



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**HACIA LA AUTONOMÍA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL  
DISTRITO FEDERAL**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

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

**DAVID BAUTISTA ESTRADA**



**DIRECTOR DE TESINA:  
DR. VICTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ  
MÉXICO, D.F., OCTUBRE DE 2015**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

*A mi familia, por darme apoyo moral y ánimo para no claudicar en mis estudios universitarios*

*Al profesor Víctor Manuel Martínez Chávez, quien me brindó la ayuda y asesoría necesarias para la realización de este trabajo de investigación. Sin su apoyo hubiese sido imposible concluir con esta ardua labor.*

*A los profesores que conformaron jurado lector de este documento, con sus valiosas aportaciones se realizaron mejoras sustanciales a esta tesina.*

*A la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal, debido a que me permitió ingresar a laborar como servidor público y conocer de forma plena la problemática materia de este documento.*

*Al Maestro Salvador Montero Domínguez, quien me apoyó mucho para iniciar mi vida laboral y me ayudó en los momentos más difíciles de mi vida.*

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO UNO. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y CATEGORÍAS DE CONCEPTOS.....	7
1.1 Estado.....	8
1.2. Gobierno.....	12
1.3. Administración Pública.....	15
1.3.1 Modalidades de Administración Pública (organización administrativa) .....	19
1.3.1.1 Administración Pública Centralizada.....	20
1.3.1.2. Administración Pública Desconcentrada.....	25
1.3.1.3. Administración Pública Descentralizada.....	27
CAPÍTULO DOS. MARCO DE REFERENCIA: ANTECEDENTES DE LA PENA DE PRISIÓN Y DEL SISTEMA PENITENCIARIO .....	33
2.1 Definición y antecedentes de la pena de prisión.....	33
2.1.1 Edad Antigua.....	34
2.1.2 Edad Media.....	35
2.1.3 Edad Moderna.....	36
2.2 Definición de Sistema Penitenciario.....	38
2.2.1 Enfoques históricos o de tratamiento penitenciario. ....	40
2.2 Antecedentes del Sistema Penitenciario del Distrito Federal .....	45
2.3. Organización administrativa del Distrito Federal.....	51
2.3.1. Administración Pública del Distrito Federal.....	53
2.3.2 Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.....	56
2.3.3. Subsecretaría de Sistema Penitenciario.....	61
2.4. Marco normativo correspondiente al Sistema Penitenciario del Distrito Federal .	65
2.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	65
2.4.2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal .....	67
2.4.3. Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal .....	68

CAPÍTULO TRES.MARCO HISTÓRICO REFERENTE A LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL .....	73
3.1. Tratamiento técnico progresivo.....	78
3.2. Problemáticas correspondiente del Sistema Penitenciario del Distrito Federal....	81
3.1.1. Sobrepoblación del Sistema Penitenciario del Distrito Federal .....	81
3.2.1. Problemática en materia de salud. ....	86
3.2.2. Problemática en materia educativa. ....	89
3.2.3. Acciones en materia de contacto al exterior. ....	93
3.2.4. Problemática en materia de ubicación de los internos.....	95
3.2.5 Trabajo de las personas reclusas .....	98
3.2.6 Problemática de vinculación al exterior.....	101
3.3 Reflexiones finales.....	108
CAPÍTULO CUATRO.PROPUESTA DE AUTONOMÍA DE GESTIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL .....	111
4.1. Ideas preliminares.....	111
4.2. La autonomía de gestión en los órganos descentralizados .....	114
4.3. Propuesta de autonomía de gestión del Sistema Penitenciario del Distrito Federal .....	118
4.3.1 Pormenores sobre la propuesta de creación de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal.....	119
4.3.2. Unidades Administrativas de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal. ....	123
4.3.3. Nuevo modelo de gestión penitenciaria.....	127
CAPÍTULO CINCO. CONCLUSIONES .....	134
ANEXO 1. PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL .....	141
ANEXO2. PROPUESTA DE REFORMA DE LEGISLACIÓN APLICABLE AL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL .....	142
BIBLIOGRAFÍA GENERAL .....	145

## INTRODUCCIÓN

El Sistema Penitenciario del Distrito Federal, localizado en la Ciudad de México, capital del Estado mexicano, enfrenta diversos problemas como resultado del manejo y control de las personas que por diversos motivos deben enfrentar una condena de privación de su libertad, uno de los más relevantes es la sobrepoblación, con más de 40 mil personas y cuya capacidad instalada es de 23 mil espacios, amén de una política de seguridad pública y leyes penales que utilizan de forma excesiva la prisión como medio de castigo, amén de que durante su aparición los titulares de los gobiernos Federal y del Distrito Federal no consideraron realizar transformaciones en su operación administrativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de manera clara en su artículo 18, la operación del Sistema Penitenciario desde la perspectiva de la reinserción social, es decir, el sitio de reclusión de las personas procesadas debe ser distinto al que se destine para la extinción de las penas, así como brindar a las personas reclusas las herramientas que les permitan reincorporarse a la sociedad bajo la premisa de que durante su reclusión adquieran habilidades básicas para vivir de manera decorosa, a través del trabajo, capacitación para el mismo, el estudio, el deporte y demás actividades.

Ahora bien, el precepto antes referido se incumple en los sistemas penitenciarios de México, debido a que la estructura organizacional y administrativa de los establecimientos penitenciarios, no cuenta con las adecuaciones acordes a la realidad, es decir hay una divergencia entre el marco jurídico y el marco organizacional, lo cual ha derivado en problemáticas de hacinamiento, deterioro de las condiciones de vida de los reclusos, y

prácticas de autogobierno; dicha situación anterior impide la reincorporación sana de estas personas a la vida en sociedad.

Por tal motivo, este ejercicio tiene como propósito describir los antecedentes históricos, causas y que han derivado en el incumplimiento de la función principal del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, el cumplimiento de su tarea, misma que se dificulta debido entre otras cosas, aunada a la sobrepoblación, misma que desemboca en problemas serios como el autogobierno (reclusos que realizan actividades administrativas, cobros indebidos, etc.), serias deficiencias en los servicios que se brindan a la población privada de su libertad, e incapacidad, factor externo derivado de las reformas al Código Penal del Distrito Federal en 2003, que agravaron la punibilidad de delitos de orden común, ejemplo el robo.

El objetivo general de esta investigación es analizar la problemática de operación del Sistema Penitenciario capitalino, en relación al marco jurídico existente, escuelas y corrientes de pensamiento, toda vez que es uno de las actividades más relevantes de la Administración Pública, en términos de control social de conductas desviadas. Es menester señalar que existen más de 200 tesis de licenciatura sobre el tema, en particular, correspondientes a la carrera de Derecho, no obstante, en dichos documentos no se considera relevante proponer una nueva estructura administrativa más eficaz y un modelo de atención penitenciaria que supere el enfoque terapéutico, y se ciña a brindar servicios públicos a los reclusos. En este sentido recae la originalidad del tema.

Las preguntas materia de investigación planteada se enuncian de la siguiente manera:

*¿La autonomía de gestión del Sistema Penitenciario resulta viable para solucionar la problemática de administración de los Centros Penitenciarios del Distrito Federal?*

*En caso de constituirse en un organismo descentralizado con autonomía de gestión, ¿qué políticas deberá instrumentar para lograr la reinserción social de la población reclusa?*

La revisión del objeto de estudio, materia de la presente investigación, abarcará del periodo 2013 a 2014, toda vez que en este periodo es donde se pudo documentar diversas situaciones que contravienen el espíritu del artículo 18 de la Ley Fundamental de México, para la cual se realizó la revisión de informes de trabajo, manuales administrativos, legislación aplicada, y realización de visitas de trabajo.

Por ende, se optó elaborar este documento bajo la modalidad de tesina, bajo el enfoque de un estudio monográfico con el propósito de proponer como propuesta de solución al problema, la transformación del Sistema Penitenciario Capitalino, encaminada hacia la creación de un organismo descentralizado denominada Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal, encargada de vigilar la ejecución de sanciones penales, que se encargue y que coadyuve con el Poder Judicial en la ejecución de la sanción penal de la persona privada de su libertad, en pleno marco del respeto a los derechos humanos.

A su vez, se considera que dicho organismo descentralizado contará con personal capacitado, procedimientos claros y precisos, y con pleno respeto a los derechos humanos, a fin de brindar los satisfactores indispensables a las personas que por algún motivo enfrentan una sanción como el hecho de permanecer reclusos en algún reclusorio o centro penitenciario, conocidos de forma eufemística como “centros de readaptación o reinserción social”.



## **CAPÍTULO UNO. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y CATEGORÍAS DE CONCEPTOS.**

En este capítulo se revisarán los conceptos y teorías relevantes dentro de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, ejercicio que será útil para lograr una mayor comprensión y contextualizar el presente trabajo de investigación dentro del ejercicio profesional, a través de las aportaciones de diversos estudiosos del Derecho y la Administración Pública, mismos que sirven como el marco teórico de la presente investigación.

Antes de comenzar con el análisis y reflexión sobre el objeto de estudio de la presente investigación, a efecto de darle coherencia y sentido, es pertinente iniciar con el repaso de teorías e ideas que forman el marco teórico de la investigación, “como el conjunto de conceptos teórico-metodológicos que el investigador asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y mirar la realidad. Estos principios no son puestos en cuestión por el investigador en su práctica cotidiana: más bien funcionan como supuestos que orientan la selección misma del problema o fenómeno a investigar, la definición de los objetivos de investigación y la selección de la estrategia metodológica para abordarlos” (Sautu, 2005).<sup>1</sup>

Es conveniente señalar en el presente trabajo de investigación, los conceptos a revisar operarán como punto medular para comprender el espacio, tiempo y contexto por el que se desarrolla el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, y en general, de un servicio público prestado por el Estado, como la ejecución de las medidas penales, entre otras actividades que permitan la cohesión de la

---

<sup>1</sup>SAUTU, Ruth; Boniolo, et al. *La Construcción del marco teórico en la investigación social. En. Manual de metodología, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.* CLACSO, Colección Campus Virtual. Buenos Aires, Argentina, 2005. 192. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo%201.pdf> . Consultado el 18 de septiembre de 2014.

sociedad, mismas que requieren de la existencia de personas con capacidad, talento e interés por lo general encima de lo individual.

## 1.1 Estado

Conviene iniciar este rubro con un breve contexto teórico sobre el cual se sustenta la investigación referente al Sistema Penitenciario del Distrito Federal, antes de abordar de manera directa su problemática y propuesta de solución. En razón de lo anterior se revisará el concepto Estado, ente creado por la humanidad para vivir de manera colectiva.

La palabra **Estado** proviene del vocablo latino *status*, término con el que se designaba al conjunto de derechos y obligaciones que tenía una persona, respecto de ella misma, su familia y la ciudad. En la concepción de Luis de la Hidalga,<sup>2</sup> se entiende por Estado la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio, bajo un poder de mando según la razón.

El Estado es la forma de organización política de una comunidad. Es un todo compuesto de partes, es una reunión numerosa de ciudadanos en orden de garantizar la independencia y la libertad. El Estado es la comunidad del bien común.<sup>3</sup>

Enseguida, conviene resaltar las características principales que reúne el Estado:

- Un Estado es una reunión suficientemente numerosa de ciudadanos en orden a garantizar la independencia de la vida.

---

<sup>2</sup> DE LA HIDALGA, Luis. (1999) *Teoría General del Estado*. México. Porrúa, p. 50.

<sup>3</sup> DIEGO BAUTISTA, Oscar (2001). *La ética en los servidores públicos*. Tesis para obtener el grado de maestría en Ciencia Política. México, Universidad Pedagógica Nacional, p. 16.

- Funge como la comunidad del bien común, el Estado es la comunidad que incluye a las otras formas de comunidad. El bien que persiga el Estado será el bien supremo
- El Estado es una asociación de familias y clanes en una vida buena y su finalidad es una vida plena e independiente.

Cabe describir que el Estado tiene su origen en la primera unión que se da entre la unión de dos personas incapaces de vivir uno separado del otro, macho y hembra. De dicha unión surgen las familias, el primer núcleo básico de la sociedad. El conjunto primario constituido por varias familias forma un pueblo o aldea. La comunidad compuesta por varios pueblos o aldeas forma la ciudad. El conjunto de ciudades forma un Estado.<sup>4</sup>

Reinhold Zippelius<sup>5</sup>, en su obra *Teoría General del Estado*, propone que “es la comunidad, entendida como una totalidad de seres humanos, cuya conducta se coordina de forma específica”. Es decir, a través de un orden normativo jurídico eficaz, entendido éste como normas de derecho con aplicación coactiva, por lo que su desobediencia recibe sanción.

Asimismo, Zippelius considera al Estado como estructura organizada de poder que tiene como función garantizar una convivencia ordenada y sin contradicciones. Por ello, para que ocurra tal convivencia resulta preciso delegar el poder a uno o varios hombres, es decir, formar un gobierno, y de esa manera se unifica la voluntad de todos, formando con ello una persona que es el propio Estado. Además, el Estado representa la autoridad que puede obligar a algo que por iniciativa y libertad natural alguien podría resistir (Zippelius, 1998, p. 55)

---

<sup>4</sup>*Ibid.* DIEGO BAUTISTA, Oscar (2001, p. 17.

<sup>5</sup> ZIPPELIUS, Reinhold (1998) *Teoría General del Estado*. México, Porrúa., P. 55

Es preciso indicar que hubo un tiempo en que los hombres carecían de orden o paz, de ahí la necesidad de que los seres humanos dispongan de un ente superior que permita el disfrute a los hombres de los bienes y productos obtenidos por el esfuerzo de su trabajo, se hace manifiesta la necesidad de formar un ente superior con capacidad de autoridad.<sup>6</sup> Cabe precisar que dicha autoridad se deposita en un soberano o monarca.

En contraposición al pensamiento de Hobbes, John Locke señala que es el pueblo el titular del supremo poder en el Estado, dado que tiene la capacidad de darse su propia autoridad y leyes, y que dicho ente superior no sea controlado por una persona. Bajo este razonamiento, se hace específica la necesidad de establecer el poder legislativo, en el que pueda gobernarse a sí mismo, si bien no con la participación en masa, sino a través de representantes.<sup>7</sup>

Subsiguientemente, Jean Jacques Rosseau refiere que el Estado permite la conservación de individuo a través de un contrato social, mismo que se celebra a cabo en razón de que el ser humano nace libre. Y que, a diferencia de Hobbes, el poder no debe depositarse en un soberano, sino que éste tendrá que ser asumido por el pueblo, definición que esboza el concepto de Estado democrático.<sup>8</sup>

Más tarde, el Marxismo concibe al Estado como instrumento de dominación política, que permite a la clase económicamente poderosa servirse de él para explotar a la clase obrera; por consiguiente, la lucha de la clase proletaria debe enfocarse hacia la extinción de ese Estado. Una vez ganada dicha lucha proletaria, el Estado sólo operaría como ente transitorio para llegar a un nuevo

---

<sup>6</sup>*Ibid.* ZIPPELIUS. P. 132

<sup>7</sup>*Op. Cit.* ZIPPELIUS. P. 135. El Contrato Social, de acuerdo a Rosseau, es el acuerdo de diversas voluntades, a fin de superar el Estado de naturaleza.

<sup>8</sup>*Op. Cit.* ZIPPELIUS p. 152.

orden, donde ya no existan oficinas burocráticas, cárceles y todo aquel vestigio estatal, sino un sistema de auto-organización, donde no haya poderes de coerción, basada en el trabajo y que permita la atención de sus propios asuntos.<sup>9</sup>

Max Weber<sup>10</sup>, en su obra *El Político y el Científico*, conceptualiza al Estado no en base a sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: el monopolio de la fuerza física, mismo que permite ejercer el poder de dominación principalmente por la presencia de ejércitos permanentes, por el crecimiento de la burocracia y por el desarrollo de las finanzas públicas.

Otra aportación al concepto de Estado puede encontrarse en la Teoría de La Elección Pública (*Public Choice*) o Elección Racional (*Rational Choice*), misma que concibe a éste como ente parasitario que amenaza tanto la libertad individual como la seguridad económica. De acuerdo a Agustín E. Ferraro<sup>11</sup> en su obra *Reinventando el Estado: por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica*, El Estado no es considerado aquí un árbitro imparcial, sino una especie de presencia invasiva, un estado “niñera”, que pretende interferir con todos los aspectos de la vida.<sup>12</sup>

Bajo dicha perspectiva, hay pues un “exceso” de Estado, debido a la existencia de más empleados públicos, y esa presión para expandir el Estado viene de los propios funcionarios y otros empleados públicos, quienes buscan así seguridad laboral, salarios más altos y mejores perspectivas de carrera, en lugar de

---

<sup>9</sup>FERRARO, Agustín E. (2009). *Reinventando el Estado: por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, P. 50.

Para mayor detalle, se señala que, en la idea marxista, se maneja el enfoque del Estado como instrumento de dominación, en el cual existen personas que manejan posiciones estratégicas, sea a través de la manipulación de políticas estatales o mediante el ejercicio de presión hacia al Estado. *Ibid.* FERRARO, P. 51

<sup>10</sup> WEBER, Max. La Política como Vocación, en *El político y el científico*. Disponible en <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf> p. 11.

<sup>11</sup>*Ibid.* FERRARO. P. 51

<sup>12</sup>*Op. Cit.* FERRARO. P. 52.

buscar el beneficio de la colectividad, es decir, actúan de forma egoísta al pensar en su propio interés. (Ferraro, 2009. P. 52).

Así pues, las diversas opiniones e ideas en torno al concepto Estado permiten entender sobre la necesidad de organizar la vida humana, con base en reglas de convivencia, dentro de un espacio territorial y con un orden normativo, así como la selección de personas capaces de vigilar el disfrute de bienes y servicios, así como evitar el uso desmedido de la violencia. Enseguida se abordará lo relativo a Gobierno.

## **1.2. Gobierno**

Como ya abordé en el apartado anterior lo concerniente al concepto de Estado, conviene tratar que uno de los componentes del mismo, es el Gobierno, entendido como el conjunto de personas que ejercen cargos de responsabilidad, que deben velar por la satisfacción de las necesidades de los seres humanos que dan origen a dicho Estado.

Javier Hurtado<sup>13</sup> en su obra intitulada *Sistemas de Gobierno y Democracia*, refiere: “Es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos”.

En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que

---

<sup>13</sup>HURTADO, Javier. *Sistemas de Gobierno y Democracia*. México, Instituto Nacional Electoral. Disponible en [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos\\_y\\_democracia.htm#gobierno](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm#gobierno). Consultado el 11 de octubre de 2014.

comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales”.

Es importante señalar que una de las razones de existencia del Gobierno es ver por el buen funcionamiento del Estado, el satisfacer las demandas de las distintas partes del Estado y cumplir con los compromisos sociales llevando justicia para todos. En consonancia a dicha razón conviene citar a Edmund Burke, que define al gobierno como “un instrumento del ingenio humano para la satisfacción de necesidades humanas”.<sup>14</sup>

Ahora bien, según los autores clásicos de la filosofía política, como Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu, se pueden encontrar tres tipologías de gobierno. De esta manera, Aristóteles sugiere una tipología con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de unos, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos; y de ahí partía hacia las formas corruptas, la monarquía degeneraba en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la *politeia* (forma buena del gobierno de muchos) en democracia.<sup>15</sup>

En Maquiavelo, según Norberto Bobbio<sup>16</sup>, la tipología se reduce a dos formas: *monarquía*, sustentada en el gobierno de uno, de una persona física, y la *república*, conformada por un cuerpo colectivo o asamblea que bien puede ser una asamblea de notables o popular. La diferencia que hace Maquiavelo de la república con relación a la monarquía, es que la primera debe adoptar reglas como el principio de mayoría, para hacer llegar el principio de voluntad colectiva.

En años posteriores, Montesquieu propone su tipología de gobierno, integrada por *monarquía*, *república* y *despotismo*, éste último lo define como el gobierno

---

<sup>14</sup> BURKE, Edmund (1988). Textos Políticos. México. FCE. P. 214.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto (2012). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*. México, FCE. Pp. 144-145

<sup>16</sup> *Ibid.* BOBBIO. P. 145

de uno solo sin leyes ni frenos. Sin embargo, introduce un criterio de distinción en su tipología, es decir, con base en los principios que inducen a los sujetos a obedecer: ejemplo: el honor en la monarquía, la virtud en la república.

Además, Norberto Bobbio (2012, p. 144), en su obra *Estado, Gobierno y Sociedad*<sup>17</sup>, refiere dos tipologías que de acuerdo a dicho autor, son las más distinguibles en la actualidad, la presidencial y la parlamentaria. La primera es aquella en la que rige una neta separación entre el poder del gobierno y poder de hacer las leyes; dicha separación se sustenta en la elección directa del presidente de la república, que también es jefe de gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno frente al presidente de la república y no frente al parlamento. (Bobbio, 2012, p. 150)

La segunda forma de gobierno, se basa no tanto en una separación de poderes, sino en un juego completo de poderes recíprocos entre el gobierno y el parlamento basado en la distinción entre el jefe de Estado y jefe de Gobierno. Sus características son: la elección directa del jefe de Estado de parte del parlamento y en la responsabilidad del gobierno frente al parlamento expresada mediante el voto de confianza o de desconfianza.<sup>18</sup>

Así pues, el repaso realizado sobre las diferentes definiciones de Gobierno resulta útil, toda vez que refuerza la idea de la existencia de un Estado que permita la sana interacción de sus habitantes, del gobierno como la pieza fundamental que debe mantener, por un lado, la creación y el mantenimiento de la ley y el orden político dentro del Estado, y por el otro la protección de los ciudadanos ante las interferencias desde afuera.

---

<sup>17</sup>Op. Cit. BOBBIO. P. 150

<sup>18</sup>Op. Cit. BOBBIO. P. 150.



En consonancia con lo señalado en el párrafo previo, un Gobierno debe dotarse de aparatos específicos: para la seguridad interior y exterior (policía y ejército), para la administración de la justicia (la magistratura) y para la recaudación (burocracia, sobre todo fiscal). No obstante, el marco de acotación del Gobierno no se reduce de forma exclusiva a estos ámbitos, sino que también participa en otros como la política social, (apoyos a trabajadores, asistencia a personas en pobreza, etc.), lo cual demuestra que la revisión de este concepto no se limita de manera exclusiva al número de participantes en el mismo, sino en las tareas para las cuales está designado.

Dentro de la relación con el presente trabajo de investigación y nuestro objeto de estudio, el Sistema Penitenciario, el análisis de dicho concepto permite tener una idea general sobre la importancia histórica de contar con un cuerpo de personas encargadas de mantener no sólo el orden, sino desarrollar actividades en beneficio de la colectividad, entre ellas la de contar con sitios seguros para la ejecución de las penas y la reinserción social de aquellos que han ofendido o perjudicado a la sociedad.

### **1.3. Administración Pública.**

Una vez abordado en párrafos precedentes de este documento el concepto Gobierno, mismo que refiere acerca del vínculo entre sociedad y Estado, a través de la presencia de personas que cuenta con capacidad para atender asuntos del Estado bajo criterios de responsabilidad, se procede a continuación a abordar el concepto de la Administración Pública, caracterizada como la actividad del Estado que tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo.

Así, la presente investigación se apoya con la postura de Omar Guerrero<sup>19</sup>, la Administración Pública constituye “la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”.

Dicha aseveración, la podemos encontrar con Carlos Juan Bonnin quien, en palabras de Omar Guerrero, estableció desde principios del siglo XIX, dentro de los principios de la Administración Pública.

- 1) La administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) La conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) La administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Otra cualidad relevante de la Administración Pública es que ella se interesa, de forma primordial, por los problemas de la sociedad. Conlleva la asociación de voluntades para la solución de un problema en común, misma que da sentido a la Administración Pública. En consecuencia, ésta no debe ser un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad.

Para tal propósito, se retoma las siguientes ideas de Omar Guerrero (1998, p. 41), quien sugiere sobre la relación de la Administración Pública e interés que ésta manifiesta por los problemas de la sociedad, bajo los siguientes términos:

*"La Administración Pública, desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, obras*

---

<sup>19</sup>GUERRERO OROZCO, Omar (1998). *Principios de Administración Pública*. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública, P. 41.

*públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental".<sup>20</sup>*

Ahora bien, hay que señalar que las funciones básicas de todo gobierno son: conducir o mandar, y servir a la comunidad. La función de conducir o mandar es estrictamente política; por su parte la de servir a la comunidad es función administrativa. Por ello se define a la Administración Pública como *un conjunto de servicios o apoyos que el poder político le proporciona a la convivencia social.*<sup>21</sup>

Por otra parte, Ricardo Uvalle Berrones<sup>22</sup> en su obra *El Gobierno en Acción*, expresa que la Administración Pública es el vínculo entre Estado y Sociedad, puesto que ésta última no puede vivir sin conflictos, sino que requiere canalizar sus aspiraciones y demandas, mediante un vínculo mediador y a su vez un poder superior que se anteponga a egoísmos y disputas.

Además, la Administración Pública es el *gobierno en acción*, dado que, al estar supeditado al Poder Ejecutivo, como su supremo depositario, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, y por ende funge como el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado. Citando a dicho autor, la Administración Pública es el medio del Estado para subordinar a la sociedad, en términos de mantener el orden y la seguridad en tiempos de paz y violencia, como se cita enseguida:

*"(La Administración Pública) Es centro de decisiones y acciones con las que el Estado subordina a la sociedad, tanto en los marcos del "orden y la seguridad", como en los de la violencia y la represión. Sin embargo, el Estado capitalista no*

---

<sup>20</sup>Op. Cit. GUERRERO OROZCO. P. 41

<sup>21</sup>Op. Cit. GUERRERO OROZCO. P. 42.

<sup>22</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo (1982). *El Gobierno en Acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, P. 109.

*siempre es tolerante y consecuente con las clases dominadas. Cuando estas últimas hacen planteamientos políticos que implican un cambio en la estructura social, el Estado utiliza su poder de persuasión para que en nombre del "bien común" se depongan las demandas sociales que en opinión de la burocracia política van más allá de los límites del sistema capitalista".<sup>23</sup>*

Por otra parte, Luis F. Aguilar Villanueva, en su obra *Gobierno y Administración Pública*, refiere que además de proveer de servicios, otorga prestaciones y apoyos a grupos sociales a fin de que moderen su belicosidad, desafección social o irrespeto a la ley; fomenta la profesionalización de su personal, orientación a productos-resultados (gestión de calidad), se caracteriza por reconocer que los cambios sociales a benéficos son resultado de los diferentes organismos públicos, a través de la articulación de diversos programas y proyectos<sup>24</sup>.

Por lo anterior señalado, la Administración Pública es el medio por el cual la sociedad puede plantear sus demandas, sobre todo en materia de protección y seguridad, así como acceso a la justicia, por lo que a lo largo de la presente investigación, estos conceptos son ilustrativos y útiles en la presente investigación el devenir y actuación del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, encargado de la ejecución de las sanciones a través de la prisión, como último medio de coerción para que exista una sana convivencia entre los individuos.

Es destacable puntualizar que la Administración Pública no se limita de forma exclusiva al Poder Ejecutivo, si bien los ordenamientos jurídicos lo consideran así, derivado del formalismo que caracteriza al derecho.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup>*Ibid.* UVALLE BERRONES. P. 112.

<sup>24</sup>AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, Comisión Nacional para la Cultura y las Artes. P. 127-131.

<sup>25</sup>BAÑÓN, Rafael. Los enfoques de estudio para la Administración Pública: orígenes y tendencias. *En*: BAÑÓN, Rafael (1999). *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Universidad. P. 17-20

En los siguientes párrafos se procederá a describir de manera breve las modalidades de Administración Pública contempladas en el Derecho Administrativo, con el propósito de ahondar sobre el estudio de la Administración Pública, y particularmente, sobre el tema de esta investigación.

### **1.3.1 Modalidades de Administración Pública (organización administrativa)**

En breve se estudiarán las diferentes modalidades de organización de la Administración Pública. Para ello corresponde entender a la *organización administrativa*, que en palabras de Mónica Alejandra Hernández Sánchez, se define como “un fenómeno a través del cual se estructura la Administración Pública, para que se ejecute de manera eficaz la actividad administrativa del Estado”<sup>26</sup>. Es decir, tiene que existir una organización que permita alcanzar los fines del Estado de forma eficiente.

En consonancia con lo anterior, en el caso del Estado Mexicano el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Administración Pública se divide en centralizada y paraestatal. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala la organización de la misma en centralizada y paraestatal, ésta última comprendida por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, institutos nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Una vez tocado lo referente a la definición de organización administrativa, se procederá a analizar en los siguientes apartados las modalidades de

---

<sup>26</sup> HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Mónica Alejandra y LEAL GUTIÉRREZ, María Elena (Enero-junio 2010). La Administración Pública. En *República Jurídica, revista de la Asociación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano Número 1* México, p. 19.

organización existentes en la Administración Pública mexicana, para contar con los fundamentos teóricos que ubican al Sistema Penitenciario del Distrito Federal, como actividad de la Administración Pública.

### **1.3.1.1 Administración Pública Centralizada**

Esta modalidad comprende las dependencias de la Administración Pública, mismas que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, pero cuentan con atribuciones para representar a la Administración Pública ante los particulares y autoridades y, por tanto, de realizar actos de autoridad, prestar servicios públicos y de proveerse de recursos. Están adscritos al titular de la Administración Pública que es el Presidente de la República.

