar, “Introducción a la Teoría General de los Sistemas” Editorial Limusa, 2004, pp. 53,54.

1.2 Sistema Penitenciario

El sistema penitenciario indica las directrices y elementos esenciales de la ejecución de las penas privativas de libertad, hablándose así del sistema de aislamiento celular, de sistema progresivo técnico, etc. Los sistemas seguidos para la explotación del sistema carcelario pueden agruparse en tres principales, que son los siguientes:

- a) Sistema monopolio.- El Estado suministra los elementos necesarios para el trabajo, tales como la materia prima, herramientas, etc., paga un salario al recluso y dispone de la producción.
- b) Sistema de empresas.- El Estado da en locación la mano de obra de los reclusos a un particular, el que se encarga de suministrar la materia prima, las herramientas, la alimentación y el vestuario de aquellos; paga los salarios pertinentes y es dueño de la producción que luego puede disponer a su arbitrio.
- c) Sistema intermedio o mixto.- El contratista entrega al Estado la materia prima; éste se encargara de su elaboración por los métodos y bajo la reglamentación que cree conveniente, devolviendo al contratista el producto manufacturado, el que se pagó por pieza, pudiendo rechazarse los productos de deficiente fabricación. El Estado debe cargar con el costo de la materia prima utilizada por la ineptitud de los operarios.⁹

En su origen histórico, los sistemas penitenciarios estaban divididos en cárceles públicas y privadas. Las públicas fueron destinadas para los reos del pueblo, plebeyos o siervos y estaban ubicadas alrededor de grandes centros urbanos, con características especiales para los políticos, a quienes instalaban en las fortalezas con construcciones fuertes y extremadamente vigilados. Las cárceles privadas

⁹ Fontan, Balestra, Carlos, "Derecho Penal, Introducción y parte General", Decimosexta Edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2001, pp. 574 y 575.

estaban destinadas para los señores feudales y su detención era de tipo domiciliario en sus castillos.

En esta época, el sistema carcelario se caracterizaba por ser de carácter preventivo y sólo tenía lugar para los reos a quienes se les hacía un proceso jurídico. Para los presos condenados, el castigo se hacía efectivo con trabajo forzado para ganarse su alimentación o con la pena de muerte.

Sin embargo, en los últimos siglos, o tal vez en una etapa menos larga, se ha sumado a aquellos propósitos tradicionales de las penas un nuevo designio saludable: la readaptación social. Este proyecto humano tiene una enorme fuerza civilizadora; en efecto, excluye de plano la idea de muerte; ahuyenta las sanciones eliminatorias que serían absolutamente inconsecuentes con el propósito de readaptar. Se readapta a quien ha de vivir, y precisamente para que viva, y no a quien ha de morir.

La readaptación pone de manifiesto, por otra parte, una serie de convicciones plausibles. Ante todo, la convicción de la sociedad, que es al mismo tiempo la expresión de un compromiso, acerca de su propia capacidad y vocación redentoras. Por otra parte, el concepto de readaptación social también acredita la idea de que el ser humano es susceptible de progreso, cambio, perfeccionamiento. Puede corregir, reorientar, mejorar su conducta.

Actualmente, la Ley Nacional de Ejecución Penal de nuestro País, dentro de su glosario, señalado con el numero romano XXIV, define a la readaptación: "(...) Al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir (...)".¹⁰

¹⁰ Ley nacional de Ejecución Penal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>, consultada el día 26 de abril de 2017.

Como podemos apreciar, la Ley sigue teniendo como objetivo alcanzar la reinserción social a través de nuevas figuras jurídicas.

1.3 La prisión: un enfoque histórico

¿Qué entendemos por prisión? Como bien sabemos, la prisión no es más que la sanción privativa de libertad, la cual la podemos encontrar en nuestra normativa penal federal, prevista y contemplada en el artículo 25 de la misma, la cual reza: “(...) La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y solo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva (...)”.

Ahora bien, teniendo claro en qué consiste la prisión, es oportuno aclarar la diferencia entre cárcel, prisión y penitenciaría. La cárcel proviene del latín *carcer-eris*, que significa “local para los presos”. La cárcel es, por tanto, el edificio donde cumplen condena los presos. La “prisión”, como entendimos con anterioridad, proviene del latín *prehensio-onis*, e indica “acción de prender”. Por extensión es, igualmente, una cárcel o sitio donde se encierra y asegura a los presos.

La penitenciaría es, en cambio, un sitio donde sufren la penitencia sujetos a un régimen que, haciéndolos expiar sus delitos, va enderezado a su enmienda y mejora.¹¹

A lo largo de la historia mexicana podemos percibir, a través de múltiples manuscritos, libros, biografías y demás, que, desde la época de los aztecas, éstos se regían por la norma; sin embargo, como en toda norma existen penas y las penas debían ser cumplidas, basándose estrictamente en un sistema draconiano. Sus penas eran de consecuencia inmediata, inevitable, las cuales, en su mayoría, terminaban en la muerte del individuo que faltaba o quebrantaba la norma, por lo que

¹¹ Carranca y Rivas, Raúl, “Derecho Penitenciario”, Editorial Porrúa, 5a Edición, p. 11.

hacían uso de jaulas y cercados para confinar a los prisioneros antes de juzgarlos o sacrificarlos.

Posteriormente, con la llegada de los españoles, cambiaron mucho los métodos de impartir justicia así como las penas, por lo que el derecho penitenciario, así como el de la prisión, sufrió marcados cambios a lo largo de la historia.

Un claro ejemplo es el Palacio Negro de Lecumberri, que era para procesados, o la penitenciaría de Santa Marta, para sentenciados.

1.4 El sistema celular o Filadélfico

Éste fue adoptado por la iglesia católica desde tiempos remotos, pues se identificaba como conducta antisocial el pecado y se intentaba la salvación del pecador por medio de la oración y penitencia.

En el siglo XVII un sacerdote italiano, Filippo Franci, creó en Florencia el Hospicio de san Felipe Neri, institución destinada a la corrección de menores delincuentes, vagabundos e incorregibles, etc. El régimen consistía en un estricto confinamiento individual en celdas y en conservar en lo absoluto el secreto de la personalidad del recluso a tal grado que se le obligaba a llevar la cabeza cubierta con una capucha.

El creador del sistema Pensilvánico fue William Penn, quien fue encarcelado por pertenecer a los Cuáqueros, secta fundada en el siglo XVII en Inglaterra. Penn había estado preso por sus principios religiosos en cárceles lamentables y de ahí sus ideas reformistas. Más adelante, Penn emigra a América y obtiene de Carlos II, en 1681, una concesión para organizar una colonia a la orilla derecha del río Delaware, donde se había fundado la ciudad de Philadelphia, creando la colonia de Pensilvania.

A partir de la independencia de EU se agudizó el problema penitenciario en Inglaterra y se implanta el sistema de prisiones, principalmente la *Walnut Street Jail*, construida en 1771 en Philadelphia, en la que se aplicó el régimen de aislamiento nocturno y de trabajo con silencio. Por los reportes de la época, esta prisión era un verdadero caos ya que no había ninguna separación ni de edades ni de sexos y había florecido todo un sistema de corrupción.

En 1790 se abolieron los trabajos forzados, la mutilación y los azotes, logrando la humanización del sistema penal y la aplicación de un sistema celular y de clasificación, siguiendo los lineamientos de la Ley Penitenciaria inglesa, los ideales que inspiraban la actividad de esta sociedad y que, en general, señalaban que:

- a) Las cárceles deberían ser controladas por particulares voluntarios que realizarían labores de inspección;
- b) El trabajo en común de los presos debería limitarse o inclusive suprimirse a cambio de trabajo individual en aislamiento;
- c) El logro de la reforma de los reclusos es más factible en aislamiento celular para facilitarles la reflexión sobre los hechos cometidos.¹²

La anterior cárcel fue funda en un intento de mejorar la situación penológica; los cuáqueros, con William Penn al frente, habían intentado hacer más benévolas las penas fundando la mencionada penitenciaría y dejando la pena de muerte exclusivamente para delitos graves como el homicidio.

Sin embargo, el fracaso de Walnut Street Jail fue absoluto y, entonces, los mismos decidieron fundar dos nuevas penitenciarías, las cuales iban por su rigidez a llegar al extremo contrario. Estas dos cárceles fueron la Western Pensilvania Penitentiary, de 1818, y la Eastern State Penitentiary, de 1829. Esta última da lugar al régimen llamado Pensilvánico Filadélfico y estuvo compuesta de 11 galerías con un total de 760 celdas.

El sistema Filadélfico surge en Estados Unidos en 1821, con los preceptos teóricos-prácticos de castigo y aislamiento del reo por células o de manera individual las 24 horas del día, encuadrados bajo una disciplina rigurosa, deberían de estar en silencio absoluto, no podían hablar con nadie; los hacían trabajar en su celda, además deberían estar bajo una educación religiosa, ya que este sistema busca un fin moralizador y teológico, la reconciliación de los penados con Dios y consigo

¹² Bremauntz Mendoza, Emma, "Derecho Penitenciario", Editorial Mc Graw Hill, pp. 96 y 97.

mismo, por lo que sólo tenían contacto con el director, el capellán y los integrantes de las asociaciones de ayuda espiritual.¹³

1.5 El sistema Auburniano

Surge en 1923 en Nueva York; sus principales postulados eran el aislamiento individual del reo de manera nocturna, así como las labores en común diurnas (trabajo colectivo), todo esto en absoluto silencio y sin olvidarnos de la educación religiosa.

Las bases de este Sistema son las siguientes:

- a) Se clasifica a los reclusos en tres clases, los más empedernidos, a un sistema celular de aislamiento absoluto; aquellos intermedios, a los cuales se les mandaba 3 días a la semana a aislamiento absoluto, y el resto de la semana a trabajo colectivo; los delincuentes jóvenes y los menos peligrosos, a los cuales se les permitía trabajar durante toda la semana, aunque procurando un aislamiento celular nocturno (para tratar de evitar la homosexualidad y de más problemas de la celda colectiva);
- b) Aislamiento nocturno general;
- c) Regla absoluta de silencio;
- d) Mantener la disciplina por medio de la pena corporal, generalmente el látigo, el famoso gato de nueve colas;
- e) Prohibición de recibir visitas de familiares o de amigos;
- f) Enseñanza elemental de lectura, escritura y aritmética;
- g) Ningún ejercicio ni deporte ni distracciones, la cárcel es un castigo y como tal debe de organizarse;

¹³ Melossi, Dario y Pavarini, Maximo, “Cárcel y fábrica orígenes del sistema penitenciario”, sexta reimpresión, 2010, Editorial Siglo XXI, pp. 172, 173.

- h) Prohibición de comunicarse en cualquier forma entre los reos, recordemos que hay regla de total silencio, pero además hay prohibición de mandarse recados, hacerse señas o comunicarse en cualquier forma;
- i) Prohibición de silbar, cantar bailar, correr, saltar, etc.

Las ventajas del Sistema Auburn son las siguientes:

- a) Permite realizar el trabajo y la instrucción;
- b) La reunión en el momento del trabajo está de acuerdo con el sentido social del hombre;
- c) Es el más económico, en cuanto a que el recluso produce;
- d) El silencio impide la plática de los internos y con ello la corrupción;
- e) Hay un intento de clasificación de los reclusos;
- f) No hay contaminación del exterior.

Sin duda, la mayor ventaja del Sistema Auburn fue sustituir el aislamiento celular por una comunidad de trabajo.

Este régimen fue duramente combatido, aunque duró muchos años, y todavía existen algunas prisiones auburnianas en el civilizado país del norte.

Fue también muy criticado (aunque no por humanidad) por los poderosísimos sindicatos norteamericanos.

La mano de obra de estos esclavos modernos, que lo único que hacían era trabajar, so pena de latigazos, hacía que produjeran a un costo ínfimo, porque sobra decir que no se les pagaba.

Las desventajas del Sistema Auburn se mencionan a continuación:

- a) El silencio absoluto es contrario a la naturaleza humana;
- b) El castigo corporal, cuando más rudo es, menos corrige;
- c) El sadismo de los guardias puede crear conductas masoquistas en los reos;
- d) El trabajo silencioso es un trabajo triste, además de que no era pagado y no había alicientes;

- e) Al no recibir sueldo, el sujeto salía de prisión sin un capital con qué defenderse;
- f) El reo pierde todo contacto con el exterior, desadaptándose socialmente;
- g) La separación total de la familia es perjudicial para el recluso como para la familia;
- h) La falta de ejercicio deportivo y de distracciones daña psicológicamente al interno.

Al evaluar este sistema, que también fuera aplicado en muchas otras partes del mundo, se concluye que es inoperante, principalmente en cuanto al castigo físico y al silencio.

Pudo comprobarse que los reos tenían amplia comunicación entre sí y que estaban muy bien informados en cuanto sucedía en el exterior.

El ingenio humano lucha contra aquello anti-natural que le es impuesto, como el silencio, encontrando mil formas de comunicación.¹⁴

1.6 Sistema progresivo

El régimen progresivo comienza en Europa a fines del siglo XIX y se extiende a América e mediados del siglo XX. Para implantar el sistema progresivo influyeron decisivamente el capitán Macanochie, el Coronel Montesinos y Walter Crofton.

El sistema comienza con el capitán Maconochie, quien fue nombrado gobernador de la Isla de Norfolk, colonia penal ubicada en el Pacífico, en cuya prisión desarrolló este régimen, en la que se mandaba a “los convictos doble”, es decir, aquellos que en las colonias penales inglesas en Australia cometían nuevos crímenes o demostraban ser incorregibles.

Luego, Walter Crofton, director de prisiones de Irlanda, viene a perfeccionar el sistema al establecer cárceles intermedias. Era un medio de prueba para obtener la libertad y se establecieron 4 periodos.

¹⁴ Barros Leal, César, “La ejecución Penal en América Latina a la Luz de los Derechos humanos”, Porrúa, 2009, p. 33,34

El creador de este sistema fue Don Manuel Montesinos y Molina, un hombre de armas que se destacó en varias batallas alcanzando el grado de coronel. Montesinos inició su labor en 1836 cuando se le nombra comandante del presidio de Valencia, en el que se establece otro régimen.¹⁵

1.7 Reformatorio o de Brockway

Corresponde a Zebulón Brockway darle forma y madurez a este régimen, al ser designado director de la institución de Elmira, Nueva York, en 1876. No era un régimen suave o sentimental; era severo y aplicaba castigos corporales profusamente. Los reclusos eran primo delincuentes federales o del fueron común, sentenciados por los tribunales de Nueva York, con sentencias semi indeterminadas, en las que se señalaba como máximo el asignado por la ley a ese delito. Con esto, Brockway tenía la posibilidad de jugar con la duración de la pena de acuerdo con las muestras de readaptación que los internos presentaban. Limitaba su población a un máximo de 800 reclusos; tenía la idea de que el personal y él debían conocer a todos individualmente. Se consideraban tres categorías de internos de acuerdo con su conducta:

1. La tercera era el nivel más bajo, clasificado junto con los que habían intentado fugarse; estaban sujetos a un régimen de vigilancia especial, usaban cadenas en los pies, uniformes rojos y comían en sus celdas;
2. La segunda categoría ya estaba desprovista de cadenas, no usaban uniforme y era organizada por internos de la primera categoría;
3. La primera, la de liberación condicional, que realmente era la última etapa, estaba sujeta a las condiciones impuestas por la junta de administración; generalmente las condiciones eran aprendizaje de un oficio; formación, con los ingresos que se obtenían de un fondo para enfrentar los primeros gastos de la

¹⁵ Bremauntz Mendoza, Emma, op. Cit. p. 119.

vida en libertad y la presunción, dada su conducta en reclusión, de que no reincidirían.

Existía un seguimiento de los liberados a través de inspectores del consejo de administración, quienes permanecían en contacto directo con ellos durante los primeros seis meses, en los cuales debían informar a la institución la vida que llevaban, sus amistades, el trato que recibían en su trabajo, del cual no podían salirse durante un periodo sin autorización de la junta, además el reporte de sus ingresos y en qué se los gastaban. Pasados los seis meses, si no daban motivo para que se les reingresase al reformatorio, se les otorgaba la libertad definitiva.¹⁶

1.8 Régimen Borstal

Es un derivado del sistema progresivo y filadélfico, estudiado por Evelyn Ruggles Brise, establecido en la prisión del municipio de Borstal, próximo a Londres, en la que alojaba a reincidentes de 16 a 21 años, por lo que se le considera un reformatorio. Los jóvenes enviados a este establecimiento cumplían condenas de entre 9 meses y los 3 años, por lo que presenta factores del sistema progresivo, ya que el castigo o tratamiento serían otorgados conforme a su conducta y buena aplicación, así como la existencia de 3 niveles, los cuales fomentaban el trabajo y la educación. Ahora bien, la relación que tiene este sistema con el filadélfico es que existía poca comunicación con el exterior y tenían prohibido interactuar entre los menores remitidos.¹⁷

1.9 Sistema Progresivo Técnico

En general, el régimen Progresivo Técnico se distingue, precisamente, por el carácter técnico de las decisiones que deben tomarse para el otorgamiento de la libertad, progresivamente y conforme a la duración de la pena impuesta y a la

¹⁶ *Ibíd.*, 106 y 107

¹⁷ Barros Leal, César, *op. Cit.* pp. 37,38.

modificación que el reo vaya presentando en su conducta. Se considera benéfico en el sentido de modificar actitudes, tanto de tendencia delictiva como de reconocimiento de la negatividad de su conducta, de la introducción de normas y de la capacidad laboral, que pueden detectarse mediante la observación constante que debe llevar a cabo el personal técnico calificado para el desempeño de las funciones. A este personal compete determinar los riesgos y beneficios que puedan acarrear el otorgamiento de la libertad anticipada que la ley prevé y la duración de las diversas etapas de la libertad en la forma que la misma ley señala.¹⁸

Como fundamento jurídico mencionaremos el artículo 7° de la Ley de Normas Mínimas que menciona los siguientes puntos:

1. Periodos de estudio y diagnóstico;
2. Tratamiento (clasificación y pre-liberacional).

Tiene carácter Técnico ya que éste consiste en que la readaptación individualizada que se aplica al sentenciado deberá realizarse con el apoyo de personal técnico capacitado en cada una de las respectivas áreas que, en su conjunto, harán posible el objetivo. Este consejo tiene carácter de órgano de apoyo y consulta del director; de ninguna manera podrá imponer órdenes ejecutivas, sino todo lo contrario, ayudarle a tomar decisiones haciendo las recomendaciones pertinentes para la buena marcha de la institución.

