



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**POSGRADO EN DERECHO
MAESTRIA EN POLÍTICA CRÍMINAL**

**LA CONCESIÓN DE PRISIONES COMO MEDIDA DE POLÍTICA CRIMINAL:
OBSTACULOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN POLÍTICA CRIMINAL**

**PRESENTA:
LIC. SAMANTHA KATALINA OCADIZ DEGOLLADO**

**TUTOR O TUTORES PRINCIPALES:
DRA. GUADALUPE LETICIA GARCIA GARCIA, FES ACATLAN**

**COMITÉ:
DRA. LIZBETH PADILLA SANABRIA FES ACATLAN
DR. JOSÉ ANTONIO ALVAREZ LEON, FES ACATLAN
DR. DELIO DANTE LÓPEZ MEDRANO, FES ACATLAN
DR. EDUARDO ALFONSO ROSALES HERRERA, FES ACATLAN**

MÉXICO, D. F. NOVIEMBRE 2013



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.



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.

INTRODUCCIÓN

I. El Estado y sus Funciones

1.1 Estado Democrático y sus Funciones	1
1.2 Funciones de Seguridad	4
1.2.1 Ius Poenale	7
1.2.2 Ius Puniendi	8
1.3 Pena privativa de libertad: teorías y principios	10
1.3.1 La Ejecución de la Pena Privativa de Libertad como Facultad Exclusiva del Estado	19
1.3.2 La Ejecución de la Pena Privativa de libertad con la Participación de la iniciativa Privada	21
1.3.2.1 Modalidad Privatización	21
1.3.2.2 Modalidad Concesión	23

II. Fundamentación Legal de la Pena privativa de libertad en México

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	27
2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	31
2.3 Reglamento De Secretarías de Estado Relacionados con La pena privativa de libertad	33
2.4 Reglamento del órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y readaptación social	38
2.5 Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública	40
2.6 Código Penal Federal y Código Federal De Procedimientos Penales	41
2.7 Ley Que Establece Las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social De Sentenciados	43
2.8 Ley de Asociaciones Público Privadas	46

III. Modelos de Participación de la Iniciativa Privada en la Pena Privativa de Libertad Aplicados en Estados Unidos de América y la República de Chile

3.1 Estados Unidos de América	51
3.1.1 Oficina Federal de Prisiones OFP	55
3.1.2 America's Leader in Partnership Corrections CCA	56
3.1.3 Management and Training Corporation MTC	58
3.1.4 The Geo Group, inc. GEO	59
3.2 República de Chile	61
3.2.1 Programa de Cárceles Concesionadas	66
3.2.2 SIGES Chile S.A.	69
3.2.3 Sodexo soluciones de calidad de vida diaria	71
3.2.4 Compass Group	72

IV. La Concesión de Prisiones como Medida De Política Criminal

4.1 Proyectos con miras a la Concesión de Prisiones en México	76
4.1.1 Programa de Infraestructura Penitenciaria en Arrendamiento financiero: 1993	81
4.1.2 Los Primeros Pasos en el Distrito Federal respecto de la Concesión de Prisiones: 1999	84
4.1.3 Concesión de Prisiones en el Estado de México: 2002	87
4.1.4 Convenios de Participación Público Privada Federal 2009	88
4.1.5 Reformas Propuestas en 2011 por la Cámara de Diputados para la Concesión de Centros penitenciarios	92
4.2 Conceptos y Formas aplicables de Privatización y concesión Penitenciario	95
4.3 Pros y Contras de la Concesión Penitenciaria	101
4.4 México ante la Concesión Penitenciaria	106
CONCLUSIONES	116
PROPUESTA	120
REFERENCIAS DOCUMENTALES	121

INTRODUCCIÓN

México tiene contabilizado hasta enero de 2013, una población penitenciaria de aproximadamente 242,734 internos contenidos en 420 centros penitenciarios, haciendo perceptible una sobrepoblación de poco más de 47,476 internos en más en 220 centros y aun cuando en 2008 se dio una reforma al sistema de justicia penal en donde se reconoce el principio de presunción de inocencia y se implementa el juicio oral, los resultados de esta reforma no han sido muy favorables, pues como puede observarse la aplicación de medidas alternativas a la pena privativa de libertad no se implementan en la forma que deberían y la prisión preventiva es sobreutilizada como medida cautelar para poder proporcionarle al Ministerio Público el tiempo suficiente para integrar las carpetas de investigación y así únicamente solicitar el cambio de situación jurídica del procesado, violentando el principio de presunción de inocencia.