Dicha forma de Administración Pública fue prevista en México por el Constituyente de 1916-1917, al considerar que, para el desempeño de sus labores, el Ejecutivo necesita órganos de dos tipos para atender los diversos ramos de la administración, los que ejercen atribuciones meramente políticas o a la vez políticas y administrativas, y los que administran exclusivamente un servicio. En el grupo de órganos políticos o político-administrativos están las Secretarías de Estado. En el segundo grupo, corresponde a los departamentos.<sup>27</sup>

Reviste importancia abordar este rubro, toda vez que, en el Estado Mexicano, la forma de gobierno es la República, misma que comprende la división de Poderes prevista en el artículo 49 de la Constitución mexicana en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la Administración Pública forma parte del Poder Ejecutivo. Además, la Constitución Política designa al Presidente de la República como titular de dicho Poder Ejecutivo, el cual reúne un doble carácter: de órgano

---

<sup>27</sup> CERVANTES DEL RÍO, Hugo. La Administración Pública en México, en: PARDO, María del Carmen (2011). *La Administración Pública mexicana del siglo XX*. México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, P. 113.

político y de órgano administrativo. En el carácter político, representa al pueblo en el ejercicio de su soberanía y en el carácter administrativo, el titular del Ejecutivo es el jefe de la Administración Pública, ocupa el lugar más alto en la jerarquía administrativa. Asimismo dispone de poder de decisión, mando y jerárquico para mantener el orden en la Administración.<sup>28</sup>

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos establece que *“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”*.<sup>29</sup>

Ahora bien, como en la presente investigación se abordará en los siguientes capítulos lo referente al Sistema Penitenciario del Distrito Federal, corresponde señalar que el titular de la Administración Pública del Distrito Federal es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, responsable del Órgano Ejecutivo, con base en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base Segunda, Apartado II, inciso d).<sup>30</sup> y artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>28</sup>FRAGA, Gabino (2000). Derecho Administrativo, México, Porrúa, P. 174.

<sup>29</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma 8 de octubre de 2014. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5478.htm> Consultado el 20 de octubre de 2014.

<sup>30</sup> Artículo 122 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos:

BASE SEGUNDA. - Respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

**a...**

**d)** Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

Op. Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5478.htm> Consultado el 20 de octubre de 2014.

Es decir, de forma semejante como ocurre en el ámbito federal, el marco jurídico aludido en el párrafo precedente prevé que el Jefe de Gobierno reúne el poder central y se encarga de ejecutar las leyes con la colaboración de subordinados que serán titulares de los órganos, unidades y dependencias de la Administración Pública local, mismos que puede designar, remover, supervisar y aplicar medidas disciplinarias (desde amonestación, destitución del puesto, entre otras), previstas en el artículo 67 fracciones V, de dicho Estatuto.<sup>31</sup>

Además, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal estipula que la organización de la Administración Pública, será centralizada, desconcentrada y paraestatal, como se puede advertir en su artículo 87, mismo que se reproduce a continuación:

***Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.***<sup>32</sup>

*La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la Administración Pública centralizada.*<sup>33</sup>

Enseguida y de manera breve, se procede a reseñar las funciones que les corresponde a los órganos centralizados de la Administración Pública del

---

<sup>31</sup> *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de julio de 1994. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/5206.htm>. Consultado el 19 de noviembre de 2014.

<sup>32</sup> *Ibid. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de julio de 1994. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/5206.htm>. Consultado el 19 de noviembre de 2014.

<sup>33</sup> *Op. Cit. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de julio de 1994. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/5206.htm>. Consultado el 19 de noviembre de 2014.



Distrito Federal, de acuerdo al artículo 117 fracciones I a XI del Estatuto de Gobierno en mención, como son:

- a) La planeación del desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables.;
- b) Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asigne en sus respectivos ramos de la Administración Pública.
- c) Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública y dentro de ésta, la relativa a órganos desconcentrados constituidos por el Jefe de Gobierno;
- d) La administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal, con sujeción a la legislación vigente.
- e) Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la Ciudad.
- f) Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica.
- g) Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecida por dichos ordenamientos;
- h) Dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos, de las entidades paraestatales que les sean sectorizadas y de órganos desconcentrados, conforme a las disposiciones aplicables;
- i) Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas,

recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto;<sup>34</sup>

Vale destacar que, como resultado de la revisión al Estatuto de Gobierno mencionada en líneas precedentes, el Distrito Federal forma parte de los Estados Unidos Mexicanos, y como parte integrante de la Federación, dispone de una organización de la Administración Pública similar al ámbito Federal. En razón de lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 2, dispone que la Administración Pública del Distrito Federal se divide en central, desconcentrada y paraestatal, como se detalla enseguida:

***Artículo 2º.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.***<sup>35</sup>

Resulta importante observar que esta modalidad de Administración Pública es la que en la actualidad opera a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, y de acuerdo a las legislaciones federal y local antes referidas, se constata la existencia y funcionamiento de la misma, así como la existencia de un titular o responsable (llámese Presidente de la República o Jefe de Gobierno).

Asimismo, como se pudo constatar tanto en la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos del Distrito Federal, prevén que el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano Ejecutivo y es el titular de la Administración Pública Centralizada, y dispone de las

---

<sup>34</sup>Op. Cit. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de julio de 1994. Disponible en <http://cgsestados.df.gob.mx/prontuario/historico/5206.htm>. Consultado el 19 de noviembre de 2014.

<sup>35</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998. Disponible en <http://cgsestados.df.gob.mx/prontuario/historico/dr71324.htm>. Consultado el 19 de octubre de 2014.

facultades para organizar a la misma a fin de cumplir con los ordenamientos que dispone el órgano Legislativo, que en el caso del Distrito Federal compete a la Asamblea Legislativa.

Finalizada la revisión de esta modalidad, corresponde pasar a revisar la modalidad de Administración Pública Desconcentrada, a efecto de proseguir con el estudio de las modalidades de organización de la Administración Pública, con miras a focalizar de estudio de la presente investigación, que es el Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

### **1.3.1.2. Administración Pública Desconcentrada**

En este apartado y con base en el análisis del contexto teórico conceptual sobre el cual se apoya el presente ejercicio de investigación, incumbe repasar el concepto de Desconcentración Administrativa, entendida ésta como la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

De acuerdo con Andrés Serra Rojas<sup>36</sup>, la Desconcentración Administrativa reúne las siguientes características, mismas que conviene detallar enseguida:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

---

<sup>36</sup> SERRA ROJAS, Andrés (1999). *Derecho Administrativo I*. México. Porrúa. P. 165

- c) Los organismos desconcentrados no gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.

Con base en lo descrito líneas arriba, es rescatable señalar que dicha modalidad se circunscribe a órganos que cuentan sólo con atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, y que están adscritos a una dependencia de la Administración Pública.

Para efectos del presente ejercicio de investigación, corresponde señalar que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 116<sup>37</sup>, se precisan las facultades que se otorgan a los órganos centralizados pueden ser ejercidas por los órganos desconcentrados, para efectos de lograr una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad, términos de la reglamentación correspondiente.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 3 fracción II establece que *“Los órganos administrativos*

---

<sup>37</sup>Op. Cit. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de julio de 1994. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/5206.htm>. Consultado el 19 de noviembre de 2014.

*constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine;*<sup>38</sup>

### **1.3.1.3. Administración Pública Descentralizada.**

La Administración Pública Descentralizada, de acuerdo con Gabino Fraga<sup>39</sup>, tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Bajo la perspectiva de Fraga, la descentralización responde a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual, el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. Además, basta señalar que la Administración Pública se descarga de algunas de sus labores, muchos de ellas que cuentan un carácter técnico, industrial o comercial.<sup>40</sup>

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz (1998, pp. 37-39), refiere la existencia de tres tipos de descentralización, mismas que se detallan enseguida:

A. *Descentralización administrativa:* se confiere personalidad jurídica a ciertos entes a los que les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas.

---

<sup>38</sup>*Ibid.* Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/dr71324.htm>. Consultado el 19 de octubre de 2014.

<sup>39</sup>*Ibid.* FRAGA. P. 190.

<sup>40</sup>*Op. cit.* FRAGA. P. 199.

- B. *Descentralización administrativa por región*: consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica. Es decir, se dota a las autoridades locales o regionales de capacidad de gestión en determinadas materias con independencia del poder central, y/o crea un órgano que brinda servicios.
- C. *Descentralización administrativa por servicio*: se crea un organismo con técnicas y fórmulas de organización semejantes al sector privado, dado que en principio el esquema de la administración pública centralizada no es adecuada para la realización eficiente de muchas actividades técnicas. Entre las características que reúne esta modalidad son: contar con patrimonio propio independiente de los fondos del Estado para el ejercicio de sus tareas; su creación se hará por medio de Ley Orgánica; contarán con personalidad jurídica propia, y no estarán supeditados a la administración central. Sin embargo, tendrán tutela y vigilancia de la Administración Pública Centralizada, a fin de evitar arbitrariedades de los titulares de dichos entes descentralizados, así como vigilancia por parte del Poder Legislativo a través de los órganos de fiscalización superior.<sup>41</sup>

Por su parte, es pertinente señalar que una característica esencial de la descentralización es la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Es decir, de acuerdo con Gabino Fraga, con la descentralización se da a un organismo determinado una simple autonomía técnica y a la Administración Pública central se le libera de tareas.

Ahora bien, con la finalidad de apoyar dicho punto de vista es imprescindible retomar la idea del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que reitera la postura sostenida por Fraga:

---

<sup>41</sup>FERNANDEZ RUÍZ, Jorge (1998) *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo*. México, McGraw Hill, Universidad Nacional Autónoma de México, Pp. 37-39.

**Artículo 40.-** *Son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.*<sup>42</sup>

Con base en el artículo 41, dichos órganos cuentan con actividades prioritarias, tales como son las relativas al desarrollo económico y el empleo, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente, con pleno apego a lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, esta modalidad de Administración Pública objeto de revisión en el presente trabajo de investigación, se integra a través de las siguientes modalidades:

**A. *Empresas de participación estatal:*** en las que el gobierno puede detentar en su totalidad la mayoría o la minoría del capital social. Se rigen para su constitución y funcionamiento, por el derecho mercantil y, para efectos de control de diverso tipo, en función del monto de participación estatal, por el administrativo.

Se estipula en el artículo 42 de la Ley Orgánica de referencia, que las empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal son las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los

---

<sup>42</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.* Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/dr71324.htm> Consultado el 09 de noviembre de 2014.

órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

**B. Fideicomisos Públicos:** mediante los cuales se afecta un patrimonio a un fin determinado para atender necesidades concretas.

Corresponde señalar que en el ámbito federal, los fideicomisos representan simples operaciones de crédito en las que sólo pueden intervenir como fiduciarias las Instituciones autorizadas para ello, y que con dicho carácter cuentan con la personalidad requerida para ello.<sup>43</sup> Además, están regidas por la Ley de Títulos u Operaciones de Crédito, así como por la Ley de Instituciones de Crédito.

En el caso del Distrito Federal, los Fideicomisos Públicos son materia del artículo 43 de la Ley Orgánica capitalina, y los define como “*aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente le corresponden*”.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup>Op.Cit. FRAGA. P. 203.

<sup>44</sup>Ibid. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/dr71324.htm>. Consultado el 09 de noviembre de 2014.



Para finalizar el presente capítulo, conviene señalar que la revisión de los postulados fundamentales de la disciplina de Administración Pública, resulta vital para ubicar dentro de un marco teórico conceptual el tema del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, toda vez que como se abordará en los siguientes capítulos es una actividad estatal encaminada a garantizar la convivencia armónica de la sociedad, mediante la aplicación de medidas punitivas hacia aquellos individuos que ponen en riesgo dicha convivencia.

Asimismo, se revisó el concepto Estado en razón de que es el principal objeto de estudio de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, entendida como la comunidad de seres humanos que buscan lograr objetivos comunes, a través de la firma de un pacto o contrato (como lo definían pensadores como Rosseau, entre otros), así como los elementos que lo componen: territorio, población y gobierno.

Además, el gobierno como cuerpo de personas que atienden las demandas y aspiraciones de las personas que conforman al Estado, y que durante en diversas etapas históricos fueron concebidas diversas tipologías, encaminadas en el objetivo de resolver las diferentes demandas de los individuos que conforman al Estado.

La naturaleza de la Administración Pública se forja en el momento histórico del proceso de construcción del Estado moderno, entidad que hasta la fecha es la invención más elaborada y efectiva para organizar políticamente al conjunto de la sociedad, y que como parte activa fundamental de ese Estado moderno, tiene una evolución conforme a las transformaciones que ha sufrido el Estado.

Es menester señalar que la Administración Pública, como gobierno en acción, debe garantizar la atención de las demandas de sus gobernados, a través de un

cuerpo de servidores públicos, órganos y normas jurídicas que den sustento a su actuación, en aras de la preservación del orden estatal.

Por ende, la revisión en este capítulo del marco teórico y los orígenes del Estado, Gobierno y Administración Pública, tienen gran utilidad, puesto que para efectos de la presente investigación, permite situar de forma general las ideas principales entre las que destacan:

- La Administración Pública como gobierno en acción, aparato del Estado que atiende las demandas sociales, además de coadyuvar al ejercicio del monopolio de la violencia.
- La división de la Administración Pública en centralizada, descentralizada y desconcentrada, para la atención de diferentes temáticas.
- La descentralización administrativa como forma de organización para liberar de tareas de complejidad técnica a la Administración centralizada.

En el siguiente capítulo se procederá a revisar las definiciones de Sistema Penitenciario, prisión, antecedentes del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, así como el marco jurídico vigente que lo regula, es decir, el marco histórico donde se encuadra el objeto de estudio de la presente investigación. Lo anterior a efecto de proseguir de manera posterior al abordaje del problema materia del presente documento de investigación.

## **CAPÍTULO DOS. MARCO DE REFERENCIA: ANTECEDENTES DE LA PENA DE PRISIÓN Y DEL SISTEMA PENITENCIARIO**

Una vez revisado los conceptos que conforman el marco teórico conceptual del presente ejercicio de investigación, en este capítulo se procede a revisar el marco de referencia, definido éste como “la ubicación del problema en el contexto del conocimiento y se mencionan los adelantos existentes y los principales trabajos que se han realizado hasta ese momento”.<sup>45</sup> Por ende, se abundará sobre las teorías e ideas concebidas sobre la pena de prisión, su funcionamiento y los antecedentes en México, de manera particular en el Distrito Federal, sitio donde se sitúa el objeto de estudio de la presente investigación.

Dicho análisis se realiza con la premisa fundamental de enunciar los antecedentes, el marco jurídico que regula al objeto de estudio, ubicación dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de delinear la perspectiva y problemáticas que presenta para de manera posterior sugerir las alternativas de solución a la misma.

Enseguida se explicarán los conceptos de prisión, Sistema Penitenciario, y su devenir histórico como medio utilizado en las diferentes etapas de la historia de la humanidad como alternativa para castigar y/o reprimir las conductas nocivas.

### **2.1 Definición y antecedentes de la pena de prisión**

Se define como prisión el espacio físico para el castigo, consistente en la privación de la libertad, y por prisión preventiva a la privación de la libertad que sufre quien no ha sido sentenciado, sentencia que bien puede ser tanto

---

<sup>45</sup>UNAM, Facultad de Estudios Superiores Aragón. *Guía de Conceptos para la Titulación*. Disponible en [http://www.aragon.unam.mx/oferta\\_educativa/licenciaturas/planificacion/titulacion/pda\\_guia.html](http://www.aragon.unam.mx/oferta_educativa/licenciaturas/planificacion/titulacion/pda_guia.html) Consultado el 17 de octubre de 2014.

absolutoria como condenatoria. Es de carácter preventivo porque tiene por objeto asegurar la presencia del procesado evitando que se fugue ante la concreta e inminente amenaza de la pena privativa de la libertad mediante la sentencia, que en caso de ser condenatoria sólo prolongará la detención en el tiempo.<sup>46</sup>

La prisión implica de manera necesaria que un sujeto que haya cometido delito, sea segregado de la sociedad, a fin de evitar la peligrosidad de éste.

Dentro del marco normativo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 18 el uso de la prisión como medida para castigar determinados delitos<sup>47</sup>. Además, el Código Penal del Distrito Federal, en su artículo 33, define a ésta como privación de la libertad, a cargo de una autoridad ejecutora, cuya duración no será de tres meses ni mayor a setenta años.<sup>48</sup>

Corresponde ahora, y para los propósitos de la presente investigación, mencionar cómo evoluciona la pena de prisión desde la antigüedad, por lo cual, a manera de resumen se abordarán enseguida.

### **2.1.1 Edad Antigua**

En Grecia, la prisión funcionaba como medio de retener a los deudores hasta que pudieran pagar sus deudas. Más tarde, en Roma, se consideró como un

---

<sup>46</sup> FOUCAULT, Michel (1998). *Vigilar y castigar*. México, Siglo XXI, p. 212. En esta obra, se señala que la prisión actúa como el medio que permite aislar a la persona que cometió el delito, de los medios que le facilitaron y de la sociedad a la cual ofendió.

<sup>47</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d15942.htm> Consultado el 8 de octubre de 2014.

<sup>48</sup> *Código Penal del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-8e721a4496eb5ddb7544ae0a98ac69e3.pdf> Consultado el 10 de octubre de 2014.

lugar para mantener seguros a los acusados mientras se instruí el proceso y una condición jurídica indispensable para la ejecución de las penas.

Vale señalar que en esta época la cárcel no era considerada como un lugar de cumplimiento de pena, pues se contemplaban tormentos incluida la pena de muerte, y la función en consecuencia, era de mantener bajo resguardo a los reos hasta que se ejecutaran dichas medidas. Es decir, la prisión se utilizaba sólo como "sala de espera" de la pena que se iba a imponer y que era de naturaleza casi siempre extintiva, lo que variaba era la forma de ejecución.<sup>49</sup>

### **2.1.2 Edad Media**

Durante la Edad Media, se solía aplicar al transgresor un castigo horrendo y terrible, a través de la tortura y finalmente, la ejecución, con el propósito de demostrar ante el público las sanciones a las que se haría acreedor quien intentara poner en riesgo a la organización social.<sup>50</sup> Así, la prisión estaba acompañada de trabajos forzados o era reclusión en calabozos insalubres y enloquecedores.

No obstante, se aplicaban diversos castigos a los criminales o enemigos del poder real o de los señores feudales, a saber, la amputación de brazos, piernas, ojos, lengua, mutilaciones, mismos que resultaba todo un espectáculo al público en dicho periodo histórico.

Más adelante, la pena de muerte encuentra su fin (excepción de casos más graves), se opta por la prisión para intimidar o corregir o en fin, para segregar

---

<sup>49</sup>Blog *Hablemos de Derecho Penitenciario*. Disponible en: <http://hablemosdederechopenitenciario.blogspot.mx/2014/11/historia-de-la-pena-de-prision.html>  
Consultado el 16 de diciembre de 2014.

<sup>50</sup> MELOSSI, Darío y Pavarani, Massimo (2009). *Cárcel y Fábrica. Los orígenes del Sistema Penitenciario*. México, Siglo XXI, P. 20-21

al hombre sin tener que matarlo, misma que sufrió un proceso de evolución (pozos, fincas enormes de cantera, mazmorras, jaulas, monasterios, torres como la de Londres, la Bastilla), durante la Edad Media la prisión preventiva era importante no en cuanto a la forma sino en cuanto a la necesidad de tener disponible al autor para la investigación, por eso siguió una suerte paralela a la de la pena privativa de la libertad.

Sin embargo, es destacable que, en dicho periodo, y con aportaciones del derecho eclesiástico, se buscó que la cárcel funcionara como medio de corrección, aislamiento, y que mediante la oración y penitencia la persona reclusa reconociera el mal causado y se enmendara.

### **2.1.3 Edad Moderna**

Siglos más tarde, con el advenimiento del Capitalismo, surge en Europa otro concepto de la prisión como pena: ya no se utiliza sólo para segregar o castigar, sino que pretende la reforma de los reos por medio del trabajo y la disciplina asegurándose su propio mantenimiento surgiendo las "*houses of correction*" o "*bridewells*" (siglo XVI) en Inglaterra, y las "*rasp-huis*" en Holanda como formas de segregación punitiva (siglo XVII) consistentes en poner al preso a raspar rústicamente con una sierra la madera para la elaboración de tintes textiles.

El propósito de estos establecimientos fue captar a las personas que anteriormente laboraban en las tierras feudales, y que con el tránsito hacia al surgimiento de las primeras industrias, quedaban fuera del trabajo y por consiguiente no tenían otra alternativa que dedicarse a la mendicidad, la vagancia y/o la malvivencia.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> ESPARZA, Abelardo (Octubre-diciembre 1990). *La prisión preventiva: algunos criterios de política criminal*. Revista Vínculo Jurídico No. 4. México, Universidad Autónoma Metropolitana <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrij/rev4-8.htm> Consultado el 20 de octubre de 2014.

En este periodo se busca que las cárceles tengan una utilidad económica, en razón del surgimiento de nuevas ciudades, la aparición de nuevas rutas comerciales, amén de un elevado incremento de la criminalidad que asolaba a diversas regiones de Europa. Además, se buscó canalizar a los delincuentes y vagos hacia la doctrina del trabajo, es decir, surge la idea “correccionalista”.<sup>52</sup>

Destaca en este periodo la obra del burgomaestre Juan Vilain, quien en 1775 fundó en Gante, Bélgica, un establecimiento en el que se albergaba a criminales, vagabundos, mendigos, con separación absoluta entre hombres y mujeres. Se realizaba trabajo en el día y por la noche los reclusos quedaban aislados en su celda. Dicho edificio contaba con talleres, médico y capellán, y lo más destacado, ya contaba con criterios de separación de reos por grupos independientes. A él se le considera como padre de la Ciencia Penitenciaria.

Tiempo después Cesare Beccaria,<sup>53</sup> estudioso en la materia de prisiones, realiza una relevante aportación en su texto *Tratado de los delitos y de las penas*, en el que aborda la necesidad de establecer la prisión como medio para lograr la redención del delincuente, que la pena sirva como un medio para evitar futuros delitos, y que la aplicación de los castigos ya no se haga de manera infamante y discrecional, sino a través de un juez, de acuerdo a su gravedad, igualdad ante la ley, así como la eliminación de la tortura y pena de muerte.

A manera de recapitulación, resulta útil considerar los antecedentes históricos de la pena de prisión, puesto que permiten entender su génesis y origen como herramienta en primer momento, de custodia o guarda de las personas que

---

<sup>52</sup> De acuerdo con Saúl Gerardo Palacios Pámanes, comienza lo que se conoce como “tratamiento”, es decir, la casa de corrección fungía como el medio necesario para corregir un defecto como era la conducta renuente de las personas desempleadas o vagabundas hacia el trabajo, y que las orillaba a cometer delitos. PALACIOS PAMANES, Saúl Gerardo (2011). *La Cárcel desde adentro*. México, Porrúa. P. 23.

<sup>53</sup> BECCARIA, Cesare. *Tratado de los delitos y de las penas*, Traducción al español por D. Juan Antonio de las Casas, edición de 1774, Madrid, Ed. D. Joachin Ibarra, Impresor de Cámara de S.M. P. 167-168.

cometieron algún delito, previo a su castigo mediante la pena de muerte. Sin embargo, con el transcurso de los siglos adopta gran importancia toda vez que se le consideró dicho medio de castigo como medio de redención del delincuente, en lugar de la eliminación física del individuo, y por supuesto, ya se habla sobre la necesidad de corregir las conductas de las personas en lugar de aplicarles tormentos crueles y degradantes.

Cabe hacer mención que desde sus comienzos la prisión no contaba con medios para dotar a los condenados de medios para vivir, como el trabajo. No obstante, es hasta el siglo XVIII, cuando surgen los primeros esfuerzos para la separación de prisioneros, clasificación, realización de trabajo, principalmente.

Enseguida, se abordará sobre el concepto de Sistema Penitenciario, mismo que aparece con el advenimiento de la pena de prisión como medida resocializadora, que retoma los antecedentes enlistados en líneas anteriores, y punto crucial de partida para analizar al presente objeto de estudio de la investigación, el Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

## **2.2 Definición de Sistema Penitenciario**

Se define al Sistema como un conjunto de actividades organizadas de ciertos sujetos que pretenden lograr un fin; sus elementos son: la presencia de un conjunto de componentes; existencia de relaciones; y su organización dentro de una estructura coherente que logra el funcionamiento de sus componentes.

Ahora, corresponde tratar respecto a la definición de *Sistema Penitenciario*, definida por José Patricio Patiño Arias, como los “sistemas de tratamiento, infraestructura, organización administrativa, así como los medios para lograr el



cumplimiento de la pena por parte del delincuente, normas legales y personal dedicado a la labor carcelaria”.<sup>54</sup>

Otra definición refiere a los lugares de detención, instituciones o al sistema establecido para el cumplimiento de las penas previstas en las sentencias judiciales; especialmente las penas de reclusión, cuyo propósito, en el derecho penal contemporáneo y el derecho penitenciario, es la reinserción social del condenado.<sup>55</sup>

El Sistema Penitenciario es un componente del Sistema de Justicia Penal, que, en el caso de México, se integra por un sector normativo o legislativo, y un sector operativo, que se refiere a las actividades realizadas por los subsistemas de procuración de justicia, compuesto por el sector policial que preside el Ministerio Público; el de administración de justicia, encabezado por el juez, y el de ejecución de sanciones o sector penal, a cargo de la actividad ejecutora. Lo anterior para mantener el poder político y económico del Estado, el Sistema de Justicia Penal opera como mecanismo de control social y de disuasión de conductas delictivas.<sup>56</sup>

Lo anterior reviste crucial importancia, dado que como se abordó en el capítulo 1, el Estado, a través de la Administración Pública, debe regular la actuación de los individuos, evitando con ello el desarrollo de actividades violentas y buscar soluciones adecuadas a las disputas entre las personas, amén de disuadir los ilícitos.

---

<sup>54</sup> PATIÑO ARIAS, José Patricio (2009). *Fundamentos Históricos, Situación Actual y Bases para un Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria*. Tesis para obtener el Grado de maestro en Administración Pública. México, Universidad Nacional Autónoma de México, P. 38

<sup>55</sup>Wikipedia, la Enciclopedia Libre. *Sistema Penitenciario (artículo)*. Disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_penitenciario](https://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_penitenciario) Consultado el 16 de diciembre de 2014.

<sup>56</sup>MORALES BRAND, José Luis Eloy (Enero-Junio de 2006). Hacia una reforma del Sistema de Justicia Penal en México y Aguascalientes. En *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia No. 7*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/7/rjf/rjf5.pdf> Consultado el 22 de octubre de 2014.

A continuación, se procederá a revisar la evolución del concepto Sistema Penitenciario, con base en ideas y aportaciones elaboradas en el pasado, con respecto al régimen interno, es decir, cómo se definía la operación y medios de los establecimientos penales en la antigüedad hasta la época actual, a fin de poder comprender al Sistema Penitenciario del Distrito Federal, objeto de estudio del presente trabajo de investigación. Por ende, resulta imprescindible citar a José Patricio Patiño Arias<sup>57</sup>, quien en su Tesis de Maestría intitulada *Fundamentos históricos, situación actual y bases para un nuevo modelo de administración penitenciaria*, nos refiere a continuación los siguientes sistemas o enfoques de tratamiento:

### **2.2.1 Enfoques históricos o de tratamiento penitenciario.**

**A. Sistema filadelfiano o celular:** Surge en los Estados Unidos en 1777, en la prisión denominada “Walnut Street Jail”, y se le conoce como sistema de aislamiento celular, caracterizado por el encierro completo del prisionero en su celda, separándolo de tal forma que le sea imposible conocer a sus demás compañeros de reclusión, ya que se le asigna una celda específica numerada en la que realiza sus actividades como leer y dedicarse a un oficio.

Dicho sistema, de acuerdo con Patiño Arias (2009, p. 41), no permite la plena readaptación del interno, ya que le genera resentimientos y lo induce a nuevas actividades delictivas.

**B. Sistema de Auburn y Sing-Sing.** Dicho sistema se caracteriza por una rígida disciplina; trabajo en común durante el día, silencio absoluto y separación

---

<sup>57</sup>*Ibid.* PATIÑO ARIAS (2009), P. 41

durante la noche, severo régimen de castigo mediante azotes y aplicación de penas corporales cuando los reos violaban la regla de silencio.

En este sistema, se permite el trabajo en grupos de internos, pero en silencio para evitar conversaciones entre los reos. En la noche, se procedía su aislamiento en un cuarto oscuro. En resumen, las actividades cotidianas debían hacerse en silencio, únicamente en el día había comunicación.

Según Patiño Arias<sup>58</sup>, los centros de reclusión basados en este sistema se construyeron con mano propia de los reos, bajo un modelo de 28 celdas, con capacidad de 2 personas cada una. Sin embargo, tampoco fue efectivo para readaptar a los internos, toda vez que provocó la muerte de varios de ellos. Se sustentó en la tradición de la venganza y el deseo de castigar corporalmente a quien ha cometido infracciones y/o pecados, pero también se apoyó en la percepción de piedad por las infames condiciones en las que fueron abandonados los sentenciados en las cárceles.

Debido a la imposibilidad de existir comunicación entre los reos, ésta se realizaba a través de golpes en paredes y tuberías o señas como los sordomudos, asunto que prevalece al día de hoy, incluso en el Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

**C. Sistema de reformatorios:** Este sistema aparece en Estados Unidos de América, se enfoca a jóvenes delincuentes, y fue desarrollado por Zebulon R. Brockway, director de una prisión en Detroit (Patiño Arias, 2009, p. 45).

Aplicaba para internos mayores de 1 años y menores de 30 y primodelincuentes, y se basaba en la clasificación objetiva de los internos y la

---

<sup>58</sup>*Ibid.* PATIÑO ARIAS (2009. Pp. 45-48).

observación de su conducta, así como en la integración de un fichero con datos del interno y se incluía en éste exámenes médicos.

Entre las características relevantes de dicho sistema destacan las siguientes: comunicación entre las autoridades de la prisión y los presos, en la que se conversaba de manera larga sobre las causas de su detención, el ambiente social de cual provenía, sus inclinaciones y deseos. Por lo anterior, se pueden advertir atisbos de lo que se conoce como examen psicológico.