Del mismo modo, el Consejo Técnico deberá estar integrado y/o conformado por los responsables de cada área o departamento de la institución como, son médico, psicólogo, trabajo social, vigilancia laboral o institucional, pedagógico o escolar; lo preside el director del establecimiento y las reuniones deberán ser convocadas con regularidad por el secretario de la institución que, además, fungirá como tal en las reuniones. Sólo cuando el caso lo requiera o sea verdaderamente necesario, se celebraran sesiones extraordinarias.

Las funciones de dicho Consejo deberán ser las siguientes:

¹⁸ Ibídem 109 y 111

1. Actuar como órgano de orientación, evaluación y seguimiento del tratamiento individualizado del interno;
2. Resolver sobre la autorización del incentivo para el interno de acuerdo con el manual correspondiente;
3. Clasificar el dormitorio, nivel, sección y celda conforme al instructivo correspondiente y reclasificarlos de acuerdo con las medidas del tratamiento;
4. Evaluar los estudios practicados a los internos para la concesión de los beneficios de libertad preparatoria y/o remisión parcial de la pena;
5. Evaluar el avance de rehabilitación o readaptación del interno para otorgarle la siguiente fase del tratamiento pre liberación.

El Consejo interdisciplinario tiene dos funciones que son primordiales: la de servir como órgano de consulta y orientación del director; y la de regular el tratamiento individualizado del interno con base en el estudio de personalidad. El estudio de personalización pretende determinar los factores que influyeron en su conducta delictuosa, el grado de “peligrosidad” que pueda presentar, su estado anímico y físico antes y durante el delito. Con ellos se determina un diagnóstico, pronóstico y tratamiento del reo.¹⁹

1.10 Sistema Belga

Este sistema se caracteriza por la individualización del tratamiento, clasificando a los internos conforme a su procedencia urbana o rural, educación, instrucción y delitos (si son primarios o reincidentes). A los peligrosos se les separó en establecimientos diversos. Su clasificación también se basaba en la duración de la pena (larga o corta); en el primer caso el trabajo era intensivo y en el segundo no. Se crearon laboratorios de experimentación psiquiátrica, anexos a las prisiones, como se estableció en algunas legislaciones penitenciarias latinoamericanas (caso de Argentina); se suprime la celda y se moderniza el uniforme del presidiario.

¹⁹ *Ibíd*em, pp. 34,35.

El Sistema Belga reside en su totalidad en el Ministerio de Justicia, cuya organización se estructura a través de cuatro direcciones generales: organización judicial; legislación, derechos fundamentales y liberales; centros de justicia; e instituciones Penitenciarias.

Además, el Sistema Belga cuenta con el apoyo de diferentes centros penitenciarios, como lo son los centros abiertos, en donde los internos aceptan voluntariamente unas normas de comportamiento durante su estadía, los centros de semi-libertad, similares a los CIS (Centros de Investigación Sociológica) españoles, a los que se acude a dormir por una noche mientras que se permite la salida durante el día para trabajar; y los centros cerrados, que constituyen los establecimiento penitenciarios de seguridad y permanencia ordinaria.

En la actualidad existen 31 centros penitenciarios distribuidos en el territorio belga, consistentes en 14 centros en la región valona, 15 centros de la región flamenca y 2 en la región de Bruselas, un centro para menores y un centro de defensa social (centros de internos en tratamiento psiquiátrico).²⁰

1.11 Régimen “All’ Aperto”

El término significa al aire libre, lo podemos encontrar en el código penal de Italia de 1898 y se creó con fines moralistas a beneficio de los condenados.

Se tomó a consecuencia de los múltiples problemas de higiene, salud, promiscuidad y costos de producción que representan las instituciones cerradas. Se desarrolla un régimen diferente denominado all aperto, que pasa de la Europa de fines del siglo pasado a los países americanos, que cuentan con un número importante de población carcelaria de origen campesino que difícilmente se puede amoldar al trabajo semi-industrial de las prisiones cerradas. Para este tipo de internos se encuentra una posible solución, ya que este régimen se caracteriza por el desarrollo de un sistema de trabajo agrícola, de obras, servicios públicos, pero en zonas rurales o semi rurales.

²⁰ Zyl Smit, Dirk Van, “Principios de Derecho y Política Penitenciaria Europea”, Tirant lo Blanch México, 2013, pp. 59, 95, 80, 310, 437.

Es considerado como la última etapa del sistema progresivo, puesto que sirve para ubicar a sentenciados que compurgan penas cortas. Recibió su máxima aprobación en el congreso de Budapest en 1905. Tiene ventajas económicas en la salud de los presos por brindar trabajos al aire libre, en tareas que no requiere especialización, el trabajo en obras y servicios públicos. Este sistema tiende a la sobre explotación, así como al enriquecimiento de directivos por servicios de los presos.

Las desventajas latentes en este sistema es que existían posibilidades latentes de evasión y fugas, así como bajos niveles de intimidación hacia el preso, además de existir una baja vigilancia. El ingreso de objetos y sustancias prohibidas generaba múltiples problemáticas.

Las ventajas de este sistema eran que mejoraba la salud física, así como la psicológica. Las condiciones de vida eran semejantes a las de libertad; del mismo modo, su manutención no era problema para el Estado mismo ya que se sostenía en gran parte de su propia producción.²¹

1.12 Régimen de prelibertad

Para Alfredo Molinario, en el XII Congreso Penal Penitenciario Internacional de la Haya (1950), no es estrictamente un sistema, sino la última etapa del sistema progresivo. Está basado estrictamente en el tratamiento especial para los internos próximos a ser liberados, evitando una brusca entrada a la sociedad de la que fueron separados. Anteriormente, en nuestro país, la Ley de Normas Mínimas Mexicanas, en su artículo 8, establecía lo siguiente “(...) El tratamiento preliberación podrá comprender:

1. Información y orientación especial y discusión con el interno y sus familiares de los aspectos personales y prácticos de su vida en libertad;
2. Métodos colectivos;
3. Concesión de mayor libertad dentro del establecimiento;

²¹ Sandoval Huerta, Emiro, “Penología parte General”, Universidad de Colombia, 1982, p. 124.

4. Traslado a la institución abierta; y
5. Permisos de salida de fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien de salida en días hábiles con reclusión de fin de semana”.²²

Actualmente, en la Ley Nacional de Ejecución Penal se contempla la libertad condicionada, así como la libertad anticipada. Esta Ley como fin otorgarle estos beneficios a toda persona que haya sido sentenciada y que haya cumplido con los requisitos contemplados en su articulado correspondiente, los cuales se encuentran previstos desde el 136 hasta el 141 de esta Ley.²³ El objetivo primordial de esta nueva Ley sigue siendo la correcta readaptación social.

1.13 Sistema Penitenciario Mexicano

En México, la cárcel como institución correctiva comenzó formalmente con la construcción de Lecumberri en 1900, la cual se instauró como un modelo innovador dentro de las instituciones del encierro, siguiendo el modelo celular y con el objetivo de prevenir y corregir el delito.

Para 1910, la revolución maderista ya contaba con la implantación de este sistema penal; en el Distrito Federal sus principales penitenciarías eran la cárcel general y las casas de corrección para menores varones y mujeres, establecidas respectivamente en Tlalpan y Coyoacán. También dependía de la Federación la colonia penal de las

²² Ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación social de sentenciados, revisada el día 18 de marzo de 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/Inmrss/LNMRSS_abro.pdf, revisada el día 12 de junio de 2017.

²³ Ley Nacional de Ejecución Penal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>, revisada el día 13 de Abril de 2017.

Islas Mariás, a donde se enviaban hombres y mujeres condenados a la pena de relegación.²⁴

Mientras que en cada población de la República había, en ese entonces, una cárcel en las cabeceras de distrito a cargo de la autoridad política, lo mismo ocurría en las capitales de estado. En varias capitales, o sea, en el interior del país, se había adoptado el sistema penitenciario y se habían construido las correspondientes Penitenciarías. A continuación presentamos un listado de las ciudades más importantes y si contaban o no con una penitenciaría: Aguascalientes, no; Campeche, no; Saltillo, no; Colima, no; Tuxtla Gutiérrez, no; Chihuahua, por su parte, sólo conservaba la torre que sirvió de prisión para Hidalgo; Durango, sí; Chilpancingo, no; Guanajuato, no; Pachuca, no; Guadalajara contaba con la Escuela de la Penitenciaría; Toluca, no; Morelia, no; Monterrey, sí; Cuernavaca, no, aunque en el año de 1815 una de las piezas del palacio de Cortés sirvió de prisión al caudillo de Morelos (dato por demás interesante) después de la derrota de Tescmalaca (en tal pieza se puso una lápida conmemorativa costeada por el general José Ma. Ceballos); Oaxaca, no; Puebla, sí; Querétaro, no; San Luis Potosí, no; Culiacán, no; Tepic, sí; Hermosillo, no; Tabasco, no; Tlaxcala, no; Jalapa, no; Veracruz, no; Mérida, sí; Zacatecas, no; La Paz, no; Quintana Roo, no. Como es fácil de advertir, de veintisiete estados y tres territorios (Tepic, Baja California y Quintana Roo) sólo un territorio (Tepic) y cinco estados (Durango, Jalisco y Nuevo León, Puebla y Yucatán) contaban con penitenciarías. Es decir, ni siquiera la tercera parte del país. El dato es por más significativo: éste era el panorama en materia penitenciaria en el México anterior a la Revolución de 1910.²⁵

²⁴ Suarez Terán, Adolfo, "La Prisión en México del Cuauhtli a Lecumberri", Ediciones Michoacanas, México, 2011, p. 111.

²⁵ Carranca y Rivas, Raúl, op. Cit. p. 356-357.

Conclusión de Capítulo

La creación y uso de los sistemas penitenciarios han estado presentes en todas las formas de gobierno, no sólo en el país, sino que en todo el mundo. Es por ello que nuestro sistema penitenciario comparte ideologías de otros sistemas penitenciarios. Como hemos podido apreciar, anteriormente se tenía un objeto muy distinto al que tenemos ahora; las cárceles tenían diferentes objetivos como la compurgación de la pena y, posteriormente, el trabajo penitenciario. Sin embargo, desde la adhesión de los derechos humanos en la norma, han venido modificándose la manera de implementación de las penas, así como de las mismas cárceles. Hoy en día podríamos decir que tiene la finalidad de corregir y, principalmente, la de reinsertar a las personas que han sido privadas de su libertad a consecuencia de una pena privativa de libertad.

CAPÍTULO DOS

El Marco Legal del Sistema Penitenciario en México

A lo largo de nuestra historia podemos encontrar múltiples reglamentaciones, y en el campo del derecho penitenciario podemos apreciar una amplia gama de cuerpos normativos a través de códigos, reglamentos y leyes, las cuales, todas y cada una de ellas, rigen a las instituciones destinadas al cumplimiento judicial, así como a las personas que compurgan una pena privativa de libertad. Es por ello que, a continuación, citaremos sólo algunos cuerpos normativos que considero interesantes para esta investigación.

2.1 Legislación Penitenciaria Internacional

A continuación haremos una revisión de distintos documentos de carácter internacional que han influido en nuestro marco jurídico.

2.1.1 Documentos promulgados por la Organización de las Naciones Unidas

México es uno de los países fundadores de las Naciones Unidas, abriendo su primer oficina en el país desde 1947; ha suscrito todos los documentos que la Asamblea General ha promulgado en materia penitenciaria, así como los múltiples documentos emanados de las reuniones quinquenales acerca de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente que se han celebrado desde 1955. Además, ha incorporado dentro de su legislación, federal y local, las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Recluso.

2.1.2 Documentos promulgados por la Organización de los Estados Americanos

En el marco continental, México ha suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también denominada Pacto de San José, que incorpora, en líneas generales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y

los pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos e Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es por ello que, a nivel constitucional, todos los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la Republica y ratificados por el Senado tienen el carácter de Ley Federal.

2.1.3 La adecuación de la legislación penitenciaria nacional a la internacional

Nuestro país ha realizado múltiples esfuerzos para el tratamiento de las personas privadas de su libertad, tanto a nivel federal como estatal, procurando respetar los derechos humanos y tratando de seguir los lineamientos plasmados en los documentos de las Naciones Unidas. En general, puede afirmarse que la legislación ejecutiva penal es acorde con las normas internacionales vigentes.

2.2 Legislación Penitenciaria Mexicana

México cuenta con una larga tradición penal sustantiva y adjetiva. En el ámbito penal, la legislación más relevante está comprendida en las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que fueron dictadas en 1971. Diferentes cuerpos normativos abordan el tema de los derechos humanos y vigilan y salvaguardan los derechos y obligaciones de los sentenciados, así como los tratos justos correspondientes a su situación legal. Es por ello que el marco legal de nuestras instituciones se ve regido no sólo por una ley general enfocada a los derechos de los internos, sino que abarca más allá de las instalaciones destinadas a la reclusión, así como sus tratamientos de reinserción de los sentenciados.

2.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Fue expedida por el constituyente de 1917. En el catálogo de garantías destacan las relacionadas con el sistema penal y penitenciario, lugar donde se cumplirá la pena, contenidas en los artículos 13 a 23. En ellos se sientan las bases para la obtención de la libertad caucional.

Nuestra constitución es la carta magna, la cual se ve integrada por 136 artículos que integran los derechos y obligaciones que tenemos los ciudadanos mexicanos. Para los fines de esta investigación, el autor considera relevantes los artículos 15, 18 y 22. La importancia del artículo 15, relacionado con el uso de tratados internacionales, puede ser apreciada en el párrafo siguiente:

“Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de 12 convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

En el artículo 18 de nuestra constitución podemos apreciar lo relativo a las bases rectoras de la reinserción social que todo sentenciado debe cumplir para, así, reintegrarse a la sociedad libre de la cual fue separada a consecuencia de la comisión de un delito:

“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. La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la

Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social. La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso. Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en

materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir 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.”

En el artículo 22 se establece la prohibición de penas que contravengan a los derechos humanos del sentenciado de manera general; es por ello que nuestra Constitución se ve obligada de auxiliarse de otras normas o leyes que subsanen las lagunas legales, las cuales son imposibles de subsanar en un sólo compendio de leyes. En los posteriores subtemas podremos analizar sólo algunas normas de nuestro amplio contenido normativo que tratan sobre el tema de investigación.

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas: I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal; II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes: a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. b) Aquellos que no sean instrumento, objeto

o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior. c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo. d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.”²⁶

2.4 Ley Nacional de Ejecución Penal

La Ley Nacional de Ejecución Penal Ley que actualmente rige a los Centros de Reinserción Social de nuestro país, la cual entro en vigor el día 16 de junio del año 2016. Su objetivo primordial es la de controlar, sancionar y regir en su totalidad los Centros de Reinserción Social en México, razón por la cual se vincula a la presente investigación.²⁷

2.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Publicada en el Diario de la Federación el 29 de diciembre de 1976, su última modificación fue realizada el día 19 de mayo de 2017. El artículo relacionado con la

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf, consultada el día 10 de mayo de 2017.

²⁷ Ley nacional de ejecución penal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>, consultada el día 10 de mayo de 2017.

investigación es el 27, en sus fracciones XII, XVII, XVIII y XXIII, las cuales se citarán a continuación.

“XII.- Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal”

Como se puede apreciar, este inciso fue reformado recientemente, ya que anteriormente se tenía contemplado lo siguiente “(...) comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique (...)”. Dicho párrafo fue derogado por ser inconstitucional: *“Fracción declarada inválida por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad DOF 11-02-2015, publicada por segunda ocasión DOF 19-03-2015 (En la porción normativa que indica ‘comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique’).*²⁸

“XVII.- Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.”

“XVIII.- Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran,

²⁸ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=53266>, consultada el día 7 de junio de 2017.

intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación.”

“XXIII.- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.”²⁹

2.6 Código Penal Federal

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931; su última reforma fue publicada en el Diario Oficial de fecha 12-01-2016. En el artículo 25 podemos apreciar en qué consiste la prisión, así como la manera de aplicarse este tipo de sanción.

“Artículo 25.- La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva. La privación de libertad preventiva se computará para el cumplimiento de la pena impuesta así como de las que pudieran imponerse en otras causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión. En este caso, las penas se compurgarán en forma simultánea. El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por 60 años contemplada en el

²⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf, consultada el día 7 de junio de 2017.

presente artículo, no aplicará para los delitos que se sancionen con lo estipulado en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya duración máxima será la que marque dicha Ley.”³⁰

Como hemos visto, en la mayoría de nuestras leyes, ya sean en el ámbito estatal, federal o sean organismos internacionales, siempre se busca un equilibrio de la pena, es decir, la proporcionalidad de la sanción aplicada a consecuencia del delito cometido.