La implementación excesiva de la prisión preventiva como medida de resguardo, aunado a las agravantes que se observan en las penalidades actuales de los delitos, repercuten en el aumento de la población penitenciaria de manera significativa, en el fracaso de los programas de la pretendida reinserción social, en la agudización de los índices de corrupción, en la insuficiencia del presupuesto y en el crecimiento del autogobierno ejercido por los internos el cual se permite por temor a que se lleguen a presentar incidentes al interior de los centros .

Como puede observarse el argumento central de esta investigación, se centra en considerar a la concesión de prisiones como una medida de política criminal que permita el correcto ejercicio de los pretendidos programas de resocialización, evaluando cuáles son los pros y los contras de su aplicación, entre estos factores a evaluar se encuentra la oferta de servicios de calidad en el interior de los penales así como también la disminución del hacinamiento y la efectividad de los programas de prevención del delito, lo que debe ir de la mano con otras políticas públicas y de desarrollo social aplicados en el país para poder observar resultados positivos; al mismo tiempo, para llegar a concluir que su aplicación es correcta y

prioritaria como parte de las políticas de seguridad en el País es necesario realizar un análisis de información, que comience con la conceptualización del Estado, la distribución de sus funciones y los principios bajo los cuales se desarrolla la política criminal del país, para determinar si es o no la concesión de las prisiones una opción aplicable y acorde con las estructuras nacionales actuales.

México es un Estado democrático en el que se preserva la libertad política de derechos individuales y la igualdad jurídica entre todos los hombres, con apego al Estado de Derecho, la división de poderes y la exaltación de los derechos individuales, entre ellos la igualdad ante la ley, creencias, ideas, expresión, tránsito, asociación, reunión y seguridad jurídica; dando reconocimiento a la existencia de un contrato social en donde la trasgresión de los derechos de terceros implica una sanción o una llamada de atención para regresar al orden.

De acuerdo con lo anterior, Maslow en su pirámide señala que además de las necesidades básicas como son las fisiológicas, se encuentra la necesidad de seguridad ya sea física, de empleo, de recursos, moral, familiar, de salud y principalmente de propiedad privada, es por ello y con fundamento en el contrato social, que el concepto de seguridad pública, es indispensable y debe ser entendido como el conjunto de políticas e instituciones especializadas cuyos objetivos son la prevención, la disuasión, la contención, la reacción, la persecución, la investigación y la represión de las conductas delictivas así como la preservación de la paz, el orden público y la protección de bienes jurídicos de los gobernados además de señalar a cargo de quién depende esta búsqueda de seguridad.

Otro elemento importante de análisis es la doble función que tiene la Seguridad Pública, la primera de ellas el IUS POENALE entendido como el proceso legislativo que da como resultado el establecimiento de los supuestos en donde una acción o una omisión deberán ser consideradas como conductas antisociales o que alteran el contrato social, así como también fija las sanciones a las que se hará acreedor el individuo en caso de que las realice, la segunda de ellas el IUS

PUNIENDI, entendido éste como el “derecho del Estado a castigar”, es decir, la aplicación de la pena por parte del Estado como acción reforzadora del aparato represor, ya sea como motivación favorable al individuo para no cometer más delitos o bien para provocar en la sociedad la intimidación suficiente para obligarla a respetar la ley.

Derivado del Derecho del Estado a castigar surge, la pena privativa de libertad, objeto de estudio de esta investigación, que se define como una real privación o restricción de los bienes del sujeto, realizada por el órgano ejecutivo como castigo proporcional que merece el responsable del hecho, mediante su reclusión en un establecimiento en donde permanece sujeto a un régimen especial de vida.