Este sistema alcanzó mayor amplitud, al enfocarse hacia otros grupos de delincuentes, lo que permitió hacer una revisión de los sistemas penitenciarios con fines educativos y de rehabilitación.

**D. Sistema inglés de los Borstals:** Fue instalado en 1901 en una cárcel del municipio de Borstal, cercano a Londres, Inglaterra, y atendía a menores reincidentes entre 16 y 21 años, con condenas de entre los 9 meses y los 3 años. Dicho sistema contempla el enfoque progresivo o de rehabilitación.

Cabe destacar que, a semejanza del Sistema de reformatorios, en el Sistema inglés ya se practicaba estudios físicos y psicológicos a los presos, con el fin de determinar la ubicación de la cárcel a la cual serían recluidos, dependiendo su grado de peligrosidad, área de procedencia (urbana o rural) y enfermos mentales.<sup>59</sup>

Dicho sistema disponía de tres etapas para medir el proceso evolutivo del interno. El primero, denominado ordinario, duraba tres meses y se fundaba en el *método filadelfiano* de control y aislamiento total del interno, durante el cual se observaba la conducta del mismo. El segundo, llamado intermedio o probatorio, permitía a los presos algunas actividades como la lectura, recibir

---

<sup>59</sup>Op. Cit. PATIÑO ARIAS (2009). P. 48

correspondencia y jugar en los patios posteriores. El tercer grado consistía en que una vez evaluado el comportamiento por parte de la autoridad penitenciaria, se le concedía el beneficio de la libertad condicional.

**E. Sistemas progresivos:** Estos sistemas se implementan en Europa a finales del siglo XIX y se extienden hacia América a mediados del siglo XX. Como impulsores estuvieron personajes como el Coronel Manuel Montesinos, el capitán Alexander Maconochie y Waffer Crofton. (Patiño Arias, 2009, P. 48). Cabe destacar que este enfoque progresivo es el adoptado en la actualidad por la Organización de Naciones Unidas, y por todos los países del mundo, para la operación de los establecimientos penales.

En estos sistemas, se valoraba que el interno realizara alguna actividad laboral, y con base en su dedicación y esfuerzo y buena conducta, era observado para posteriormente ser contemplado para obtener su libertad, incluso podía obtener una remuneración económica fruto de su labor.

En el Sistema de Sir Walter Crofton, Director de Prisiones en Irlanda, la operación consistía en una serie de características, mismas que se han de mencionar:

- Había reclusión celular diurna y nocturna con régimen de trabajo severo y escasa alimentación.
- Reclusión celular nocturna y en comunidad de trabajo diurno, bajo la regla del silencio.
- Se daban vales o marcas, la cuarta clase requería de 720 vales para pasar a la tercera clase, para pasar de la tercera a la segunda 2,920 vales, y una igual cantidad para pasar de la segunda a la primera clase, pero solo podían obtener ocho vales por día.

- Recibían remuneración por el trabajo, pero pasaban la noche en las cárceles. Por último, al reo se le daba la libertad anticipada al cumplimiento de la totalidad de la pena.
- Se imponían restricciones como presentarse al penal cada cierto tiempo, no portar armas, no ingerir bebidas alcohólicas, etc.<sup>60</sup>.

En el caso del Sistema Maconochie, se trataba de un sistema de libertad anticipada, implantada en las colonias penales de Botany Bay en Australia, que comprende tres periodos: en el primero, hay un período de aislamiento celular continuo durante las 24 horas del día. El segundo período, se caracteriza por el trabajo que se realizaba en común, bajo la regla del absoluto silencio en el día, y aislamiento nocturno. Se daban vales o marcas para pasar a las cuatro fases. El último período era el de la Libertad Condicional o Anticipada: se cumple fuera de la prisión con algunas restricciones.<sup>61</sup>

**F. Régimen moderno (actual):** En esta modalidad, se elimina el aislamiento celular y la regla del absoluto silencio, característico de los modelos anteriores, que provocó traumatismos psíquicos. A la vez se elimina la rigidez de los regímenes, pues dependiendo de su adaptación social es que el interno va a ingresar a cualquier etapa.

Oras características destacables de dicho régimen son: las condenas y penas de la libertad se acortan, se introducen la clasificación, la educación y el trabajo, la labor forzada e inútil, de manera avanzada en las prisiones, se habla de tratamiento penitenciario; la doctrina de la Nueva Defensa Social, que introdujo la idea de la individualización resocializadora del penado.

---

<sup>60</sup> Historia de los Sistemas Penitenciarios. Portal web *Hablemos de Derecho Penitenciario*. Disponible en: <http://hablemosdederechopenitenciario.blogspot.mx/2014/11/historia-de-los-sistemas-penitenciarios.html> Consultado el 28 de diciembre de 2014.

<sup>61</sup> *Ibid.* Historia de los Sistemas Penitenciarios. Portal web *Hablemos de Derecho Penitenciario*. Disponible en: <http://hablemosdederechopenitenciario.blogspot.mx/2014/11/historia-de-los-sistemas-penitenciarios.html> Consultado el 28 de diciembre de 2014.

Se proponen cuatro direcciones como son: la reforma del ordenamiento jurídico, la reforma penitenciaria, unificación de las penas y medidas de seguridad, adopción de medidas alternativas a la prisión y división del proceso en dos fases; y se erigen junto a los nuevos y modernos establecimientos carcelarios, de observación o de terapéutica social.

Es relevante explicar, que esta variante es la que aplica en la actualidad en el Sistema Penitenciario mexicano, y en especial, el sistema del Distrito Federal, toda vez que, como se verá más adelante, la legislación aplicable en la materia refiere a este sistema como el referente ideal para el tratamiento de la población privada de su libertad en los centros de reclusión capitalinos.

Corresponde reflexionar que este recorrido histórico brinda la oportunidad de entender el entorno histórico, antecedentes y propósitos de castigar las conductas ofensivas a las personas, en razón de la necesidad de buscar medios coercitivos respetuosos a la dignidad humana, y que sirvieron como base para lo que hoy se conoce como pena de prisión.

En razón de los antecedentes antes señalados, y derivado de la necesidad de contar con medidas para la aplicación de castigos, pero que a la vez ayudan a reorientar conducta delictiva de las personas, es como dichos elementos modelan a los sistemas penitenciarios actuales, como es el caso del Distrito Federal, mismo que a continuación se hará la revisión de sus antecedentes históricos.

## **2.2 Antecedentes del Sistema Penitenciario del Distrito Federal**

A continuación, se describe de manera sucinta la cronología y antecedentes históricos del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, con base en lo referido

en el Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y en los datos que aporta la obra de José Patricio Patiño Arias, referida en los párrafos precedentes.

El Sistema Penitenciario del Distrito Federal, registra como antecedentes históricos desde los tiempos de las culturas prehispánicas, mayas aztecas, tlaxcaltecas, purépechas, en las que existían tribunales que imponían castigos severos a los infractores; aquí la reclusión funcionaba como un instrumento de custodia, en espera del castigo o tormento que se le impondría al penado, como era la tortura o el sacrificio.<sup>62</sup>

Posteriormente en la Colonia la cárcel más importante fue la de “La Acordada”, cuya función fue sancionar a los salteadores de caminos y que sirvió eficazmente hasta 1757, ya que para esa fecha; por su deterioro, hubo la necesidad de reconstruirla para posteriormente sustituirla por la cárcel de “Belem”, la cual comenzó a funcionar en 1862.

El 29 de septiembre de 1900, se inauguró la Penitenciaría de Lecumberri, considerada cárcel modelo, para recluir a los presos sentenciados que se encontraban en la Cárcel de Belem debido a la sobrepoblación que comenzó a registrar, al contener 1,612 internos en 1887 en condiciones de penuria y sin oportunidades de tratamiento o trabajo.

Cabe mencionar que la Cárcel de Belém fue parcialmente destruida durante la “Decena Trágica”; sin embargo, funcionó hasta el 26 de enero de 1933, fecha en la que por decreto se trasladó a toda la población a la “Penitenciaría de Lecumberri”, mejor conocido como “El Palacio Negro”, y que como cárcel hasta el 26 de agosto de 1976, pero que debido a la insuficiencia en sus instalaciones

---

<sup>62</sup>Para mayor referencia, consultar la obra de José Patricio Patiño Arias, quien explica a profundidad los antecedentes de la aplicación de la pena de prisión. *Op. Cit.* PATIÑO ARIAS (2009). P.79.



para la estadía de procesados sin derecho a la libertad provisional, malos tratos y abusos de todo tipo a la población reclusa, fue cerrada definitivamente.<sup>63</sup>

Para 1952, se construye el Centro de Reclusión Femenil, conocido como “Cárcel de Mujeres”; posteriormente, en Santa Martha Acatitla, el 23 de noviembre de 1982, la población de internas fue trasladada a las instalaciones del Centro Médico de Reclusorios, con la denominación de Centro Femenil de Readaptación Social.

Tiempo más tarde, en 1957 se inaugura la Penitenciaría del Distrito Federal, para albergar a los sentenciados ejecutoriados. Más adelante, en 1959, entra en funciones el “Centro de Sanciones Administrativas”, orientado a brindar custodia a las personas que cometen alguna infracción a los Reglamentos Gubernativos y de Policía o de aquellos que desobedezcan un mandato judicial y cuya sanción no exceda de 72 horas de arresto.<sup>64</sup>

Sin embargo, para 1969 los Centros de Reclusión del Departamento del Distrito Federal, aún no contaban con una coordinación integral dedicada al desarrollo de sus funciones, aunado a que, si bien dependían orgánicamente de la Dirección de Gobernación, el despacho y atención de los asuntos por parte de los directores de los Centros era tratado con el titular de la Oficialía Mayor y con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Por ende y en razón de atender dicha necesidad de coordinar la administración penitenciaria capitalina, el 29 de diciembre de 1970 se crea la Dirección Jurídica y de Gobierno, a la que se le otorgó entre otras atribuciones, las

---

<sup>63</sup> *Ibid.* PATIÑO ARIAS. P. 103-111.

<sup>64</sup> ORDEN JURÍDICO NACIONAL. *Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno Registro M-113-4/2008. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 15 de abril de 2013.* Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo80216.pdf> Consultado el 10 de octubre de 2014.

correspondientes a la administración de las cárceles y reclusorios del Departamento, así como la dirección y coordinación del Sistema Penitenciario, con base en lo dispuesto en la norma Constitucional, como aquellas emanadas de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales.

De manera posterior, surge la Comisión Técnica de Reclusorios del Distrito Federal, órgano que tenía dependencia directa del Jefe del Departamento del Distrito Federal, mediante reformas al decreto de Reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de fecha 19 de octubre 1976.

Luego, el 26 de agosto de 1976 se inaugura el Reclusorio Preventivo Oriente y en el mes de octubre el Reclusorio Preventivo Norte; la inauguración de dichos centros de reclusión permitió que fuera canalizada la población interna de Lecumberri y de los Reclusorios Administrativos de las Delegaciones antes citadas.

Para el 4 de octubre de 1977, se crea la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, a la cual se le dotaron de facultades como las de coordinar, vigilar y cumplir con la legislación vigente para la administración de los Establecimientos de Reclusión en el Distrito Federal.

El 14 de agosto de 1979, se expide el Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal, que viene a complementar el marco jurídico penitenciario del Gobierno de la Ciudad y en ese mismo año se inaugura el Reclusorio Preventivo Varonil Sur, en el que se acondicionó un área exclusiva para internos inimputables.

Para el 23 de noviembre de 1982, la población interna de la Cárcel de Mujeres es trasladada al Centro Femenil de Readaptación Social, y el 16 de diciembre

de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento de Distrito Federal, en el que se estipuló que la Jefatura del Departamento contará con la Secretaría General de Desarrollo Social para atender, entre otros, lo concerniente a los Reclusorios y Centros de Readaptación Social.

Para 1989, el Sistema Penitenciario dispone de las instalaciones del Reclusorio Preventivo Femenil Norte, en 1990 se crea el Instituto de Capacitación Penitenciaria (INCAPE).

En el año de 1991 entra en operación el Reclusorio Preventivo Femenil Oriente, con este último el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, cuenta con 8 centros de tratamiento penal y uno por faltas administrativas.<sup>65</sup>

En el periodo que comprende de 1983 al 15 de septiembre de 1995, la administración de los centros de reclusión a cargo por la entonces Dirección General sucede de la siguiente forma: se adscribió a la Secretaría General de Desarrollo Social, en 1985; nuevamente sufre readscripción a la Secretaría General de Gobierno en 1986; se le asigna a la Secretaría General de Protección y Vialidad en 1988; y finalmente, el 15 de noviembre de 1991, fue publicada su readscripción a la Secretaría General de Gobierno, a través del Acuerdo de Coordinación que celebró la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Después, el 15 de septiembre de 1995, la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, depende estructuralmente de la Subsecretaría de Gobierno, que a su vez depende de la Secretaría de Gobierno.

---

<sup>65</sup> *Aviso por el Cual se da a conocer el Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de junio de 2010 Disponible en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3334.htm> Consultado el 15 de octubre de 2014.

Años más tarde, el Artículo 7° transitorio de las Reformas al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, del día 4 de diciembre de 1997, dota facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para aplicar las disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común.

Como resultado de las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial de fecha 11 de agosto de 1999, se cambia la denominación de la entonces Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social a Dirección General de Prevención y Readaptación Social; asimismo, se crea la Subdirección de Prevención Social con el propósito de apoyar en las tareas de prevención de conductas delictivas.<sup>66</sup>

El 11 de enero de 2008 se expidió en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, donde la Dirección General de Prevención y Readaptación Social pasa a ser la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, misma que opera hasta el momento de realización del presente ejercicio de investigación, y sobre la cual se tratará en las siguientes páginas.

Con la reseña anterior de los orígenes y antecedentes del Sistema Penitenciario, se logra tener una perspectiva histórica, conocimiento sobre la organización e identificar las etapas y primeros esfuerzos que instrumentó el Estado mexicano, en particular lo concerniente al Distrito Federal, así como las

---

<sup>66</sup>*Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de junio de 2010. Disponible en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3334.htm> Consultado el 15 de octubre de 2014.

primeras normas jurídicas diseñadas para cumplir con la ejecución de las sanciones penales.

En este sentido, la puntual descripción del devenir histórico de los antecedentes del Sistema Penitenciario, resulta fundamental para comprender el contexto histórico del objeto de estudio materia del presente ejercicio de investigación, puesto que nos brinda información sobre los orígenes y desarrollo de lo que en la actualidad opera como Sistema Penitenciario, y sirve como tema toral para comprender su evolución, así como los ajustes en materia de estructura orgánica, en razón de su principal tarea que es la ejecución de la sanción penal.

Enseguida, y para hacer el encuadre del objeto de estudio, materia del presente ejercicio, se abordará lo relacionado a la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, sitio al que pertenece el Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

### **2.3. Organización administrativa del Distrito Federal**

En este apartado, y retomando lo ya expuesto en el capítulo 1, a fin de detallar el entorno donde está situado el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, se procede a describir la forma en que está integrada la Administración Pública del Distrito Federal, el marco legal que regula el funcionamiento de la propia Administración Pública, tal como funciona en la actualidad, a manera de tener mayor entendimiento sobre el tema de la presente investigación.

Es conveniente puntualizar que el Distrito Federal es la capital y sede de los Estados Unidos Mexicanos, es una entidad que conforma al Estado mexicano, de tipo Federal, sede de los poderes de la Unión, conforme a lo establecido en el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal cuenta con un territorio que delimita la legislación orgánica

respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.<sup>67</sup>

En el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que *“la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”*.<sup>68</sup>

Mientras tanto, en el artículo 122 de la Constitución, se detalla que el Distrito Federal, a diferencia de los estados de la Federación, su gobierno está a cargo tanto de los Poderes Federales, como de Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cual difiere del resto de las entidades federativas, ya que en ellas el gobierno se ejerce a través de poderes locales.

**Artículo 122.** *Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

*Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.*

*La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción*

---

<sup>67</sup> BURGOA Orihuela. Ignacio (2002) *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, pp. 908-909.

<sup>68</sup> *Ibid.* *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d15942.htm> (Consultado el 17 de octubre de 2014).

*plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.*

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.*

*El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.*

Como se puede apreciar en el artículo 122 referido líneas arriba, se establece que el Distrito Federal cuenta con el carácter de entidad sede de los poderes de la Unión, y que cuenta con sus órganos de gobierno, y para efectos de la presente investigación, es el espacio donde se ubica el objeto de estudio sujeto a revisión.

### **2.3.1. Administración Pública del Distrito Federal**

La Administración Pública del Distrito Federal, como ya se explicó en el Capítulo Dos comprende sus modalidades centralizada, desconcentrada y descentralizada. Sin embargo, dentro de la revisión al Reglamento Interior de la Administración Pública local, y derivado del presente ejercicio de investigación, el Sistema Penitenciario del Distrito Federal se encuentra dentro de la Administración Pública Centralizada, toda vez que tiene adscripción en la Secretaría de Gobierno.

En el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>69</sup>, se señalan las modalidades de Administración Pública, mismas que se citan enseguida:

**Artículo 3°.** - *La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.*

*En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Político Administrativos Desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.*

A manera de profundizar, se establece en el artículo 3° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la integración de la Administración Pública local, el cual se reproduce para mayor análisis y comprensión:

Artículo 3°. - Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

I. *Unidades administrativas:* las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución. Entre ellas están las Dependencias y los Órganos Político Administrativos, así como las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, La Unidad de

---

<sup>69</sup>Op. Cit. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Publicada en la Gaceta Oficial Del Distrito Federal el 29 de diciembre De 1998. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr71325.htm>. Consultado el 30 de octubre de 2014.



Inteligencia Financiera del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, las Subprocuradurías, las Subtesorerías, los Órganos Desconcentrados, las Direcciones Ejecutivas, las Contralorías Internas, así como cualquier otra que cuente con dichas atribuciones.

II. *Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo*: Las que asisten técnica y operativamente a las Unidades Administrativas de las Dependencias, de los Órganos Político-Administrativos, a los Órganos Desconcentrados, conformadas por las Direcciones de Área, las Subdirecciones, las Jefaturas de Unidad Departamental, las Jefaturas de Oficina, las Jefaturas de Sección y las Jefaturas de Mesa, de acuerdo a las necesidades del servicio...

III. *Órganos Político-Administrativos*: Los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, y tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y este Reglamento; y

IV. *Órganos Desconcentrados*: Los dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, cuyas atribuciones se señalan en sus instrumentos de creación o en este Reglamento.<sup>70</sup>

Cabe señalar que el abordaje de la organización administrativa del Distrito Federal, de acuerdo al marco normativo vigente, resulta indispensable para poder hacer la ubicación de nuestro objeto de estudio en la presente

---

<sup>70</sup>*Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr71325.htm> Consultado el 4 de noviembre de 2014.

investigación, toda vez que la Administración Pública del Distrito Federal está comprendida en sus modalidades descentralizada y desconcentrada.

A continuación se procederá a revisar lo concerniente a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, dependencia de la Administración Pública centralizada, y que en cuyo mandato legal se encuentra la administración del Sistema Penitenciario, objeto de estudio de la presente investigación.

### **2.3.2 Secretaría de Gobierno del Distrito Federal**

La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal es una dependencia de la Administración Pública Centralizada, cuya responsabilidad es la de mantener la gobernabilidad de la Ciudad de México.

Esta Secretaría dispone de cuatro subsecretarías para la atención de las demandas de los habitantes del Distrito Federal, que se hacen cargo de materias tales como: la gobernabilidad, Sistema Penitenciario, recuperación de espacios públicos, así como dar seguimiento a temas de corte social como los asuntos metropolitanos, la regulación territorial y los problemas agrarios.

Posee las siguientes funciones que en resumen se describen, con base en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, mismo que se cita a continuación, para mayor referencia:<sup>71</sup>

**Artículo 23.-** *A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; seguimiento de funciones desconcentradas de las*

---

<sup>71</sup>Op. Cit. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre De 1998. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr71325.htm>. Consultado el 30 de octubre de 2014.

*Delegaciones del Distrito Federal; Reclusorios y Centros de Readaptación, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.*

*Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:*

- I. Suplir las ausencias del Jefe de Gobierno conforme a lo establecido en los artículos 61 y 62 del Estatuto de Gobierno.*
- II. Remitir a la Asamblea Legislativa las iniciativas de Leyes y decretos del Jefe de Gobierno.*
- III. Conducir las relaciones del Jefe de Gobierno con otros órganos de gobierno local, poderes de la unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales.*
- IV. Otorgar a los órganos de gobierno local el auxilio que requieran para el debido ejercicio de sus funciones;*
- V. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, remociones, licencias y renunciaciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*
- VI. Tramitar lo relacionado con la designación del Consejero que debe nombrar el Jefe de Gobierno para integrar el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.*
- VII. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, remociones, renunciaciones y licencias de los titulares de las dependencias, de las delegaciones y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.*
- VIII. Apoyar e intervenir en los procesos electorales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.*
- IX. Conducir la política interior que compete al Jefe de Gobierno y no se atribuya expresamente a otra dependencia;*

*X. Aplicar las políticas demográficas que fije la Secretaría de Gobernación en el ámbito del Distrito Federal y coordinar sus acciones con el Consejo Nacional de Población;*

***XI. Normar, operar y administrar los reclusorios, centros de readaptación social y los centros de internamiento y tratamiento externo para adolescentes...***

Es importante señalar que gracias a la revisión del artículo 23 de la Ley Orgánica arriba citada, se logra ubicar de manera fehaciente que el sistema penitenciario del Distrito Federal, objeto de estudio de la presente investigación, es una función competencia de la Secretaría de Gobierno del Distrito, que como ya se vio en páginas anteriores, es un órgano de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

Enseguida, se revisará el marco normativo de la Secretaría de Gobierno en mención, con el fin de hacer más precisa la ubicación organizacional del Sistema Penitenciario, como actividad de la Administración Pública.

### **2.3.2.1. Unidades administrativas de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal**

Finalizado el análisis de las atribuciones y facultades que cuenta la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, corresponde presentar a continuación la estructura orgánica de dicha dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal, cuya composición contempla las siguientes Subsecretarías<sup>72</sup>:

**1. Subsecretaría de Gobierno:** se encarga de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Gobierno del Distrito Federal con los

---

<sup>72</sup>SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Página web de la Secretaría de Gobierno.* Disponible en <http://www.sg.df.gob.mx> Consultado el 30 de octubre de 2014.

Poderes de la Unión, Órganos del Gobierno Local, Gobiernos de las Entidades Federativas y Ayuntamientos de los Municipios que determine la Secretaría de Gobierno local.

**2. Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental:** tiene a su cargo el despacho de los asuntos en materia de coordinación y planeación metropolitana, en lo referente a las comisiones metropolitanas y a los diversos mecanismos de coordinación con gobiernos de las Entidades Federativas y municipios que colindan con el Distrito Federal, asimismo, colaborar en la organización de reuniones del Jefe de Gobierno con los titulares de los gobiernos antes referidos.

**3. Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública:** Cuenta entre sus funciones, la planeación, formulación y regulación de la política de los programas delegacionales y de reordenamiento de la vía pública, a fin de contribuir con el desarrollo integral del Distrito Federal, así como cumplimentar con las funciones en materia de videojuegos y del comercio en la vía pública.

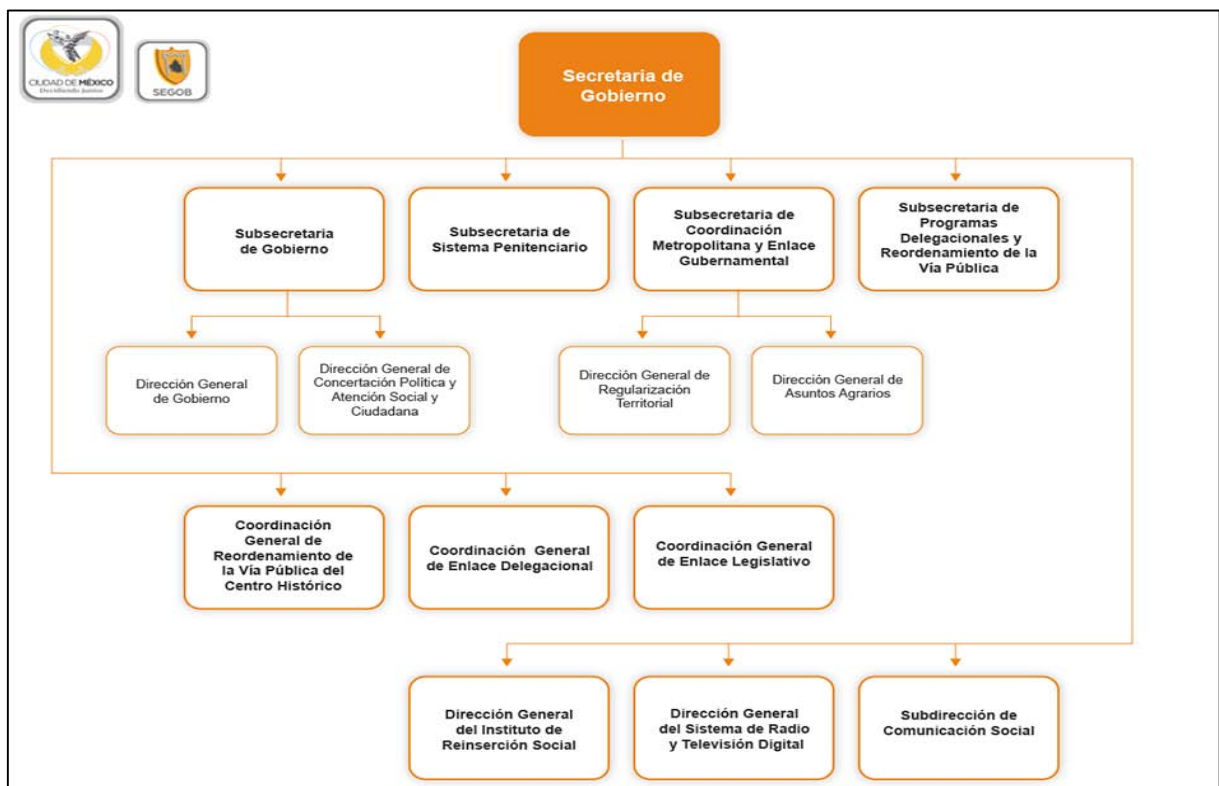
**4. Subsecretaría de Sistema Penitenciario:** Tiene como tareas planear, dirigir, coordinar, autorizar y controlar las acciones y esfuerzos para lograr la reintegración a la sociedad de las personas que por mandato legal han sido privadas de su libertad. En el presente trabajo de investigación, se ira detallando las funciones sustanciales de esta Área administrativa.

Con base en la identificación de las unidades administrativas que conforman estructura orgánica de la Secretaría de Gobierno, se entiende que esta dependencia del órgano Ejecutivo tiene la encomienda de atender una

complejidad de temas que atiende el propio Gobierno capitalino, en materia de gobierno interior, desarrollo metropolitano, comercio en vía pública, entre otras, de las cuales se halla inserta la relativa a la custodia de las personas sancionadas por la Ley, es decir, el manejo de los reclusorios y centros de internamiento de adolescentes, potestad que corresponde a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, misma que se abordará en breve.

Enseguida, se muestra el organograma que detalla la estructura orgánica y las subsecretarías que componen a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, entre ellas la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.

**Figura 1. Estructura orgánica de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal**



Fuente: Página de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, <http://www.sg.df.gob.mx/organigrama.php> Consultado el 30 de octubre de 2014.

### **2.3.3. Subsecretaría de Sistema Penitenciario**

Es una unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal cuyas atribuciones son llevar a cabo la administración de los Centros de Reclusión, vigilancia de la ejecución de la sentencia de las personas privadas de su libertad por delitos, desarrollar programas de tratamiento técnico progresivo y tener estrecho vínculo con diversos organismos públicos y privados para el desarrollo de actividades en materia educativa, trabajo, cultura, deportivo, salud, entre otras, tendientes a beneficiar a las personas en reclusión.

Entre las funciones más relevantes, señalamos algunas de ellas:

- a) Administrar los reclusorios y centros de readaptación para arrestados, procesados y sentenciados, dirigiendo el Sistema Penitenciario del Distrito Federal.
- b) Analizar y proponer los lineamientos generales y las normas administrativas y técnicas de los reclusorios y centros de readaptación social.
- c) Supervisar que se imparta educación especial a los internos de los centros de reclusión, con el asesoramiento de las autoridades competentes.
- d) Capacitar y proporcionar a los internos de los centros de reclusión, apoyos a su economía familiar mediante la producción de bienes en las unidades industriales o de trabajo.
- e) Establecer y coordinar el funcionamiento de los sistemas de seguridad en los centros de reclusión y readaptación social.
- f) Vigilar que la atención médica que se proporcione en los centros de reclusión sea la necesaria y que se cumplan con las normas de higiene general y personal.