2.7 Código Federal de Procedimientos Penales

Vigente desde el 30 de agosto de 1934, ha tenido reiteradas modificaciones que han reducido su carácter inquisitorio original para posteriormente adecuarlo al sistema acusatorio que está previsto en la constitución. Se vincula esta norma a la presente investigación por su artículo 438, en donde, desde las etapas de juicio, se cuenta con una pena fijada en la norma, consistente en la sanción privativa de libertad, y se fija el tiempo que durará la detención; de igual forma, en este artículo se establece que se le tomará a beneficio el tiempo que estuvo recluido mientras se esclarecía su situación legal para, así, no violentar sus derechos humanos.³¹

2.8 Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados

Esta Ley acoge, íntegramente, las reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos. Tiene vigencia a partir del 19 de mayo de 1971.

Esta Ley, en especial, tenía la finalidad, por mandato del 18 Constitucional, párrafo segundo, de especificar los derechos del infractor y señalaba como medios

³⁰ Código Penal Federal, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070416.pdf, consultada el día 8 de enero de 2017.

³¹ Código Federal de Procedimientos Penales.

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo22.pdf, consultada el día 22 de febrero de 2016.

de reinserción a la sociedad al trabajo, la capacitación para el mismo y a la educación. Esta norma pretende vigorizar la readaptación social preservando, con carácter primordial, los derechos humanos de las personas y la seguridad pública en general, manteniendo al propio tiempo la coherencia adecuada con los principios de justicia y de igualdad. En su articulado podemos apreciar que el sistema penal se organizará con base en el trabajo y la capacitación del mismo, así como la educación, como medios para la readaptación social del delincuente.³²

2.9 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Este ordenamiento legal fu publicado en el Diario Oficial el 29 de junio de 1992. Crea para México la figura del *ombudsman*. En esta búsqueda de una defensa integral de los derechos de los presos, establece, en materia penitenciaria, competencia concurrente entre la Comisión Nacional y las comisiones estatales. Como bien sabemos, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos busca salvaguardar los derechos íntegros de los internos, ya que estos últimos se ven violentados al ingresar dentro de las instituciones destinadas al cumplimiento de las sanciones privativas de libertad, es por ello que se realizan múltiples evaluaciones, así como diagnósticos sobre las instituciones carcelarios en el país.

“Artículo 6 fracción XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden. En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales. El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas

³² Márquez Piñero, Rafael, Modernización del Derecho Mexicano, México 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición 1993, pp. 312 y 313.

elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.”³³

2.10 Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social

En este reglamento, que fue expedido el 30 de agosto de 1991, se establecen los derechos y las obligaciones de los reclusos y de las autoridades.

“Artículo 1.- El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización, operación y administración de los Centros Federales de Readaptación Social, en condiciones de seguridad, disciplina y orden. Sus disposiciones son de orden público e interés social y se sustentan en los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que rigen la función de seguridad pública”.³⁴

2.11 Reglamento de la colonia Penal de Islas Marías

Ordenamiento legal expedido el 17 de septiembre de 1991; contiene la normatividad de la única colonia penal del país.

“Artículo 1.- El presente reglamento tiene por objeto establecer la organización, administración y funcionamiento de la Colonia Penal Federal de Islas Marías dependiente de la secretaria de gobernación y su aplicación corresponde a ésta a través de la dirección general de prevención y readaptación social.”³⁵

³³ Ley de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>, consultada el día 9 de mayo de 2017.

³⁴ Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n274.pdf>, consultada el día 4 de julio de 2016.

³⁵ Reglamento de la colonia de Islas Marías <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/306171//archivo>, consultado el día 26 de marzo de 2016.

2.12 Reglamento de los Centros de Reinserción Social para el estado de Puebla

Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día 14 de septiembre de 2011, número 6, quinta sección, tomo XDXXXVI. Este reglamento, a la fecha, no ha tenido grandes cambios desde su publicación, por lo que se tratan de cumplir en su gran mayoría los objetivos íntegros de este reglamento así como de las múltiples normas que lo auxilian para el cuidado y salvaguarda de los derechos de los internos. En sus artículos se demuestra su aplicación, así como las funciones de los funcionarios a su cargo.

“Artículo 1.- El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización, administración y funcionamiento de los Centros de Reinserción Social en el Estado de Puebla, destinados a la ejecución de sanciones penales y a la custodia preventiva de internos, atendiendo a las bases constitucionales que rigen el sistema penitenciario mexicano. Quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento, los Centros de Reinserción Social en el Estado, que se encuentran a cargo de la autoridad federal.

Artículo 2.- Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por: I. Autoridad ejecutora judicial: Juez de Ejecución; II. CERESO: El Centro de Reinserción Social en el Estado de Puebla destinados a la ejecución de sanciones penales y a la custodia preventiva de internos; III. Consejo Técnico: El Consejo Técnico Interdisciplinario de un CERESO; IV. Consejo General: El Consejo General Técnico Interdisciplinario; V. Director: El Director o el funcionario que tenga la responsabilidad de un CERESO; VI. Director General: Al Titular de la Dirección General de Centros de Reinserción Social; VII. Dirección General: La Dirección General de Centros de Reinserción Social de la Secretaría de Seguridad Pública; VIII. Interno: La persona que por determinación judicial se encuentra privada de la libertad en un CERESO; IX. Ley: La Ley de Ejecución de Sanciones Penales y de Reinserción Social para el Estado de Puebla; X. Presidente: El Presidente del Consejo Técnico; XI. Régimen: El régimen penitenciario, que será entendido como el conjunto de normas que rigen la aplicación del sistema penitenciario establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como

la organización, administración y funcionamiento de los CERESOS; XII. Secretaría: La Secretaría de Seguridad Pública del Estado; y XIII. Sentenciado: El interno a quien se haya impuesto, por sentencia ejecutoriada, pena privativa de libertad.

Artículo 3 La aplicación de este Reglamento corresponde al Poder Ejecutivo del Estado a través de la Dirección General dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades.”³⁶

2.13 Reglamento Interno de la Secretaria General de Gobierno para el Estado de Puebla

El presente reglamento se relaciona directamente con esta investigación por las políticas impuestas desde la Secretaría de Gobierno para las diferentes dependencias que lo requieran, es decir, en las meterías o áreas que más necesiten la atención para los la población. En los siguientes artículos se especifica quién las genera y dónde se aplica la política.

“ARTÍCULO 1 El objeto del presente Reglamento, es proveer en la esfera administrativa, la estructura orgánica de la Secretaría General de Gobierno; así como establecer las atribuciones que ejercerá cada una de las unidades administrativas que la componen.

ARTÍCULO 2 Para efectos de este Reglamento se entenderá por: I. Reglamento: Al Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno; II. Secretario: Al titular de la Secretaría General de Gobierno, y III. Secretaría o Dependencia: A la Secretaría General de Gobierno.

ARTÍCULO 3 La Secretaría como dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, las demás leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, convenios y sus anexos vigentes, así como las que le encomiende el Gobernador.

³⁶ Reglamento de los Centros de Reinserción Social para el Estado de Puebla <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96925.pdf>, consultada el día 14 de febrero de 2016.

ARTÍCULO 4 La Dependencia llevará a cabo sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Gobernador y, en su caso determine el Secretario; en coordinación con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, el Programa sectorial respectivo y demás disposiciones aplicables.”³⁷

2.14 Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales para el Estado de Puebla

De esta Ley, los artículos que el autor considera que están directamente relacionados con la presente investigación son el 3, 4, 5 y 9 bis, ya que especifican el tipo de régimen que se emplea en los Centros de Reinserción Social de nuestro país. Por ello, se vincula el presente articulado, en donde se delinea que el objetivo de la reintegración a la sociedad debe cumplir con los parámetros que indica la norma, como lo es el tratamiento, basado, en su gran mayoría, en los derechos humanos, aplicando sus derechos a la educación, a la salud, al trabajo.

“ARTÍCULO 3.- En los Centros de Reinserción, el régimen será progresivo y técnico, y se basará en la individualización del tratamiento a que debe ser sometido todo interno y estará orientado a modificar aspectos de la personalidad de los internos, atenuando aquellas conductas que los llevaron a cometer el delito.

ARTÍCULO 4.- El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, para lograr una efectiva reinserción social de los sentenciados a través de los programas y servicios que al efecto establezca la autoridad administrativa competente. Los sentenciados que participen en el sistema a que se refiere el párrafo anterior, serán considerados para recibir los beneficios que contempla la presente Ley.

³⁷ Reglamento Interno de la Secretaria General de Gobierno para el Estado de Puebla, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105886.pdf>, consultada el día 14 de febrero de 2016.

ARTÍCULO 5.- Para la ejecución de las penas privativas de la libertad se establecerá un régimen progresivo y técnico tendente a alcanzar la reinserción social del sentenciado. El carácter progresivo resulta de su aplicación gradual al interno, en tanto que el técnico deriva de las diferentes ciencias y técnicas en las que se basa. Constará por lo menos de tres períodos: el Estudio y Diagnóstico; el segundo de Tratamiento que se divide a su vez en Clasificación y Tratamiento Preliberación; y el tercero de Reinserción. Las funciones de observación, clasificación y tratamiento de cada uno de los períodos se realizarán por equipos calificados de especialistas que integrarán el Consejo Técnico Interdisciplinario.

Artículo 9 Bis La ejecución de las sanciones penales en el Estado de Puebla, se organizará sobre la base de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”³⁸

2.15 Ley de Planeación

Fue publicada el 5 de enero de 1983 y su última modificación hecha en el DOF (Diario Oficial de la Federación) el día 28 de noviembre de 2016.³⁹ La relación que tiene la Ley de Planeación con la presente investigación es que en ella se establecen las medidas, así como los parámetros, en que se determina la manera en que se aplican las acciones, atribuciones y programas en materia de regulación, en las actividades económicas, políticas, culturales y sociales, las cuales tienden a modificar la manera de vivir de los gobernados, por medio de estrategias y programas gubernamentales que tienen como objetivo subsanar e impulsar a la sociedad en los múltiples rubros que la componen.

³⁸ Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales para el Estado de Puebla, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/22/895/>, Revisada y consultada el día 14 de Octubre de 2016.

³⁹ Ley de Planeación, <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>, consultada el día 13 de febrero de 2017.

Por la razón anterior, esta Ley se debe llevar en conjunto con el resto de las normativas conducentes por el Estado mismo; sin embargo, como podemos apreciar, en la presente Ley no existe una normativa donde se estipule la periodicidad o frecuencia con que se deben aplicar dichos parámetros. Cabe hacer mención de que, en el transitorio número tres, se hace mención de que, en un plazo de un año a la entrada en vigor del presente decreto, las autoridades de las tres esferas de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones reglamentarias relacionadas con este instrumento.

2.16 Ley de Planeación de Desarrollo para el Estado de Puebla

El presente ordenamiento se expide el día 31 de diciembre de 1983 y su última modificación fue realizada el día 22 de abril de 2005.⁴⁰ En esta Ley se menciona que la aplicación de planes y programas serán realizados de manera anual; sin embargo, como podemos apreciar en nuestra vida cotidiana, los proyectos y programas son utilizados en diferentes rubros que, en opinión del investigador, no son de carácter necesario, como lo es en el ámbito de la seguridad de los gobernados.

Es por ello que, si hacemos un análisis detallado, podemos apreciar que en la sociedad poblana existen proyectos y programadas aplicados en el sector educativo, salud, seguridad, pero, analizando la presente problemática en los niveles delictivos, debemos preguntarnos: ¿se están usando correctamente dichos programas? O, mejor aún, ¿por qué la autoridad no ha impulsado programas para subsanar dichos problemas?

⁴⁰ Ley de Planeación de Desarrollo para el Estado de Puebla, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96649.pdf>, revisada y consultada el día 17 de febrero de 2017.

Conclusión de capítulo

El presente análisis comprende sólo algunos de los cuerpos normativos más destacados y empleados en la guarda y custodia de las personas que cumplen sus sanciones privativas de libertad. Como hemos podido ver, nuestra principal base normativa tiene como modelo la salvaguarda de los derechos básicos del trato digno y cumplimiento de las normas que velan por los derechos de los sentenciados; sin embargo, su autonomía también se ve compartida a través de múltiples legislaciones y organismos internacionales con las que comparte autoría, así como con el resto de nuestras entidades federativas.

Muchos cuerpos normativos tienen carácter supletorio, ya que, como hemos podido ver, es imposible que una sola norma contemple o cubra todas las necesidades y/o derechos a los que tienen las personas que compurga una pena privativa de libertad, ya sea del fuero común o federal.

Al hacer un análisis de los reglamentos, leyes, Códigos, etc., que conforman nuestro cuerpo normativo, podemos apreciar que se busca la salvaguarda de derechos y principios de los gobernados, ya sean privados o no de su libertad, sin embargo, como no podemos verlo reflejado en nuestra sociedad, es por ello que debemos hacernos una pregunta: ¿es necesario crear más leyes?

CAPITULO TRES

La Realidad Penitenciaria en México

La reflexión sobre algunos conceptos es necesaria para un mejor entendimiento y aplicación adecuada de las nociones que se abordan a lo largo de la presente investigación.

Cuello Calón define a la pena privativa de libertad como aquella reclusión del condenado en un establecimiento especial y bajo un régimen determinado, representando su aplicación como el modo de reacción penal más frecuente en nuestros días.⁴¹

La pena de prisión representó en la antigüedad un avance para dar un trato más humano a aquéllos que habían trasgredido la ley penal, porque significaba una alternativa para sustituir la pena de muerte, las mutilaciones y las torturas que se aplicaban a quienes delinquían. Con algunas ventajas, la pena privativa de libertad fue aceptada por la sociedad, por significar una sanción más benigna a las previamente impuestas; pero hoy en día se observa en crisis, ya que, más que garantizar los derechos de la sociedad y de los transgresores de la norma penal, ha mutado algunas veces en una severa sanción que la despoja de su esencia al condenar prácticamente al sentenciado a morir en el encierro sin posibilidad de alcanzar la reinserción social efectiva, que es la finalidad de la pena. Las penas excesivas en cuanto a su duración pueden representar una tendencia punitiva que busca castigar con mayor severidad determinadas conductas delictivas que han afligido a la comunidad, provocando atentados contra la convivencia social, utilizando el derecho penal con extremos tales como condenar a perpetuidad a los transgresores de la norma. De acuerdo con Gerardo Palacios Pámanes, esta tendencia punitiva consiste en la decisión que tiene el legislador para reformar las leyes penales elevando el uso de la prisión preventiva y el de la pena de prisión "(...) aun sabiendo que esta acción es inútil para disminuir los delitos o, al menos,

⁴¹ Goldsteín, Raúl, "Diccionario de derecho penal y criminología", Astrea, Buenos Aires, 1993, p. 739.

ignorando si existe una relación causal entre una reforma en este sentido y la disminución de la criminalidad.”⁴²

En la actualidad, nuestro sistema penitenciario implementa programas para impulsar acciones encaminadas a reforzar la protección y observancia plena de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad tendentes a asegurar la reinserción social efectiva. Lo anterior, con fundamento en los artículos 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6°, fracciones VII Y XVII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se establecen como parte de sus atribuciones “impulsar la observancia de los derechos humanos en el país”, así como formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

En el caso de nuestro país, se encuentra su base jurídica en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece los fundamentos del sistema Penitenciario Nacional sobre el cual se señalan diversas categorías:

“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.

La Federación y las entidades federativas establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes (...) Las personas menores de 12 años a quienes se atribuya que han cometido o

⁴² Palacios Pámanes, Gerardo, “La cárcel desde adentro. Entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo”. Porrúa, México, 2014, p.372.

participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales (...).”.

De esta manera, se presentan cuatro criterios base para la clasificación penitenciaria, cuyo fin es la separación de internos en las distintas instituciones penitenciarias existentes, así como en las áreas de alojamiento y convivencia en las instituciones penitenciarias de acuerdo con las características de las personas para alcanzar la reinserción social.

Los criterios de clasificación que implican una separación penitenciaria básica son:

- a) Situación Jurídica, la cual, como su nombre lo indica, determina el estado jurídico en la que se encuentra reclusa en dichas instituciones de reclusión y se dividen en procesados y sentenciados;
- b) Género; la separación de hombres y mujeres; esta clasificación es tomada en cuenta desde sus inicios por los juristas para así controlar la natalidad dentro de las instituciones destinadas al cumplimiento de las penas;
- c) Edad; la edad jugaba un factor importante puesto que las sanciones impuestas a quienes infringían la norma no podían ser tomadas de igual forma; es por ello que, según la edad, variaba el destino donde se cumpliría la pena, ya que, al ser un menor de edad, su destino sería el reformatorio, así como para el adulto el lugar para cumplir la pena sería la cárcel;
- d) El régimen de vigilancia; éste se dividiría en delincuencia organizada y delincuencia convencional; esta última clasificación se basaba en los niveles de peligrosidad del individuo a recluir dentro de las instituciones carcelarias.

En las normas nacionales e internacionales en la materia se reconoce que los fines de la clasificación penitenciaria se encaminan a la separación de los internos con el fin de favorecer el tratamiento para la consecución de la reinserción social idónea,

por lo que dicha clasificación penitenciaria ayuda a la aplicación de un tratamiento individualizado y aplicado a las personas internas.

3.1 Normatividad nacional

Como hemos visto en capítulo anterior, en nuestras normas existen jerarquías y, a pesar de que cada una de ellas nos rige de diferente manera, éstas no pueden estar por encima de nuestra carta magna. Es por ello que, en materia de penitenciaría, nos lleva automáticamente al artículo 18 Constitucional, el cual plantea lineamientos específicos a fin de salvaguardar los derechos de las personas privadas de su libertad. Es por ello que las personas que se encuentran sujetos a proceso y quienes cumplen con una sentencia deben ser tratadas con base en el principio de presunción de inocencia.