La pena privativa de libertad cuenta con un fundamento doctrinal, que para esta investigación se encuentra contenido en las Teorías Absolutas que nos hablan de la retribución y en las Teorías Relativas que establecen como fin de la pena la prevención, siguiendo una doble finalidad, la primera generar confianza en las instituciones y normas, y la segunda lograr intimidar tanto a la sociedad como al delincuente para que la conducta antisocial no se siga reproduciendo, ya sea que se logre la pretendida resocialización del individuo o bien que se le excluya permanentemente del núcleo social, neutralizándolo.

Tanto la pena privativa de libertad como las Teorías, fundamento de esta investigación, tienen reconocimiento en la Constitución Política del país y está a su vez, señala las condiciones bajo las cuales se organizará el Sistema penitenciario, siendo fundamental el respeto a la base de protección de los derechos humanos, el acceso al trabajo y capacitación para el mismo, la educación, la salud y la realización de actividades deportivas, entendidos estos elementos como los medios para lograr la pretendida resocialización del sentenciado a la sociedad.

Como parte de la investigación se realizará un análisis sobre el funcionamiento de los centros de readaptación social y sus condiciones, tanto de infraestructura como de desarrollo del proceso de Resocialización, ya que con independencia del estatus en el que se encuentra el interno, es decir, su condición de confinamiento,

sus derechos humanos le son inherentes y el Estado debe velar por mantenerle en las mejores condiciones posibles aun estando confinados, sin causarle más desalientos de los que ya vive, siendo su fundamento normativo la Ley De Normas Mínimas Para La Readaptación De Sentenciados.

Al considerarse la viabilidad de la Concesión de los Centros de Readaptación, fue necesario observar la situación de otros países, como es el caso de la Privatización en Estados Unidos y la concesión en la República de Chile, para establecer bajo qué circunstancias podría ser efectiva esta medida en nuestro país. Si bien es cierto que difícilmente puede hacerse un estudio comparado con estos países debido a la gran diferencia tanto poblacional como económica no dejan de servir como antecedente a nuestro Estado para ponderar la viabilidad de la medida.

En el caso particular de Estados Unidos la función penitenciaria es desarrollada por la Oficina Federal de Prisiones y al mismo tiempo se encuentra permitida la participación de la iniciativa privada, como es el caso de la empresa America's leader in Partnership Corrections (CCA), la Management and Training Corporation, entre otras, que no sólo ofertan los servicios de seguridad de los centros de reclusión sino también programas de resocialización a los internos que han presentado resultados positivos y al mismo tiempo competitivos entre las empresas que participan en este modelo de impartición de justicia.

Por otro lado La República de Chile maneja un programa de Concesión de infraestructura penitenciaria, el cual está basado únicamente en un contrato de diseño, construcción, operación y transferencia que le ha permitido disminuir sus índices de hacinamiento, lo que de la mano con medidas de sanción alternativa ha permitido que sea un poco más eficiente el logro de la Resocialización de sus sentenciados y ha significado un avance en su sistema de impartición de justicia.

El desarrollo de los aspectos antes mencionados se presenta en cuatro capítulos en los que se establece el marco teórico, el marco legal y la problemática actual en torno a la situación penitenciaria, respectivamente, en los tres primeros, para

mencionar finalmente en el cuarto, el tipo de obstáculos teóricos y jurídicos puede tener en México la aplicación de una Concesión de prisiones, aun cuando ya se han puesto en marcha programas que permiten la inversión de la iniciativa privada en el sistema penitenciario, tal como puede observarse en el Centro Federal de Readaptación Social en Hermosillo, Sonora y los proyectos pendientes que se tienen de 7 penales más bajo esta misma modalidad, considerando que son únicamente de jurisdicción federal y en consecuencia penales de máxima seguridad.

Son pocos los estudios que se han realizado sobre el impacto de la concesión de prisiones pero también es importante remarcar que el funcionamiento de la iniciativa privada en Centros penitenciarios en otros países ha demostrado estar a la altura de las instituciones públicas, con la ventaja de que como privado pueden reducir sus costos de operación.