- g) Promover y vigilar la integración y desarrollo de los programas de formación y capacitación del Instituto de Capacitación Penitenciaria, para la preparación y adiestramiento de los servidores públicos que laboran en los centros penitenciarios.
- h) Formular el registro estadístico en los reclusorios que determine los factores criminógenos para la elaboración y apoyo a programas de prevención de la delincuencia en el Distrito Federal.
- i) Proponer la celebración de convenios de los asuntos relacionados con la prestación de servicios técnicos, penitenciarios y de transferencia de reos que deba realizar el Gobierno del Distrito Federal con los gobiernos de los Estados.
- j) Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas en materias académicas, técnicas, penitenciarias, culturales, deportivas y sociales, así como con organismos empresariales y comerciales en lo relativo a capacitación para el trabajo industrial y artesanal, fabricación o maquila de algún producto, adquisición de materias primas e insumos y comercialización de productos.<sup>73</sup>

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario cuenta con la siguiente estructura orgánica vigente:

- **Oficina de la Subsecretaría:** tiene a su cargo la titularidad de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.
- **Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social:** tiene como responsabilidades llevar a cabo los programas y acciones en materia cultural, deportiva, de integración con el exterior, autoayuda,

---

<sup>73</sup> Portal web de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal. Disponible en [http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/quienes\\_somos/funciones.html](http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/quienes_somos/funciones.html) Consultado el 3 de noviembre de 2014.



asistencia espiritual y religiosa, así como vigilar la debida integración del expediente técnico de cada interno

- **Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos:** dispone de funciones como la integración de los expedientes jurídicos de los internos para verificar la fecha de su libertad, dar seguimiento a quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos, así como atender requerimientos de las autoridades judiciales en materia de traslados, extradiciones o juicios de amparo que interpongan los propios internos.
- **Dirección Ejecutiva de Seguridad Penitenciaria:** Le corresponde realizar la vigilancia al interior de los Centros Penitenciarios, integrar reportes en materia de amenazas a la seguridad al interior de los establecimientos, además de realizar los traslados de internos que acudan a una audiencia judicial o tratamiento médico.
- **Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario:** tiene como tareas administrar el trabajo productivo al interior de los Centros Penitenciarios, mantener vínculos con los sectores público, privado y social, para el desarrollo de actividades de trabajo y capacitación, en consonancia con lo establecido por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **Instituto de Capacitación Penitenciaria:** Se encarga del reclutamiento, selección y adiestramiento del personal técnico, administrativo, de seguridad y directivo que labora en los diferentes Centros Penitenciarios, responsables de los programas de reinserción social.
- **Dirección Ejecutiva de Control de Sentenciados en Libertad:** tiene como atribuciones vigilar el cumplimiento de sentencias de las personas que cumplan medidas dictadas por un juez, a través de reclusión domiciliaria mediante monitoreo a distancia.
- **Dirección General de Tratamiento para Adolescentes:** tiene entre sus actividades administrar los Centros de Tratamiento

especializados para los menores infractores de la Ley (quienes no cuentan con mayoría de edad).<sup>74</sup>

En lo que toca al presente trabajo de investigación, sólo se abordará lo que concierne a población adulta recluida, debido a que la Dirección General de Tratamiento de Adolescentes atiende a población menor de 18 años, misma que recibe atención especializada distinta a la pena de prisión, y dentro de la delimitación del tema de investigación compete abordar lo correspondiente a población adulta, por ser ésta la más numerosa y la cual enfrenta una severa problemática de condiciones inadecuadas de vida dentro de la prisión, que no permite su plena reintegración a la sociedades

De forma resumida, se detalló en líneas precedentes la estructura orgánica que comprende la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, así como las unidades administrativas que la componen, con el propósito de conocer las principales actividades y tareas que realizan en relación a la vigilancia y resguardo de las personas sancionadas con el castigo de prisión, lo que demuestra que esta actividad del Estado no se limita al mero encierro de los internos, sino que lo anterior conlleva a definir acciones que coadyuven a la formación de habilidades, destrezas y vinculación social de estas personas con la sociedad a la cual ofendieron.

---

<sup>74</sup> Para mayor referencia y conocimiento de las atribuciones de las unidades administrativas que componen la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, ver los Artículos 40 bis, 40 ter, 40 Quater, 40 Quintus, 40 sextus del *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr71325.htm> Consultado el 4 de noviembre de 2014.

## **2.4. Marco normativo correspondiente al Sistema Penitenciario del Distrito Federal**

En el siguiente apartado, se revisarán las normas jurídicas que regulan el funcionamiento del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, sus principios y preceptos que debe cumplir, en el marco de ejecución de la sanción penal a través de la prisión y los elementos sobre los cuales se sustenta la reinserción social.

### **2.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Como norma fundamental del Estado Mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece derechos y obligaciones para los ciudadanos que forman parte de él. No obstante, tal como ya se abordó en el capítulo anterior, resulta imprescindible que exista un mecanismo de coerción con un soporte legal que permita a los representantes del pueblo por la preservación de sus integrantes, así como el logro de objetivos comunes.

Asimismo, el artículo 18 constitucional establece requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse la actividad estatal, para afectar únicamente el derecho a la libertad de las personas que cometen infracciones a la Ley, y/o ponen en riesgo la convivencia social.

Además, en el propio artículo 18 constitucional, párrafo segundo, el Distrito Federal se encargará, dentro de su propia jurisdicción, de la organización del sistema penal, integrado por subsistemas de policía preventiva, procuración y administración de justicia, así como de ejecución de penas. A continuación, se transcribe dicho artículo para mayor referencia:

**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 purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.*

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.<sup>75</sup>*

El artículo 21 de la propia Constitución estipula que la autoridad judicial tiene la facultad propia y exclusiva de imponer penas, así como llevar su modificación y duración. Por otro lado, es competencia de la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

---

<sup>75</sup> Op. cit. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 7 de julio de 2014. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d15942.htm> Consultado el 15 de noviembre de 2014.

Asimismo, en el artículo 22 de la Carta Magna, se prohíbe la aplicación de penas como azotes, marca, confiscación de bienes y/o cualesquiera penas inusitadas y trascendentales.

Cabe señalar que en esta materia, se llevaron a cabo reformas a la Constitución, sobresalen las de 18 de junio de 2008 (Patiño Arias, 2009, p. 70), en las que se estipula, entre otros temas, el establecimiento de medidas de seguridad especial para internos vinculados con delitos de delincuencia organizada o de alto nivel de peligrosidad, así como la existencia de jueces de ejecución de sanciones penales, que se encargan de vigilar el cumplimiento de penas, otorgamiento de beneficios penitenciarios, sustitutivos de penas, entre otras materias.

#### **2.4.2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

La administración de los centros penitenciarios de la ciudad de México se regula por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, el Reglamento de la Ley de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal y el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.<sup>76</sup>

De conformidad con esta Ley, el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, entre otras dependencias, de la Secretaría de Gobierno (SG) (artículo 15, fracción I).

A su vez, a la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas a reclusorios y centros de readaptación social y, específicamente,

---

<sup>76</sup>*Ibid.* Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr71325.htm> (Consultado el 22 de noviembre de 2014).

tendrá como atribuciones el normarlos, operarlos y administrarlos (artículo 23, fracción XII). De igual forma proveerá administrativamente la ejecución de sentencias penales por delitos del fuero común, en los términos de las normas aplicables (artículo 23, fracción XIII).

Entre otras, también cabe resaltar que la función de la Secretaría de Gobierno es vigilar, en el ámbito administrativo, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades capitalinas, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y a los derechos humanos. Asimismo, dictará las medidas administrativas que requiera para su cumplimiento (artículo 23, fracción XIV).

### **2.4.3. Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal**

Conviene citar este ordenamiento para efectos de nuestro análisis, destacando las siguientes materias, a modo de complementar la investigación.

Esta Ley tiene por objeto la ejecución de las sanciones penales impuestas por tribunales competentes, conforme a las disposiciones constitucionales y a las leyes aplicables (artículo 1º). Para la administración de las instituciones que integran el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, consistente en la aplicación de sus recursos materiales y humanos, derechos y obligaciones de los indiciados, procesados, reclamados, procesados y sentenciados, se estará a lo dispuesto por la ley de la materia y su reglamento (artículos 63 y 64).

En este ordenamiento se retoma el espíritu del artículo 18 constitucional, y se establece que el Sistema Penitenciario del Distrito Federal se organizará con base en el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Asimismo,

estos elementos serán los medios para alcanzar la reinserción social del sentenciado

Como parte de la prevención general, el artículo 68 de dicha Ley marca que deberán respetarse y salvaguardarse la dignidad personal y los derechos humanos de las personas reclusas, respectivamente; para ello, se habla de un trato y tratamiento correspondiente a las disposiciones constitucionales, leyes y tratados aplicables en la materia.

A partir de los artículos 85 a 115, se explica lo consistente a las medidas de tratamiento técnico, basadas en el trabajo, educación salud, cultura, así como la medición en el avance o retroceso de los mismos por parte de los internos, los cuales se registrarán en el expediente correspondiente.

#### **2.4.4 Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal**

De forma breve, conviene describir que en este ordenamiento jurídico se regula la actividad del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. Citamos a continuación algunos de los artículos más relevantes, a fin de identificar los asuntos materia de regulación y las bases sobre las cuales debe operar la administración penitenciaria capitalina.<sup>77</sup>

Entre las materias principales de dicho ordenamiento son las siguientes:

- Regulación de las conductas y acciones de todo el personal del Sistema Penitenciario, visitantes e internos del sistema y se aplican bajo una base de igualdad y respeto a los derechos humanos, sin distinción o preferencias de grupo, religión, orientación sexual o de individuos en particular (artículo 2°).

---

<sup>77</sup> *Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Septiembre de 2004. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/882.htm> Consultado el 23 de noviembre de 2014.

- Se faculta a la Administración Pública del Distrito Federal proporcionar, de conformidad con su capacidad presupuestal, las instalaciones y recursos necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos de los centros de reclusión (artículo 6°).
- Asimismo, dicho ordenamiento jurídico, en su artículo 15, estipula el internamiento de las mujeres en establecimientos diferentes de los destinados a los hombres. Es decir, se lleva a cabo una separación por sexos, a fin de mantener el orden y la seguridad de dichas personas reclusas debido a que presentan necesidades específicas en materia de salud, trabajo, educación, entre otras.
- En su artículo 20, se instruye a la entonces Dirección General de Prevención y Readaptación Social, hoy Subsecretaría de Sistema Penitenciario, que de conformidad con el presupuesto asignado, se destinen los recursos humanos y materiales necesarios para que las y los internos vivan dignamente.<sup>78</sup>
- En materia de servicios médicos, dicho Reglamento señala que dependerá de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables (artículo 66).

El título tercero del Sistema de Tratamiento, en su capítulo V titulado “De los servicios médicos”, numerales 131 a 141, señala:

---

<sup>78</sup>*Ibid.* Reglamento de los Centros de Reclusión para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de septiembre de 2004. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/882.htm>. Consultado el 23 de noviembre de 2014.



- a. Los centros de reclusión del Distrito Federal contarán permanentemente con servicios médico- quirúrgicos generales, y los especiales de psicología, de psiquiatría y odontología, dependientes de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, la cual proporcionará dentro del ámbito de su competencia la atención médica que las y los internos requieran (artículo 131).
- b. Los servicios médicos de los centros de reclusión velarán por la salud física y mental de la población interna, así como por la higiene dentro de la institución. Asimismo, podrá permitirse a médicos externos, previa solicitud por escrito de la o el interno o de sus familiares, que examinen y traten a un interno (a) (artículo 132).
- c. En los reclusorios femeniles se proporcionará atención médica especializada de ginecología y obstetricia (artículo 138).

Para finalizar este capítulo, conviene expresar que la revisión del concepto y antecedentes de la prisión, permite conocer cómo se realizaba el castigo a las personas infractoras de la Ley, que en muchas ocasiones derivaba dicho castigo en la tortura o pena de muerte, más adelante, con los trabajos de estudiosos e interesados en el tema, se reflexiona sobre la necesidad de humanizar o hacer menos severo el castigo además de agregar el componente de rehabilitación o resocialización de los delincuentes, a través del trabajo y la escuela, base del actual Sistema Penitenciario, materia de la presente investigación.

Es destacable que en el repaso del devenir histórico del sistema penitenciario y del castigo de la prisión, se constató no sólo el mero hecho de aislar a las personas que resultaran peligrosas a la sociedad, sino también la necesidad de dotar a dicho sistema de características tales como la clasificación de las personas, la participación de los reos en diversas actividades, como parte de su

proceso de retorno a la sociedad, bajo la premisa de no volver a delinquir, es decir, lo que se le conoce como tratamiento.

De lo anterior, es imprescindible tener en cuenta la génesis e importancia de la pena de prisión, ya que desde su surgimiento se concibe que el propósito de la misma era hacer que la persona que recibe dicho castigo tenga a la vez la oportunidad de reconocer la falta que cometió. Sin embargo, gracias a los trabajos de diversos personajes históricos, y por la necesidad de contar con un soporte administrativo y de vigilancia de las personas reclusas en la prisión, es como surge la necesidad de conformar el sistema penitenciario.

Además, en este capítulo, se revisó el marco normativo y estructura orgánica del Sistema Penitenciario del Distrito, lo que confirma que para la ejecución de la sanción penal existe una unidad administrativa denominada Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, y que la administración de los centros penitenciarios concierne por ende al Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

Sobre dicho punto, se atendió lo correspondiente a las principales normas que rigen al Sistema Penitenciario del Distrito Federal, el contenido y alcance, por lo cual se puede advertir el ámbito de competencia del Gobierno del Distrito Federal, en lo que respecta a la ejecución de la sanción penal a través de la administración de sitios exclusivos para el cumplimiento de la pena de prisión.

Una vez realizado el repaso del marco de referencia del objeto de estudio de este documento, en el siguiente capítulo se estudiará lo relativo a la problemática que afecta al sistema de cárceles capitalino, objeto de estudio de la presente investigación, problemática que motiva en consecuencia la propuesta de autonomía de gestión de la misma, a través de la creación de un organismo descentralizado.

## **CAPÍTULO TRES. MARCO HISTÓRICO REFERENTE A LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

En este capítulo corresponderá tratar la problemática que atañe al objeto de estudio materia del presente trabajo de investigación, que es el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, haciendo mención escueta de las principales características y retos a los que se encuentra esta importante actividad que realiza la Administración Pública, en especial, la del Distrito Federal, los orígenes de la problemática, contexto histórico y las acciones realizadas, áreas administrativas involucradas, con el fin de presentar más adelante la propuesta de solución al problema.

Cabe destacar que lo anteriormente expresado operará como el *marco histórico* de la investigación, definido éste como “el desarrollo histórico del problema, en el cual se señala cuándo aparece el problema e indicar región o comunidad, así como su evolución a través del tiempo y quienes han intervenido de forma directa en las modificaciones del mismo”.<sup>79</sup>

Como se podrá apreciar, la administración en materia de ejecución de las sanciones penales a través de la prisión, conlleva la prestación de diversos servicios, que la Administración Pública, como vínculo entre Estado y Sociedad debe garantizar, en el marco de las obligaciones que establece el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, por muchos años el tema penitenciario no era considerado como asunto prioritario, debido a que los servidores públicos responsables de dicha tarea soslayaban el cumplimiento de los preceptos constitucionales, por lo que resulta puntual retomar esta problemática y señalar las principales deficiencias,

---

<sup>79</sup>*Ibíd.* UNAM, Facultad de Estudios Aragón. *Guía de conceptos básicos para la elaboración del anteproyecto*. Disponible en [http://www.aragon.unam.mx/oferta\\_educativa/licenciaturas/planificacion/titulacion/pda\\_guia.html](http://www.aragon.unam.mx/oferta_educativa/licenciaturas/planificacion/titulacion/pda_guia.html) Consultado el 25 de noviembre de 2014.

no como recuento de agravios, sino realizar un breve repaso al panorama vigente, del cual este trabajo pretende hacer la propuesta de autonomía, derivado del alto nivel de complejidad y habilidades técnicas que demanda la prestación de dichos servicios, principalmente a un sector de población que tarde o temprano debe regresar a la sociedad, y no regresar nunca más a la cárcel.

La realidad indica que existe poco conocimiento en la sociedad sobre el funcionamiento de las cárceles, y del Sistema Penitenciario. Sobre este particular, Andrew Coyle<sup>80</sup> en su obra *La Administración de Las Prisiones en el Contexto de los Derechos Humanos*, sostiene que, en muchos países, la sociedad reconoce generalmente el desempeño de los trabajadores de la salud y de los maestros, sin embargo, el personal penitenciario no goza de un reconocimiento similar.

Por ello, de acuerdo al punto de vista referido en el párrafo anterior, resulta crucial que los titulares de gobiernos y los servidores públicos encargados de la administración de prisiones debieran considerar la organización de un programa de educación pública y estimular el interés de los medios para educar a la sociedad sobre la importancia de la función que tiene el personal penitenciario en salvaguardar a la sociedad civil.

*“Cuando la gente piensa en el concepto ‘prisión’, tiende a considerar su aspecto físico: muros, vallas, edificios con puertas cerradas y ventanas con barrotes. En realidad, el aspecto más importante de una prisión es la dimensión humana, ya que las prisiones tienen que ver fundamentalmente con seres humanos. Los dos grupos de personas más importantes de una prisión son los reclusos y el*

---

<sup>80</sup> COYLE, Andrew (2008). *La Administración de las prisiones en el contexto de los derechos humanos*. Londres. Kings College, p. 15

*personal que los custodia. Y la clave para una prisión bien administrada es la naturaleza de las relaciones entre ambos grupos.*<sup>81</sup>

En este tenor, el autor arriba citado aduce que los sistemas penitenciarios no pueden elegir a las personas destinadas a reclusión, pero si tienen que aceptar a quienes los tribunales o las autoridades judiciales les envíen. Sin embargo, sí pueden elegir al personal, que deberá ser cuidadosamente elegido y adecuadamente capacitado, supervisado y apoyado.

Por ende, resulta imprescindible que la Administración Pública considere al Sistema Penitenciario como un servicio público cuya implicación no se reduce a resguardar a personas que en determinado momento cometieron un delito, debe instrumentar entre otras medidas, reclutar a las personas capaces y con las habilidades para la prestación de servicios así como trabajar con hombres y mujeres que han sido privados de su libertad, muchos de los cuales sufren trastornos mentales o adicciones, carecen de aptitudes sociales y educativas, y proceden de grupos marginados de la sociedad. Algunos pueden ser una amenaza para el público, otros muy peligrosos y agresivos, y habrá quienes intenten fugarse por todos los medios.<sup>82</sup>

Bajo esta perspectiva, el papel del personal penitenciario es:

- Tratar a los reclusos de manera decente, humana y justa;
- Garantizar la seguridad de todos los reclusos;
- Asegurarse de que los reclusos peligrosos no se fuguen;
- Velar por el orden y el control de las prisiones;
- Permitir a los reclusos la oportunidad de aprovechar positivamente su condena en prisión para que puedan reintegrarse a la sociedad cuando sean liberados.

---

<sup>81</sup>*Ibid.* COYLE. P. 15

<sup>82</sup>*Ibid.* COYLE, p. 15.

Además, como sucede con las escuelas y hospitales, el Sistema Penitenciario debe ser una actividad del Estado, dado que tiene un deber de proteger a la sociedad contra los delitos, mientras que, al mismo tiempo, se debe promover el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Bajo esta premisa, una administración correcta de las prisiones contribuye al cumplimiento de esos deberes. Es decir, como se vio en el capítulo 1 de este documento, la Administración Pública entra en escena como el medio que permita la sana convivencia de las personas, inclusive también de aquellos individuos privados de su libertad.

Por lo anterior, y en razón de que, como se abordó en líneas precedentes, dicha actividad forma parte de los deberes de Estado, resulta conviene referir de forma sucinta la problemática del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, objeto de estudio, con el propósito de comprender su funcionamiento, resultados alcanzados en lo que respecta a su misión y visión, unidades administrativas que la componen y un breve acercamiento a las problemáticas y rezagos que enfrenta, para que en el capítulo siguiente se esboce la propuesta de solución de la problemática inherente a este objeto de estudio.

### **3.1. Misión y visión de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario**

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario, dependencia del Gobierno del Distrito Federal cuenta con la misión, misma que se reproducen a continuación, tal como aparecen en su sitio web<sup>83</sup>:

---

<sup>83</sup>Op. Cit. Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal. Disponible en <http://www.reclusorios.df.gob.mx/contacto/mision-vision-valores.html>(Consultado el 21 de noviembre de 2014)

## **“Misión**

*Resguardar a las personas privadas de su libertad garantizando la seguridad al interior de los Centros Penitenciarios del Distrito Federal, con las normas establecidas en materia para preservar el orden y la disciplina, con apego irrestricto a los Derechos Fundamentales, así mismo implementar y promover programas y técnicas focalizadas al proceso de la reinserción social de las personas sentenciadas, coordinando y verificando las actividades de carácter jurídico para evitar acciones que contravengan las disposiciones legales”.*

Ahora procede revisar la visión de esta dependencia, en la cual enfatiza la instrumentación de medidas que modifiquen la conducta de la persona que cometió un delito, como a continuación se refiere:

## **“Visión**

*Ser un Sistema Penitenciario respetuoso de los Derechos Fundamentales de las personas privadas, brindando las herramientas necesarias para las implementación y el desarrollo del tratamiento técnico, logrando modificar y neutralizar los factores que han influido en la conducta del individuo al delinquir, sensibilizándolo para la comprensión del hecho delictivo en la existencia de la víctima y lograr con ello la reinserción del sentenciado en la sociedad”<sup>84</sup>.*

Como se pudo apreciar, estos dos tópicos retoman la importancia de ser una dependencia de la Administración Pública encaminada hacia la resocialización de las personas reclusas, con base en métodos que permitan hacer en el individuo la reflexión sobre las conductas ofensivas a la sociedad que lo

---

<sup>84</sup>Op. Cit. Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal. Disponible en <http://www.reclusorios.df.gob.mx/contacto/mision-vision-valores.html>(Consultado el 21 de noviembre de 2014)

orillaron a estar en prisión, como ya se vio con los antecedentes tratados en el capítulo 2.

### **3.1. Tratamiento técnico progresivo**

El *tratamiento técnico progresivo* se entiende como las medidas tendientes a la evolución de la persona en prisión, que disminuyan su calidad delincencial, es decir, que el interno cumpla con actividades educativas, de trabajo, capacitación, salud, deporte y recreación, mismas que deben incidir en su comportamiento, costumbres y hábitos, a la par de reflexionar sobre las consecuencias de los actos que le orillaron a estar encerrado.<sup>85</sup>

La reinserción social no ve la prisión solo como un espacio para confinar al individuo, sino como una oportunidad para corregir su conducta y apoyarlo moral y materialmente. Implica pues, reencauzar a la persona que cometió un delito, para que reconozca la falta que cometió. En palabras de Jorge Ojeda<sup>86</sup>, esto se logrará mediante un tratamiento individualizado, que los técnicos penitenciarios desean sanar al hombre delincuente de esa rara enfermedad llamada delito.

En la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social<sup>87</sup> para el Distrito Federal, en su artículo 4°, fracción XXVII, se señala como Tratamiento Técnico Progresivo aquél al que debe someterse a los sentenciados para que a través de éste se demuestre el cambio conductual, forma de pensar, así como para estudiar a fondo sus antecedentes psico-sociales, familiares y socio-económicos.

---

<sup>85</sup>OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge (2012). Reinserción social y función de la pena. En *Derecho Penal y Criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*. Serie Estudios Jurídicos No. 208. México, UNAM, Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, p. 70.

<sup>86</sup>*Op. cit.* OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge. P. 70.

<sup>87</sup> Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de julio de 2014. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4499.pdf> Consultada el 22 de noviembre de 2014



Dentro de dicha normatividad, el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 65 y 66 de dicho ordenamiento jurídico, considera entre sus componentes fundamentales, el tratamiento técnico progresivo, sustentado en la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Dichas bases deben permitir al interno modificar y neutralizar los factores que han influido en su conducta para llevar a cabo la comisión de delitos, facilitarle la comprensión del hecho delictivo en la existencia de la víctima, para con ello lograr su reinserción a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

Los elementos que deberá contener el tratamiento técnico progresivo al cual deberán estar sometidos los internos tendrán carácter progresivo y técnico. Dentro de la legislación ya citada, se menciona que la progresividad del régimen penitenciario radica en un proceso gradual y flexible que posibilite al sentenciado, por su propio esfuerzo, avanzar paulatinamente hacia la recuperación de su libertad, el cual estará acompañado por el seguimiento de los profesionistas técnicos de la autoridad penitenciaria y constará de cuatro periodos:

- I. Estudio y diagnóstico; Durante el período de estudio y diagnóstico, el personal técnico del Centro Penitenciario realizará el estudio de personalidad del sentenciado para determinar la ubicación y el tratamiento que le corresponda y la forma en que se desarrollará.
  
- II. Ubicación; Se asigna al interno el lugar o espacio físico, donde deberá cumplir con su sentencia, así como el tratamiento, consistente en un plan de actividades que deberá determinar el personal técnico del Centro de Reclusión donde corresponda.

III. Tratamiento; El tratamiento aplicable a cada sentenciado se fundará en los resultados de los estudios técnicos que se le hayan practicado, los cuales deberán ser actualizados semestralmente para ser analizados en el Consejo Técnico Interdisciplinario, órgano consultivo especializado en la aplicación de los programas y servicios hacia la población reclusa.

En el periodo de tratamiento, el interno, -en la Ley de Ejecución de Sanciones Penales se hace mención al sentenciado- deberá sujetarse a las medidas que se consideren más adecuadas, así como a los programas técnicos y de reinserción social que implementen la autoridad penitenciaria.

En el curso del tratamiento se fomentará el establecimiento, conservación y fortalecimiento, de las relaciones del sentenciado con personas que ayuden a su proceso de reinserción social.

Las relaciones con el exterior consistirán en el acrecentamiento de la comunicación y convivencia de las personas internas con sus familiares y demás personas del exterior y las que resulten convenientes en cada caso, a juicio del Consejo Técnico Interdisciplinario, y que deberán estar sujetas a los ordenamientos (Reglamento de Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social, Reglamento de Centros de Reclusión del Distrito Federal, entre otros).

IV. Reincorporación Social. Esta última etapa se inicia con la obtención de la libertad, en cualquiera de sus modalidades. Obtenida la libertad, la autoridad competente proporcionará a los sentenciados la ayuda necesaria a fin de reincorporarlos al medio social.

De acuerdo a José Luis Hernández<sup>88</sup>, es relevante hablar del *tratamiento técnico progresivo*, toda vez que “la reinserción social se debe hacer a través de un “tratamiento, técnico, progresivo e individualizado” bajo la mezcla de un elemento subjetivo llamado personal penitenciario y un elemento objetivo que encontramos en el conjunto de leyes, reglamentos, manuales y actividades derivadas que van marcando la pauta del régimen de reinserción social (buena conducta, trabajo, capacitación, educación, salud y deporte)”.

Una vez analizado estos rubros y tópicos, se amplía la información detallada en el capítulo 2 de este documento, referente al origen de la pena de prisión, se cuenta ya con un panorama más amplio sobre el quehacer del Sistema Penitenciario. Por consiguiente, es pertinente pasar enseguida a revisar la problemática, motivo de reflexión y estudio del presente ejercicio de investigación.

### **3.2. Problemáticas correspondiente del Sistema Penitenciario del Distrito Federal**

A continuación, se presentará de forma breve la problemática correspondiente al Sistema Penitenciario, objeto de estudio de la presente investigación, con el propósito de dar fundamentos a la propuesta de autonomía de esta actividad del Estado, con base en los datos recopilados.

#### **3.1.1. Sobrepopulación del Sistema Penitenciario del Distrito Federal**

El Sistema Penitenciario del Distrito Federal se compone por 11 Centros de Reclusión, consistentes en tres Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur, dos Centros de Ejecución de Sanciones Penales, Varonil Norte y

---

<sup>88</sup> GONZÁLEZ, José Luis. (5 de Marzo de 2013). La (im)posibilidad de la reinserción social. En *Letras Libres*. Disponible en <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/la-imposibilidad-de-la-reinsercion-social> Consultado el 29 de noviembre de 2014.