Uno de los ejes rectores del sistema penitenciario lo constituye el respeto a los Derechos Humanos, los cuales se deben aplicar en concordancia con el artículo 1º Constitucional, que impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizarlos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, individualidad y progresividad. Lo anterior se enfatiza con el fin de señalar también la separación de hombres y mujeres, al igual que la de menores de edad y adultos.

El Sistema Penitenciario Mexicano enfrenta una grave crisis derivada de la falta de una adecuada política nacional que atienda los rubros que constitucionalmente debe observar y cumplir. Resulta realmente preocupante que nuestras instituciones, así como nuestros gobernantes, no hayan atendido adecuadamente este tema. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se pronuncia por buscar condiciones de privilegio a las personas que se encuentran en reclusión penitenciaria, pero sí puntualiza la exigencia de que cesen las condiciones que representen situaciones de violación a derechos humanos en los centros penitenciarios del país. Como ha quedado de manifiesto, uno de los temas pendientes se refiere a la clasificación como parte fundamental para alcanzar la

reinserción social de la población interna, derecho reconocido y exigible constitucionalmente.

El derecho a la reinserción social debe ser tutelado sin menoscabo de otros derechos, en concordancia con la Constitución y los instrumentos internacionales.

3.2 Problemáticas detectadas

Con la finalidad de reflejar la situación en que se encuentra el sistema penitenciario nacional, en cuanto a su conformación, capacidad y clasificación de la población en los centros, obtenidos del cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional año 2013, se presentan a continuación los siguientes datos.⁴³

Población penitenciaria total:	248,719		
Establecimientos penitenciarios en el país:			
	393		
	Centros	Capacidad Instalada	Población
Gobierno Federal:	16	28,708	25,779
Gobierno del D.F.:	11	22,524	41,373
Gobiernos Estatales y Municipales	366	145,742	181,567
TOTAL	393	199,974	248,719

Fuente: Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, agosto 2013.

⁴³ Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, agosto 2013, <http://www.cns.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1304038//archivo>, consultada el día 16 de septiembre de 2016.

Clasificación por sexo	Total	%
Hombres:	236,448	95.06
Mujeres:	12,271	4.94

Fuente: Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, agosto 2013.

Clasificación por situación jurídica	Fuero común	Fuero Federal	Total
Procesados:	80,822	25,882	106,704
Sentenciados:	118,323	23,692	142,015
Total	199,145	49,574	248,719

Fuente: Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, agosto 2013.

En la República Mexicana existen 393 centros penitenciarios; 372 administrados por autoridades locales y 17 por autoridades federales. En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2014, elaborado por la Comisión Nacional, sobre una muestra conformada por los 130 centros estatales penitenciarios más poblados de las 32 entidades federativas –su población, al momento de la supervisión fue de 195,329 internos–, así como de los 20 centros federales⁴⁴, entre los cuales se encuentran los 5 que conforman el Complejo Penitenciario Islas Marías y el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CEFEREPSI), se observó que persiste la falta de clasificación adecuada, registrándose que en 115 centros estatales, que representan el 88% de los supervisados, no existe separación entre procesados y sentenciados, deficiencia que se ubicó como la mayor incidencia en este grupo de establecimientos. Igualmente, esta falta de una adecuada clasificación entre

⁴⁴ Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf, revisada y consultada el día 4 de marzo de 2016.

procesados y sentenciados se presentó en 9 centros federales, es decir, en el 45% del total de estos.

En el informe especial de la comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en los centros de Reclusión de la República Mexicana dependientes de gobiernos Locales y Municipales desde el 2004, se señala que las deficiencias en la clasificación son originadas, en algunos casos, por el problema de la sobrepoblación, así como el de la estructura de los inmuebles, los cuales no reúnen las características necesarias; en otros, es ocasionado por la negligencia de las autoridades, quienes no realizan los estudios necesarios, o porque los criterios de clasificación que aplican no corresponden al mandato constitucional, a los estándares de Naciones Unidas, ni a las necesidades de seguridad de la institución, como tampoco a las del tratamiento individualizado que se requiere para fines de reinserción social.

El sistema penitenciario Mexicano enfrenta una grave crisis debido a la falta de una adecuada política nacional que atienda los rubros que, constitucionalmente, debe observar y cumplir. Resulta que, en opinión de múltiples organismos nacionales, estos delicados temas no son atendidos; en especial para la Comisión Nacional de los derechos Humanos, la cual no se pronuncia por buscar condiciones de privilegio para las personas que se encuentran en reclusión penitenciaria, pero si puntualiza la exigencia de que cesen las condiciones que representan situaciones de violación a los derechos humanos en los centros penitenciarios del país. En el artículo 6°, fracción XVII, de la Ley de la comisión Nacional de los Derechos Humanos se establece que ésta es la institución encargada de llevar a cabo el diagnóstico sobre los derechos humanos en las prisiones del país.

Uno de los objetivos que se destacan en el precepto anterior es el de orientar las políticas públicas, tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos en los centros de reclusión del país, a través de la elaboración de múltiples diagnósticos que examinen la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones a cada uno de los centros que se supervisan, en donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las

personas procesadas y sentenciadas, tomando en cuenta, ante todo, el respeto y la observancia a los derechos humanos.

En este orden de ideas, las normas que sustentan la integración de los instrumentos y guías de supervisión penitenciaria se componen de aquellas específicamente dirigidas a la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, o bien las que, aun y cuando van destinadas a la población en general, contienen aspectos que deben observarse también para las personas en reclusión. Dentro de los ordenamientos específicos, en el ámbito nacional se encuentran:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. La Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados;
3. Leyes estatales de ejecución de sanciones penales;
4. Reglamentos de los centros penitenciarios.

Por lo que hace a la normatividad dirigida a la población en general, que también ha sido considerada para la conformación de los instrumentos de supervisión, dada su aplicabilidad en el funcionamiento de los centros dentro de un marco del respeto a los derechos humanos, se mencionan los siguientes:

- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura;
- Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes;
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores;
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad;
- Ley General de Salud;
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación;
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;

- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica;
- NOM-005-SSA3-2010, Que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios;
- NOM-010-SSA2-2010, Para la prevención y el control de la infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana;
- NOM-016-SSA3-2012, que establece las características mínimas de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada.

Respecto a la normatividad internacional específica en materia penitenciaria que se ha considerado como base para la identificación de los estándares de evaluación, dado que universalmente han sido reconocidas por su gran valor e influencia como guía en la elaboración de leyes, políticas y prácticas penitenciarias, se mencionan las siguientes:

- a) Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, 1955;
- b) Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y las Medidas no Privativas de Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), 2010;
- c) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, (Reglas Mandela), 2015;
- d) Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, 1988;
- e) Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, 2008;
- f) Principios Básicos para el tratamiento de los Reclusos, 1990.

Dentro de los instrumentos internacionales, también se ha considerado la normatividad que a continuación se señala, la cual prevé aspectos de aplicación

necesaria para garantizar de manera integral el respeto a los derechos de la población en los centros penitenciarios:

- a) Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966;
- b) Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966;
- c) Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969;
- d) Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1987;
- e) Convención sobre los Derechos del Niño, 1989. 8/105;
- f) Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006;
- g) Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1981;
- h) Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 2001;
- i) Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989;
- j) Principios de las Naciones Unidas a Favor de las Personas de Edad, 1991;
- k) Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental, 1991;
- l) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999.

La aplicabilidad de cada norma se refleja, de manera puntual, en los temas e indicadores de los cuales está estructurado el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que este Organismo Nacional emite anualmente.

Como podemos apreciar en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, México, D. F., a 9 de septiembre de 2015 Comunicado de Prensa CGCP/267/15, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos supervisa el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), el cual es ya un indicador importante de referencia obligada como consulta, tanto para autoridades como para académicos e interesados en el tema. A continuación se presentan algunos de sus

indicadores. El DNSP 2014 se hizo sobre una muestra de los 130 centros estatales penitenciarios más poblados del país, incluyendo varoniles, mixtos y femeniles, en las 32 entidades federativas, cuya población al momento de aplicarse era de 195,329 internos; también, se visitaron 20 centros federales, entre los cuales se encuentran los 5 que conforman el Complejo Penitenciario Islas Marías y el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial. El estudio abarcó el 90.06% del total de la población penitenciaria nacional, lo que significó un incremento de 2.44% respecto del porcentaje considerado en el DNSP 2013, que fue de 87.62%; de 79.93% en el de 2012, y de 75.10% en 2011. Para la aplicación del DNSP 2014 se llevaron a cabo mejoras en relación con las cédulas utilizadas para la obtención de información, planteándose para el próximo año realizar cambios para agilizar los direccionamientos de manera cualitativa, permitiendo identificar, tanto logros, como deficiencias. Los resultados del DNSP 2014, integrado tanto por la información obtenida en las visitas realizadas en ese año, como por el análisis que llevó a cabo el personal en funciones del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, así como con las entrevistas a los funcionarios de los centros penitenciarios, arrojaron diversas situaciones, entre las que destacan las siguientes: en la mayoría de los centros visitados se detectó una gran insuficiencia de actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas, deportivas, sobrepoblación y hacinamiento, deficiencias en la clasificación entre procesados y sentenciados e insuficiencia de programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria; en la imposición de sanciones se observó que en 85 de los centros visitados no se respeta el derecho de audiencia, no siempre se realiza certificación de integridad física y durante el cumplimiento de la sanción, ésta no se apega a condiciones de vida digna; en 100 centros visitados se detectaron carencias respecto a las áreas que deben conformar las instalaciones, a fin de que reúnan las condiciones necesarias para cumplir con sus objetivos, así como dormitorios con deficientes condiciones materiales y de higiene, falta de mantenimiento, de agua y de mobiliario; en 81 centros existen áreas de privilegios, así como objetos y sustancias prohibidas e internos que ejercen violencia y control sobre el resto de la población; en 78 centros faltan manuales de procedimientos para el ingreso, traslado de internos, uso de la fuerza, solicitud de

audiencias con autoridades, presentación de quejas, ingreso de visitantes, revisión de estancias y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario; regulación de las actividades diarias de los centros, así como también la deficiente o nula difusión de la normatividad que los rige.⁴⁵

Otra problemática detectada es la deficiencia en el control de los centros por parte de la autoridad, permitiendo que los internos intervengan con poder de decisión en la seguridad, los servicios, actividades productivas, educativas y deportivas, de alimentación, mantenimiento y limpieza, así como en el control de ingreso de visitas, tanto familiar como íntima, uso de teléfonos y otros.

Uno de los temas de mayor relevancia en esta materia en la mayoría de los centros federales y estatales es la falta de actividades laborales y de capacitación para el trabajo, así como educativas y deportivas; ésta fue detectada en el 75% de los centros evaluados por la CNDH en el país.

De igual forma, la violencia al interior de los centros de reclusión está relacionada con diversos factores derivados de las condiciones de sobrepoblación y hacinamiento, así como de las deficiencias en las acciones para prevenir incidentes violentos. Con base en lo anterior es importante mencionar que el total de incidentes reportados durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 fue de 1,737, siendo éstos 993 en los centros estatales, 740 en los federales y 4 en las prisiones militares. El documento se hizo llegar a las distintas autoridades relacionadas con el tema de supervisión penitenciaria, para que en el ámbito de sus respectivas competencias lo conozcan y adopten las medidas necesarias. El DNSP 2014 puede ser consultado en el portal de internet www.cndh.org.mx, donde se señalan de manera específica las condiciones de los centros evaluados en ese periodo.⁴⁶

⁴⁵ Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, México, D. F., a 9 de septiembre de 2015, Comunicado de Prensa CGCP/267/15, pp. 1-2.

⁴⁶ *Ibíd.* p.3

3.3 Situación carcelaria en Puebla

En el estado de Puebla existen 23 centros de Reinserción Social, los cuales se encuentran divididos en distritales, regionales, estatales y el Centro de Internamiento Especializado para adolescentes. La comisión de Derechos humanos de esta entidad realizó durante el 2015 la supervisión correspondiente a través del Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria (DESP), en el cual se realizan las observaciones encontradas, las cuales se vigila que sean cumplidas por la autoridad penitenciaria, todo ello sujetos a los parámetros establecido en la guía nacional de la supervisión penitenciaria (GNSP).

Como bien se sabe, el Estado, a través de sus instituciones, tiene la facultad de detener, procesar, e internar a personas, cuyos actos delictivos ameriten una pena privativa de libertad en un centro de reinserción. De la misma forma, es deber del Estado asegurarse de que en cualquier lugar donde se encuentren personas cumpliendo sanciones privativas de libertad se cumplan con los estándares mínimos que hagan la detención compatible con la noción básica de dignidad inherente del ser humano, para poder, así, coadyuvar con el tratamiento que permita cumplir con lo establecido en nuestra Constitución Política, en cuento al objetivo del sistema penitenciario, que es lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que éste no vuelva a delinquir.

Podremos darnos cuenta de que uno de los resultados obtenidos en cualquier diagnóstico realizado por este órgano a través de los años, es que el factor constante es el del insuficiente espacio con el que cuentan para albergar a la población interna, lo que provoca sobrepoblación y no permite la clasificación adecuada de los internos e impide que estos realicen las actividades necesarias y contempladas en su tratamiento penitenciario, como son el trabajo, la educación y las actividades recreativas y culturales.⁴⁷

⁴⁷ Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria 2015 <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2015>, consultada el día 26 de marzo de 2016.

Según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2015 para el Estado de Puebla, el resultado de su evaluación fue de 6.28, puesto que para la Comisión Nacional de los derechos Humano existe una escala que determina la condición o calidad de los derechos que se ejercen o se ignoran dentro de las instituciones carcelarias de dicha entidad federativa.⁴⁸

Escala de evaluación		
0 a 5.9	6.0 a 8.0	8.1 a 10

Fuente: Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria 2015.

Como podemos observar, en la escala anterior se pueden apreciar los diferentes rangos y la manera en que cataloga la CNDH a las instituciones carcelarias, y es a través de estos indicadores que se determina el cumplimiento, así como la omisión, de los puntos tratados en dicho diagnóstico.

Puebla se encuentra en un lugar intermedio entre deficiente y aprobatorio, puesto que en años anteriores ha obtenido un promedio regular a partir de un 6.0 al 7.0, en el DNSP correspondiente al año 2013, el cual determino lo siguiente “(...) El resultado del diagnóstico emitido resultó preocupante para este organismo, puesto que las condiciones en que se mantiene a la población penitenciaria en la mayoría de los centros de reinserción social afecta el trato digno, al resultar insuficientes los espacios en las celdas y las condiciones en que operan diariamente las instalaciones penitenciarias, sobre todo las distritales, que muestran carencias presupuestales que impactan en el mantenimiento de las mismas; la falta de prevención de riesgos, así como el hacinamiento en los dormitorios y en las áreas comunes, representan un peligro latente para la población penitenciaria.

Otros aspectos destacables son los que tienen que ver con la carencia de medicamentos y material de curación; la deficiente atención de las áreas técnicas a

⁴⁸ *Ibíd*em p. 15.

internos sancionados; el hacinamiento; la falta de atención psicológica; la escasa alimentación; la insuficiente capacidad de áreas específicas para observación y clasificación; las deplorables condiciones materiales e higiene de las instalaciones de los dormitorios, cocina, comedores; la deficiencia en la difusión de la normatividad; el escaso personal de seguridad y custodia con que se cuenta; la falta de separación entre procesados y sentenciados en áreas comunes; el escueto material didáctico, así como de programación de las actividades deportivas y las limitadas actividades laborales, educativas y deportivas con que se cuentan. Aunado a lo anterior, se suman los aspectos estructurales de las instalaciones penitenciarias, particularmente las de los distritos, por tratarse de edificaciones antiguas, que no fueron diseñadas para prisión, las cuales incluso ya resultan insuficientes y la mayoría de ellas, se encuentran ubicadas en las presidencias municipales.

Todos estos factores, aunados a la falta de despresurización de los diferentes centros de reinserción social, impactan negativamente en el sistema penitenciario del estado de Puebla, limitándose en consecuencia el cumplimiento del principio dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr la reinserción social con base en el respeto de los Derechos Humanos (...)."

A consecuencia de lo anterior, la calificación fue de un 6.02.⁴⁹ De igual forma, en el 2014 el diagnóstico arrojó las siguientes observaciones "(...) se evidencia que existen condiciones que generan afectaciones al trato digno de la población penitenciaria en la mayoría de los Centros de Reinserción Social, al ser insuficiente el espacio con los que cuenta para albergar a la población reclusa, generando como consecuencia la deficiencia de los servicios elementales para una estancia digna, aunado a la carencia presupuestal con la que operan estos centros penitenciarios, sobre todo los distritales; lo que impacta en el mantenimiento de los mismos; sumándose a lo anterior la falta de prevención de riesgos.

⁴⁹ Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria - 2013 p. 1
<http://cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/diagnostico-estatal-de-supervision-penitenciaria-2013>, consultada el día 13 de mayo de 2016.

Asimismo, se advierten como factores que impactan a este grupo vulnerable, el hacinamiento, la escasez de medicamentos y material de curación; la falta de un seguimiento adecuado por parte de las áreas técnicas a los internos sujetos a un tratamiento; la falta de atención psicológica; la insuficiente alimentación; la falta de capacidad de áreas específicas para observación y clasificación; las malas condiciones materiales e higiene de las instalaciones de los dormitorios, áreas de segregación, cocina, comedores; la deficiencia en la difusión de la normatividad; el escaso personal de seguridad y custodia con que se cuenta; la falta de separación entre procesados y sentenciados en áreas comunes; el escueto material didáctico así como de programación de las actividades deportivas y carencia de espacios para realizarlas; las limitadas actividades laborales, educativas con que se cuentan. Aunado a lo anterior, se suman los aspectos estructurales de las instalaciones penitenciarias, particularmente las de los distritos, por tratarse de edificaciones antiguas, que no fueron diseñadas para prisión, las cuales incluso ya resultan insuficientes, encontrándose ubicados diecisiete de estos centros penitenciarios en las instalaciones de las presidencias municipales o en edificios aledaños a las mismas (...).”