Es por ello que se consideró como hipótesis que la participación de la iniciativa privada en la ejecución de la pena privativa de libertad es una alternativa de solución a la crisis penitenciaria actual en México, hipótesis planteada al inicio de la investigación que resulto ser confirmada resumiéndose en que es viable que se concesionen los centros de readaptación social siempre y cuando se cubran ciertas condiciones especiales, las cuales se encuentran reconocidas en la Constitución Política de nuestro país y que se refieren a la facultad del Estado de brindar Seguridad a sus gobernados bajo una característica de exclusividad, sin importar la condición del gobernado, es decir, sin importar que éste se encuentre en libertad o privado de ella, otra de las condiciones especiales a cubrir es el reconocimiento a través de los marcos normativos a la Dirección de Política y Desarrollo Penitenciario las facultades suficientes para poder mantener el control sobre los convenios de concesión que se firmen por parte de la Secretaría de Gobernación para la prestación de servicios penitenciarios concesionados a los particulares, así como también concederle las facultades de evaluación, observación y ejecución de recomendaciones al Juez de Ejecución de Sentencias que le permitan llevar un control sobre las condiciones en las que viven los

internos al interior de los centros penitenciarios, así como sobre el desarrollo y evolución de los programas de resocialización aplicados a cada interno, de la mano con los programas anticorrupción implementados previamente para así poder observar resultados favorables que permitan el perfeccionamiento del nuevo Sistema de Impartición de Justicia que se ha implementado desde las reformas del año 2008 en materia de Derecho Penal.

I. EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

1.1 Estado Democrático y sus funciones

El hombre, al tener la necesidad de satisfacer su seguridad personal decide vivir de manera gregaria, lo cual le permitiría tener mayores posibilidades de sobrevivir en un mundo salvaje, para Hobbes, el hombre al pasar de un estado de naturaleza a vivir en colectividad, le es necesario establecer la reglas básicas que le permitan garantizar un orden para poder desarrollarse en paz, y para ello es necesario que ceda parte de sus libertades individuales a favor de un Ente superior para que esté lo proteja frente a actos de otros hombres y frente a la propia naturaleza,¹

Para otros autores el Estado es una unidad social organizada política y jurídicamente, asentada en un lugar determinado, que ejerce un poder de mando a través del control social, es decir, una institución histórica con personalidad jurídica cuyo fundamento es la interacción social entre hombres como individuos igualmente libres e independientes, vinculados por su propia voluntad expresada en un marco normativo²

Pero al mismo tiempo, un Estado también representa:

Un Sistema Político que comprende no sólo instituciones de gobierno, como legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos u organizaciones formales, como partidos políticos, grupos de interés, medios masivos de comunicación; sino todas las estructuras que en sus aspectos políticos mantienen una relación con la coacción que representan.³

Es por ello que constituye normas generales debidamente jerarquizadas a través de las cuales se regula la convivencia de los gobernados, y en consecuencia el

¹ Cfr. Salas Chávez Gustavo R, *El sistema penal mexicano, Estado, Justicia y Política criminal*; México; Porrúa, 2002, Pp.1-20

² Hernández Tosca, *El Derecho en la Dinámica Orden-Obediencia de los Sistemas de Significación Social*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, p. 38

³ Almond G. A y Powel I. G. B. *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 22

Estado entendido así es una organización política que monopoliza el uso de la fuerza en una sociedad políticamente organizada.

En conclusión, por Estado se entenderá el conglomerado de individuos que se identifica como pueblo, que vive en una superficie limitada territorialmente y que se encuentra sujeto a un poder soberano, sin embargo para que exista armonía en la dinámica de funcionamiento, entre estos elementos se requiere un orden normativo que establezca los alcances y los límites de cada uno, el cual se denomina Derecho.⁴

Para poder desempeñar su actividad, el Estado al ser un Ente superior de organización, se encuentra obligado a hacer una división estratégica de sus obligaciones para poder mantener el orden y el equilibrio social, es por ello que Montesquieu, en su obra el *Espíritu de las Leyes* atribuyó al Estado tres Funciones esenciales: crear las leyes que gobiernen al pueblo, aplicar las leyes que gobiernan al pueblo y resolver los conflictos y las diferencias que se presenten entre los individuos. Esta visión acerca del papel del Estado representativo llevó a plantear la separación o división entre las funciones del poder, repartiéndolo en tres órganos distintos a fin de alcanzar un equilibrio en el Estado, capaz de garantizar la libertad y contrarrestar los peligros de la tiranía.⁵

Es por ello que se puede observar en varios textos desde Rousseau hasta Kant, a un Estado constitucional limitado, cuyas bases son la división de poderes y la garantía de la defensa de los derechos humanos,⁶ reduciendo al Estado a una forma jurídica al servicio de cualquier fin social posible, por lo que se vuelve necesario hablar del Bien Común, como el fundamento para el ejercicio del poder y así buscar la seguridad y la conservación del orden público justificando la razón por la que el Estado interviene a través de sus instituciones para otorgar esa seguridad.