Varonil Oriente, respectivamente, una Penitenciaría Varonil, una institución de tratamiento abierto o de semilibertad llamada Casa de Medio Camino, y dos Centros Femeniles de reinserción social, que en totalidad tienen una capacidad instalada para albergar 22,453 personas, sin embargo, se albergan 40,514 internos, lo que corresponde al 80.04% de sobrepoblación,<sup>89</sup> como se muestra en las siguientes tablas<sup>90</sup>:

**Tabla 1**  
**POBLACIÓN EN LOS CENTROS DE RECLUSIÓN DEL DISTRITO FEDERAL**

RECLUSORIOS	PROCESADOS			SENTENCIADOS		TOTAL
	FUERO COMUN	FUERO FEDERAL	FUERO COMUN ABSOLUTOS	FUERO FEDERAL	INDICIADOS	
Reclusorio Preventivo Varonil Norte	1,421	114	9,267	839	245	11,886
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte	5	1	326	8	1	341
Reclusorio Preventivo Varonil Sur	824	74	5,492	643	430	7,463
Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	31	0	299	8	26	364
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	2,270	185	9,343	805	438	13,041
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente	0	1	222	6	4	233
Penitenciaría Del Distrito Federal	38	16	2,345	521	15	2,935
Centro Femenil de Readaptación Social (Tepepan)	19	4	199	29	5	256
Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha	43	21	1,884	194	23	2,165
Centro Femenil Santa Martha	370	49	1,131	154	71	1,775
Institución Abierta "Casa de Medio Camino"	0	0	55	0	0	55
<b>TOTAL</b>	<b>5,021</b>	<b>465</b>	<b>30,563</b>	<b>3,207</b>	<b>1,258</b>	<b>40,514</b>

Fuente. Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal. Al mes de junio de 2014

**Tabla 2. Ubicación de los Centros Penitenciarios del Distrito Federal**

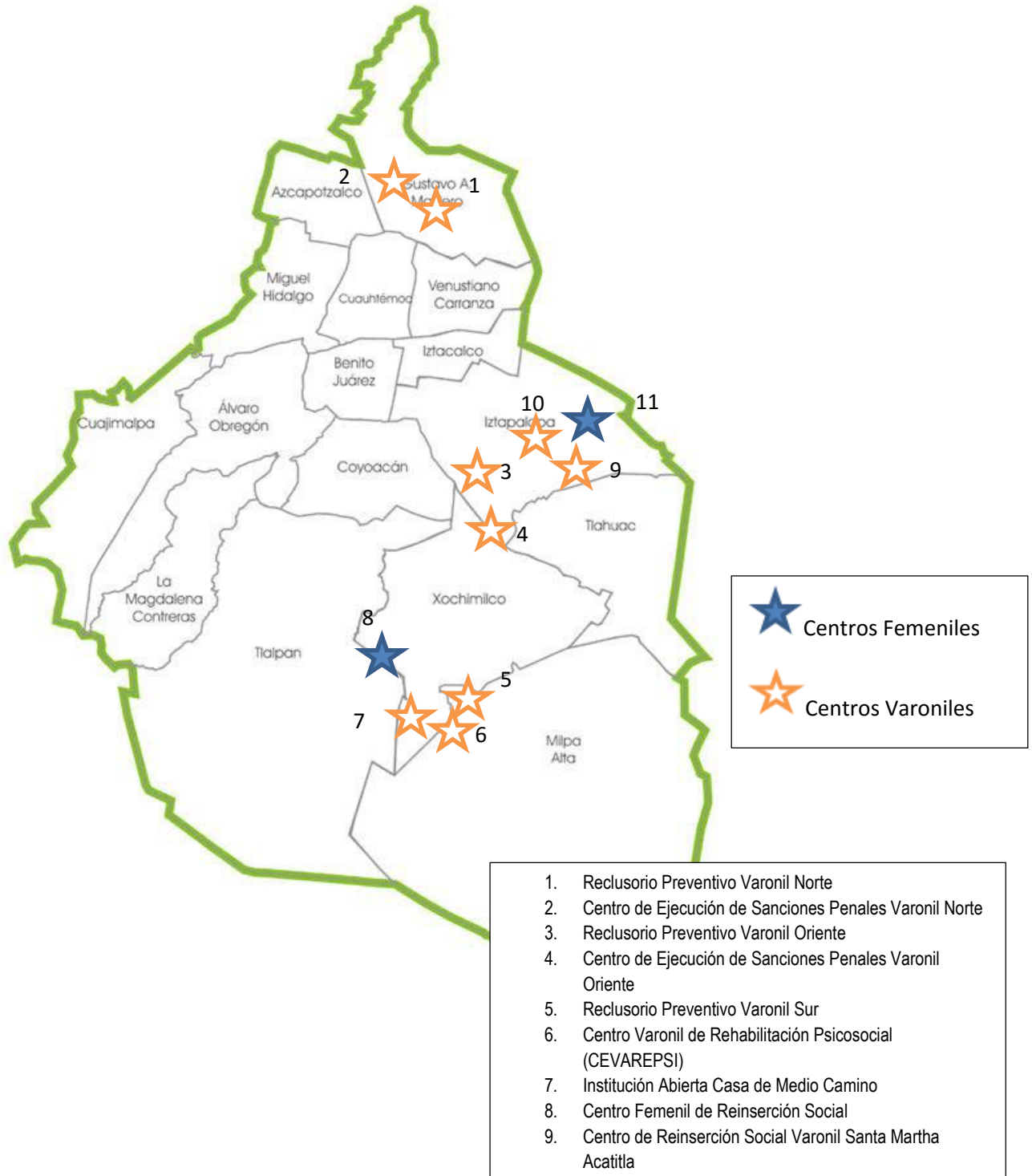
<sup>89</sup> Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Sistema Penitenciario. *Reporte estadístico de la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos*. Documento interno.

<sup>90</sup> Cabe señalar que esta composición abarca de manera exclusiva el periodo 2013-2014, en lo que concierne al objeto de estudio de la presente investigación.

CENTRO PENITENCIARIO	DOMICILIO
<b>RECLUSORIO PREVENTIVO VARONIL NORTE</b>	Jaime Nunó 155. Colonia Zona Escolar, Cuauhtepc Barrio Bajo, Delegación Gustavo A. Madero, Código Postal 07210.
<b>CENTRO DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES VARONIL NORTE</b>	Avenida Morelos s/n. Colonia Guadalupe Chalma, Delegación Gustavo A. Madero Código Postal 07210.
<b>RECLUSORIO PREVENTIVO VARONIL ORIENTE</b>	Reforma Oriente No 100. Colonia San Lorenzo, Delegación Iztapalapa, Código Postal 09900.
<b>CENTRO DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES VARONIL ORIENTE</b>	Calle Canal de Garay s/n. Colonia San Lorenzo Tezonco, Delegación Iztapalapa. Código Postal 09900.
<b>PENITENCIARÍA DEL DISTRITO FEDERAL</b>	Calzada Ermita Iztapalapa s/n. Col. Santa Martha Acatitla, Delegación Iztapalapa. Código Postal 09510.
<b>RECLUSORIO PREVENTIVO VARONIL SUR</b>	Avenida Javier Piña y Palacios s/n. Colonia San Mateo, Xalpa, Delegación Xochimilco. Código Postal 16800.
<b>INSTITUCIÓN ABIERTA “CASA DE MEDIO CAMINO”</b>	Avenida Javier Piña y Palacios s/n. Colonia San Mateo, Xalpa, Del Xochimilco. Código Postal 16800
<b>CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL VARONIL SANTA MARTHA (CERESOVA)</b>	Calle Morelos s/n. Colonia Paraje Zacatepec, Del Iztapalapa. Código Postal 09560.
<b>CENTRO VARONIL DE REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL (CEVAREPSI)</b>	Javier Piña y Palacios esq. Martínez de Castro s/n. Colonia San Mateo Xalpa, Delegación Xochimilco. Código Postal 16800.
<b>CENTRO FEMENIL DE REINSERCIÓN SOCIAL TEPEPAN</b>	Calle de la Joya s/n. Col. Valle Escondido, Delegación Tlalpan. Código Postal 16020.
<b>CENTRO FEMENIL DE REINSERCIÓN SOCIAL SANTA MARTHA</b>	Calzada Ermita Iztapalapa 4037. Colonia Santa Martha Acatitla, Delegación Iztapalapa. Código Postal 09560.

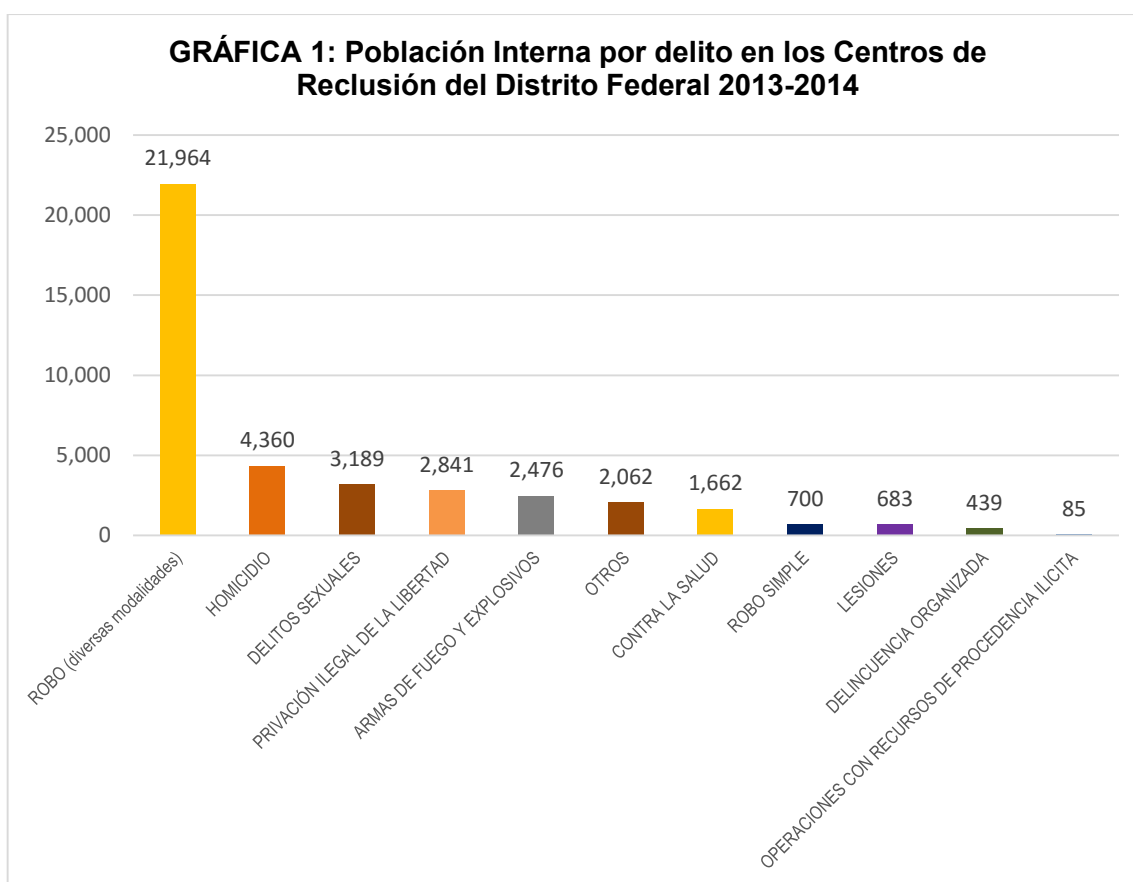
Fuente. Elaboración propia con datos de la Página web [http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/servicio\\_social/servicio\\_social.html](http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/servicio_social/servicio_social.html) Consultado el 31 de diciembre de 2014

**FIGURA 2. CENTROS PENITENCIARIOS DEL DISTRITO FEDERAL**



Fuente: elaboración propia, al 31 de diciembre de 2014.

Con base en datos de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal, a junio de 2014, el 54% de la población se encuentra recluida por robo en sus diversas modalidades (simple, agravado), seguida de homicidio 11%, delitos sexuales 8%, 7% por privación ilegal de la libertad, 6% por portación de arma de fuego, y 5% restante por otros delitos, como se ilustra en el gráfico que se encuentra enseguida:<sup>91</sup>



Fuente: Elaboración propia. *Perfiles de población penitenciaria* (documento interno de trabajo) al mes de junio de 2015

<sup>91</sup> SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO, *Perfiles de población penitenciaria (documento interno de trabajo)* al mes de junio de 2015. P. 1.

Lo anterior representa serios problemas de gobernabilidad, puesto que el personal de seguridad y custodia, administrativos y técnicos especializados resulta insuficiente, lo que complica el tratamiento de la población interna, la separación de la misma entre procesados y sentenciados.

Asimismo, tal situación conlleva una inadecuada clasificación de los sujetos a comportamiento, la canalización de la población reclusa a las actividades de trabajo, capacitación, educación, deporte y recreación, consideradas como ejes para lograr la reinserción social, y fomenta la contaminación criminógena, es decir, la adquisición entre internos de habilidades y destrezas para perfeccionar conductas delictivas.

### **3.2.1. Problemática en materia de salud.**

Como ya se revisó, uno de los componentes de tratamiento técnico progresivo, y a su vez eje de la reinserción social contemplado en la Constitución Política mexicana es la salud, del cual se hará un breve repaso, como parte de las actividades de la Administración Pública, en lo que concierne al Sistema Penitenciario, objeto de estudio del presente ejercicio de investigación.

Cabe señalar que el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, sin condicionarla a la situación jurídica del individuo, prerrogativa que es reconocida por el Gobierno del Distrito Federal en el artículo 16 del Estatuto de Gobierno; por lo tanto, es su obligación establecer los mecanismos adecuados para que, por conducto de la Secretaría de Salud, se garantice a la población penitenciaria el goce de esa garantía.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> *Op. cit.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d15942.htm> (Consultado el 10 de noviembre de 2014).



Por su parte, la Ley de Salud para el Distrito Federal, en su artículo 1o. Bis, fracción I, establece como una finalidad del derecho a la protección de la salud el bienestar físico, mental y social de la persona, con el fin de contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; por consiguiente, en los centros de reclusión se debe aplicar estrictamente tal disposición.

A continuación, en el periodo 2013-2014, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, detalla que se llevaron a cabo diversas medidas para atender a la población reclusa, tales como:

- 695 traslados de urgencias médicas a unidades médicas;
- 322 jornadas de promoción a la salud, mediante de pláticas con temas de medicina preventiva;
- 41 visitas de inspección sanitaria en los Centros de Reclusión para prevenir, detectar y en su caso controlar y/o erradicar ectoparasitosis<sup>93</sup> del tipo de la escabiasis<sup>94</sup> y pediculosis, principalmente.<sup>95</sup>

En la siguiente página se detallan las actividades de seguimiento y atención a la población privada de su libertad, en lo que corresponde al rubro de salud:

---

<sup>93</sup> Se define ectoparásito un organismo que vive en el exterior de otro organismo (el huésped) y se beneficia de la relación a expensas de éste. En términos generales es un parásito que vive en la superficie de otro organismo parasitado (huésped). Wikipedia, la enciclopedia libre. *Ectoparásito (artículo)*. Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Ectopar%C3%A1sito>. Consultado el 13 de noviembre de 2014

<sup>94</sup> La escabiosis o sarna es una enfermedad de la piel causada por el ácaro parásito *Sarcoptes scabiei*, llamado comúnmente arador de la sarna. Es una afección cosmopolita, extremadamente contagiosa, que se observa en particular en las personas que viajan a menudo. Alcanza a todas las capas de la población y constituye una dermatosis muy frecuente y de fácil tratamiento. Wikipedia, la enciclopedia libre. *Escabiosis (artículo)*. Disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Sarna>. Consultado el 13 de noviembre de 2014.

<sup>95</sup> Subsecretaría de Sistema Penitenciario. Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social. *Informe de Labores 2013-2014*. 13-16

**Tabla 3. Actividades en materia de salud para la población interna 2013-2014**

<b>Actividades</b>	<b>Total</b>
Detección y seguimiento a internos pacientes crónico degenerativos, Tercera Edad y Discapacitados	7,507
Detección y seguimiento a internos con enfermedades infecto-contagiosas y de transmisión sexual	10,517
Seguimiento clínico a enfermos psiquiátricos e inimputables	1,089
Detección y seguimiento a población de nuevo ingreso con problemas de salud	1,987
Atención de urgencias dentales	4,178
Detección y seguimiento a problemas de salud materno-infantiles	223
<b>Total</b>	<b>26,731</b>

Fuente: Subsecretaría de Sistema Penitenciario. Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social.  
Al 30 de octubre de 2014

Ahora bien, el rubro de salud en el Sistema Penitenciario del Distrito Federal enfrenta problemas diversos, lo cual es menester referir enseguida:

- a) Infraestructura insuficiente y falta de equipo necesario en materia de salud para atender todas las necesidades de las y los reclusos. Por ello, la Secretaría de Salud se apoya en hospitales civiles, a los cuales son trasladados los pacientes cuando sus condiciones físicas así lo requieren.

Un dato que sirve de apoyo es que aporta la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recopiladas en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012, y en base a visita de trabajo realizada los días 17 y 18 de noviembre de 2014, a 2 centros de reclusión; el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y la Penitenciaría del Distrito Federal, se constató la siguiente problemática:

- b) Atención médica deficiente y suministro de fármacos (analgésicos) para calmar sintomatología de los internos

- c) Falta de higiene en los espacios destinados a Centro Médico, y saturación de las camas por sobrepoblación dentro de los Centro, debido a enfermedades originadas por el hacinamiento (gastrointestinales, infecciones virales) así lesiones provocadas por riñas, intentos de homicidio, etcétera.
- d) Quejas de la población interna y de personal médico por deficiencias en el servicio de odontología, donde se limita la atención, principalmente, por la carencia de instrumental adecuado. En este sentido, el personal médico señaló que algunos aparatos al utilizarlos provocan descargas eléctricas, debido a un mantenimiento inapropiado e insuficiente.<sup>96</sup>

### **3.2.2. Problemática en materia educativa.**

Una de las obligaciones de la autoridad penitenciaria es la de brindar a las personas privadas de su libertad, que cuenten con rezago en su educación, las actividades y cursos necesarios para progresar en la adquisición de conocimientos y formación como persona, eliminación de la ignorancia y con ello contribuir a reflexionar sobre la conducta que lo orilló a caer en la prisión.

Señala Andrew Coyle que muchas personas que viven en prisión tienen niveles educativos muy bajos. Un porcentaje significativo no sabe leer ni escribir.<sup>97</sup> Dicho autor nos comenta que:

*“Este bajo nivel educativo habrá afectado sus vidas antes de entrar en prisión y muy probablemente habrá tenido algo que ver en el hecho de que cometiesen un delito. Es una realidad lamentable el que para algunas personas el hecho de*

---

<sup>96</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013*. Disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp\\_2012.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp_2012.pdf) P. 108 Consultado el 22 de noviembre de 2014.

<sup>97</sup> *Ibid.* COYLE.P. 93.

*estar en prisión, de tener que permanecer en un mismo lugar durante un determinado período de tiempo, puede ser la primera oportunidad real que han tenido de tomar un curso de educación verdadera”.*<sup>98</sup>

Además, es importante proporcionar oportunidades de realizar actividades culturales, junto con la educación más formal, ya que les dará un contexto más amplio en el que puedan desarrollar su autoestima.

Como mandato, el artículo 119 del Reglamento de Centros de Reclusión del Distrito Federal estipula que la educación que se imparta en los centros de reclusión deberá ajustarse a los lineamientos pedagógicos aplicables a los adultos privados de libertad. En cualquier caso, la educación de carácter oficial estará a cargo de personal docente autorizado. Se impartirá obligatoriamente educación primaria y secundaria a los internos que no la hayan concluido. Asimismo, se establecerán las condiciones para que —en la medida de lo posible— los internos que lo requieran completen sus estudios de educación superior.

En la siguiente tabla se advierte de un total de 40,391 personas reclusas, sólo 23,838 hombres y 667 mujeres cuentan con el nivel escolar de secundaria, lo que demuestra que es correcta la idea de Andrew Coyle en el sentido de trabajar con población de bajo nivel educativo.

Para propósitos ilustrativos, en la página siguiente se presenta una tabla con el número de internos por nivel educativo, lo que demuestra que el nivel educativo con el que cuentan es el de secundaria, es decir, poseen un elemental nivel de estudios, lo que coincide con la idea de Andrew Coyle, en el sentido de que dicha circunstancia orilla a estas personas en algún momento de sus vidas a delinquir.

---

<sup>98</sup> Op. Cit. P. 93

**Tabla 4 Población interna en el Distrito Federal por nivel educativo<sup>99</sup>**

ESCOLARIDAD	POBLACIÓN AL MES DE JULIO DE 2014	
	HOMBRES	MUJERES
<b>Analfabeta</b>	754	44
<b>Hasta Primaria</b>	5,136	650
<b>Hasta Secundaria</b>	23,838	667
<b>Hasta Bachillerato</b>	6,456	435
<b>Hasta Profesional</b>	1,941	200
<b>Maestría y Doctorado</b>	31	4
<b>Otros</b>	217	18
<b>TOTAL</b>	754	44
<b>Total de población</b>		40,391

Fuente. Informe de Labores de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario. Al 30 de octubre de 2014.

Con base en información obtenida en documento de trabajo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, de la Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social, se informa sobre la atención de 2013 a 2014 a un total de 31,828 internos en promedio en los niveles básico, medio superior y superior, así como en cursos extraescolares, de los cuales se entregaron 1,382 constancias y/o certificados a las personas que concluyeron de manera satisfactoria sus estudios.<sup>100</sup>

Cabe señalar que, en este rubro, se detectó en las visitas a los Centros en referencia, la carencia de material didáctico para la impartición de las clases, severo deterioro en las instalaciones de los Centros Escolares, así como falta de personal especializado en materia educativa, como resultado de la sobrepoblación existente en los establecimientos de reclusión del Distrito Federal.

<sup>99</sup> Subsecretaría de Sistema Penitenciario. *Informe de Labores 2013-2014*. Documento interno de trabajo. P. 17.

<sup>100</sup>*Ibid.* Subsecretaría de Sistema Penitenciario. *Informe de Labores 2013-2014*. P. 22

**Tabla 5 Actividades en materia educativa para la población interna 2013-2014**

Programa y Acciones	Promedio de atención	Certificados o Constancias
<b>Alfabetización</b>	376	49
<b>Primaria</b>	1,461	386
<b>Secundaria</b>	2,907	847
<b>Preparatoria</b>	5,666	3
<b>Colegio de bachilleres</b>	1,955	0
<b>Licenciatura</b>	327	2
<b>Cursos extraescolares</b>	19,136	97
Total	<b>31,828</b>	<b>1,384</b>

Fuente. Subsecretaría de Sistema Penitenciario. Al 30 de octubre de 2014

Asimismo, la impartición de los cursos es tarea realizada por la población interna, lo que a veces ha desembocado en conflictos entre los que acuden a cursos y los instructores.

Otro factor imperante en este rubro es la corrupción, tal como se documenta en la página web Ciudadanos en Red, de un caso en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, documentado en agosto de 2013, en el que varios internos denunciaron la venta de certificados escolares con costos que oscilaban de 500 a 1,000 pesos; dicha venta según la denuncia era tolerada por la titular de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, y cuyos cobros estaban a cargo de otros internos al servicio del personal del Centro Escolar del centro carcelario.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup>Denuncian en cárcel tráfico de certificados. Página web Ciudadanos en Red. Agosto de 2013. Disponible en <http://ciudadanosenred.com.mx/denuncian-en-carcel-trafico-de-certificados/> Consultado el 24 de noviembre de 2014. Cabe expresar que en la fecha de la denuncia, ocupaba el cargo de Subsecretaria de Sistema Penitenciario la Licenciada Mayela Almonte Solís.

### **3.2.3. Acciones en materia de contacto al exterior.**

Es importante señalar que si bien, las personas pierden el derecho a la libre circulación cuando son castigadas mediante la prisión, conservan otros derechos como seres humanos. Entre los que destacan, a mantenerse en contacto con sus familias. Además de ser un derecho para el recluso, es, igualmente, un derecho para los familiares que no están encarcelados, quienes pueden tratarse de padres, hijos o hermanos que hayan sido enviados a prisión. En este sentido, Andrew Coyle<sup>102</sup> puntualiza muy bien que es trabajo de las administraciones penitenciarias asegurar que los reclusos puedan mantener y desarrollar estas relaciones.

Las medidas para todos los niveles de comunicación con los familiares próximos deben basarse en este principio. De ello se deriva que bajo ninguna circunstancia se utilizará como sanción la pérdida o restricción de las visitas familiares.

Como ya se vio en las líneas anteriores, la legislación del Distrito Federal, prevé que, dentro del tratamiento técnico progresivo, el mantenimiento de contactos hacia el exterior, así como el fortalecer las relaciones familiares, entre otras acciones.

En ese sentido, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario informa, en su reporte de labores 2013-2014, que en el periodo 2013-2014 se atendió a un total de 192,462 visitas familiares y 10,998 visitas íntimas. Con relación al diagnóstico para ubicación de la población interna se realizaron 32,349 valoraciones, las cuales incluyen estudios de psicología, criminología y trabajo social. En este periodo, a través de 16 programas de tratamiento se brindaron 65,525 atenciones a la población de grupos vulnerables (adulto mayor, con discapacidad, lésbico-gay, travesti, transgénero, población psiquiátrica,

---

<sup>102</sup> Op. Cit. COYLE. P. 100.

extranjeros, Intervención en la Crianza de los Menores que Viven con sus Madres en Reclusión e indígena).

La autoridad penitenciaria refiere la puesta en marcha del Programa del Sistema Integral de Control de Acceso para Visitantes (SICAVI), para lo cual se efectuó el enrolamiento (captura en base de datos automatizada) para su acceso a visita familiar a 28,764 visitantes de internos de los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur, además se actualizaron 37,692 kardex (tarjetas de registro) de visita de forma electrónica.<sup>103</sup>

No obstante, existen reiteradas quejas en dicho asunto, toda vez que la sobrepoblación representa ya de sí un serio problema de seguridad institucional, al registrarse severas aglomeraciones en los Centros Penitenciarios, y aunado en la falta de personal suficiente para atender la demanda.

Para apoyar dicha aseveración, de acuerdo a información obtenida del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012<sup>104</sup>, detalla que no existe un protocolo de actuación para el ingreso de la visita familiar, así como los casos en que la misma se puede suspender, lo cual contraviene lo establecido en la normatividad en la materia, ya que la misma forma parte de los componentes de tratamiento técnico de la persona privada de su libertad.

Entre los problemas más frecuentes es conveniente referir los siguientes:

---

<sup>103</sup>*ibid.* Subsecretaría de Sistema Penitenciario. P. 18

<sup>104</sup>*ibid.* Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013*. Disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp\\_2012.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp_2012.pdf) Consultado el 22 de noviembre de 2014.



- i. En el área de visita se alquilan cabañas y mesas. Las primeras se usan para que los asistentes se cubran de las inclemencias del tiempo, pero también se ha reportado que tanto autoridades como internos celebran ahí visitas íntimas clandestinas.
- ii. Los custodios entran a los dormitorios para despojar de sus pertenencias a los reclusos.
- iii. También cobran a la población interna por ver la televisión y por el pase de lista.
- iv. Los custodios alquilan cobijas y el uso del suelo.
- v. Persiste venta de droga en el interior de los reclusorios.
- vi. Existen constantes pleitos entre la población reclusa e inclusive se dan homicidios porque se permite el ingreso de armas punzocortantes.<sup>105</sup>

#### **3.2.4. Problemática en materia de ubicación de los internos.**

Para un mejor diagnóstico y ejecución de programas técnicos encaminados, y derivado de los estudios que se practican a las personas que ingresan a la prisión, la autoridad penitenciaria realiza la clasificación de los internos, así como su destino a las áreas de la prisión que considere convenientes, a fin de evitar la adquisición y/o perfeccionamiento de conductas antisociales.

Basta recordar que el artículo 19 del Reglamento de Centros de Reclusión del Distrito Federal establece los fundamentos para la ubicación de la población interna, mismo que se reproduce a continuación:

***Artículo 19.-*** Los criterios técnicos para la ubicación de la población interna estarán fundamentados sobre bases clínico-criminológicas y del comportamiento humano, su identificación con grupos de pares, hábitos o costumbres e intereses. Los citados criterios serán determinados por la

---

<sup>105</sup> MÉXICO EVALÚA (2013). *La Cárcel ¿Para qué?* México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Públicas, A.C. Agosto,. P. 67.

*Dirección General, debiéndose considerar las características del Centro que corresponda, de manera que los centros de Reclusión Preventiva observen la misma aplicación, al igual que los centros de Ejecución de Sanciones Penales.”<sup>106</sup>*

Dicha norma jurídica obliga a las autoridades del Sistema Penitenciario a establecer las bases y mecanismos idóneos para la clasificación de las personas con base en el tipo de habilidades, destrezas, costumbres y/o tradiciones que cuenten las personas privadas de su libertad, una vez que éstas ingresan al centro penitenciario, con el fin de poder determinar las acciones orientadas en cada caso individual, encaminadas a su reinserción social.

Como señala Andrew Coyle<sup>107</sup>, si se pretende que los programas de actividades de las prisiones incidan sobre la población en términos de mejorar sus condiciones de estancia, es importante que cada recluso sea reconocido, en la medida de lo posible, en su calidad de individuo, como parte de su desarrollo personal. Por ende, no es suficiente esperar que todos los reclusos reciban una capacitación o desarrollo similar; lo que significa que esto no será eficaz ni efectivo, debido a que la generalidad de la población presenta variados perfiles de escolaridad (analfabetos, primaria concluida, secundaria, etcétera), actividad laboral en el exterior, pasado criminal, entre otros.

Lo anteriormente expresado reviste importancia toral, pues es la clasificación el componente que permite a la autoridad penitenciaria lograr resultados adecuados en razón del tipo de individuo al que se le determinará un programa de actividades a seguir con base en su problemática.

---

<sup>106</sup>Op. Cit. *Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 24 de septiembre de 2004. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/882.htm> Consultado el 14 de diciembre de 2014.

<sup>107</sup>Op. Cit. COYLE, P. 88

De acuerdo a visita realizada a la Penitenciaría del Distrito Federal, y en plática comentada con personal técnico (Oficina de Organización del Trabajo), se comentó que la clasificación de las personas privadas de su libertad, se lleva a cabo a través de la revisión de los siguientes rubros<sup>108</sup>:

- Sexo (masculino o femenino).
- Examen psicológico (imputabilidad o inimputabilidad).
- Calidad jurídica (en proceso o con sentencia firme).
- Clasificación criminológica (primodelincuentes, reincidentes).
- Riesgo institucional (bajo, medio, alto).
- Desarrollo institucional (favorable o desfavorable).
- Farmacodependencia (negada, experimental, remisión, habitual).
- Escolaridad (instrucción básica, media superior, licenciatura terminada o trunca).
- Edad determinada por las siguientes características: jóvenes primodelincuentes (hasta 30 años), adultos (de 31 a 59 años), tercera edad (60 años o más).
- Conductas antisociales, que atentan o ponen en riesgo a la sociedad. (con o sin antecedentes penales).
- Conductas parasociales<sup>109</sup> (con o sin antecedentes).
- Grupo vulnerable o de atención especial (internas con hijos en reclusión, internas en periodo de gestación, personas indígenas, personas adultas mayores, inimputables o psiquiátricas, homosexuales, con alguna discapacidad o con alguna enfermedad crónico-degenerativa).
- Protección o seguridad (física, psicológica y emocional).

---

<sup>108</sup>Recorrido practicado a la Penitenciaría del Distrito Federal el 23 de octubre de 2014.

<sup>109</sup>Se define al individuo parasocial o con conducta parasocial a aquel que se aparta de la sociedad, no convive con ella, vive independientemente, no tiene nada que ver con el bien común, pero sin agredir a la comunidad. Para mayor referencia revisar el documento: *Clases De Criminología, Formas de Conducta Y Tipos De Sujetos*. Disponible en <http://psico-criminal-uanl.blogspot.mx/2009/11/clases-de-criminologia-formas-de.html> Consultado el 18 de diciembre de 2014.