La calificación obtenida fue de 6.24.⁵⁰ Sin embargo, el año pasado (2015), la calificación obtenida fue de 6.28.⁵¹ No obstante, el resultado obtenido fue el siguiente “(...) De los resultados obtenidos, podemos observar que existen deficiencias que afectan al trato digno de la población interna en los Centros de Reinserción Social del Estado, al ser insuficiente el espacio con los que cuentan para albergar a la población interna, lo que provoca sobrepoblación y no permite la clasificación adecuada de los internos e impide que estos realicen las actividades necesarias y contempladas en su tratamiento penitenciario, como son el trabajo, la educación y las actividades recreativas y culturales.

⁵⁰ Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria -2014 p. 1
<http://cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2014>, consultado el día 14 de octubre de 2016.

⁵¹ Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria -2015 Op. cit., p. 1.

Existen otros factores, entre los que encontramos la falta de un seguimiento adecuado por parte de las áreas técnicas a los internos sujetos a un tratamiento; la falta de atención psicológica y de espacios para su implementación; las malas condiciones materiales e higiene de los dormitorios, áreas de segregación, cocina, comedores, talleres de trabajo, salones de clase, bibliotecas, entre otras; las limitadas actividades laborales y educativas con que se cuentan; la deficiencia en la difusión de la normatividad penitenciaria; y el escaso personal de seguridad y custodia con que se cuenta (...).

Por lo consiguiente, existen varios factores que se repiten cada año, haciendo la autoridad caso omiso.

En esta investigación se hicieron dos entrevistas a personal activo de dos centros de reinserción social del Estado de Puebla, en la cual contestaron una serie de preguntas concernientes al tema de investigación, previstos en los anexos 1 y 2.

3.4 Crisis en las prisiones

La institución carcelaria refleja los mecanismos de control de los contextos sociales. De esta manera, las instituciones establecen elementos tranquilizadores sobre las comunidades, bajo los cuales se asume que su existencia ayudará a mantener la seguridad de las ciudades modernas. En palabras más simples, las instituciones carcelarias generan elementos estabilizadores en la sociedad libre; sin embargo encierran un contexto muy amplio, puesto que, detrás de las puertas, paredes altas, enrejados, cerrojos y puntos de control existen una serie de deficiencias que sólo los conocedores del derecho pueden reconocer. Las autoridades mismas justifican las innumerables carencias que se presentan dentro de nuestros centros penitenciarios, todo a consecuencia de una mala aplicación de los recursos. Las prisiones no disminuyen la tasa de criminalidad: se puede, bien, extenderlas, multiplicarlas o transformarlas y la cantidad de crímenes y de criminales se mantiene estable o, peor aún, aumenta.

El sistema penitenciario se erige en una paradoja, pues intenta reinsertar a la sociedad a las personas alejándolas de ella. La insuficiencia de actividades laborales

y educativas en los diferentes centros de reclusión en México hace evidente la falta de correspondencia con el mandato constitucional dictado en el artículo 18 y, por tanto, la “la finalidad de la prisión”. “La mayoría de las instalaciones con que cuenta el sistema penitenciario no reúne las condiciones para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado en materia de trabajo, capacitación y educación, indispensables para la readaptación social”.⁵²

Lo anterior fue postulado por la recomendación general hecha por la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) en el año 2006. A la fecha se han hecho diferentes recomendaciones; sin embargo, no ha habido grandes cambios a lo largo de estos años. Asimismo, en la recomendación número 28⁵³, relativa a la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana del año 2016, en relación con el estado de Puebla se podrán apreciar que persisten algunos problemas, tanto de clasificación como de espacios.

En términos de Foucault, “la prisión no puede dejar de fabricar delincuentes. Los fabrica por el tipo de existencia que hace llevar a los detenidos; ya sea los aisle en celdas, o se les imponga un trabajo inútil, para el cual no encontrarán un empleo”.⁵⁴

Como podremos ver en los 23 anexos a la presente investigación, consistentes en las evaluaciones de las supervisiones hechas por el órgano administrativo desconcentrado de prevención y readaptación social del estado de Puebla del año 2016, en el cual se determina la condición de cada uno de los centros de reinserción social del estado, en relación a los derechos humanos que se violentan dentro de cada una de las instituciones destinadas al cuidado, reclusión y reinserción social de toda persona privada de su libertad, dichas evaluaciones cuentan con una

⁵² Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General No. 09, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_009.pdf, consultada el día 23 de mayo de 2016.

⁵³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General No. 28, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_028.pdf, consultada el día 24 de mayo de 2016.

⁵⁴ Foucault, Michel, “Vigilar y castigar”, Siglo XXI Editores, Argentina, 2002 p. 270.

calificación la cual desprende las condiciones en las que se encuentran la institucon de reclusión a evaluar.

Conclusión de capítulo

Como bien lo dice el Psicólogo y criminólogo Enrique Alejandro Zúñiga Vázquez⁵⁵, la prisión es una farsa, sin embargo sigue siendo parte de esas estrategias del poder, como lo llama Foucault. ¿Qué hace un político dirigiendo una prisión? O bien, ¿qué hace un arquitecto dirigiendo una cárcel? Gestionar políticas públicas corporativas que continúen con el mercado de la seguridad.

Es importante indicar que la sobrepoblación en los centros penitenciarios no sólo obstaculiza el normal desempeño de actividades y una sana convivencia entre internos al no permanecer en condiciones mínimas de habitabilidad, sino que impide que los internos puedan tener una capacitación para el trabajo, que adquieran una educación, que tengan salud y practiquen deporte para que, al obtener su libertad, sean útiles a la sociedad y que no vuelvan a delinquir, con lo cual se alcanzaría el fin de la pena de prisión y, en consecuencia, evitar la reincidencia y coadyuvar a la paz social. En ese sentido, en el “Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 31 de diciembre de 2011, en el punto 21 señala que: “El derecho a la integridad personal de los presos también puede verse vulnerado por las graves condiciones de reclusión en las que se les mantiene. En este sentido, el hacinamiento, genera una serie de condiciones que son contrarias al objeto mismo de la privación de libertad como pena. El hacinamiento, aumenta las fricciones y los brotes de violencia entre los reclusos, propicia la propagación de enfermedades, dificulta el acceso a los servicios básicos y de salud de las cárceles, constituye un factor de riesgo para la ocurrencia de incendios y otras calamidades, e impide el acceso a los programas de rehabilitación, entre otros graves efectos. Este problema, común a todos los países de la región es a su vez la consecuencia de otras graves deficiencias estructurales, como el empleo excesivo de la detención preventiva, el uso del encarcelamiento como respuesta única a las necesidades de seguridad ciudadana y la falta de instalaciones físicas adecuadas para alojar a los reclusos”.

⁵⁵ Cisneros, José Luis, “Crisis de la Prisión, violencia y conflicto en las cárceles de México”, Editorial Porrúa, Primera Edición, 2014, p.83.

Como se ha señalado, de los 388 centros de reclusión en México, al mes de julio de 2015, en 204 se registró sobrepoblación y prácticamente en todos ellos se presentan condiciones que evidencian el deterioro de la calidad de vida, al punto de que no se pueden considerar sitios seguros. Como consecuencia de este fenómeno, se vulneran diversos derechos fundamentales, por lo que este Organismo Nacional plantea como requisito necesario proteger y dar garantía a los siguientes derechos:

- Derecho al debido proceso.- Se entiende por debido proceso legal, al conjunto de condiciones de carácter jurídico y procesal que deben ser necesariamente cumplidos para evitar afectar la esfera jurídica de los gobernados. Por tanto, la ejecución de las sanciones deben ajustarse, en todo momento, a la ley de la materia y a los términos dados por la sentencia dictada por la autoridad judicial competente, respetando las normas y valores consagrados en la CPEUM, en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la normatividad aplicable, a fin de alcanzar los objetivos del debido proceso y de la política criminal ejecutiva.
- Derecho a la Seguridad Jurídica.- El Estado está obligado a dar certeza a los individuos a efecto de que su persona, bienes y derechos no sean modificados más que por conductos legalmente establecidos y procedimientos regulares previa y constitucionalmente vigentes, que en materia penitenciaria involucra, de entre otros, los siguientes principios:
 - Jurisdiccionalidad: Este principio establece que la ejecución de las penas y medidas de seguridad deben recaer en el Juez de Ejecución, quien garantizará que las mismas se lleven a cabo en los términos de la resolución judicial y resolverá, conforme al debido proceso de ejecución que se prevea en la ley.
 - Celeridad y oportunidad: Debe actuarse en todo momento de forma expedita, rápida y acertada para evitar retardos indebidos y además debe darse al sentenciado la oportunidad de que, con base en ciertos requisitos, pueda abstenerse de alguna formalidad que permita dar fin o acortar la sentencia.

- Inmediación: Implica que las audiencias y actos procesales que se desarrollen en el procedimiento de ejecución deberán realizarse íntegramente bajo la observancia directa del Juez de ejecución, con la participación de las partes, sin que aquél pueda delegar en alguna otra persona esa función.
 - Confidencialidad: El expediente de los internos debe tener trato confidencial y sólo podrán informarse de su contenido las autoridades competentes, al interesado, a su defensor o las personas directamente interesadas en la tramitación del caso.
- Derecho a la dignidad e igualdad: El sistema constitucional ha dotado de valor jurídico al derecho fundamental de dignidad humana, que sin perjuicio de los derechos que le son inherentes, se encuentra íntimamente vinculado con el libre desarrollo de la personalidad y los derechos a la integridad física y moral. Por tanto, la ley debe establecer que la ejecución de las penas y las medidas de seguridad se desarrollen respetando, en todo momento, la dignidad humana de los sentenciados y aquellos derechos e intereses jurídicos que no se vean afectados por la sentencia, sin establecer distinción alguna por origen étnico, raza, idioma, nacionalidad, género, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, credo o religión, opiniones, preferencias, estado civil u otros universalmente reconocidos.
- Derecho a un trato humano: Deriva también del mandamiento constitucional en el sentido de que toda persona sometida al cumplimiento de una pena restrictiva de libertad debe ser tratada humanamente, respetando su dignidad, seguridad e integridad física, psíquica y moral para salvaguardarla de cualquier tipo de sufrimiento, incomunicación u otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Rehabilitación y reinserción social: Se debe cumplir en todo momento con la normatividad específica para que el interno pueda acceder tanto a los ejes como a los fines de la pena de prisión.
- Gobernabilidad y seguridad institucional: Las autoridades en materia penitenciaria están obligadas a establecer las medidas necesarias para

garantizar la gobernabilidad y la seguridad institucional en los centros de reclusión.

- Derechos a la integridad personal: Constituyen un mínimo indispensable para el ejercicio de cualquier actividad. Así, el Estado se encuentra en una posición de garante frente a las personas sometidas a su custodia, lo que implica un deber especial de respeto y cuidado de los derechos humanos de los internos. Todo ello, bajo la luz de la ejecución de los siguientes aspectos:
 - Respeto a los Derechos Humanos en las prisiones.
 - Abatimiento de la sobrepoblación.
 - Clasificación racional de los internos en instituciones de media, alta y baja seguridad.
 - Trabajo técnico en las instituciones penitenciarias.
 - Programas de Prevención del delito.
 - Modernización operativa y Legislativa.
 - Optimización de los sustitutivos penales
 - Atención a enfermos mentales e inimputables.
 - Dignificación de infraestructura penitenciaria.
 - Atención a las necesidades de número de persona.

Como se ha mencionado previamente, los documentos emitidos por la CNDH, existen en el sistema penitenciario otro tipo de problemas que directa o indirectamente, impactan en cuanto a violaciones a derechos humanos en las personas privadas de la libertad:

- a) Limitación de alimentos y agua potable;
- b) Falta de oportunidades de educación, trabajo y capacitación para el mismo;
- c) Falta de medicamentos;
- d) Falta de espacios y material para hacer deporte;
- e) Falta de uniformes;
- f) Limitación en el acceso a beneficios de ley;

- g) Limitación en los programas de vinculación con el exterior (visita íntima y familiar);
- h) Aumento de violencia.

Es por ello que deben destinarse recursos públicos para mejorar las instalaciones y procurar, en lo posible, que los centros de reclusión cumplan de manera adecuada con el objetivo para el que fueron creados. No obstante, el problema de la sobrepoblación penitenciaria no se podrá resolver únicamente con mayor presupuesto, sino con voluntad, con acciones y políticas públicas que perfilen una mejor y eficaz política criminal que continúe privilegiando la incorporación de medidas alternativas a la prisión. Asimismo, se deberán establecer protocolos de mitigación de riesgos de la sobrepoblación tendentes a resolver la demanda de servicios, dentro de los que se contemple un incremento de las plantillas de personal y de abasto de insumos y materiales para compensar los servicios de alimentación, servicios generales y actividades de reinserción social. En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, elaborado por este Organismo Protector, se adicionó un apartado sobre incidencias que se suscitan al interior de los centros penitenciarios, tales como homicidios, riñas, motines y quejas, tanto del ámbito estatal como federal, con lo cual se obtuvo información veraz que permitió llevar una estadística más clara. Bajo ese contexto, durante el 2014 ocurrieron 1,737 incidentes, donde 993 ocurrieron en Centros Estatales de Reinserción Social; 740 en Centros Federales de Readaptación Social y cuatro en prisiones militares.

De acuerdo con los datos publicados por el OADPRS, a julio de 2015 había 254,705 personas privadas de su libertad en 388 establecimientos de la República Mexicana. Se puede identificar que el total de sentenciados es de 147,612 y 107,093 personas procesadas. Cabe destacar también que, de la población total en reclusión en ambos fueros, 241,312 son hombres y 13,393 mujeres. Si se identifica que la capacidad instalada para los 388 centros es de 203,084 espacios y se tiene una población total de 254,705, actualmente 51,621 internos no cuentan con un espacio óptimo de habitabilidad, como se ha señalado. Cabe destacar que este problema se presenta en 204 centros.

CAPÍTULO CUATRO

Perspectivas sobre la Definición de los Conceptos de Políticas Públicas

4. 1 Introducción al capítulo

El objetivo primordial del presente capítulo es tratar de describir qué es una política pública a través de sus múltiples significados, así como las diferentes ramas que engloban la aplicación de una política pública.

En definitiva, el Estado es el responsable de salvaguardar los intereses, no sólo para sí mismo, sino para el pueblo. Esto radica en que nuestros gobernantes utilizan una amplia gama de medios y/o recursos de los cuales puede hacer uso en las áreas que más lo necesiten; es decir, si bien el pueblo tiene múltiples necesidades, una de ellas es la de incrementar su población, por lo que es necesario incrementar el número de servicios de los cuales los gobernados puedan hacer uso y estén bajo la vigilancia y protección de nuestros legisladores. Esto se ve reflejado en las múltiples campañas de protección, es decir, una política pública tiene como objetivo apoyar a las zonas que lo requieran y que sean de índole público, abarcando los múltiples sectores que conforman nuestra sociedad como lo son los sociales o civiles, religiosos o de seguridad.

4.2 Origen de las Políticas Públicas

Si bien sabemos, las políticas públicas son acciones de gobierno que tienen como finalidad alcanzar el bien común; sin embargo, a través de la historia muchas ramas de las ciencias sociales relacionadas con el quehacer gubernamental tienen varios siglos de haberse gestado. La ciencia política, cuyo objeto de estudio es el acceso y el mantenimiento en el poder, tiene sus orígenes en el pensamiento griego.

Por su parte, el estudio de la administración pública tiene sus orígenes a principios de 1995. El objeto de estudio de esta disciplina es el poder ejecutivo, ya

que considera que es responsable de hacer tangible la acción del Estado en la sociedad civil a través de la actuación del gobierno.

Mientras la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público.

En palabras de Luis F. Aguilar Villanueva, “(...) las políticas públicas son la primera disciplina que se planteó la capacidad directa de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión” (1992).

Wayne Pearson, en su libro *Public Policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy analysis* (2007), muestra la evolución de las políticas públicas como disciplina; presenta a cuatro autores clave en la construcción del enfoque de esta disciplina: Harold Laswell, considerado el padre de las políticas públicas, seguido por Herbert Simon, Charles E. Lindblom y Yehezkel Dror.⁵⁶

En 1951 se le atribuye a Laswell (1902-1978) el inicio del estudio de las políticas públicas con la publicación de *The policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, un documento clásico. Este sociólogo norteamericano se formó en la universidad de Chicago, en donde se entrenó en el rigor metodológico tradicional de la escuela y con su pensamiento crítico y multidisciplinario propuso que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones. Consideraba que las ciencias sociales se encontraban fragmentadas y que la política demandaba de mayor integración para enfrentar con eficiencia problemas públicos más complejos.

Sin embargo, para Julio Franco Corzo, en su obra *Diseño de Políticas Públicas*, describe que las Políticas Públicas, al ser un campo nuevo y para nada acabado, “(...) son acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención afectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problema y solución”.⁵⁷

⁵⁶ Franco Corzo, Julio, op. Cit., p. 80.

⁵⁷ *Ibíd.* p. 88.

El fundamento de las políticas públicas lo podemos encontrar en nuestra carta magna en el artículo 21, párrafo decimo, incisos C y E, en las cuales manifiesta que las Instituciones de Seguridad Publica estarán sujetas a estas bases: “C) la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión del delito; E) los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.⁵⁸

En el libro denominado Ensayo sobre Políticas Públicas, su autor, Carlos Salazar, entiende que una política pública, por el flujo de decisión en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado, debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos.⁵⁹

Varios autores defienden su teoría, en la que define a las políticas públicas como una serie de instrumentos y o instituciones que están a su disposición para la solucionar problemas de índole público. Tan es así que Eduardo Sojo Garza-Aldape lo describe de la siguiente manera “(...) los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público, es en realidad una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos. En otras palabras, las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organiza como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

Las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno, sino también para los actores ubicados en sectores social y privado, y se expresan en

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹ Salazar Vargas, Carlos, “Ensayo sobre Políticas Publicas”, Universidad de Externado de Colombia, ISBN: 9789587105537, 2007 p. 79.

decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas, criterios, lineamientos y normas (...).⁶⁰

Siguiendo el mismo orden de ideas, el Estado debe desarrollar otras estrategias para su superación, mediante directrices políticas generales (Mega políticas Publicas) dirigidas a los sistemas educativos, de salud, de vivienda, de empleo etcétera, o mediante acciones específicas para el caso dado y particular (política pública referida al rubro). En el primero de ellos, esto es, en los casos en que las directrices generales, sistémicas y abstractas están dirigidas a la sociedad en su conjunto como manifestación acreditada del poder público, diremos que estamos frente a una política pública del mismo orden y en el segundo, sólo a acciones aisladas con las mismas características, pero enfocadas por el Estado para un caso específico y determinado. Así, la política pública comprende a la política criminal y la circunscribe al orden de los fenómenos criminales.

Siguiendo lo hasta aquí expuesto, debemos tener presente que en la actualidad existen dos acepciones de la política pública, una como ciencia y otra como instrumento de poder político a través del cual materializa su ejercicio. Sus características, en tanto ciencia –según Harold Laswell–, redundan en que tienen distintas orientaciones por ser multidisciplinarias y multimetódicas; están orientadas hacia problemas reales y específicos; su enfoque debe trazar un mapa contextual que incluye diversas etapas (procesos, opciones, y resultados), con el fin de integrar los conocimientos obtenidos de la práctica, refundirlos e incorporarlos como nuevo conocimiento para la adecuada toma de decisiones por parte del Estado.

Si bien es cierto, hoy existe un significado diferenciado del concepto de las políticas públicas, ya que no es un término preciso o acabado que resulte identificable para todos. Incluso, no se traduce de la misma manera en todos los idiomas.

Sin embargo, asumiendo esta problemática, proponemos para los fines del trabajo indicar que la política pública “*es la actividad, enfocada en definir y diseñar la intervención del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, orientadas*

⁶⁰ Sojo Garza-Aldape, Eduardo, “Políticas Publicas en democracia”, Fondo de Cultura Económica, USA, 2006. p. 47.

por las directrices de la justicia, la equidad, la seguridad y el bien común, para procurar la convivencia social pacífica”.

En este contexto, las políticas públicas son instrumentos del Estado que le sirven para adoptar las mejores decisiones, para la resolución de conflictos socialmente problematizados y tienen como objetivo acercar el apoyo científico a las actividades de gobernar, para optimizar el ejercicio del poder y los recursos de que dispone. Sirven a este objeto tanto su:

- a) Enfoque (filosófico, jurídico, económico, político, etcétera);
- b) Método (las políticas públicas, al igual que el derecho comprenden una diversidad de métodos y acorde con el tipo de Estado se habrá de precisar el mismo);
- c) Multidisciplinaridad (tiene un gran alcance, ya que se relaciona con distintas disciplinas, las cuales, dependiendo del rubro adoptará otras orientaciones cognitivas).

Podemos aseverar, entonces, que la implementación de una política pública, incluida la de orden criminal, supone por un lado, un Estado cuyo sistema político es altamente competitivo, con participación ciudadana, transparencia y con mecanismos de rendición de cuentas efectivos y por otro, la vinculación directa de tales directrices, con el sistema económico y jurídico en que se pretende incrustarles (economía de libre mercado, economía socialista y economía mixta).

4.3 Ciclo de vida de las políticas Públicas

Para Franco Corso, existen diversos enfoques con respecto al ciclo de vida de las políticas públicas, pero los especialistas coinciden en que se pueden distinguir cuatro momentos analíticos: la gestación; el diseño o formulación; la implementación o ejecución y la evaluación de impacto.

4.3.1 La etapa de gestación

Alejandro Medina Giopp y José Mejía Lira explican que “la gestación es el proceso donde el gobierno reconoce la existencia de un problema, el cual pasará a formar parte de los asuntos gubernamentales al ser incorporado a la agenda”.

En dicha etapa, el gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, asume la obligación de intervenir en él; por otro lado se encuentra *la agenda pública* que se define como “el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes”.

Lo anterior se traduce en que el gobierno está facultado para cubrir la mayoría de las necesidades que puedan presentar la sociedad. Para ello, se sirve de diferentes áreas y/o dependencias gubernamentales para cubrir dichas necesidades que la sociedad afronta día a día. Sin embargo, en la actualidad no se cubren la mayoría de las necesidades que la población necesita para sobrevivir en sociedad puesto que no todos los problemas pueden entrar a la agenda de gobierno para ser resueltos.

4.3.2 La etapa de diseño o formulación

En esta fase los servidores públicos o consultores analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que ésta se pueda llevar a cabo.

Para Thomas R. Dyen (2002), la identificación del problema público es la fase más importante de este proceso, ya que de ello depende si los siguientes pasos se realizan.

Es por ello que el especialista en políticas públicas evalúa los posibles problemas así como las posibles soluciones y su factibilidad, no sin antes haber recomendado dicha política pública y/o su plan de acción.

4.3.3 La etapa de implementación o ejecución

El concepto de “implementación” deriva del término inglés *implementation*, que en español se traduce como ejecutar, llevar a cabo, llevar a efecto o realizar.

La implementación se refiere a “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”.

Es decir, en la fase de implementación de la política pública inicia en la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa de diseño de política pública. Es esta fase en la que el especialista en políticas públicas determina la forma en que se ejecutara la política pública, así como la planeación y administración de los recursos para así poder ejecutarla y, por último, cómo comunicar la nueva política pública. Esta última es en función de su difusión o de cómo se dará a conocer al público.

4.3.4 Etapa de evaluación de impacto

En esta fase, como hemos visto, se consideran los efectos en los que dicha política pública cambio la situación una vez que ha culminado la acción del gobierno, es decir en esta fase se puede apreciar el resultado que se obtuvo al aplicar una política pública en la sociedad; si ésta generó los efectos deseados, así como la oportunidad de poder mejorar el diseño de la política pública.

Cabe señalar que un especialista en política pública es un profesional con al menos un posgrado en política pública y más de 10 años realizando análisis de políticas públicas.

Es por ello que en la realización de toda política pública existe o debería existir un equipo de análisis especializado en dicha área para tener un mayor grado de aceptación de los gobernados hacia sus autoridades.

4.4 Política Criminal

Cuando hablamos de los orígenes conceptuales de la política criminal, es decir, de su sustantivo (política) y su adjetivo (criminal) como un todo explicado en su génesis, estaremos de acuerdo en que es un proceso relativamente sencillo, en razón de que debemos recurrir únicamente a un ejercicio compilatorio que concite a diferentes denominaciones en función de la época, la doctrina o el fin que implique esa concepción. En voz de Battaglini, la política criminal es la “ciencia que estudia los medios con los cuales el Estado ha de combatir, mediante el derecho, penas y medidas de policía a la delincuencia”.⁶¹

En tanto, para Franz Von Liszt, la política criminal es, en apretadísima síntesis, la sistematización del derecho criminal y la suma de nuevas disciplinas para comprender al fenómeno criminal en su verdadera dimensión y disuadirlo en función de un orden político superior.⁶²

Para Ángel Cisneros, “(...) la política criminal es una política de Estado que se vincula en la extensión de su radio de acción a lo social, a lo económico, a lo educativo.”⁶³

Asimismo, para Kleinsrod, la política criminal por diferenciación del derecho penal, es el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede y debe hallar, según su especial disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el derecho natural de sus súbditos.

⁶¹ Lozano Tovar, Eduardo, “Política criminal Aplicada”, 1ª. Ed., Porrúa. México, 2013. p.1.

⁶² Ibídem p. 2.

⁶³ Ídem.

Como hemos visto con anterioridad, existen diferentes posturas, todas ellas provenientes de grandes penalistas. Sin embargo, todas recaen en que la política criminal no es más que la intervención del Estado a través de sus diferentes variantes de impartición de justicia, como lo son sus leyes, cuerpos de justicia así como de sus instituciones para contravenir al fenómeno criminal.

Como bien dice el Dr. Raúl Carranca y Rivas, hay que entender que por política criminal debe entenderse no sólo a la actividad pública encaminada a la prevención del delito, sino a toda aquella actividad pública que lo combate y que se ocupa de él en cualquiera de sus manifestaciones.⁶⁴

4.5 Políticas Públicas y/o Políticas Criminológicas

Como sabemos, por mandato del artículo 26 de la Constitución Federal, al principio de su administración, el poder Ejecutivo Federal tiene la obligación de diseñar un sistema de planeación del desarrollo nacional capaz de imprimirle dinamismo al crecimiento del país, sistema que tiene como base la elaboración de un plan nacional de desarrollo como eje rector y guía de las más importantes políticas públicas que pongan en práctica el Estado.

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organiza, como Estado, la manera en que decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.⁶⁵

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

⁶⁴ Carranca y Rivas, Raúl, op. Cit., p. 538.

⁶⁵ Aguilar Villanueva, Luis, "El estudio de las políticas públicas", Maporrúa 2013, p.114.

La búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública. En torno a políticas públicas se puede: acotar las discusiones políticas; diferenciar problemas y soluciones de manera específica; precisar las diferencias; vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales; plantearse esfuerzos compartidos; o participar de manera específica.

Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizarse el análisis de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición. Y la reforma del Estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y, sólo hasta que cambie la función, un gobierno con entradas y salidas.

Ahora bien, podemos entender como política criminal a la ciencia que estudia los medios con los cuales el Estado ha de combatir, mediante el derecho, penas y medidas de policía, a la delincuencia.

En función de lo estudiado, podemos referir que, en cuanto a sus orígenes, de acuerdo con Franz Von, Liszt, es en Italia donde debe buscarse la primera cultura sobre Derecho Penal. Aparece por primera vez en una dirección científica, con el sentido de formular los principios fundamentales de la penalidad y aplicarse a la crítica de leyes penales para promover su reforma: un Derecho Penal dinámico. Franz von Liszt nos dice que el concepto de política criminal es una ciencia propia, distinta al derecho penal, que aparece a fines del siglo XVIII y primer tercio del XIX. Para Kleisrod, la política criminal, por diferenciación del derecho penal, es el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede y debe hallar, según su especial disposición de cada Estado, para impedir los delitos y proteger el derecho natural de sus súbditos, por lo que el derecho criminal y la política criminal se pueden relacionar en un sistema. Según Henke, se debe considerar que la política criminal no ha de entenderse en el sentido usual de una juiciosa teoría para la ordenación de la pena, en la medida de los fines de gobierno. La política criminal está llamada a poner en armonía al hombre con el ciudadano, sirviendo únicamente al fin de la humanidad.

Del lado de Holtzendorff, la política criminal existe en tanto “(...) la determinación del fin, a que inmediatamente sirve la ciencia del Derecho penal”.

Conjuntamente con el derecho, la política general en Alemania, como en otras ciencias sociales, alcanzó esa categoría científica, y es en ese sentido en donde se vincula a la política con el derecho penal, pero, más allá de eso, desde el siglo XIX con Liszt, Henke, Feuerbach, Kleinsrod y otros dogmáticos alemanes, adquirieron un punto de partida antropológico-sociológico en relación con la política criminal a través de la causa del delito, desde un axioma político, la defensa social, la lucha contra el delito, en la que critica y reforma las leyes penales desde su desarrollo técnico en cuestión de las circunstancias.

4.6 Las decisiones iniciales de EPN en materia de política criminal

Las expectativas generadas desde la toma de protesta del presidente actual, Enrique Peña Nieto, han generado múltiples controversias, las cuales desembocan en las 13 decisiones inmediatas anunciadas el 1 de diciembre del año 2012, las cuales fueron las siguientes:⁶⁶

1. La creación de un programa nacional de prevención del delito;
2. Respaldo a las víctimas de delitos, a través de la creación de la Ley General de Víctimas;
3. Unificación de códigos penales, con la creación del código único penal y el código único de procedimientos penales;
4. Cruzada contra el hambre a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social;
5. Seguro de vida para madres;
6. Pensión a la tercera edad;
7. Reforma educativa;
8. Infraestructura;

⁶⁶ Las 13 decisiones inmediatas del Presidente Enrique Peña Nieto, <http://aristeguinoticias.com/0112/México/explica-epn-ejes-de-gobierno-y-13-decisiones-de-arranque/>, Consultadas el día 27 de abril de 2016.

9. Trenes de pasajeros;
10. Mejores telecomunicaciones y más canales de TV;
11. Regular las deudas estatales;
12. Responsabilidad fiscal;
13. Austeridad presupuestal.

Como bien sabemos, el Presidente Constitucional, anunció trece decisiones sustantivas inmediatas, descritas en el anterior párrafo. Estas mismas modificarían mucho a nuestro Estado de derecho, así como el de legalidad para, así, alcanzar el bien común entre el gobierno y sus gobernados.

Tres de ellas forman parte de un proyecto político criminal; éstas son la creación de un programa nacional de prevención del delito; el desistimiento de la controversia constitucional promovida contra la Ley General de Víctimas para que se publique como la aprobó el congreso; y establecer un código penal y de procedimientos civiles único en todo el país, cuyos efectos se notarían a mediano o largo plazo. En esencia, México necesita de un cambio de paradigma en las políticas públicas de seguridad y justicia con auténtico respaldo de sus instituciones, las cuales deberían de regirse por los siguientes criterios rectores:

- a) Primacía del régimen constitucional de los derechos humanos;
- b) Orientación hacia la seguridad humana;
- c) Racionalización del uso de la fuerza;
- d) Fortalecimiento del liderazgo civil;
- e) Primacía de la prevención sobre el control;
- f) Integridad de la política;
- g) Transversalidad;
- h) Coordinación y subsidiariedad;
- i) Metodología para la definición de política pública;
- j) Desarrollo de un enfoque funcional;
- k) Compromiso responsable de los partidos;
- l) Máxima redición de cuentas y transparencia;

- m) Evaluación constante y responsable;
- n) Atención prioritaria a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad, así como centralidad de la política de género.

En relación con las políticas de Estado que plantea Peña Nieto, el Dr. Eduardo Lozano Tovar hace énfasis en los siguientes aspectos que forman parte de la política criminal, y que hacen referencia a los puntos abordados en la parte correspondiente:⁶⁷

1. La presencia del ejército y la creación de una policía nacional, a la que está en contra a razón de que cada estado tiene la obligación de tener sus propios pueblos policiacos;
2. Estrategia Nacional para reducir la violencia, la cual recae en sus diferentes instituciones, así como, principalmente, en la reforma penal en torno a los juicios orales;
3. La centralización de funciones de seguridad una alternativa; en este punto aún no hay un cambio notorio en relación con las fuerzas armadas;
4. La autonomía de la PGR; este punto recae primordialmente en los minios públicos para la realización de investigaciones penales que se lleven a cabo de manera independiente, profesional y sin criterio político;
5. La legalización de las drogas; Peña Nieto ha sido muy claro de no estar en la línea de promover una medida de este tipo, sino que el problema se encuentra en la debilidad de sus instituciones y cuerpos de seguridad;
6. Corrupción y transparencia; la corrupción es un elemento que condiciona el avance de cualquier política pública y, por ende, la política criminal; el gobierno se ha pronunciado en el sentido de aceptar las recomendaciones provenientes de la sociedad civil que permitan mejorar la transparencia;
7. Empleo para aminorar crisis económica; este último punto recae sobre la reforma laboral, la cual tiene como fin la creación de nuevos y mejores empleos.

⁶⁷ Lozano Tovar, op. Cit, p. 93.

Conclusión de capítulo

La conclusión a la que podemos llegar es que las políticas públicas son herramientas Institucionales con las cuales cuenta el Estado mismo para solventar las necesidades o áreas que son de interés público, es decir, que el uso de las políticas públicas ha facilitado nuestra manera de vivir a razón de que la sociedad crece y con ella sus exigencias en torno a la forma de vivir así como de sus deficiencias en el área penal, en específico en el área penitenciaria.

En la actualidad, nuestro sistema penitenciario implementa programas para impulsar acciones encaminadas a reforzar la protección y observancia plena de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad tendentes a asegurar la reinserción social efectiva. Lo anterior, con fundamento en los artículos 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6°, fracciones VII Y XVII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se establecen como parte de sus atribuciones “impulsar la observancia de los derechos humanos en el país”, así como “formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento”.

Principalmente recae sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la creación de dichos programas; sin embargo, como se vio en el Capítulo II, la Ley ha tenido reformas la cuales no han podido mejorar las condiciones ni en el estado de Puebla ni en el país y eso lo podemos comprobar en los altos índices de delincuencia que se han generado a lo largo de los años.

Conclusión General

Si bien los Centros de Reinserción Social dependen generalmente del Estado mismo, dependiendo de la ubicación geográfica también dependerán indirectamente del municipio en el que se encuentren, por lo que la estabilidad y buen funcionamiento de estas dependencias públicas depende estrictamente de la situación económica en la que se encuentre el Estado mismo, es decir que, sin importar las múltiples deficiencias que presentan nuestras instituciones destinadas para hacer cumplir las sanciones privativas de libertad, así como las múltiples lagunas que presenta nuestro sistema jurídico, en compañía de todos sus reglamentos, no son suficientes para alcanzar los diferentes objetivos que tienen como meta la reinserción social de las personas que han sido privadas de su libertad dentro de estas instalaciones de reclusión y que, por consecuencia de una mala administración gubernamental, dichos fondos no se están empleando en las áreas que necesitan mayor atención.