No obstante, en los Centros con mayor nivel de sobrepoblación, como son los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente, Sur y Penitenciaría del Distrito Federal, se incumple con dicho precepto, toda vez que, aunado a la sobrepoblación y la carencia de espacios ha derivado en la inadecuada clasificación de los internos, hechos que han derivado en actos violentos como riñas, faltas a la disciplina interna, condiciones de insalubridad y perfeccionamiento de conductas antisociales.<sup>110</sup>

Es destacable que dicha situación conjugada con la carencia de personal, impide un adecuado proceso de observación y clasificación, principalmente de las personas que una vez que ingresan al Centro de reclusión, deben estar en esa etapa en el espacio físico denominado Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación del Tratamiento (cuyas siglas son CDUDT).

### **3.2.5 Trabajo de las personas recluidas**

En este componente de tratamiento técnico progresivo, el trabajo es fundamental, pues brinda al interno las habilidades, destrezas y conocimientos para el desempeño de una actividad socialmente útil, que le genere beneficios económicos y que lo desincentive a cometer delitos, y con ello obtener un empleo en el exterior.

Según lo estipulado en el artículo 95 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social, el trabajo penitenciario regulado en el artículo 18 Constitucional, radica en una actividad productiva con fines terapéuticos y ocupacionales; y un elemento fundamental para la reinserción social. La

---

<sup>110</sup> De acuerdo a la investigadora Ana Lilia Magaloni, la sobrepoblación de las cárceles es producto del sistema de justicia que utiliza la cárcel tanto para delitos de nivel bajo como de alto impacto, y no se trabaja en penas alternativas. Para mayor información revisar el artículo *9 de cada 10 reclusos vive en hacinamiento, violencia e insalubridad*. Revista Animal Político. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/08/9-de-cada-10-reclusos-vive-en-hacinamiento-violencia-e-insalubridad/#axzz2dGFo0otw> Consultado el 20 de diciembre de 2014.

legislación antes citada establece la obligación de la autoridad penitenciaria de promover al interior del Sistema Penitenciario, la creación de una industria penitenciaria, con la participación de socios industriales que cuenten con la capacidad para ofrecer empleo económicamente productivo.

Por su parte, el artículo 41 del Reglamento de Centros de Reclusión del Distrito Federal, refiera las características del trabajo dentro de los establecimientos carcelarios, por lo cual se reproduce a continuación:

***Artículo 41.-Para los fines del tratamiento que sea aplicable, y del cómputo de días laborados, se consideran como trabajo, las actividades que los internos desarrollen en las unidades de producción, de servicios generales, de mantenimiento, de enseñanza y cualesquiera otras de carácter intelectual, artístico o material que, a juicio del Consejo Técnico Interdisciplinario sean desempeñadas en forma programada y sistemática por el interno.<sup>111</sup>***

Con base en datos de la propia Subsecretaría de Sistema Penitenciario, objeto de estudio de la presente investigación, en 2013 participaron 12 empresas del sector privado, además se brindó trabajo a 15,871 internos comisionados en actividades productivas, lo que representa el 38.37 por ciento del total de la población interna.<sup>112</sup> Para el año 2014, según datos del Informe de Gobierno la cifra es de 15,053 internos, equivalente al 37.28 por ciento de la población reclusa, que desempeñan alguna actividad laboral, en sus diversas

---

<sup>111</sup>Op. Cit. *Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal*. publicado en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 24 de septiembre de 2004. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/882.htm> (Consultado el 14 de diciembre de 2014).

<sup>112</sup>GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Primer Informe de Labores de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal*. Disponible en <https://docs.google.com/file/d/0ByY2U2Kb6fFXTV9uUTJzWF9xTjA/edit?usp=sharing> (Consultado el 20 de diciembre de 2014)

modalidades como artesanos, talleres industriales, servicios generales, actividades de apoyo a la institución, entre otras.<sup>113</sup>

Sin embargo, las condiciones de sobrepoblación no permiten la pronta incorporación de internos al trabajo productivo. Derivado de la visita realizada al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y Penitenciaría del Distrito Federal, se pudo constatar la falta de oportunidades de trabajo, provocada por la falta de espacios y/o naves industriales para la incorporación de más internos al trabajo.<sup>114</sup>

En ese recorrido, se pudo obtener información por parte de los jefes de talleres en ambos Centros, que se requiere incentivar la presencia de más empresas que generen actividad productiva, ya que los internos están interesados en la obtención de un salario. Sin embargo, el pago por uso de instalaciones, cuyo cobro realiza la Dirección Ejecutiva de Administración, implica un aspecto poco atractivo a los empresarios para ocupar la mano de obra interna.

En materia de capacitación para el trabajo, se han desarrollado durante 2013, 645 cursos de capacitación en diversas actividades industriales (con actividades como la confección de ropa, electricidad, mantenimiento y reparación de maquinaria, soldadura, relojería, entre otras); servicios (ortografía, dibujo, idiomas, mercadotecnia, secretariales, por mencionar algunas), y artesanales (fieltro, calado en madera, filigrana, tallado en cuarzo, pintura y otras), con la participación de 16,143 internos.

---

<sup>113</sup>GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal*. Disponible en <http://www.informe.df.gob.mx/InformeEstadistico2013-2014-2CapitalSegura.pdf> Consultado el 20 de diciembre de 2014)

<sup>114</sup> Recorrido de trabajo practicado el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente. 24 de diciembre de 2014.

### 3.2.6 Problemática de vinculación al exterior

Una de las actividades correspondientes a la culminación del tratamiento técnico aplicado a la población en prisión es la preparación para el egreso de la cárcel. El artículo 25 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales<sup>115</sup> prevé las figuras de:

1. **Reclusión Domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia;** medio de ejecutar la sanción penal hasta en tanto se alcance el beneficio de tratamiento preliberacional, y tendrá por finalidad la reinserción social del sentenciado con base en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.
  
2. **Tratamiento Preliberacional:** es el beneficio que se otorga al sentenciado después de cumplir una parte de la sanción que le fue impuesta, a través del cual queda sometido a las formas y condiciones de tratamiento propuestas por el Consejo y autorizadas por el Juez de Ejecución.

El tratamiento preliberacional se compone de las siguientes etapas:

- a) La preparación del sentenciado y su familia en forma grupal o individual, acerca de los efectos del beneficio;
- b) La preparación del sentenciado respecto de su corresponsabilidad social, y
- c) Concesión de salidas grupales con fines culturales y recreativos, visitas guiadas y supervisadas por el personal técnico.

---

<sup>115</sup> *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de julio de 2011. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4499.pdf> (Consultado el 16 de diciembre de 2014).

3. **Libertad Preparatoria;** es el beneficio penitenciario que el Juez de Ejecución concederá antes de compurgar su pena privativa de libertad, a los sentenciados internos que se encuentren bajo los siguientes supuestos:

- Que haya cumplido las tres quintas partes de la pena de prisión impuesta;
- Que haya acreditado plenamente, durante su estancia en prisión, los estudios técnicos que le sean practicados por el Centro Penitenciario;
- Que adopte, en el plazo que mediante resolución le establezca el Juez de Ejecución un modo de vida honesto; y,
- Que tenga cubierta la reparación del daño.

4. **Remisión Parcial de la Pena:** a remisión parcial de la pena es un beneficio otorgado por el Juez de Ejecución y consistirá, en que, por cada dos días de trabajo, se hará remisión de uno de prisión, siempre que se reúnan los requisitos siguientes:

- Que el sentenciado haya observado durante su estancia en prisión buena conducta;
- Que participe regularmente en las actividades laborales, educativas, deportivas o de otra índole que se organicen en el Centro Penitenciario; y,
- Que con base en los estudios técnicos que practique el Centro Penitenciario, pueda determinarse la viabilidad de su reinserción social. Este será el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los dos requisitos anteriores.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup>*Ibid.* Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de julio de 2011. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4499.pdf>. (Consultado el 16 de diciembre de 2014).



Entre las acciones que competen para la preparación del interno hacia el exterior, cuando está a punto de concluir su condena, y cuando obtiene beneficios de Ley otorgados por el Juez de Ejecución de Sanciones Penales, como libertad condicional, tratamiento en semilibertad, entre otros, se trabaja a través de instituciones abiertas como la Casa de Medio Camino, donde se llevan a cabo programas de tratamiento técnico interdisciplinario con la finalidad de que los beneficiados no vuelvan a delinquir, con lo que se ha logrado disminuir notoriamente los índices de reincidencia.

Dicha institución cuenta con un total de 62 personas beneficiadas con internamiento total, 8 con internamiento nocturno y 15 con reclusión los fines de semana. Basta señalar que tan solo el 1% de la población que ingresa a dicha institución ha reincidido, contando en la actualidad

El seguimiento a los externados con beneficios y sustitutivos penitenciarios, se lleva a cabo por medio del registro de programas de tratamiento especializado, sobre las bases de trabajo, compromiso y educación que permiten su inclusión al núcleo-social. Así la autoridad penitenciaria capitalina reporta que en el periodo 2012-2013 hay un total de 20,489 sentenciados a los cuales se les da la atención correspondiente, y se llevó el registro de por lo menos 692 beneficiados por mes, y 4,550 personas fueron canalizadas a diversas actividades psicológicas, sociales, culturales, deportivas y recreativas especializadas.

Asimismo, se realiza la vigilancia y supervisión de 49 beneficiados, mediante dispositivos de monitoreo electrónico, además de visitas domiciliarias de supervisión correspondiente.

Cabe destacar que de acuerdo a información de la Dirección Ejecutiva de Control y Seguimiento a Sentenciados en Libertad, adscrita a la Subsecretaría

de Sistema Penitenciario, del 5 de diciembre del año pasado al 30 de junio del año en curso, se dio de alta a 187 personas, con ello se contaba con 340 personas con beneficio o sustitutivo de jornadas de trabajo a favor de la comunidad, quienes logran su reinserción social a través de la prestación de sus servicios laborales a la sociedad, con programas de jornadas de limpieza y apoyo en espacios públicos, es así que a septiembre de 2014 se realizaron 180 jornadas ordinarias y 21 campañas de jornadas de trabajo, con las cuales se ha permitido la recuperación de espacios públicos como la Delegación Iztapalapa, el Bosque de Chapultepec, entre otros.<sup>117</sup>

Sin embargo, la información revisada en el Informe de Labores de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario no aporta mayor información sobre la problemática que enfrenta la población próxima a obtener. Cabe destacar que esta última fase de reclusión debe ser reforzada con el objeto de evitar de forma definitiva el reingreso de personas a las cárceles, mediante acciones de apoyo y vinculación con el sector público y privado, para dotar de actividades educativas, culturales, laborales, entre otras.

En resumen, podemos inferir de manera esquemática los siguientes problemas que presenta el Sistema Penitenciario capitalino a saber:

A. **Estructura organizacional centralizada:** el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, al formar parte de la Administración Pública Centralizada, no cuenta con la capacidad de gestión para poder captar recursos a fin de generar proyectos productivos, de trabajo en prisión y educativos, además de contratar a mayor personal técnico especializado para atender a 40 mil personas reclusas. Dicha situación se puede validar, debido a que mediante visita a la

---

<sup>117</sup>*Ibid.* SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO. *Informe de Labores 2013-2014*. Documento interno de trabajo. P. 25.

página web de la Oficialía Mayor<sup>118</sup>, y con datos al 31 de diciembre de 2014, se cuenta con un total de 7,575 personas contratadas para dar servicio, de las cuales 610 son personal técnico penitenciario y 2,900 personal de seguridad y custodia, lo cual no permite brindar una atención adecuada a la población reclusa.

Además, de acuerdo a la declaración del Subsecretario de Sistema Penitenciario Hazael Ortega Ruiz, se destinaron 4 millones 875 mil 120 pesos diarios para mantener a la población de los 10 penales capitalinos. Con esa cantidad, se cubren los servicios de salud, alimentación, luz, techo y sueldo del personal a cargo de su atención, entre otros.<sup>119</sup>

Dicho recurso es insuficiente para atender necesidades de alimentación, alojamiento, y herramientas educativas y de trabajo de una población reclusa de más de cuarenta mil personas. Por ello, para obtener mayores recursos, se podría impulsar la fabricación de productos mediante el trabajo de los internos.

**B. Ausencia de servicio profesional de carrera:** mediante visita a la página web de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría de Sistema, se desconocen las modalidades para el ingreso, reclutamiento y selección de personal en las áreas técnicas y de seguridad, así como las normativas para su permanencia, situación que demerita el funcionamiento y administración de las cárceles, aunado al factor de autogobierno y vicios dentro de los Centros Penitenciarios. Cabe señalar que, durante los recorridos realizados al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y Penitenciaría del Distrito Federal, el personal de que labora en esos Centros, en particular, la Oficina de

---

<sup>118</sup> Portal web de Remuneraciones del personal del Gobierno del Distrito Federal. Disponible en [http://nomina.dgadp.df.gob.mx:8878/GDFNomina/faces/home?\\_afLoop=6365605035584158&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=1blxxmgl5g\\_4](http://nomina.dgadp.df.gob.mx:8878/GDFNomina/faces/home?_afLoop=6365605035584158&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=1blxxmgl5g_4) (Consultado el 21 de enero de 2015).

<sup>119</sup>Corrupción, añejo problema en cárceles; dentro todo cuesta. La Jornada. 14 de abril de 2014. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/14/capital/037n1cap> (consultado el 25 de enero de 2015)

Organización del Trabajo, señala que el personal era designado sin tomar en cuenta antecedentes o formación profesional específica, además las tareas se llevaban a cabo con base en la experiencia adquirida por el trato hacia los reclusos.

C. **Enfoque basado en el tratamiento terapéutico.** De acuerdo a Miguel Sarre, este enfoque considera a las personas recluidas como anormales o mental y psicológicamente desviados<sup>120</sup>, lo que permite continuar con la situación de hacinamiento, en lugar de que ver estas actividades como un deber del Estado. Por lo anterior, se descuida la obligación de atender las necesidades de este grupo de población.

D. **Carencias de infraestructura adecuada para una adecuada estancia de los internos.** En este sentido, se pudo constatar el deterioro por el paso de los años de la infraestructura de dichos Centros, en específico los accesos de personas, oficinas de personal de apoyo, así como los espacios para actividades escolares, naves industriales y dormitorios.

En este contexto, con base en datos del estudio *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: Indicadores clave*, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas<sup>121</sup> en 2014, y con base en datos obtenidos mediante encuestas a 5220 internos en el Distrito Federal, se obtuvo el dato de que el 2% de la población sólo tiene acceso al suministro de bienes y servicios, como sábanas,

---

<sup>120</sup> SARRE, Miguel. Debido Proceso y Ejecución Penal. Revista del Instituto de la Judicatura Federal No. 11. México, Instituto de la Judicatura Federal, 2011. P. 254. Disponible en [http://www.internet2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido\\_proceso\\_y\\_ejecucion\\_penalMiguelSarrePag251-268.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido_proceso_y_ejecucion_penalMiguelSarrePag251-268.pdf). Consultado el 16 de enero de 2015.

<sup>121</sup> BERGMAN, Marcela, et al. (2014) *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: Indicadores clave*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Disponible en <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf> Consultado el 10 de enero de 2015.

ropa y cobijas, mientras que el resto efectúa su adquisición fuera de la Institución, a través de familiares, amistades, a pesar de que el Estado mexicano, y en particular la Administración Pública del Distrito Federal destinó aproximadamente 135 pesos por recluso, lo que al año ascendió a 1 mil 917 millones de pesos, recursos que podrían destinarse a otros sectores y/o programas gubernamentales.

Dentro de esa misma encuesta, el 58% de los internos declararon que los alimentos que provee el Centro, son de mala calidad. Asimismo, 78% de la población interna no cuentan con una cama para dormir. Asimismo, 67% de los encuestados refieren que se puede adquirir una celda pagando. El 47 por ciento de los internos en el Distrito Federal informaron que reciben malos tratos en el ingreso de su visita familiar, y en materia de seguridad, el 79% de población interna declara no sentirse segura dentro del penal, debido al problema del hacinamiento, y la introducción de drogas y objetos prohibidos.

E. **Corrupción y autogobierno:** debido a la falta de capacitación de los servidores públicos, y aunado a la sobrepoblación, se registran enfrentamientos entre internos, los cuales desembocan en muertes violentas por agresión con armas punzocortantes. En estos casos, particularmente en los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur, se ha documentado por la revista electrónica Reporte Índigo diversos casos de líderes de venta de drogas, que en este caso son reclusos que encabezan cuotas de poder en complicidad con las autoridades de los Centros. Asimismo, persisten las extorsiones a otros internos y personas externas, y el ingreso de teléfonos celulares y objetos para agredir, con el creciente incremento de la violencia, lo que contraviene en seria medida con los ejes de la reinserción social.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Como ejemplo de la situación imperante en los reclusorios capitalinos, de acuerdo a denuncias de personal de seguridad y custodia, así como de internos, en el Reclusorio Norte, Oriente, Sur y otros, muchos son los reos que ostentan el poder por la venta de la droga. Se denunciaron a internos identificados como “Yuri” en el dormitorio 3. “Rubelino” en el anexo 7. “Tenería” en el anexo 5. “Quique” en

### 3.3 Reflexiones finales

En México, la justificación constitucional de la cárcel ha cambiado a lo largo de la historia. Entre 1917 y 1965 el objetivo fue la “regeneración” de la persona que delinque; entre 1965 y 2008 fue la “readaptación social del delincuente”, mientras que a partir de la reforma de junio de 2008 al artículo 18 el propósito es buscar la “reinserción social del sentenciado”, de manera que quienes salen de prisión pierdan el deseo de volver a delinquir. Asimismo, desde la reforma de junio de 2011 se incorporó el respeto a los derechos humanos como la base del Sistema Penitenciario.

Sin embargo, las condenas privativas de libertad de corta duración tienen efectos criminógenos importantes. El paso por la cárcel genera un estigma social, lo cual dificulta que el interno, tras ser liberado, sea contratado y que tenga una vida social plena. Esta situación, aunada con el hecho de estar expuestos a incidentes de violencia y redes de corrupción durante el periodo de encarcelamiento, por más corto que sea, aumenta la probabilidad de terminar inserto en actividades ilegales o delictivas

De acuerdo al estudio de México Evalúa, *La Cárcel ¿Para qué?*, en México las cárceles operan como auténticas cajas negras; a pesar de desempeñar una función social de gran relevancia, las legislaciones que las regulan son escuetas y no existe esquema alguno de rendición de cuentas que les obligue a cumplir con estándares mínimos de calidad, y esquemas de auténtica

---

el dormitorio 7. “Guaperri” la zona 1 del dormitorio 1 y el “Yanqui”, la zona 3 del mismo. Como resultados de esas pugnas, el 20 de septiembre de 2013 se suscitó una riña colectiva que dejó como saldo cuatro muertos (dos adentro del Reclusorio Norte y dos más en el hospital); así como trece heridos con objetos punzocortantes. Asimismo, en el periodo de la nota periodística, éste y otros casos de corrupción motivaron serio enfrentamiento entre la titular de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Mayela Almonte Solís, con el Secretario de Gobierno del Distrito Federal. Para más información consultar el artículo:

LAGUNAS, Icela, Pelean reclusorios en varios frentes. *Reporte Índigo*. 10 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.reporteindigo.com/reportes/df/pelean-reclusorios-en-varios-frentes>. Consultado el 1 de marzo de 2015.

profesionalización, lo que repercute junto con la sobrepoblación, derivada del uso desmedido de la pena de prisión preventiva, en la situación que antes se refirió.<sup>123</sup>

Se requiere pues, trabajar en la aplicación de las siguientes estrategias, por parte de la Administración Pública, para enfrentar la problemática del Sistema Penitenciario:

1. Eliminación o reducción del hacinamiento en las prisiones.
2. Maximización del personal de seguridad.
3. Protección de los derechos fundamentales de los presos.
4. Instauración de un sistema de formación y trabajo que tenga sentido con la realidad social de la población penitenciaria.
5. La apertura de las prisiones a la ciudadanía y a las agencias sociales, con el desarrollo de indicadores de resultados.
6. Profesionalización del personal penitenciario.
7. Desarrollo de un justo, consistente y apropiado procedimiento disciplinario.
8. Instauración de fiscalizaciones regulares a través de inspectores independientes.
9. Desarrollo de efectivos programas de rehabilitación.
10. Instauración de formas de custodia intermitentes (arrestos de fin semana o reclusión nocturna), mediante el uso de tecnologías (brazalete electrónico GPS, monitoreo a distancia, etcétera).<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> *Ibid* México Evalúa. P 6.

<sup>124</sup> Es importante señalar que en el ámbito internacional, los sistemas penitenciarios deberán sujetarse a la normatividad como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que en su artículo 10 estipula el uso adecuado de la pena de prisión y los derechos del recluso, así como el *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, principios 1 al 3, y Principios de Administración de Reclusos, documento aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Unidad de Asuntos Jurídicos. Página web de Orden Jurídico Nacional. Disponible en [http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos\\_humanos.php](http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php). Consultado el 26 de marzo de 2015.

En razón de la problemática presentada, se puede inferir que la situación actual por la que se encuentra el Sistema Penitenciario capitalino no es la óptima, debido a que no cumple con la misión y visión para la cual fue concebido, por lo que se deberán realizar las modificaciones legales y administrativas correspondientes, con el énfasis en que son tareas del Estado tendientes a garantizar la seguridad de las persona que viven en sociedad, así como la incorporación de aquellos sujetos que perjudican a la misma, que están cumpliendo el castigo de la prisión, bajo la perspectiva de respeto a sus derechos humanos e integridad.

En el capítulo 4 se presentará a grandes rasgos la propuesta de autonomía de gestión del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, y la creación de un organismo especializado, a fin de atender la problemática que en este capítulo se expuso de forma sucinta.



## **CAPÍTULO CUATRO. PROPUESTA DE AUTONOMÍA DE GESTIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

En este capítulo se esboza de manera breve, ya una vez revisados los temas sustanciales, la propuesta de creación de una autoridad penitenciaria autónoma, sin descuidar el deber estatal de velar por la integridad de la sociedad civil. No obstante, dicha propuesta será elaborada dentro de la esfera de la Administración Pública, de forma acotada, si bien se pretende dejar como antecedente para su tratamiento y análisis subsecuente y/o profundización en trabajos posteriores.

### **4.1. Ideas preliminares**

El Estado mexicano se enfrenta, en la época actual, con una fuerte problemática de incremento en la inseguridad, originada por el descuido del Estado en resolver problemas añejos, como la pobreza, lo cual, sin ser razón suficiente o la causa única, repercute en que las personas que se encuentran en situación de pobreza encuentren como posible salida a su situación el cometer ilícitos, desde el robo hasta el tráfico de drogas, secuestro y delitos que dañan de forma seria a la sociedad.

Debido a las poco acertadas decisiones tomadas por las clases políticas, como bien señala Jaime Espejel Mena y Misael Flores Vega<sup>125</sup>, en su ensayo *Visión Multifacética de la Gobernanza*, la administración del Estado se encuentra en la necesidad impostergable de reorientar su gestión y de apoyarse de nuevos mecanismos y actores para reorientar sus fines: apelar a la gobernanza en sus diferentes facetas es una opción viable política y administrativamente.

---

<sup>125</sup> ESPEJEL MENA, Jaime y Flores Vega Misael. *Visión Multifacética de la Gobernanza*. En. *Administración Pública y Gobernanza en el Siglo XXI*. México, 2013. Instituto de Administración Pública del Estado de México. P- 81-82.

Las ideas referidas antes permiten comprender que, como respuesta a la creciente incidencia delictiva en México, la respuesta estatal se sustenta estas conductas mediante el encierro, y de forma particular, mediante la construcción de más cárceles, mismas que son usadas de manera irracional, pues al no reunir las condiciones mínimas de seguridad y acondicionamiento, no permiten la reinserción social del individuo. Lo anterior, como una salida fácil de los políticos para responder a la demanda de la sociedad de enfrentarse a la criminalidad.<sup>126</sup> Dicha respuesta se sustenta sin hacer un esfuerzo por revisar las condiciones y forma de tratamiento de las personas privadas de su libertad, para su reincorporación a la vida en comunidad, sino en base al castigo y venganza por el sólo hecho de mantener aislado, alejado o separado al individuo antisocial.

En esta perspectiva, la gobernanza resulta ser el mecanismo idóneo para reconstruir las redes o vínculos esenciales que ligan a las instituciones con los ciudadanos. Es decir, la gobernanza presenta condiciones para reconstruir la maltrecha relación entre la Administración Pública y el republicanismo, entre la actividad organizada del Estado y el gobierno de las leyes, en cuanto regulación de la esencia pública del gobierno y aseguramiento de la esfera pública, en cuanto espacio donde convergen los poderes públicos y el ciudadano para deliberar sobre las condiciones de la vida en común.

Indefectiblemente la gobernanza alude a un proceso o método de gobierno desarrollado como respuesta a la crisis de gobernabilidad. Este enfoque no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad ni las capacidades en los

---

<sup>126</sup> Ejemplo de ello resulta cuando en la política de seguridad pública durante el sexenio del Presidente de la República, Felipe Calderón, se adopta la política de guerra contra el narcotráfico, que radica en el despliegue de efectivos policiacos y militares para el ataque del tráfico de drogas y los delitos vinculados a éste, así como la idea de construir más penales como garantía de que su puesta en marcha por sí sola garantiza el imperio de la ley. Consultar en México Evalúa, *La Cárcel Mexicana ¿para qué?* México, 2012, México Evalúa, Centro de Análisis y Políticas Públicas. 2012.

gobiernos. Por el contrario, necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias.

En este contexto, conviene entender a la *acción pública* como la forma en cómo las sociedades construyen, resuelven y evalúan los problemas colectivos. Metcalfe y Richards (1990) se refieren a la acción pública como a *un macroproceso que tiene que ver con el cambio y, concretamente, con el cambio estructural*.<sup>127</sup>

De esta forma, dentro de la propuesta que se somete a análisis en la mesa en materia de brindar autonomía de gestión al Sistema Penitenciario del Distrito Federal, ésta nace de la necesidad no sólo de hacer cambiar leyes, sino de establecer una propuesta de solución que permita replantear la misión y visión de dicho sistema, objetivos y marco de actuación, bajo la perspectiva de una nueva relación entre Administración Pública y gobernados, no como un ejercicio de la función pública limitado a la estricta observación de reglas, procedimientos y leyes. En suma, se busca trascender hacia un proceso participativo de solución de problemas.<sup>128</sup>

La idea subyace desde la perspectiva de erradicar prácticas como la informalidad, la cual, según José Ayala Espino permite, generar una cultura burocrática que estriba en el ocultamiento y manejo discrecional de la información, desconfianza de la sociedad por el cumplimiento de la Ley,

---

<sup>127</sup> Para ampliar más ideas y la trascendencia sobre el concepto *gobernanza*, resulta conveniente revisar el texto de Joan Prats I Catalá.

PRATS I CATALÁ, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10 (2001) págs. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. Disponible en <http://www.hegoa.ehu.es/dossierr/gobernanza/3-Prats2001.pdf> Consultado el 22 de enero de 2015.

<sup>128</sup>Ibid. ESPEJEL MENA. P. 82

prospera el oportunismo económico de los agentes y en consecuencia, generación de más leyes para garantizar el cumplimiento de las mismas.

La persistencia de la informalidad conduce a desconfianza y mayores costos de transacción, entendido éstos como los costos derivados no contar con la información suficiente, y entre ellos está la corrupción, misma que debilita el funcionamiento de las dependencias de gobierno, conduce al manejo dispendioso de los recursos, y hace que la burocracia realice su trabajo con base en lealtades y no con base en méritos y objetivos claros y definidos. Como resultado, tenemos diferentes problemáticas, entre ellas la inseguridad y la dificultad para la ejecución penales.

Por ello, tomando en cuenta el criterio anterior, este trabajo no pretende caer en la mera formalidad jurídica, ni tampoco hacer un análisis bajo la luz de la criminología y otras ciencias auxiliares del Derecho, que si bien han realizado diversas aportaciones al tema objeto de investigación, se pretende desde la perspectiva de la Administración Pública, una vez explicado y referido el problema que subyace en este texto, proponer la alternativa de solución al objeto de estudio sujeto a análisis en esta investigación.

#### **4.2. La autonomía de gestión en los órganos descentralizados**

Como ya se abordó en el Capítulo Uno de este trabajo sobre la Administración Descentralizada, modalidad de la Administración Pública, que funcionan para la realización de una tarea con alto grado de especialización, es menester retomar este concepto para proceder a darle uso en la solución del problema del presente objeto de estudio.

Desde el punto de vista de Ricardo Uvalle Berrones<sup>129</sup>, el Estado absoluto, se impuso al orden feudal, debido entre otras cosas, la centralización administrativa, cimentado en la supremacía del monarca, quien con auxilio de un consejo de ministros, la designación de un inspector para asuntos interiores y la designación de intendentes, logra colocar bajo su dominio los antiguos poderes de los señores feudales, provincias, y poner en funcionamiento diversos ordenamientos que regularan las actividades económicas, sociales y de aplicación de la justicia.

Para ampliar esta idea, Norberto Bobbio<sup>130</sup>, en su obra *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, explica retomando la idea de Hobbes, que a partir de la aparición del Estado, cambia la relación entre lo público lo privado, al crearse leyes que regulan las actividades de los súbditos por parte del monarca, lo que permite a éstos salir del estado de naturaleza y someterse a un marco jurídico.<sup>131</sup> Dicha idea nos permite comprender el grado de centralización en que se toman las decisiones para regular la vida entre público y privado.

Sin embargo, es con Montesquieu, cuando nace la idea de quitar al monarca las funciones de realizar leyes tiránicas, en particular, abusar del poder al ejecutar ese poder, puesto que se podría disponer de forma arbitraria de la vida y libertad de los ciudadanos, e igual situación ocurriría si la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes. Entonces, resulta prioritario evitar la concentración de poderes en una sola persona o corporación, tema total del constitucionalismo moderno.

---

<sup>129</sup>*Ibid.* UVALLE BERRONES. El gobierno en acción, P. 77-78

<sup>130</sup> AYALA ESPINO, José. *Instituciones para Mejorar el Desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México, FCE, 2007. Pp. 91-93.

<sup>131</sup> BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, FCE, 2001. P. 102-104.

No obstante, como ya se explicó anteriormente, esta centralización, principalmente en el Estado mexicano, lejos de mejorar las condiciones de vida social, permitió posterior a la Revolución Mexicana, la concentración del poder en manos de los grupos vencedores de dicho movimiento social. Es menester señalar que, gracias a este movimiento, se crea el orden constitucional que en la actualidad rige al Estado mexicano, mismo que establece la división de poderes, que se revisó de forma previa con Montesquieu. Sin embargo, los grupos vencedores de la Revolución bajo pretexto de hacer cumplir la Constitución, sometieron en su momento a toda expresión que consideraran divergente. A su vez, realizaron la concentración de funciones en torno al Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, en demérito del Legislativo, por lo que, apoyados en la idea de defender los preceptos revolucionarios, realizaban políticas en el marco de la discrecionalidad, el manejo opaco de recursos y el control de expresiones o grupos sociales no afines a dichas medidas.

En consecuencia, resulta importante poner en análisis las propuestas de Ayala Espino, para hacer frente a la problemática antes referida, y que se resumen a continuación:

- a) *Gobierno previsor más que reparador.* Los programas de gobierno deben introducir tres criterios: prevenir problemas más que resolverlos, planear a largo plazo, y presupuestar para el futuro.
- b) *Descentralizar el gobierno:* lo cual permite tres ventajas, a saber, más flexibilidad y rapidez para reaccionar los cambios del entorno económico y las demandas sociales, mayor efectividad para el cumplimiento de los objetivos, y mayor capacidad para introducir soluciones innovadoras.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup>*ibid* AYALA ESPINO. 132.

c) En palabras de Bernardo Kliksberg, *incentiva y apoya la acción de los funcionarios, enriquece la capacidad de gestión, es un potente método anticorrupción y agrega una instancia de evaluación de alta eficiencia*. Es decir permite una mejor aplicación de políticas de desarrollo.<sup>133</sup>

Resulta pertinente señalar que, en lo que concierne al objeto de estudio, y con base en lo anteriormente revisado, subyace el interés de la propuesta de transformar a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario en un órgano descentralizado, en razón de que contará con **autonomía de gestión**, que, en palabras de Francisco Javier Díaz Dorantes (2001, p. 256), se define como “la facultad de ejercicio de atribuciones y funciones de decisión para la consecución de las finalidades que la Ley otorga”. En este sentido, se busca la descentralización administrativa y la eficiencia técnica.<sup>134</sup>

En resumidas cuentas, es crucial revisar de nuevo el concepto de autonomía, dada su relevancia de la Administración Pública, de la trascendencia que conlleva garantizar la atención de los asuntos públicos, sin injerencia de intereses ajenos o de pequeños grupos, a la luz de que la complejidad de problemas que enfrenta el Estado mexicano requiere soluciones de carácter técnico y de conformidad al entorno social que cambia de manera vertiginosa. Para propósitos de este trabajo de investigación, se requiere robustecer el tratamiento del problema, y con ello pasar a continuación a la propuesta para su solución.

---

<sup>133</sup>Op. Cit. AYALA ESPINO. P. 133.

<sup>134</sup>DORANTES DÍAZ, Francisco Javier. La autonomía de gestión. Problemas Actuales. En *Revista Alegatos* No. 49, septiembre-diciembre de 2001. P. 256 Disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/44/49-08.pdf> Consultado el 28 de enero de 2015.

### **4.3. Propuesta de autonomía de gestión del Sistema Penitenciario del Distrito Federal**

El interés de este trabajo de plantear la autonomía de gestión del Sistema Penitenciario, radica en la necesidad de contar con una dependencia de carácter técnico especializado, con profesional en las ramas de psicología, derecho, criminología, medicina y demás ciencias, que permita medir la evolución de las personas que cumplen una sanción en la prisión, con las habilidades y destrezas que manejen a la población desde la perspectiva de derechos humanos, y establecer una estructura organizacional que le permita enfocarse en la vigilancia de ejecución de sanciones no privativas de libertad.

De acuerdo con Víctor Manuel Martínez Chávez, en su obra *Diagnóstico Administrativo, planeación estratégica y metodología de análisis*, concibe al Diagnóstico como “conocer lo que le sucede a una organización, en primer lugar, por identificar los síntomas y, en segundo término, por esclarecer las causas: cambios en los gustos de los consumidores, escaso rigor en la planeación, etcétera.”<sup>135</sup>

Además, el diagnóstico nos permite comprender o destacar los elementos más significativos de una alteración en el desarrollo de actividades de un Institución.

El ejercicio realizado en el capítulo 3 de este trabajo, referente al diagnóstico que se realizó a la Subsecretaría de Sistema evidencia a todas luces que dicha Institución no cumple con la premisa de la reinserción social, misma que se definió como la capacidad del individuo en prisión para reincorporarse a la sociedad bajo la premisa del trabajo, la educación y la capacitación como elementos para evitar que vuelva a cometer delitos.

---

<sup>135</sup> MARTÍNEZ CHÁVEZ, Víctor Manuel. *Diagnóstico Administrativo*. México, Trillas, 2015, p. 35.



En este sentido, una experiencia internacional es la que existencia de un organismo descentralizado por servicios, como es el Instituto Nacional Penitenciario de Colombia, si bien depende del Ministerio de Justicia colombiano, cuenta con autonomía de gestión para la ejecución de sus actividades, surgido de la necesidad de modernizar sus prisiones y atender a los reclusos con pleno respeto a los derechos humanos.<sup>136</sup>

A continuación, se detallará la propuesta de solución al problema al objeto de investigación materia del presente trabajo.

#### **4.3.1 Pormenores sobre la propuesta de creación de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal**

##### **1. Creación de la Autoridad Penitenciaria y designación de su titular y órgano de gobierno**

- a) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal promoverá la creación de la Ley Orgánica de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal, mediante la ley orgánica que someterá a aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- b) Se contemplará que dicho organismo cuente con un órgano de gobierno, con un consejo de representantes que deberán reunirse por lo menos cuatro veces al año, de acuerdo a lo dispuesto al artículo 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

---

<sup>136</sup>El Instituto Nacional Penitenciario del Colombia (INPEC) es un establecimiento público adscrito al "Ministerio de Justicia y del Derecho" con personalidad jurídica propia, patrimonio independiente y autonomía administrativa; según la Ley 489 de 1998, en relación con la estructura de la rama ejecutiva del poder público, ubica al INPEC como un establecimiento público del sector descentralizado por servicios. Sin embargo, a diferencia del caso colombiano, la propuesta del organismo descentralizado se prevé que tenga coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal. Ver. En INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO DE COLOMBIA. Manual de Contratación. Disponible en: [http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC\\_CONTENIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/MARQUESINA/Tab/MANUAL%20DE%20CONTRATACION%20INPEC.pdf](http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/MARQUESINA/Tab/MANUAL%20DE%20CONTRATACION%20INPEC.pdf) Consultado el 27 de febrero de 2015.

c) Se designará al titular de dicho organismo a través del Jefe de Gobierno, mediante aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con base en lo estipulado en el artículo 103 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.<sup>137</sup>

d) El titular de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal será removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de que su desempeño no resulte satisfactorio.

## **2. Rendición de cuentas:**

a) El titular de la Administración Penitenciaria del Distrito Federal deberá presentar un informe anual de actividades a los órganos Ejecutivo y Legislativo (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y Asamblea Legislativa), así como a los diferentes órganos de fiscalización (Auditoría superior de la Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación, etcétera).

b) Deberá permitir el ingreso de una comisión de vigilancia integrada por servidores públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Órgano Ejecutivo del Distrito Federal y Asamblea Legislativa, para evaluar, y en su caso, proponer las alternativas de solución a la problemática del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

Asimismo, dentro de la Ley Orgánica de dicho órgano, se esboza en la propuesta que, entre otras cosas, se aborde la siguiente temática:

- Desarrollo de servicio profesional de carrera.
- Capacitación de mandos superiores, personal técnico y de seguridad, en materia de derechos humanos, clasificación.

---

<sup>137</sup> El artículo 103 del Estatuto de Gobierno señala que para ser titular, deberán poseer los conocimientos en la materia, haber desempeñado cargos de alto poder decisorio, o contar con experiencia en materia administrativa.

- El establecimiento de un órgano central consultivo, que diseñará y evaluará las políticas en materia penitenciaria, y que ordenará su práctica dentro de los reclusorios y centros de reinserción social capitalinos.
- Dicho órgano deberá llevar a cabo la planeación de las actividades y proyectos a realizar, bajo el enfoque de la planeación estratégica.<sup>138</sup>
- El titular de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal podrá presentar su proyecto de presupuesto anual ante la Asamblea Legislativa, lo cual permitiría obtener los recursos económicos indispensables para las actividades técnicas de reinserción social.

### **3. Transparencia y Acceso a la Información:**

La propuesta de solución al problema del objeto de estudio aquí analizado, además comprende, en el marco de la gobernanza, que sea transparente, es decir, que rinda cuentas e informe a la sociedad en general. La transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y es, al mismo tiempo, fórmula institucional que combina la administración de la información de carácter público, la cual está a cargo de los cuerpos burocráticos y la vigencia del derecho a la información que invocan los ciudadanos en las democracias modernas.

La Transparencia, de acuerdo con Uvalle Berrones<sup>139</sup>, se entiende “como una política pública, (y) se explica en razón de la gobernanza”, pues se relaciona

---

<sup>138</sup> Señala Martínez Chávez que la Planeación Estratégica, según la opinión de algunos autores es un procedimiento que se inicia con el establecimiento de la visión, misión, valores, objetivos, estrategias y metas organizacionales, y que define estrategias y políticas para lograr esas metas, además de desarrollar planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias. Las instituciones la definen como un proceso continuo, flexible e integral, que genera una capacidad de la alta dirección, para que los directivos se auxilien con base en el diagnóstico holístico, que presenta alternativas posibles para definir la evolución que deberá seguir dicha institución y aprovechar, en función de su situación interna, las oportunidades actuales y futuras de entorno. *Ibid.* MARTÍNEZ CHÁVEZ. P. 37.

<sup>139</sup> UVALLE BERRONES, Ricardo. - Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, 2007, pp. 47-74, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

con prácticas horizontales del poder en las cuales los gobernados tienen el derecho a informarse sobre el comportamiento institucional del Estado.

Con base en lo anterior, la sociedad debe conocer cómo se realiza el ejercicio del poder por parte de los gobernantes, y la Administración Pública, en razón de que no haya un alejamiento de la ciudadanía hacia los asuntos de gobierno. En particular, dentro de lo que, respecto al Sistema Penitenciario, la propuesta de trabajo estriba en que se ponga a la vista de los gobernados cómo se realiza la ejecución de las sanciones penales, y si las políticas llevadas a cabo producen los resultados esperados.

Además, la transparencia permite a las sociedades, a la par de lograr un ejercicio de poder de forma horizontal, contar con elementos para los procesos de consulta y negociación. Es decir, que exista una sana interacción Estado-Sociedad, desde la perspectiva de identificar a aquellos gobernantes que se manejan en la opacidad, la corrupción y el manejo ineficiente de recursos, así como proponer estrategias y/o acciones de mejora en la gestión gubernamental.

De acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en su artículo 1°, el ejercicio de la función pública deberá ser transparente, en plena consonancia con el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se deberá garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal.<sup>140</sup>

Sin embargo, este ejercicio deberá conducirse también con el respeto al derecho de la privacidad, es decir, sin vulnerar la información de las personas recluidas, por ser ésta información confidencial, de acuerdo al artículo 38 de la

---

<sup>140</sup> *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de Marzo de 2008. Disponible en: [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/14/1/doctos/LTAIPDF.doc](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/LTAIPDF.doc) Consultado el 26 de febrero de 2015.

Ley antes mencionada. No obstante, únicamente será usada por los órganos locales, para el ejercicio de sus labores.

#### **4.3.2. Unidades Administrativas de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal.**

A continuación, referiremos las unidades administrativas que conformarán a la Autoridad Penitenciaria Del Distrito Federal:

**1) Dirección General de Trabajo y Actividades Productivas:** se encargará de generar vínculos en el exterior con organismos públicos y privados para desarrollar actividades de trabajo productivo, para beneficio de las personas reclusas en cumplimiento a lo dispuesto al artículo 18 constitucional.

**2) Dirección General Jurídica:** tendrá como funciones lo relativo a la representación jurídica, revisión de amparos y mandamientos de las autoridades judiciales, en lo concerniente al ingreso y egreso de la población interna, y seguimiento a quejas de organismo defensores de derechos humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos y Comisión e Derechos Humanos del Distrito Federal, respectivamente).

**3) Dirección General de Actividades Técnicas y de Reinserción Social:** quedará facultada para aplicar programas y acciones de carácter psicológico, cultural, deportivo y educativo, además de acciones encaminados a mantener los vínculos sociales de los internos con sus familiares y amistades, sin descuidar el componente de seguridad institucional.

**4) Dirección General de Actividades de Externación:** se encargará de administrar los establecimientos que permitan cumplir con la sanción penal bajo la modalidad de semilibertad, así como coadyuvar a la reinserción social de los penados a través de actividades laborales, culturales, deportivas y de integración, además de llevar el seguimiento puntual de las

personas que cumplen una sanción judicial mediante reclusión domiciliaria y/o en instituciones abiertas como la Casa de Medio Camino.

**5) Dirección General de Seguridad Penitenciaria:** tendrá como funciones garantizar la plena vigilancia y orden de los Centros Penitenciarios, el traslado de internos a diligencias judiciales, tratamientos médicos en el exterior, así como realizar investigaciones para prevenir actos delictivos en el interior de los establecimientos de reclusión.

**6) Direcciones Generales de Centros Penitenciarios e Instituciones Abiertas:** se encargarán de la administración de los establecimientos destinados a la ejecución de sanciones penales, además propondrán las actividades a realizar en materia de reinserción social de los internos, en colaboración con las otras Direcciones Generales.

**7) Dirección General de Administración:** le corresponderá realizar lo referente a la gestión de los recursos humanos, financieros, y materiales para el desarrollo de las actividades de reinserción social; así como la administración del Servicio Profesional de Carrera, para formar a los futuros servidores públicos en materia penitenciaria, y en Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

**8) Dirección General de Evaluación de Programas:** estará encargada de la medición de indicadores de resultados de las acciones llevadas a cabo en materia de reinserción social, y verificar que las políticas y programas aplicados alcancen los resultados esperados, así como sugerir estrategias de respuesta en los casos en que la actividad de la Autoridad Penitenciaria no obtenga las metas deseadas.

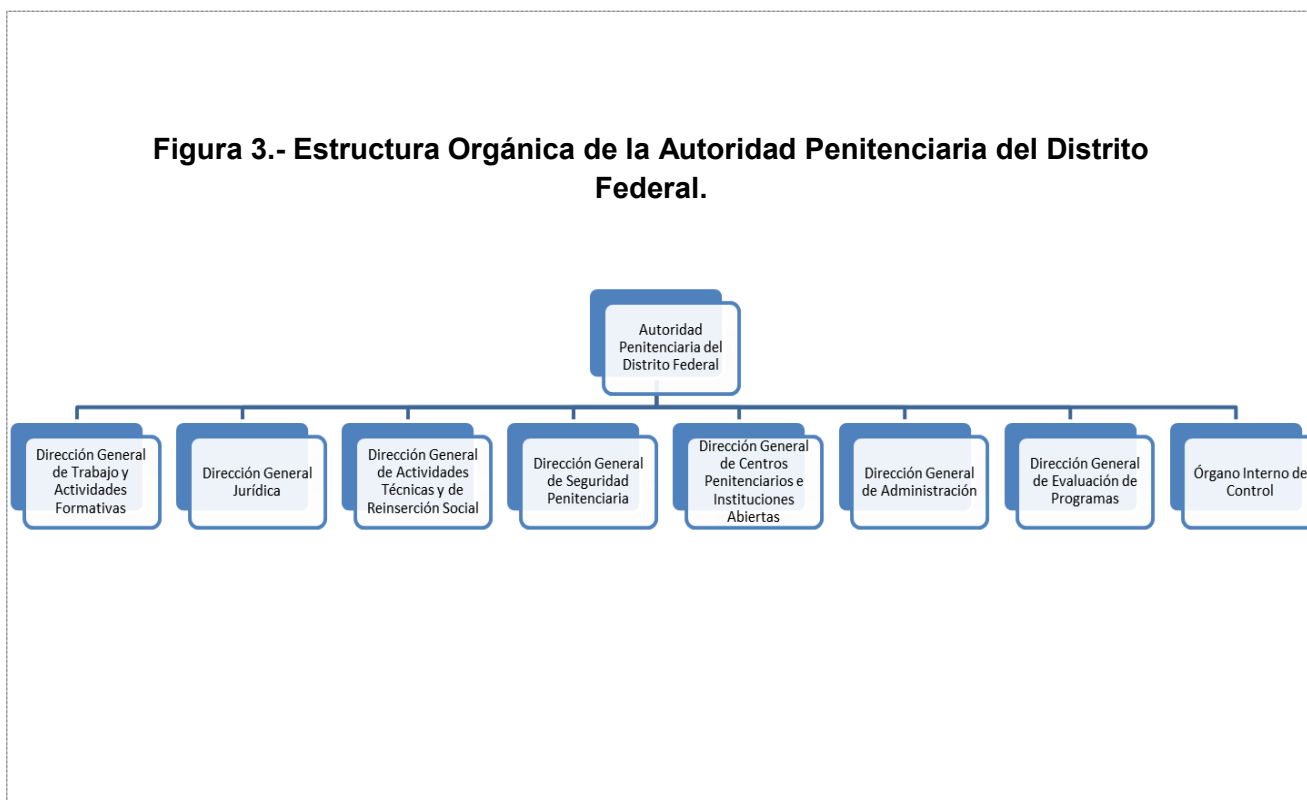
**9) Órgano Interno de Control:** entre sus funciones contará la de llevar a cabo el seguimiento de denuncias por probables actos de corrupción de los servidores públicos de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal.

Con propósito de hacer viable la propuesta de descentralización del objeto de estudio materia de la presente investigación, se contempla modificar otros ordenamientos jurídicos que regulan al Sistema Penitenciario del Distrito Federal en la actualidad, para el tránsito de un órgano de la Administración

Pública centralizada, hacia la descentralización, que será por servicio, mismos que se referirán en el anexo 2 de este documento<sup>141</sup>.

En este punto, para lograr estos cambios se requerirá la voluntad tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como de los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa, toda vez que es un tema de carácter local. Por ende, mientras haya soslayo a esta problemática, no se podrá avanzar para atender de forma seria la administración penitenciaria.

Enseguida se presenta el organograma correspondiente a nuestra propuesta de Autoridad Penitenciaria, con las unidades administrativas correspondientes:



*Fuente: Elaboración propia.*

<sup>141</sup>Véase Anexo2, página 138, del presente documento, la propuesta de reforma de legislación aplicable al Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

En resumen, la propuesta aquí presentada, no es la solución única al problema, sin embargo, este ejercicio de análisis pretende ser una alternativa de solución, con la premisa de lograr entre otros beneficios:

- Dotar de capacidad técnica a la toma de decisiones en materia de políticas de reinserción social.
- Mejora en la atención de la población reclusa, desde la perspectiva de tener un mayor control en las actividades mediante los instrumentos normativos convenientes, así como el reclutamiento y selección de personal acorde a las necesidades de cada centro penitenciario.
- La posibilidad de captar recursos económicos mediante la generación de proyectos productivos, como la producción de bienes y servicios, mediante el uso de la mano de obra de las personas reclusas, bajo la perspectiva del trabajo penitenciario.
- Generación de indicadores de resultados, para vigilar el adecuado desempeño de políticas instrumentadas en la materia. En el anexo 1, página 137, se detalla la propuesta de indicadores de resultados.
- Poder coordinar la celebración de acciones de concertación (convenios de colaboración) con diversos sectores y actores sociales, para el desarrollo de programas en materia laboral, educativa, salud, entre otras, en beneficio de la población reclusa.
- La Autoridad Penitenciaria podrá emitir sus propios ordenamientos internos, en razón de normar aspectos como la vida interior de las prisiones, clasificación de población, servicios prestados, y demás medidas orientadas a la reinserción social.
- Mayor acercamiento de la ciudadanía por ser un área de alto grado de especialización técnica.



Con ello, la autonomía de gestión, en el caso de la creación de este órgano descentralizado, dará como resultado las siguientes ventajas<sup>142</sup>:

- Responder a un ideal técnico y científico, acorde a las necesidades actuales.
- Contar con una burocracia especializada.
- Que su presupuesto permite la canalización de recursos a sectores estratégicos y/o prioritarios.
- Propiciar un contacto más directo con los ciudadanos.
- Aplicar tanto instrumentos de derecho privado como de derecho público que permiten darle versatilidad.

En el anexo 2 de este trabajo de investigación, se detallarán las normas jurídicas que sufrirán reformas, y con ello dar paso a la constitución de este organismo descentralizado.

#### **4.3.3. Nuevo modelo de gestión penitenciaria.**

Concomitante a la propuesta de autonomía de gestión del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, para complementar la propuesta de solución al problema del objeto de estudio de la presente investigación, resulta conveniente incorporar algunas ideas de José Patricio Patiño Arias, quien en su tesis intitulada *Fundamentos Históricos, Situación Actual y Bases para un Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria*<sup>143</sup>, propone la instauración de un modelo de gestión penitenciaria, el cual contempla los siguiente componentes, mismos que se presentan a continuación:

---

<sup>142</sup>Ibid. DORANTES, DÍAZ. P. 259.

<sup>143</sup>Op. Cit. PATIÑO ARIAS. P. 249.

- **Operación de proceso de recepción y clasificación:** cuyo propósito será evitar la contaminación criminógena resultado de la mezcla de internos de distinto grado de peligrosidad, lo que redundaría en la vulnerabilidad de las instalaciones penitenciarias y en la ineficacia de los programas de prevención. En él se deberá considerar los antecedentes delictivos del sujeto, nivel de riesgo (máximo, alto, medio, medio-bajo, bajo, mínimo), perfil criminológico (autor intelectual o material), y situación jurídica.

Dicho procedimiento deberá retomar los antecedentes familiares, vínculos en la comunidad, antecedentes médicos, los cuales hayan repercutido en las conductas delictivas del interno. De esa manera podrá determinar las necesidades del interno en lo que respecta a programas de reinserción social.

- **Supervisión directa:** deberá estar fundamentado en la supervisión del interno, es decir, que haya interacción entre personal penitenciario y el recluso. Para lograr dicho cometido, deberá existir un número fijo de internos por dormitorio, previamente clasificados y separados, así como la presencia de elementos de seguridad penitenciaria que deberán en todo momento garantizar el orden y reforzar la vigilancia en las zonas de mayor capacidad de movimiento de los internos.<sup>144</sup>

En este modelo de supervisión directa, se deberá contar con personal técnico calificado y que cuente con capacidad de generar autoridad en los módulos, así como habilidades de comunicación con los internos, para proponer acciones correctivas dentro del espacio asignado, como el cuidado y preservación de los

---

<sup>144</sup>Op. Cit. PATIÑO ARIAS. P. 249.

espacios al interior de los centros, además de observar en todo momento el cumplimiento de la normatividad del centro penitenciario.<sup>145</sup>

Sobre la base de dicho modelo, se diseñarán los programas de trabajo, capacitación, salud, actividades culturales, educación, entre otros, cuya aplicación se hará a través de la comunicación entre personal del centro e internos, con una comprensión adecuada de la normatividad, cuya socialización ayudará a que tanto personal y reclusos sepan las sanciones a las que pueden ser acreedores por su inobservancia. Asimismo, se deberá facilitar a la población elegir de forma libre las actividades de su interés, sobre la base de servicios públicos a los que tienen derecho, y que la canalización a los mismos no sea en función de una medida disciplinaria o forzando la voluntad propia de cada persona.

- **Evaluación y seguimiento.** las áreas responsables del seguimiento del interno establecerán el grado de avance del interno en lo que respecta a los programas de reinserción social. Es decir, el grado de interés para participar en actividades laborales, incremento del nivel de escolaridad, atención de adicciones, etcétera.<sup>146</sup>
- **Formación preliberacional.** En este rubro, se prepara y capacita la población que haya cumplido con sus actividades de reinserción social (tratamiento) y cuente con algún beneficio de libertad anticipada, para lograr una adecuada reincorporación a la sociedad. De acuerdo a datos del informe de Gobierno del Distrito Federal, a junio de 2014 se contaba

---

<sup>145</sup> Dicho personal deberá ser seleccionado mediante estrictas evaluaciones de control y confianza, consistentes en la aplicación de pruebas psicológicas (test), exámenes médicos, estudios socioeconómicos y de entorno social, evaluación poligráfica y análisis toxicológico (no consumo de alcohol o drogas). Para mayor detalle, consultar: *Evaluaciones de Control de Confianza*. Publicado el 23 de agosto de 2013. Disponible en <http://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html> Consultado el 28 de febrero de 2015.

<sup>146</sup> *Op. Cit.* PATIÑO ARIAS. Pag. 256.

con 48 personas beneficiadas, mismas que deberán estar consideradas en este rubro.<sup>147</sup>

En este apartado, resulta importante fortalecer el trabajo e incrementar las instituciones abiertas denominadas Casa de Medio Camino, toda vez que derivado de la entrada del nuevo sistema de justicia penal,<sup>148</sup> con base en las reformas a la Constitución en 2008, se incrementará el número de internos que solicitarán este beneficio de Ley previa revisión de los casos por parte de los jueces de ejecución de sanciones penales. En la actualidad sólo se cuenta con un establecimiento de dicho tipo.

Existen experiencias internacionales en la materia, destacando la de Finlandia, donde se trabaja en instituciones penitenciarias “abiertas”, como la penitenciaría de Hameenlinna, en las que el personal penitenciario trata a los internos como “clientes”, se permite a los reclusos permanecer con sus esposas o hijos durante cuatro días seguidos al mes, y se permiten licencias para salir cuando se está a punto de cumplir la pena.<sup>149</sup>

Por otro lado, Noruega aplica un enfoque más humanista, es decir, permite a las personas reclusas diseñar su modo de vida, al permitirles participar en

---

<sup>147</sup> La cifra señalada puede consultarse en el anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal Disponible en <http://www.informe.df.gob.mx/InformeEstadistico2013-2014-2CapitalSegura.pdf> Consultado el 21 de marzo de 2015.

<sup>148</sup> El Sistema de Justicia Penal Acusatorio contempla entre otras cosas, la solución de controversias mediante mecanismos alternos para evitar la saturación de casos penales en asuntos no graves, así la oralidad en los juicios ante el Juez, etcétera. Sólo se impondrá la prisión preventiva cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la presencia del imputado, el adecuado desarrollo de la investigación o la protección de la víctima, y no podrá exceder del tiempo que la ley fije como pena del delito por el cual se está procesando al imputado. Además, transcurrido el plazo de dos años sin que el juez pronuncie sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras dure el proceso. Y dota al juez de ejecución penal la facultad de imponer o modificar la duración de las penas, así como el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada. INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. *ABC del Nuevo Sistema de Justicia Penal*. México, Procuraduría General de la República. 2011. Disponible en <http://www.ijnf.gob.mx/examenaptitud/2015/seleciondepersonal/PGR%20e%20INACIPE%20ABC-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal.pdf> Consultado el 22 de marzo de 2015.

<sup>149</sup>HOGE, Warren. (06 de enero de 2003) Finlandia, el país donde las cárceles no tienen rejas ni guardias armados. *Diario La Nación*.. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/464086-finlandia-el-pais-donde-las-carceles-no-tienen-rejas-ni-guardias-armados> Consultado el 22 de marzo de 2015.

actividades deportivas, trabajo y cultura, como acontece en la cárcel de Handel Fegsen, considerada de máxima seguridad, cuyas cárceles son habitaciones amuebladas, no cuentan con barrotes y personal de custodia armada, sino que la vigilancia se realiza a través de cámaras de circuito cerrado de televisión y brazaletes electrónicos colocados a los internos, de acuerdo a la nota periodística de La Vanguardia.<sup>150</sup>

Cabe señalar que el éxito de estos casos reviste en que estas dos naciones cuentan con un estado de bienestar que mitiga las desigualdades sociales, mismas que operan como factor clave para la comisión de delitos y la reincidencia criminal. Asimismo, los sistemas penitenciarios ofrecen la oportunidad de reinserción social a sus reclusos, bajo el enfoque del castigo moral y creador de valores, más que el castigo como mero aislamiento y segregación de la sociedad.

- **Apoyo Post-liberacional.** En esta fase, se brinda apoyo asistencial a las personas preliberadas y se les da seguimiento hasta cumplir en su totalidad su sanción. De acuerdo a cifras de 2013, se tenía a 21 personas preliberadas recibiendo atención del Instituto de Reinserción Social, dependiente de la Secretaría de Gobierno. En 2014 se alcanzó la cifra de 1,474 personas.<sup>151</sup>

En este nuevo modelo, conviene incorporar las ideas de Miguel Sarre, quien establece que la administración penitenciaria deberá transitar de un modelo correccional basado en el tratamiento, hacia un modelo donde se brinden

---

<sup>150</sup> MORENO, Gloria (28 de agosto de 2011). *Una Cárcel muy humana para el autor confeso de la matanza de Oslo*. Periódico La Vanguardia, 28 de agosto de 2011. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20110728/54192151661/una-carcel-muy-humana-para-el-autor-confeso-de-la-matanza-de-oslo.html> Consultado el 21 de marzo de 2015.