Propuesta

La propuesta del autor radica en que toda política pública o política criminógena tiene como objetivo el de subsanar las múltiples deficiencias que presentan nuestras cárceles, por lo que convendría bien hacer de manera obligatoria que los ediles de municipios, así como el gobernador del estado en turno, implementen insumos exclusivamente en el área de seguridad, cada 6 meses de manera obligatoria, así como la utilización de programas y políticas criminógenas para sensibilizar a nuestros dirigentes, así como a nuestra sociedad ya que, si bien no se erradicaría por completo el desabasto de recursos dentro de estas instituciones, al menos mejoraría las condiciones y así se podrían aumentar las oportunidades de alcanzar la reinserción en nuestras cárceles.

ANEXO 1

RECOPIACIÓN DE DATOS

Datos generales

Edad: 46

Ocupación: litigante

Con el debido respeto le hago de su conocimiento que la presenta entrevista se realiza con la intención de establecer la situación del problema en relación con la ineficacia del trabajo como medida correctiva dentro de los Centros de Reinserción Social. Asimismo, le solicito me indique si es que es su deseo que su nombre se utilice en el trabajo que actualmente se está realizando, a lo cual me manifiesta que no.

- En su experiencia como director de Centros de Reinserción Social, ¿cómo reaccionan los internos ante el trabajo?

Los internos normalmente no quieren trabajar. De un 100% de la población sólo un 20% está dispuesto y el 80% no debido a que el estado les proporciona alimento, como lo son las 3 comidas los 7 días de la semana. Por ello, no ven necesario trabajar para subsanar sus necesidades ya que al ingresar a los CERESOs estos dejan de tener obligación con su familia.

- De acuerdo con su opinión personal, ¿cree usted que el trabajo debería de ser obligatorio para los internos?

Si, dado que no es justo que el estado erogue un gasto tan fuerte en la manutención de personas que le han causado a la sociedad y que lejos de castigar pareciera que se les premia al no establecer el trabajo como una obligación.

- ¿Considera que los internos que realizan una actividad laboral, están en condiciones de reintegrarse a la sociedad a la cual fueron apartados?

Sí, porque nos demuestra que es gente productiva y que su mente no la utilizan únicamente para dañar a sus semejantes sino que también en bien de la sociedad en que vivimos y que son una fuerza laboral que el país necesita.

- ¿Dentro de las fuentes de trabajo que ofrecen los Centros de Reinserción Social, cree que son acordes a las necesidades de los internos?

No, porque mucha de la población interna es gente profesionista y los espacios en su gran mayoría solo se requiere la fuerza física y no el trabajo mental.

- ¿Nos podría indicar cuáles son las fuentes laborales más comunes dentro de los CERESOs?

Hacer hamacas, creación de figuras tridimensionales, tejer canastas, coser balones, pintar cerámica, pintar, lavandería, trabajar la resina y el poliéster

Anexo 2

RECOPIACIÓN DE DATOS

Con el debido respeto le hago de su conocimiento de que la presente entrevista se realiza con la intención de establecer la situación del problema en relación con la falta de políticas públicas o criminales en los Centros de Reinserción Social en Puebla, acto seguido una vez dado a conocer el tema de investigación se procede a preguntar si es su deseo que aparezca su nombre en la presente tesis investigativa, lo cual manifiesta que sí.

Datos generales: Jorge López Hernández

Edad: 36 años

Profesión: Lic. en Criminología

Ocupación: Encargado del área laboral del centro de reinserción social del municipio de San Pedro Cholula, Puebla.

- ¿Qué tiempo tiene trabajando para la institución?

Tengo trabajando aproximadamente 3 años.

- ¿Qué actividades realiza dentro de dicha institución?

Bueno, ¿qué te puedo decir? Mis actividades son muy variadas ya que realizo actividades como la impartición de pláticas, capacitaciones para los internos del CERESO. Una de mis actividades cotidianas es la de orientar a las personas que están cumpliendo una pena privativa de libertad y motivar a que los internos realicen y/o participen en las diferentes actividades, las cuales se realizan dentro de nuestras instalaciones, como lo son el confeccionamiento de bolsas de rollizo, la realización de objetos con madera, la elaboración de cuadros, etc., toda actividad que fomente a la reinserción del internos.

- ¿Usted sabe qué es una política pública y/o política criminal?

Si, sé qué son, pero no se aplican mucho.

- Durante el tiempo que ha trabajado para la institución, ¿usted ha recibido algún apoyo por parte del estado, municipio o institución para poder realizar un mejor trabajo?

Como te dije, sí se aplican pero son muy contadas las veces. El sustento del CERESO, como bien se sabe, es de índole paraestatal, o sea que dependemos de otros departamentos e instancias a nivel municipal, las cuales se busca el sustento el mismo; sin embargo, por desgracia no se ve reflejado en ningún CERESO del estado de Puebla y lo podemos ver reflejado en el número de internos que aún se encuentran privados de su libertad o bien esperando una sentencia correspondiente. Asimismo, en la sociedad, el índice de delincuencia no ha disminuido, sino, al contrario, ha ido en aumento. Cabe mencionar que muchas de las personas que son detenidas son reincidentes.

- ¿Qué me puede decir de las deficiencias económicas que presenta el Centro de Reinserción Social en el cual usted labora?

Te puedo decir que son muchas, desde sus instalaciones, que son obsoletas. Es decir, las instalaciones fueron creadas para albergar a unos 600 internos. Sin embargo, nos encontramos con un realidad muy distinta. En todos los centros penitenciarios, no sólo del estado, sino del País, se presentan las mismas problemáticas, como lo son el hacinamiento y la sobrepoblación; añadiendo a este problema la utilización de escasos materiales a los cuales los internos tienen acceso. Muchas veces uno mismo tiene que poner de su bolsillo para la realización de las actividades o capacitaciones, lo cual es un problema, ya que la dirección de CERESOs del estado de Puebla nos exige resultados; sin embargo, nosotros por cumplir con nuestras obligaciones como funcionarios tenemos que recurrir a esto.

- ¿Cuál cree que sea el problema?

Se podría decir que el problema radica en que, administrativamente, el CERESO trabaja con el poco presupuesto que el mismo municipio nos aporta, el poco equipamiento que presente el CERESO. De igual manera, a veces carece de toda funcionalidad y, sin embargo, tenemos que trabajar con lo que tenemos. En cuento a

los apoyos que se deberían destinar para el sostenimiento de esta institución, no están llegando y si logran llegar estos son con algún tinte de índole político.



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1 ACATLAN DE OSORIO ATAHUALPA CURIER LARREA								FECHA	
								16	February
FORMATO 5									
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	7,04	2,50	1,64	2,07	4,96	4,55	3,72		
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	6,20	4,64	3,19	3,92	2,27	5,06	4,68		
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	0,97	5,12	2,46	3,79	-2,82	2,38	2,85		
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	6,98	3,88	3,77	3,82	3,15	5,40	4,87		
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	7,03	5,05	4,10	4,57	2,45	5,80	5,39		
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,40	4,40	3,74	4,07	4,32	6,23	5,51		
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	5,14	5,14	7,28	6,21	-1,07	5,67	5,85		
Promedio General			5,96	4,39	3,74	4,06	1,89	5,01	4,70

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/Informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1		ATLIXCO		HUMBERTO DE LA CRUZ BOLAÑOS		FECHA		2016	
						4	March		
						FORMATO 5			
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1	Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	3,60	1,98	2,79	4,95	5,27	4,44		
2	Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	2,73	2,86	2,79	4,89	5,24	4,42		
3	Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	0,66	1,86	1,26	4,48	3,50	2,76		
4	Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	6,44	3,21	4,83	3,23	6,45	5,91		
5	Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	5,77	2,82	4,30	3,66	6,13	5,52		
6	Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	6,00	3,10	4,55	3,24	6,17	5,63		
7	Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	8,00	7,21	7,60	2,39	8,80	8,40		
Promedio General		7,86	4,74	4,02	3,83	5,94	5,30		

Apéndice
 Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
 Fuente: Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales

		FECHA		FORMATO				
		4	March		2016			
Lugar: 1 CHIAUTLA DE TAPIA CESAR VELAZQUEZ TREJO					5			
Derecho Fundamental		Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3-4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)
1	Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	8,75	6,50	2,78	4,64	4,10	6,69	6,01
2	Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	6,51	7,06	4,39	5,72	0,78	6,11	5,98
3	Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,25	7,43	2,05	4,74	2,50	5,99	5,58
4	Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	8,54	7,12	4,73	5,93	2,60	7,23	6,80
5	Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	8,29	7,62	3,96	5,79	2,49	7,04	6,62
6	Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,40	8,00	3,36	5,68	2,71	7,04	6,58
7	Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	9,14	8,00	7,10	7,55	1,58	8,34	8,08
Promedio General		8,12	7,39	4,05	5,72	2,40	6,92	6,52

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales				
Lugar: 1	CHIGNAHUAPAN			
	JPSE ISMAEL MEJORADA HUERTA			
		FECHA		
		1	April	2016
		FORMATO		
		5		

Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	7,38	6,50	3,83	5,16	2,21	6,27	5,90
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	5,53	6,63	4,13	5,38	0,14	5,45	5,43
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,34	6,46	2,88	4,67	2,66	6,00	5,56
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	7,32	6,32	4,23	5,28	2,03	6,30	5,96
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	7,22	7,52	4,27	5,90	1,31	6,56	6,34
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,20	8,00	4,85	6,42	1,77	7,31	7,01
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	9,00	8,00	7,42	7,71	1,28	8,35	8,14

Promedio General	7,42	7,06	4,52	5,79	1,63	6,61	6,33
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------

Apando
 Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
 13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales										
Lugar: 1 CIEPA		MARIA DE LOS DOLORES CARAZA ALEMAN				10		FECHA February		2016
FORMATO 5										
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)			
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	6,88	7,50	5,52	6,51	0,36	6,69	6,63			
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	9,35	8,78	5,76	7,27	2,07	8,31	7,96			
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	9,84	2,66	4,77	3,72	6,11	6,78	5,76			
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	9,90	8,16	6,40	7,28	2,61	8,59	8,15			
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	7,38	6,00	2,02	4,01	3,36	5,69	5,13			
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	10,00	9,20	6,42	7,81	2,18	8,90	8,54			
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	9,71	8,57	8,00	8,28	1,42	8,99	8,76			
Promedio General	9,00	7,26	5,56	6,41	2,59	7,71	7,27			

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria. 13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales										
Lugar:						FECHA				
		1 HUAUCHINANGO, PUEBLA ODILON GUTIERREZ VARGAS				28 September 2016				
FORMATO 5										
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)			
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	9,50	8,00	6,21	7,10	2,39	8,30	7,90			
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	8,72	7,81	6,26	7,03	1,68	7,87	7,59			
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,97	5,23	3,11	4,17	3,79	6,07	5,43			
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	8,72	7,97	6,65	7,31	1,40	8,01	7,78			
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	8,94	7,27	6,41	6,84	2,09	7,89	7,54			
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	10,00	8,00	6,30	7,15	2,84	8,57	8,10			
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	10,00	8,00	7,73	7,86	2,13	8,93	8,57			
Promedio General		9,12	7,47	6,10	6,78	2,33	7,95	7,56		

Apéndice Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria. 13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales										
Lugar: 1 HUEJOTZINGO, PUEBLA FRANCISCO SANTA MARIA COSME								FECHA		
								22	September	2016
FORMATO 5										
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)			
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	4,63	0,00	2,05	1,02	3,60	2,82	2,22			
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	5,81	3,50	3,04	3,27	2,53	4,54	4,12			
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	5,09	4,00	1,70	2,85	2,23	3,97	3,59			
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	6,07	4,18	2,05	3,12	2,94	4,59	4,10			
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	6,65	5,92	2,74	4,33	2,31	5,49	5,10			
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,60	6,00	3,12	4,56	4,03	6,58	5,90			
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	9,00	5,71	6,82	6,27	2,72	7,63	7,18			
Promedio General		6,55	4,18	3,08	3,63	2,91	5,09	4,60		

Apando
 Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
 Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>
 13/12/2016



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1 IZÚCAR DE MATAMOROS					FECHA		2016		
SAMUEL VERA MANJARRES					16		February		
					FORMATO 5				
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	4,00	1,00	1,68	1,34	2,66	2,67	2,22		
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	6,40	3,66	3,75	3,70	2,69	5,05	4,60		
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	0,97	4,51	2,08	3,29	-2,32	2,13	2,52		
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	8,29	2,37	4,38	3,38	4,90	5,83	5,01		
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	7,29	4,62	3,35	3,98	3,30	5,63	5,08		
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,60	5,20	3,41	4,30	4,29	6,45	5,73		
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	6,57	5,14	7,15	6,14	0,42	6,35	6,28		
Promedio General	6,01	3,78	3,68	3,73	2,27	4,87	4,49		

Apéndice
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.

13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1 LIBRES PUEBLA FABIAN CARMONA CARMONA		5			FECHA				
					February 2016				
FORMATO 5									
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	10,00	1,00	3,02	2,01	7,99	6,00	4,67		
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	9,75	7,17	5,14	6,16	3,58	7,95	7,35		
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,44	5,28	2,61	3,94	3,49	5,69	5,11		
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	9,56	5,03	5,48	5,26	4,29	7,41	6,69		
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	9,00	6,87	3,90	5,38	3,61	7,19	6,59		
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	10,00	5,60	5,46	5,53	4,46	7,76	7,02		
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	10,00	7,71	7,46	7,59	2,40	8,79	8,39		
Promedio General	9,39	5,52	4,72	5,12	4,26	7,26	6,54		

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria. 13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>

PUEBLA
Calificación estatal
6.74



No.	CENTRO	2015
1.	Centro de Reinserción Social de Puebla.	6.02
2.	Centro de Reinserción Social Regional de Tehuacán.	5.48
3.	Centro de Reinserción Social Tepexi de Rodríguez.	7.47
4.	Centro de Reinserción Social de Ciudad Serdán.	8

1) CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL DE PUEBLA



DURANTE LA SUPERVISIÓN SE DETECTÓ QUE ES IMPORTANTE PRESTAR ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS

RUBRO I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DEL INTERNO

- Sobrepoblación.
- Hacinamiento.
- Supervisión del funcionamiento del Centro por parte del titular.
- Insuficiencia en los programas para la prevención y atención de incidentes violentos.
- Prevención de violaciones a derechos humanos y atención en caso de que sean detectadas.
- Insuficiencia en los procedimientos para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.

RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA

- Inexistencia o insuficiencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del Centro.
- Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos (ingreso, C.O.C., y dormitorios).

RUBRO III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

- Normatividad que rige al Centro (reglamento, procedimientos y difusión de los mismos).

- Insuficiencia de personal.
- Deficiencias en el proceso para la imposición de las sanciones disciplinarias.
- Ejercicio de funciones de autoridad por parte de internos del Centro (autogobierno/cogobierno).
- Actividades ilícitas.
- Cobros (extorsión y sobornos).

RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO

- Clasificación entre procesados y sentenciados.
- Actividades laborales y capacitación.

RUBRO V GRUPOS DE INTERNOS CON REQUERIMIENTOS ESPECÍFICOS

- Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.

SE OBSERVÓ UNA APROPIADA ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS:

RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA

- ✓ Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.
- ✓ Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para la comunicación con el exterior (visita familiar, íntima y locutorios).
- ✓ Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas.

RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO

- ✓ Integración del expediente técnico-jurídico de cada interno.
- ✓ Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.

RUBRO V GRUPOS DE INTERNOS CON REQUERIMIENTOS ESPECÍFICOS

- ✓ Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.

Fuente: Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>

PUEBLA
Calificación estatal
6.74



No.	CENTRO	2015
1.	Centro de Reinserción Social de Puebla.	6.02
2.	Centro de Reinserción Social Regional de Tehuacán.	5.48
3.	Centro de Reinserción Social Tepexi de Rodríguez.	7.47
4.	Centro de Reinserción Social de Ciudad Serdán.	8

4) CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL DE CIUDAD SERDÁN



DURANTE LA SUPERVISIÓN SE DETECTÓ QUE ES IMPORTANTE PRESTAR ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS

RUBRO I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DEL INTERNO

- Insuficiencia en los programas para la prevención y atención de incidentes violentos.
- Insuficiencia en los procedimientos para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.

RUBRO III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

- Normatividad que rige al Centro (reglamento, procedimientos y difusión de los mismos).
- Insuficiencia de personal.

SE OBSERVÓ UNA APROPIADA ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS:

RUBRO I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DEL INTERNO

- ✓ Adecuada distribución de internos.
- ✓ Servicios para mantener la salud de los internos.

RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA

- ✓ Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos (ingreso, C.O.C., y dormitorios).
- ✓ Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.
- ✓ Condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores.
- ✓ Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para la comunicación con el exterior (visita familiar, íntima y locutorios).
- ✓ Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas.
- ✓ Alimentación.

RUBRO III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

- ✓ Respeto del debido proceso en la imposición de las sanciones disciplinarias.
- ✓ Ejercicio de funciones de autoridad por parte de los servidores públicos del Centro.
- ✓ Ausencia de actividades ilícitas.
- ✓ Ausencia de cobros.

RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO

- ✓ Integración del expediente técnico-jurídico de cada interno.
- ✓ Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.
- ✓ Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.
- ✓ Vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca).

RUBRO V GRUPOS DE INTERNOS CON REQUERIMIENTOS ESPECÍFICOS

- ✓ Atención a adultos mayores.
- ✓ Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.
- ✓ Atención a internos que viven con VIH/SIDA.
- ✓ Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.
- ✓ Programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.