<sup>151</sup> *Ibid.* Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal Disponible en <http://www.informe.df.gob.mx/InformeEstadi%CC%81stico2013-2014-2CapitalSegura.pdf> Consultado el 21 de marzo de 2015.

servicios públicos en beneficio del recluso, así como un debido control jurisdiccional por parte del Juez de Ejecución Penal, figura prevista en el artículo 18 constitucional y la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social, artículos 8, 9, 10, 11, 12 al 16, a fin de evitar abusos y llevar de forma adecuada la supervisión de la ejecución de la sanción penal a través de la prisión, la evolución de la conducta del sentenciado y cuidar que éste participe en las actividades de reinserción social con base en gustos y preferencias y no coacción, así como conceder los beneficios de preliberación y/o libertad.<sup>152</sup>

Con dichos elementos, lo que se propone es tener un modelo clave para que los servidores públicos del Sistema Penitenciario, y en particular, en lo referente a la propuesta de autonomía de gestión del mismo, transformen su labor diaria que deberá ir hacia la profesionalización de dichos servidores públicos y, por ende, hacia la atención de los rezagos que afectan a las cárceles capitalinas.

Es pertinente considerar que la implementación de este nuevo modelo resolverá el problema de crisis penitenciaria mediano plazo, toda vez que, si bien atacará tanto el problema de autogobierno en las cárceles como la inadecuada clasificación de los reclusos, dará pie a modificar de manera gradual el funcionamiento de los establecimientos, el establecimiento de servicios con objetivos claros y siempre bajo el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Además, este nuevo modelo, según el punto de vista del autor de la presente investigación, es el pilar fundamental para la transparencia y rendición de cuentas, ya que se podrá conocer el trabajo de las autoridades penitenciarias, y

---

<sup>152</sup> SARRE, Miguel. Ejecución de sanciones y medidas penales privativas de la libertad. En MC GREGOR POUISSOT, Eduardo Ferrer, et al. *Derechos Humanos de la Constitución. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2011. Pp. 1847-1849.

por ende la sociedad podrá solicitar su evaluación permanente, por lo cual prevé un cambio de paradigma en el actuar de dichos servidores públicos, quienes deberán ser personas con capacidad profesional y méritos.

Con ello se podrá abatir una tasa de reclusión de más de 450 internos por cada 100 mil habitantes, cifra muy por encima de países como Finlandia y Noruega, quienes reportan 59 y 73 internos por cada 100 mil habitantes, lo que implica elevados gastos para la Administración Pública y los problemas de corrupción, autogobierno, entre otros, ya referidos en el Capítulo Cuatro.

Sin embargo, para llevar a buen puerto dicha propuesta deberá existir voluntad tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para realizar las adecuaciones normativas y organizacionales aquí señaladas. En cuanto no ocurra dicha situación, el problema persistirá de forma permanente, agudizando con ello la espiral de violencia e inseguridad que afecta tanto al Distrito Federal como a nuestro país.

## **CAPÍTULO CINCO. CONCLUSIONES**

De acuerdo a la revisión de la literatura especializada y la revisión de nuestro objeto de estudio podemos establecer las siguientes conclusiones:

El funcionamiento del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, en particular, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, no cumple con lo establecido en la misión y visión de dicha dependencia, debido a factores como falta de personal, sobrepoblación, ausencia de servicio profesional de carrera y estructura centralizada.

Se aplica la idea de tratamiento técnico progresivo, como si se tratara de personas enfermas o que hay que curar cuando lo conveniente es que el Estado brinde a los internos la posibilidad de incorporar a las actividades educativas, laborales y de apoyo, así como recibir mejores servicios en lo que concierne a su estancia.

Debido a la presencia de más de 40 mil internos, que rebasan la capacidad instalada tanto en espacios como en servicios y personal técnico, se requiere la autonomía de este Sistema, mediante la creación de los ordenamientos jurídicos y normativos que correspondan.

Por ende, se prevé dotar de autonomía de gestión al Sistema Penitenciario, lo que no significará o implicará autarquía, sino que el Sistema Penitenciario estará en capacidad de poder gestionar los recursos propios para su operación, tener mayor acercamiento a la ciudadanía para la resolución de sus asuntos, disponer del personal técnico, de seguridad y directivo, para que en términos de gobernanza, sin influencias de partidos políticos, con la máxima transparencia y uso eficiente de los recursos, sin descuidar la secrecía que deberá observar por manejar tareas relacionadas a la seguridad pública y procuración de justicia; lo anterior redundará en reacomodar a la libertad a las personas que por alguna



razón causaron daño alguno a la sociedad, bajo la perspectiva del trabajo, la capacitación, el deporte, la educación y la cultura.

Además, la Administración Pública, y por consiguiente la Autoridad Penitenciaria, como se propone en la idea de Autoridad Penitenciaria, contará con los medios, personal y tiempos para diseñar los indicadores de evaluación del desempeño, que redunden en la medición de resultados y una efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía, quien con sus impuestos busca mejorar sus condiciones de vida en el Distrito Federal.

Dichas acciones darán resultados, con base en la modificación del enfoque clásico de tratamiento a seres anormales, hacia uno orientado a la atención de necesidades por parte del Estado tanto a los internos, como a sus familias, personal que labora en los Centros Penitenciarios, y en general hacia la sociedad.

La investigación, por alcances de tiempo, no es limitativa al circunscribirse de forma exclusiva a las escuelas y corrientes de pensamiento de la Administración Pública, sin embargo, pretende motivar a la reflexión y dejar pauta para su profundización y/o mejoras, debido a que es un ejercicio imperfecto, que puede ser modificado y mejorado desde la perspectiva de las Ciencias Sociales u otras.

En el Capítulo Uno se revisaron los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, así como las modalidades de ésta última, con el propósito de hacer un breve repaso histórico y situar nuestro objeto de estudio, para su mayor ubicación desde la perspectiva de los estudios profesionales realizados, y como conclusión se obtiene que estos conceptos conforman el marco teórico que apoya la investigación, debido a que la actividad penitenciaria compete al Estado, pues le corresponde el ejercicio de la violencia y regular la convivencia pacífica de su población, a través de la Administración Pública.

En el Capítulo Dos, la revisión de los conceptos clave como prisión, Sistema Penitenciario, fueron importantes, puesto que permitieron una comprensión de forma rigurosa, y cabal, de los postulados y corrientes que guiaron la comprensión de nuestro objeto de estudios. Además, se pudo precisar la ubicación del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, objeto de estudio de la investigación, como órgano de la Administración Pública del Distrito Federal y la legislación que la regula, a manera de marco de referencia de la presente investigación, e hilo conductor para situar de forma precisa los antecedentes y postulados en torno al objeto de estudio.

De manera posterior, en el Capítulo Tres se realizó el análisis de la problemática que presenta el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, caracterizada por rezagos históricos, sobrepoblación y deficiencias en la realización de sus actividades cotidianas, por lo que se concluye que la problemática del Sistema Penitenciario se enfrenta a que de sí los problemas históricos, aunado a su dependencia a la Administración Pública Centralizada, le resta efectividad en la aplicación de programas de apoyo técnica dirigidos a la reinserción social de la población reclusa.

Posteriormente, en el Capítulo Cuatro, y como resultado de la situación en la que se encuentra el Sistema Penitenciario capitalino, se concluye que la propuesta de Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal sería la alternativa de respuesta al problema del objeto de estudio, en el sentido de que con libertad de acción, autonomía de gestión y bajo en el enfoque de la gobernanza, se lleve a cabo la vigilancia de las personas privadas de su libertad a través de criterios técnicos, con personal y recursos financieros y materiales suficientes, y bajo el escrutinio de la sociedad civil, quien podría vigilar el desempeño de dicha Autoridad, además de exigir la entrega de resultados.

De los temas y tópicos revisados en el presente trabajo se desprende la siguiente síntesis:

1.- Desde sus orígenes históricos el ejercicio de la sanción penal a través de la prisión no buscaba reincorporar como personas capaces a aquellos individuos encarcelados o que purgaban una condena, sino que se buscaba vengar la ofensa cometida.

2.- Se realizaron durante los siguientes años los primeros esfuerzos por verificar que la pena de prisión tuviese efectos en evitar que el individuo encerrado, una vez que obtenía su libertad, no volviese a cometer delitos. Además, en Europa durante la Edad Moderna, se diseñaron modalidades de tratamiento penitenciario, con aportaciones destacables como la clasificación de los reos, así como su canalización a actividades como el trabajo y el estudio, para aprovechar de forma útil su tiempo de estancia.

3.- Dichos antecedentes históricos junto con la revisión histórica del Sistema Penitenciario del Distrito Federal permitieron conocer las transformaciones que el propio sufrió durante su génesis y evolución y que a pesar de las modificaciones legales y organizacionales, hubo descuido o desatención por parte de las autoridades gubernamentales hacia la última fase del sistema de justicia, como es la ejecución de la sanción en la cárcel, situación que agravada con el uso de la prisión como único sistema para sancionar diversas conductas sin considerar otras alternativas de sanción como el trabajo al servicio de la comunidad, semilibertad, entre otros, lo que derivó en la sobrepoblación de los Centros de Reclusión, entre otros problemas.

5.- Como resultado de la población excesiva al interior de las cárceles del Distrito Federal, motivada por el uso de la pena de prisión para castigar de manera indiscriminada delitos de todo tipo, se generó un serio deterioro en los servicios y actividades de reinserción social, así como de las condiciones de vida y de seguridad propia de las personas reclusa, lo que no permite aplicar de manera adecuada programas y acciones de forma individual, orientadas a la reinserción social, lo que resulta en el deterioro de las condiciones de vida de

las personas reclusas, lo que incide en el fomento de la delincuencia y el fracaso de la institución penitenciaria como la figura primordial para el cambio de conductas y actitudes de los delincuentes.

6.- La Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal, al depender de un organismo centralizado, como es la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, dependencia del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, tiene un limitado campo de acción para poder obtener los recursos necesarios para atender la problemática de las cárceles (personal, recursos financieros, materiales, etcétera), aunado con la sobrepoblación, no es capaz de cumplir con la misión y visión para la cual fue diseñada. Por ello se propone su transformación hacia un organismo descentralizado por servicios, es decir, un nuevo marco organizacional.

7.- Que existe sobrada relación del tema investigado con los conocimientos adquiridos en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, dado que el enfoque de la Administración Pública es garantizar el bienestar y seguridad de las personas que conforman el Estado, al aislar a aquellos individuos peligrosos a través del Sistema Penitenciario, sin embargo dicha tarea comprende todo un entramado jurídico, administrativo, de personal, entre otros, que con criterio estrictamente técnico debe trabajar por la reinserción social de las personas infractoras de la Ley.

8.- Como ya se abordó en los capítulos previos, la actividad penitenciaria requiere de servidores públicos un enfoque burocrático orientado a resultados, y no que opere como caja negra donde no se conocen los resultados, sino actos de corrupción y/o ilícitos, de ahí que resulta clave comprender conceptos como la gobernanza, es decir, realizar el tránsito del paradigma burocrático clásico de Weber hacia otro enfoque, en el que efectúen las actividades y políticas

públicas desde un enfoque horizontal, de colaboración con otros sectores y orientado a resultados.

Por ello, la propuesta creación del organismo descentralizado estará enfocada en mejorar la gestión del Sistema Carcelario, no obstante, deberá trabajar en la adopción y perfeccionamiento de nuevas alternativas de ejecución de la sanción penal, como las actividades en semilibertad, las jornadas en favor de la comunidad, bajo criterios estrictamente técnicos, teniendo en cuenta que con la entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el juez de ejecución de sanciones penales es la autoridad que revisa los casos susceptibles de ejecución penal con medidas distintas a la prisión. No obstante, un factor que fomentará la reducción de la población que ingresa a la prisión será el mecanismo de solución de controversias mediante jueces de control, lo cual en gran medida aliviará la presión que representa el ingreso de más personas a la cárcel.

Conviene señalar que se retoma la propuesta de José Patricio Patiño Arias, quien propone un nuevo modelo de gestión penitenciaria, mismo que hace énfasis en la debida clasificación de los internos, la supervisión directa de los reclusos, con especial interés en la profesionalización del personal técnico y de seguridad, a fin de poder aplicar programas de reinserción social, desde la perspectiva de servicio público, y respeto a los derechos humanos. Asimismo, se propone incorporar la idea de Miguel Sarre en el sentido de que los programas de reinserción social son servicios públicos a disposición de la población interna, por lo que dicha población deberá tener derecho a recibirlos de forma libre y de calidad.

En conclusión, resulta urgente que los actores políticos presten especial atención a dicha problemática, por ende, esta investigación sugiere una pequeña aportación para atender un serio problema que agobia a la sociedad.



## ANEXO 1. PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

En este apartado se presentan los indicadores de gestión, aplicables al Sistema Penitenciario del Distrito Federal, sin embargo, de acuerdo al ejercicio realizado, no se encontró antecedente alguno sobre el particular, por lo que se considera útil presentar los mismos, los cuales ayudarán a la solución del problema materia de la investigación.

**Tabla 6: Indicadores de Gestión del Sistema Penitenciario del Distrito Federal**

Nombre	Fórmula	Valor	Unidad de Medida	Objetivo	Tipo de Indicador	Periodicidad	Documentos relacionados	Parámetros, Estadísticas o Indicadores Relacionados
Tasa de plazas con socios industriales para la reinserción social	$\frac{((\text{Número de plazas con socios industriales del periodo actual} - \text{Número de plazas con socios industriales del periodo anterior}) / \text{Número de plazas con socios industriales del periodo anterior}) * 100}{}$		Porcentaje	Incrementar en 10% anual el número de plazas otorgadas en colaboración con los socios Industriales.	Resultados	Anual	Reporte de actividades productivas	Número de internos con comisión laboral en los Talleres Industriales
Porcentaje de Internos atendidos en programas de reinserción social	$\frac{(\text{Número de internos beneficiados} / \text{Número total de internos programados}) * 100}{}$		Porcentaje	Brindar cobertura educativa al 60% de la población reclusa	Resultados	Semestral	Informes cuantitativo y cualitativo	Número de internos (as) a los que se les otorgo atención
Porcentaje de quejas atendidas por abusos presuntamente cometidos por personal de seguridad y custodia	$\frac{(\text{Número de quejas atendidas por abusos presuntamente cometidos por personal de seguridad y custodia} / \text{Número total de quejas recibidas por abusos presuntamente cometidos por personal de seguridad y custodia}) * 100}{}$		Porcentaje	Disminuir los casos de abusos de personal de seguridad contra los reclusos	Resultados	Anual	Quejas remitidas por los internos.	Número de internos atendidos
Porcentaje de internos que obtienen beneficios de Ley	$\frac{(\text{Número de internos beneficiados} / \text{Número total de internos programados}) * 100}{}$		Porcentaje	Incrementar la población que compurgue su pena fuera de la prisión	Resultados	Anual	Informes Mensuales	Número de internos atendidos

\*Fuente: elaboración propia.

## **ANEXO2. PROPUESTA DE REFORMA DE LEGISLACIÓN APLICABLE AL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

### **A. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>153</sup>**

En el artículo 23 fracciones XII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal , donde se señala que la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal dispone entre sus facultades “normar, operar y administrar los reclusorios, centros de readaptación social y los centros de internamiento y tratamiento externo para adolescentes”; así como coadyuvar con el Órgano Judicial del Distrito Federal, en la ejecución de sentencias penales por delitos del fuero común, y ejecutar las medida de protección, orientación y tratamiento impuestas a los adolescentes en términos de las normas aplicables”, se propone la derogación de las dos fracciones, a efectos de armonización normativa correspondiente al objeto de estudio de la presente investigación.

En el periodo de desarrollo de la investigación, el artículo fracción XIV, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que, entre otras atribuciones, corresponde a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, “emitir la normativa para que todo interno en los centros penitenciarios y de readaptación participe en las actividades laborales, educativas y terapéuticas necesarias para restaurar su integridad psicológica, moral y anímica y, para que se practiquen con oportunidad estudios que determinen su esfuerzo, la evolución de su tratamiento y relaciones con familiares y seres queridos”.

Como parte de la nueva propuesta, se contempla derogar dicha fracción XIV, debido a que la creación de la Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal, se tendría que crear su propia Ley Orgánica, mediante iniciativa presentada por el

---

<sup>153</sup>*Op. Cit.* Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/histórico/dr71324.htm> Consultado el 05 de mayo de 2015.



Jefe de Gobierno del Distrito Federal y /o diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## **B. Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social**

Se contempla que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal efectúe en este ordenamiento jurídico, la eliminación en todos sus artículos las referencias a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario en particular los artículos 63 y 64, para sustituirlos por el vocablo Autoridad Penitenciaria del Distrito Federal, definiendo a éste como órgano descentralizado de la Administración Pública, con fundamento en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asimismo, es conveniente señalar que la Autoridad Penitenciaria estará sectorizada a la Secretaría de Gobierno, por ser tema de gobierno interior y formar parte de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en el artículo 67 fracción XXI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.<sup>154</sup>

## **C. Creación de Reglamento de la Autoridad Penitenciaria**

Se propone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal abrogue el Reglamento de Centros de Reclusión vigente, a fin de autorizar el Reglamento<sup>155</sup> que rija la vida interior de dicha autoridad penitenciaria, así como la operación y régimen interno de los Centros Penitenciarios, y la aplicación de medidas alternativas

---

<sup>154</sup>*Op. Cit.* Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2014. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/5206.htm> Consultado el 05 de mayo de 2015.

<sup>155</sup>*Op. Cit.* Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de septiembre de 2004. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/882.htm> Consultado el 05 de mayo de 2015.

como el trabajo al servicio de la comunidad, prisión domiciliaria y tratamiento preliberacional.

En dicho reglamento, se deberá incluir el funcionamiento y régimen interior de los Centros Penitenciarios, con plena armonía a lo dispuesto en la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. Asimismo, deberá estipular que las personas reclusas deberán tener derecho a los servicios de reinserción social, ya no desde la perspectiva de un *tratamiento*.

Entre los beneficios de realizar estas modificaciones arriba indicadas son:

- Para la administración pública central, se le disminuirían tareas y carga excesiva de trabajo, lo que le permitirá atender otras tareas urgentes, como el transporte, servicios médicos, vivienda, programas de desarrollo social, entre otros. Así, lo concerniente a la ejecución de sanciones penales quedaría a manos de un organismo especializado.
- Para las personas privadas de su libertad, representaría la oportunidad de recibir servicios de calidad, así como poder alcanzar de forma satisfactoria beneficios de Ley, en razón de que el Estado les garantiza pleno respeto de sus derechos humanos y existen posibilidades de incorporación satisfactoria a la sociedad.
- Para la sociedad, habría un efecto positivo, ya que podría conocerse de forma plena las tareas que se llevan en el sistema penitenciario, y se tendría plena certeza de que las personas reclusas reciben los apoyos para evitar que vuelvan a delinquir, con base en lo dispuesto en la Constitución y demás ordenamientos normativos.

Conviene decir que las reformas normativas propuestas sólo son a modo de aportación para resolver el problema del presente documento de investigación, y que debido a su complejidad su solución será a mediano plazo (5 a 10 años).

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. F. *Gobierno y Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica, Comisión Nacional para la Cultura y las Artes, 2013. Serie Biblioteca Mexicana.

AYALA ESPINO, José. *Instituciones para mejorar el Desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México. Fondo de Cultura Económica, 2007.

BOBBIO, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

\_\_\_\_\_ *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2012

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 2002.

BURKE, Edmund. *Textos Políticos*. México. Fondo de Cultura Económica, 1988.

CERVANTES DEL RÍO, Hugo. *La Administración Pública en México*, en PARDO, María del Carmen. *La Administración Pública Mexicana del Siglo XX. México*. México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011.

COYLE, Andrew. *La Administración de las prisiones en el contexto de los derechos humanos*. Londres. King'sCollege, 2008.

DIEGO BAUTISTA, Óscar. *La ética en los servidores públicos. Tesis para obtener el grado de maestría*. México, Universidad Pedagógica Nacional, 2001.

DE LA HIDALGA, Luis, *Teoría General del Estado*. México. Porrúa, 1999.

FERNANDEZ RUÍZ, Jorge. *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo*. México, McGraw Hill, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

FERRARO, Agustín E. *Reinventando el Estado: por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 2001.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Sistema Penitenciario. *Reporte estadístico de la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos*. Documento interno. México, 2013.

----- Segundo Informe de Gobierno del  
Distrito Federal. Disponible en  
<http://www.informe.df.gob.mx/InformeEstadistico2013-2014-2CapitalSegura.pdf> Consultado el 20 de diciembre de 2014

GUERRERO OROZCO, Omar. *Principios de Administración Pública*. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1998.

MARTÍNEZ CHÁVEZ, Víctor Manuel. *Diagnóstico Administrativo. Planeación estratégica y metodología de análisis*. México, Trillas, 2015.

MELOSSI, Darío y Pavarani, Massimo. *Cárcel y Fábrica. Los orígenes del Sistema Penitenciario*. México, Siglo XXI, 2009.

México Evalúa. *La Cárcel ¿Para qué?* México, México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Públicas, A.C. 2013.

OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge. Reinserción social y función de la pena. En *Derecho Penal y Criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*. (Serie Estudios Jurídicos No. 208). México, UNAM, Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2012. P. 70.

PATIÑO ARIAS, José Patricio. *Fundamentos Históricos, Situación Actual y Bases para un Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria. Tesis para obtener el Grado de maestro en Administración Pública*. México, UNAM, 2009.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

SAUTU, Ruth; et al. La Construcción del marco teórico en la investigación social. En. *Manual de metodología, construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO (Colección Campus Virtual) Buenos Aires, Argentina, 2005. 192. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo%201.pdf> Consultado el 25 de septiembre de 2014.

SARRE, Miguel. Ejecución de sanciones y medidas penales privativas de la libertad. En MC GREGOR POUISSOT, Eduardo Ferrer, et al. *Derechos Humanos de la Constitución. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2011.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo I*. México. Porrúa. 1999.

SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO. *Informe de Labores 2013-2014*. Documento interno de trabajo.

----- Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social. Informe de Labores 2013-2014.

----- *Perfiles de población penitenciaria* (documento interno de trabajo) al mes de junio de 2015.

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín. Órganos Constitucionales Autónomos. En *Revista del Instituto de la Judicatura Federal No. 29*. México. Consejo de la Judicatura Federal, 2010.

UVALLE BERRONES, Ricardo. *El Gobierno en Acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura, 1982. P. 109.

\_\_\_\_\_ Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, septiembre-diciembre, 2007, pp. 47-74. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

WEBER, Max. La Política como Vocación, en *El político y el científico*. Disponible en <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf> Consultado el 15 de octubre de 2014.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado*. México, Porrúa, 1998.

## **REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS**

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Mónica Alejandra y LEAL GUTIÉRREZ, María Elena (Enero–junio 2010). La Administración Pública. En *República Jurídica, revista de la Asociación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano Número 1 México*

## **REFERENCIAS CIBEROGRÁFICAS**

ANIMAL POLÍTICO. 9 de cada 10 reclusos vive en hacinamiento, violencia e insalubridad. Revista Animal Político. Disponible en

<http://www.animalpolitico.com/2013/08/9-de-cada-10-reclusos-vive-en-hacinamiento-violencia-e-insalubridad/#axzz2dGFo0otw>

BERGMAN, Marcela, et al. *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: Indicadores clave*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014. Disponible en <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf> Consultado el 10 de enero de 2015.

*Clases de Criminología, Formas de Conducta y Tipos de Sujetos*. Disponible en <http://psico-criminal-uanl.blogspot.mx/2009/11/clases-de-criminologia-formas-de.html> Consultado el 18 de diciembre de 2014.

CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL. *Marco Jurídico del Gobierno del Distrito Federal / Organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, Órganos Públicos Autónomos* <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/capacitacion-y-desarrollo-profesional/164-capacitacion-y-desarrollo-profesional/capacitacion-en-linea/marco-juridico-del-distrito-federal/organizacion-y-funcionamiento-del-gobierno-del-distrito-federal/1151-organos-publicos-autonomos> Consultado el 11 de noviembre de 2014.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. México. Fecha de consulta 19 de noviembre de 2014. Disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp\\_2012.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp_2012.pdf) Consultado el 22 de noviembre de 2014.

DORANTES DÍAZ, Francisco Javier. La Autonomía de gestión problemas actuales. Disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/44/49-08.pdf> Consultado el 25 de enero de 2015.

ESPARZA, Abelardo. La prisión preventiva: algunos criterios de política criminal. *Revista Vínculo Jurídico No. 4*, octubre-diciembre 1990. México, Universidad Autónoma Metropolitana <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrij/rev4-8.htm> Consultado el 20 de octubre de 2014

*Evaluaciones de Control de Confianza*. Publicado el 23 de agosto de 2013. Disponible en <http://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html> Consultado el 28 de febrero de 2015.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Primer Informe de Labores de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal*. Disponible en <https://docs.google.com/file/d/0ByY2U2Kb6fFXTV9uUTJzWF9xTjA/edit?usp=sharing> Consultado el 20 de diciembre de 2014.

HOGUE, Warren. Finlandia, el país donde las cárceles no tienen rejas ni guardias armados. *Diario La Nación*. 06 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/464086-finlandia-el-pais-donde-las-carceles-no-tienen-rejas-ni-guardias-armados> Consultado el 22 de marzo de 2015.

HURTADO, Javier. *Sistemas de Gobierno y Democracia*. México. Instituto Federal Electoral. Disponible en [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos\\_y\\_democracia.htm#gobier](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm#gobier)



no Consultado el 11 de octubre de 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. *ABC del Nuevo Sistema de Justicia Penal*. México, Procuraduría General de la República. 2011. Disponible en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/examenaptitud/2015/seleciondepersonal/PGR%20e%20INACIPE%20ABC-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal.pdf> Consultado el 22 de marzo de 2015.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO DE COLOMBIA. Manual de Contratación. Disponible en: [http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC\\_CONTENTIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/MARQUESINA/Tab/MANUAL%20DE%20CONTRATACION%20INPEC.pdf](http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENTIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/MARQUESINA/Tab/MANUAL%20DE%20CONTRATACION%20INPEC.pdf) Consultado el 27 de febrero de 2015.

LAGUNAS, Icela, Pelean reclusorios en varios frentes. *Reporte Índigo*. 10 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.reporteindigo.com/reportes/df/pelean-reclusorios-en-varios-frentes>

MORALES BRAND, José Luis Eloy. Hacia una reforma del Sistema de Justicia Penal en México y Aguascalientes. En *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia No. 7*. Enero-junio de 2006. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ReformaJudicial/7/rjf/rjf5.pdf> Consultado el 22 de octubre de 2014.

MORENO, Gloria. *Una Cárcel muy humana para el autor confeso de la matanza de Oslo*. Periódico La Vanguardia, 28 de agosto de 2011. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20110728/54192151661/una-carcel->

[muy-humana-para-el-autor-confeso-de-la-matanza-de-oslo.html](#) Consultado el 21 de marzo de 2015.

OFICIALÍA MAYOR. Sitio Web de Remuneraciones del personal del Gobierno del Distrito Federal. Disponible en [http://nomina.dgadp.df.gob.mx:8878/GDFNomina/faces/home?\\_afLoop=6365605035584158&\\_afWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=1blxxmgl5g\\_4](http://nomina.dgadp.df.gob.mx:8878/GDFNomina/faces/home?_afLoop=6365605035584158&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=1blxxmgl5g_4) Consultado el 20 de diciembre de 2014.

PRATS I CATALÁ, Joan Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 (2001) págs. 103-148.* Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. Disponible en <http://www.hegoa.ehu.es/dossier/gobernanza/3-Prats2001.pdf> Consultado el 22 de enero de 2015.

MATTEWA, Roger. *Política criminal. Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica.* Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-992011000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-992011000200003&script=sci_arttext) Consultado el 8 de enero de 2015.

SARRE, Miguel. Debido Proceso y Ejecución Penal. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal No. 11.* México, Instituto de la Judicatura Federal, 2011. Disponible en [http://www.internet2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido\\_proceso\\_y\\_ejecucion\\_penalMiguelSarrePag251-268.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido_proceso_y_ejecucion_penalMiguelSarrePag251-268.pdf) Consultado el 16 de enero de 2015.

SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Página web de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Disponible en <http://www.sg.df.gob.mx>. Consultada el 30 de octubre de 2014.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Unidad de Asuntos Jurídicos. Página web de Orden Jurídico Nacional. Disponible en [http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos\\_humanos.php](http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php). Consultado el 26 de marzo de 2015.

SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO. Página web Disponible en [http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/quienes\\_somos/funciones.html](http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/quienes_somos/funciones.html). Consultado el 3 de noviembre de 2014.

UNAM, Facultad de Estudios Aragón. *Guía de conceptos básicos para la elaboración del anteproyecto*. Disponible en [http://www.aragon.unam.mx/oferta\\_educativa/licenciaturas/planificacion/titulacion/pda\\_guia.html](http://www.aragon.unam.mx/oferta_educativa/licenciaturas/planificacion/titulacion/pda_guia.html) Consultado el 25 de noviembre de 2014.

## **LEYES Y REGLAMENTOS**

*Código Penal del Distrito Federal*. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-8e721a4496eb5ddb7544ae0a98ac69e3.pdf>. Consultado el 10 de octubre de 2014.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 07 de julio de 2014. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d15942.htm> Consultado el 15 de noviembre de 2014.

*Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de diciembre de 1998. Disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/dr71324.htm> Consultado el 22 de enero de 2015.

*Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.* Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de julio de 2011. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/4499.pdf> Consultada el 22 de noviembre de 2014.

*Ley de Transparencia y Acceso a la Administración Pública del Distrito Federal.* Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 28 de marzo de 2008. Disponible en [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/14/1/doctos/LTAIPDF.doc](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/LTAIPDF.doc) Consultado el 26 de febrero de 2015.

*Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.* Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de septiembre de 2004. Disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/882.htm> Consultado el 23 de noviembre de 2014.

*Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.* Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatad/Distrito%20Federal/wo80216.pdf> Consultado el 14 de noviembre de 2014.

*Aviso por el Cual se da a conocer el Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno.* Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de junio de 2010. <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3334.htm> Consultado el 15 de octubre de 2014.