Fuente: Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales										
Lugar: 1 CHOLULA, PUEBLA							FECHA			2016
MA. DEL CONSUELO REYES ROJAS							5			August
FORMATO 5										
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Reducido (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)			
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	7,25	6,00	3,18	4,59	2,65	5,92	5,47			
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	8,04	7,49	4,17	5,83	2,20	6,93	6,57			
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,78	5,23	2,21	3,72	4,05	5,75	5,07			
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	8,04	7,18	3,95	5,56	2,47	6,80	6,39			
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	8,24	7,67	3,45	5,56	2,67	6,90	6,45			
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	6,70	7,20	3,15	5,17	1,52	5,93	5,68			
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	9,00	8,00	9,00	8,50	0,49	8,75	8,66			
Promedio General	7,86	6,96	4,16	5,56	2,29	6,71	6,33			

Apando Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria. 13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales

Lugar: 1 TECAMACHALCO JOSE ARTURO TORRES PEREZ		FECHA		FORMATO 5				
		29	January 2016					
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)	
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	7,38	3,00	2,85	2,92	4,45	5,15	4,41	
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	4,23	4,71	3,69	4,20	0,02	4,21	4,21	
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	5,97	1,89	3,47	2,68	3,28	4,32	3,78	
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	6,95	5,94	4,03	4,98	1,96	5,96	5,64	
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	7,65	5,65	3,75	4,70	2,94	6,17	5,68	
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,50	5,20	3,65	4,42	4,07	6,46	5,78	
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	5,14	8,00	8,00	8,00	-2,86	6,57	7,04	
Promedio General	6,54	4,91	4,20	4,56	1,98	5,55	5,22	

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.

13/12/2016

Fuente: Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1		TECALI DE HERRERA		JESUS ALI REYES ORTEGA		26		FECHA February 2016	
FORMATO 5									
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1	Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	7,50	2,30	4,90	2,51	6,16	5,74		
2	Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	5,92	3,24	4,58	4,22	6,69	5,99		
3	Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	5,48	1,66	3,57	4,30	5,72	5,00		
4	Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	7,72	3,74	5,73	3,55	7,51	6,91		
5	Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	7,72	1,58	4,65	3,75	6,53	5,90		
6	Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	6,00	4,13	5,06	3,93	7,03	6,37		
7	Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	8,00	8,00	8,00	1,86	8,93	8,62		
Promedio General		8,66	6,90	6,94	3,45	6,94	6,36		

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>

PUEBLA
Calificación estatal
6.74



No.	CENTRO	2015
1.	Centro de Reinserción Social de Puebla.	6.02
2.	Centro de Reinserción Social Regional de Tehuacán.	5.48
3.	Centro de Reinserción Social Tepexi de Rodríguez.	7.47
4.	Centro de Reinserción Social de Ciudad Serdán.	8

2) CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL REGIONAL DE TEHUACÁN



DURANTE LA SUPERVISIÓN SE DETECTÓ QUE ES IMPORTANTE PRESTAR ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS

RUBRO I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DEL INTERNO

- Sobrepoblación.
- Hacinamiento.
- Supervisión del funcionamiento del Centro por parte del titular.
- Insuficiencia en los programas para la prevención y atención de incidentes violentos.
- Prevención de violaciones a derechos humanos y atención en caso de que sean detectadas.
- Insuficiencia en los procedimientos para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.
- Atención a internos en condiciones de aislamiento (sancionados y/o sujetos a protección).

RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA

- Inexistencia o insuficiencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del Centro.
- Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos (ingreso, C.O.C., y dormitorios).
- Deficiencias en la alimentación.

RUBRO III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

- Normatividad que rige al Centro (reglamento, procedimientos y difusión de los mismos).
- Insuficiencia de personal.
- Deficiencias en el proceso para la imposición de las sanciones disciplinarias.
- Actividades ilícitas.
- Falta de capacitación del personal penitenciario.

RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO

- Clasificación entre procesados y sentenciados.
- Actividades laborales y capacitación.

RUBRO V GRUPOS DE INTERNOS CON REQUERIMIENTOS ESPECÍFICOS

- Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.
- Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.

SE OBSERVÓ UNA APROPIADA ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS:

RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA

- ✓ Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.
- ✓ Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas.

RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO

- ✓ Clasificación de internos.

Fuente: Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>

PUEBLA
Calificación estatal
6.74



No.	CENTRO	2015
1.	Centro de Reinserción Social de Puebla.	6.02
2.	Centro de Reinserción Social Regional de Tehuacán.	5.48
3.	Centro de Reinserción Social Tepexi de Rodríguez.	7.47
4.	Centro de Reinserción Social de Ciudad Serdán.	8

3) CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL TEPEXI DE RODRÍGUEZ



DURANTE LA SUPERVISIÓN SE DETECTÓ QUE ES IMPORTANTE PRESTAR ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS

RUBRO I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DEL INTERNO

- Supervisión del funcionamiento del Centro por parte del titular.
- Insuficiencia en los programas para la prevención y atención de incidentes violentos.
- Prevención de violaciones a derechos humanos y atención en caso de que sean detectadas.
- Insuficiencia en los procedimientos para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.

RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA

- Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos (ingreso, C.O.C., y dormitorios).

RUBRO III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

- Normatividad que rige al Centro (reglamento, procedimientos y difusión de los mismos).
- Insuficiencia de personal.

RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO

- Actividades laborales y capacitación.

SE OBSERVÓ UNA APROPIADA ATENCIÓN EN LOS SIGUIENTES TEMAS:

RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA

- ✓ Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.
- ✓ Condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores.
- ✓ Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para la comunicación con el exterior (visita familiar, íntima y locutorios).
- ✓ Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas.

RUBRO III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

- ✓ Ausencia de cobros.

RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO

- ✓ Integración del expediente técnico-jurídico de cada interno.
- ✓ Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.
- ✓ Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.

RUBRO V GRUPOS DE INTERNOS CON REQUERIMIENTOS ESPECÍFICOS

- ✓ Atención a adultos mayores.
- ✓ Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.
- ✓ Atención a internos que viven con VIH/SIDA.
- ✓ Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.

Fuente: Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1 TLATLAUQUITEPEC		FECHA			FORMATO				
NADJA MERONI VALDERRABANO		11			March 2016				
					5				
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	6,92	2,50	2,39	2,44	4,47	4,68	3,93		
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	7,92	6,49	5,20	5,85	2,06	6,88	6,54		
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,03	4,30	3,30	3,80	3,22	5,41	4,88		
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	8,12	5,78	5,43	5,60	2,51	6,86	6,44		
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	8,24	5,90	5,11	5,50	2,73	6,87	6,41		
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	9,00	6,80	4,77	5,78	3,21	7,39	6,85		
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	9,00	6,57	7,24	6,90	2,09	7,95	7,60		
Promedio General	8,03	5,48	4,78	5,13	2,90	6,58	6,09		

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales

Lugar: 1 TEPEACA, PUEBLA JESUS HERRERA MORENO		FECHA		FORMATO 5			
		26	February 2016				
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	6,75	1,00	1,46	1,23	5,51	3,99	3,07
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	5,55	1,78	2,76	2,27	3,27	3,91	3,36
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	8,28	2,00	2,01	2,00	6,27	5,14	4,09
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	7,18	1,18	3,63	2,40	4,77	4,79	3,99
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	7,50	2,45	3,17	2,81	4,68	5,15	4,37
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	10,00	3,20	3,41	3,30	6,69	6,65	5,53
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	10,00	4,00	7,70	5,85	4,15	7,92	7,23
Promedio General	7,89	2,23	3,45	2,84	5,05	5,36	4,52

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria. 13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1		TETELA DE OCAIMPO ROQUE RONQUILLO LOPEZ			FECHA			2016	
					1			April	
FORMATO 5									

Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	8,75	6,00	1,64	3,82	4,92	6,28	5,46
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	7,73	6,79	4,60	5,69	2,03	6,71	6,37
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	8,03	6,61	3,34	4,98	3,04	6,50	5,99
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	8,06	7,86	4,69	6,28	1,77	7,17	6,87
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	8,22	7,47	4,83	6,15	2,06	7,18	6,84
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,40	8,00	5,00	6,50	1,89	7,45	7,13
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	9,00	8,28	7,11	7,70	1,29	8,35	8,13

Promedio General	8,31	7,29	4,46	5,87	2,43	7,09	6,68
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------

Apurisco
Estados Unidos Mexicanos, 13 de Diciembre del 2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>

13/12/2016

MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1 TEZIUTLAN									
IVONNE LANDERAS CASTILLO									
		FECHA							
		11 March		2016					
		FORMATO 5							
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	8,54	0,00	3,50	1,75	6,78	5,14	4,01		
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	8,26	4,00	5,01	4,50	3,75	6,38	5,75		
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,91	6,51	3,64	5,07	2,83	6,49	6,02		
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	7,96	4,85	4,92	4,88	3,07	6,42	5,91		
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	8,18	2,87	4,64	3,76	4,41	5,97	5,23		
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	8,60	1,20	4,71	2,95	5,64	5,77	4,83		
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	6,29	0,00	7,27	3,63	2,65	4,96	4,52		
Promedio General	7,96	2,77	4,81	3,79	4,16	5,88	5,18		

Apando
 Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
 Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>
 13/12/2016



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1 XICOTEPEC DE JUAREZ		FECHA							
ADRIANA DEL CASTILLO ROSAS		30 September		2016					
		FORMATO		5					
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitaciones (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)		
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	9,50	2,00	3,09	2,54	6,95	6,02	4,86		
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	8,66	3,09	3,85	3,47	5,18	6,06	5,20		
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	8,09	0,66	3,00	1,83	6,25	4,96	3,92		
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	9,80	4,07	4,12	4,10	5,69	6,95	6,00		
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	9,65	4,30	3,62	3,96	5,68	6,80	5,85		
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	10,00	5,60	4,15	4,87	5,12	7,43	6,58		
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	10,00	8,00	9,07	8,53	1,46	9,26	9,02		
Promedio General	9,38	3,96	4,41	4,19	5,19	6,78	5,92		

Apando

Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.

13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales

		FECHA						
		29	September 2016					
		FORMATO 5						
Lugar: 1 ZACAPOAXTLA, PUEBLA EUSTOLIA ORTUÑO LOBATO		Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio (1,2 y 3)
Derecho Fundamental								
1	Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	9,50	8,00	7,00	7,50	1,99	8,50	8,16
2	Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	9,95	7,75	7,87	7,81	2,13	8,88	8,52
3	Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	7,97	7,84	2,03	4,93	3,03	6,45	5,94
4	Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	9,70	8,00	7,21	7,60	2,09	8,65	8,30
5	Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	10,00	8,00	6,98	7,49	2,50	8,74	8,32
6	Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	10,00	8,00	7,17	7,58	2,41	8,79	8,39
7	Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	10,00	3,42	10,00	6,71	3,28	8,35	7,80
Promedio General		9,58	7,29	6,89	7,09	2,49	8,34	7,92

Apando
Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria. 13/12/2016

Fuente: Diagnostico estatal de supervisión penitenciaria 2016.

<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>



MANUAL DE SUPERVISIÓN

Consistencia de información recolectada y Resultados Finales									
Lugar: 1 ZACATLAN PUEBLA		FECHA							
BLANCO ARTEAGA JUAREZ		17		March		2016			
FORMATO 5									
Derecho Fundamental	Entrevista Director (1)	Observación Visitadores (2)	Entrevista Recluso (3)	Promedio Parcial (2 y 3=4)	Diferencia Porcentual (1 y 4)	Promedio General (4 y 1)	Promedio General (1,2 y 3)		
1 Derechos Humanos relacionados con la situación jurídica de los internos	9,50	7,50	5,30	6,40	3,09	7,95	7,43		
2 Derechos Humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión	7,54	5,40	5,77	5,59	1,94	6,56	6,24		
3 Derechos Humanos que garantizan su integridad física y moral	8,47	4,20	5,84	5,02	3,44	6,74	6,17		
4 Derechos Humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas	8,53	7,72	6,05	6,89	1,63	7,71	7,43		
5 Derechos Humanos que garantizan la vinculación social del interno	8,76	7,60	6,20	6,90	1,85	7,83	7,52		
6 Derechos Humanos relacionados con el mantenimiento del orden y la aplicación de medidas	10,00	8,00	6,93	7,46	2,53	8,73	8,31		
7 Derechos Humanos de grupos especiales dentro de las instituciones penitenciarias	10,00	8,00	8,00	8,00	2,00	9,00	8,66		
Promedio General	8,97	6,91	6,30	6,61	2,36	7,79	7,39		

Apando
 Sistema para la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria.
 Fuente: Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016.
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2016>
 13/12/2016

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Villanueva, Luis, *“El estudio de las políticas públicas”*, Maporrua, México 2013.
- BARROS, Leal Cesar, *La ejecución Penal en América Latina a la Luz de los Derechos humanos*, Porrúa, 2009.
- BREMAUNTZ, Mendoza Emma, *Derecho Penitenciario*, Editorial Mc Graw Hill. 1998.
- CARRANCA y RIVAS, Raúl, *Derecho Penitenciario*, Editorial Porrúa, 5° Edición, 2011.
- CISNEROS, José Luis, *Crisis de la Prisión, violencia y conflicto en las cárceles de México*, Editorial Porrúa, Primera Edición, 2014.
- DE PINA, Vara Rafael, *Diccionario de Derecho* Editorial Porrúa 34° Edición, 2005.
- GOLDSTEÍN, Raúl, *Diccionario de derecho penal y criminología*, Astrea, Buenos Aires, 1993.
- JOHANSEN Bertoglio Oscar, *Introducción a la Teoría General de los Sistemas*, limusa, 1993.
- FONTAN, Balestra Carlos, *Derecho penal introducción y parte general*, Decimosexta Edición, Editorial Abeledo-perrot, Buenos Aires. 1998.
- FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar Siglo XXI* Editores Argentina, 2002.
- FRANCO, Corzo Julio, *“Diseño de Políticas Públicas”*. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. Editorial. IEXE, 2° Edición 2013.
- MÁRQUEZ, Piñeiro Rafael, *Modernización del Derecho Mexicano*, México 1993, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición 1993, Pp. 312 y 313.
- MÁRQUEZ Raúl, Ricardo Hernández, *“Lineamientos y criterios del proceso editorial”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2013.
- MELOSSI Darío y PAVARINI Máximo, *Carcel y fabrica orígenes del sistema penitenciario*, sexta reimpresión 2010.
- LOZANO, Tovar Eduardo, *“Política criminal Aplicada”*, 1ª. Ed., Porrúa. México, 2013.
- PALACIOS, Pámanes Gerardo, *La cárcel desde adentro. Entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo*. Porrúa, México, 2014.

- SAMPIERI, Roberto Hernández, *Metodología de la Investigación*, México 2010.
- SANDOVAL, Huerta Emiro, *Penología parte General*, Universidad de Colombia 1982.
- SALAZAR, Vargas Carlos, "Ensayo sobre Políticas Publicas", Universidad de Externado de Colombia ISBN: 9789587105537, 2007.
- SOJO, Garza-Aldape. Eduardo, "Políticas Publicas en democracia", Fondo de cultura económica USA, 2006.
- SUÁREZ, Terán Adolfo, "La Prisión en México del Cuauhtli a Lecumberri", Ediciones Michoacanas, México, 2011.
- ZYL Smit Dirk Van, *Principios de derecho y política penitenciaria Europea*, México, Tirant lo Blanch México, 2013.

CIBERGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf, consultada el día 10 de mayo de 2017.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General No. 28, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_028.pdf, consultada el día 24 de mayo de 2016.
- Código Penal Federal, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070416.pdf, consultada el día 8 de enero de 2017.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación General No. 09, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_009.pdf, consultada el día 23 de mayo de 2016.
- Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional agosto 2013, <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1304038//archivo>, consultada el día 16 de septiembre de 2016.
- Diagnostico Nacional de Supervision Penitenciaria 2014, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf., revisada y consultada el día 4 de marzo de 2016.

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, México, D. F., a 9 de septiembre de 2015 Comunicado de Prensa CGCP/267/15, pp. 1-2.

Diagnostico Estatal de Supervisión Penitenciaria 2015
<http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2015>, consultada el día 26 de marzo de 2016.

Diagnostico Estatal de Supervisión Penitenciaria -2013 p. 1
<http://cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/diagnostico-estatal-de-supervision-penitenciaria-2013>, consultada el día 13 de mayo de 2016.

Diagnostico Estatal de Supervisión Penitenciaria -2014 p. 1
<http://cdhpuebla.org.mx/index.php/extensions/informes-especiales/supervision-penitenciaria-2014>, consultado el día 14 de octubre de 2016

Diagnostico Estatal de Supervisión Penitenciaria -2015, p. 1

Ley nacional de Ejecución Penal,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>, consultada 10 de febrero de 2016.

Ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación social de sentenciados, revisada el día 18 de marzo de 2017,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lnmrss/LNMRSS_abro.pdf,

Ley nacional de ejecución penal,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>, consultada el día 10 de mayo de 2017.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf, consultada el día 7 de junio de 2017.

Ley de Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>, consultada el día 9 de mayo de 2017.

Ley de ejecución de medidas cautelares y sanciones penales para el Estado de Puebla, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/22/895/>, Revisada y consultada el día 14 de Octubre de 2016.

Ley de planeación, <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>, consultada el día 13 de febrero de 2017

Ley de Planeación de Desarrollo para el Estado de Puebla, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96649.pdf>, revisada y consultada el día 17 de febrero de 2017.

Reglamento de los centros federales de readaptación social, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n274.pdf>, consultada el día 4 de julio de 2016.

Reglamento de la colonia de Islas Marías <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/306171//archivo>, consultado el día 26 de marzo de 2016.

Reglamento de los Ceresos de Reinserción Social para el Estado de Puebla <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96925.pdf>, consultada el día 14 de febrero de 2016.

Reglamento interno de la secretaria general de gobierno para el Estado de Puebla, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105886.pdf>, consultada el día 14 de febrero de 2016.