⁴ Álvarez Ramos Jaime, *Justicia penal y Administración de Prisiones*, México, Porrúa, 2007. Pp. 1-20

⁵ Montesquieu Charles Luis, *El Espíritu de las Leyes*, México, Fondo de cultura económica, 1985. p 44

⁶ García García Guadalupe Leticia, *Derecho ejecutivo penal*, México, Porrúa, 2005, p. 7

Andrés Serra Rojas afirma que a la esencia del Estado no pertenece ningún fin específico, sin embargo el Estado es un medio para la realización de todos los fines sociales posibles,⁷ es decir, que el fin que tiene el Estado en un momento específico, ha de referirse a todos los seres que lo integran, un fin que es común a toda la comunidad, de manera incluyente a los integrantes del Estado y al mismo tiempo cubriendo una necesidad solicitada por la comunidad en un momento específico.

Para entender el concepto del bien común es necesario hablar de sus dos elementos de composición, primeramente la idea del bien, es decir, de todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades y, en segundo lugar la idea de lo común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella, siendo el bien común un concepto que emana de la misma comunidad y que se instituye para su propio beneficio, expresando una misión propia por la cual existe, se manifiesta y se proyecta.

La búsqueda del bien común obliga entonces al Estado a tener que priorizar sus fines, entendidos estos como aquellos que la Constitución la legislación en general establecen para él con exclusión de cualquier particular, así como también aquellos en los que puede darse cierta concurrencia, es decir, aquellos en los que puede haber una relación entre el Estado y los particulares siempre y cuando el primero se encuentre limitado por causas de diversa naturaleza y requiera del apoyo de los segundos para cumplimentar el fin.⁸

Luego entonces el Estado se concibe no como el centro de la organización social en su conjunto, sino como un árbitro que se ve limitado al funcionamiento del contrato social, garantizando los derechos individuales de sus integrantes, entendidos estos últimos como derechos inherentes al hombre, que abarcan la

⁷ Serra Rojas Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2005, p.342

⁸ *Ibidem* p. 348

igualdad ante la ley, la libertad de creencias, de ideas, de expresión, de tránsito, de asociación, de reunión y el aseguramiento de su seguridad jurídica.

Partiendo de esos principios y de que la voluntad general queda impresa en el cuerpo de la constitución, se concluye que toda actividad de los órganos del Estado queda sujeta al principio de legalidad, es decir, que el actuar del Estado se encuentra limitado por lo establecido en las prescripciones legales, lo que implica que todo acto de autoridad pública debe ser motivado, fundamentado y llevado a la práctica según los procedimientos establecidos⁹ garantizando las relaciones sociales armónicas y la participación social, para crear condiciones reales para todos sus miembros, protegiendo los bienes jurídicos de la sociedad y en donde se respete no sólo a la mayoría sino también a las minorías.¹⁰

1.2 Función de Seguridad

Si bien es cierto que el Estado es en términos políticos, un instrumento de dominación en el que reside el monopolio legítimo de la coerción, Max Weber señala que el poder político cuenta con medios de coacción física y cuando se finca sobre bases legítimas recibe el nombre de autoridad.¹¹

La autoridad, por definición, está llamada a mandar y por consiguiente tiene el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes, este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en un determinado sentido para la conservación del Estado, así como el logro de los fines que esté tenga, organizando los servicios públicos destinados a la obtención de un bien común, bajo la aplicación de un cuerpo normativo, ya que la demanda social se concreta en la protección mas no en la vulneración de bienes jurídicos, así como en la garantía y pormenorización del goce pacífico de los bienes y derechos que correspondan a las personas, además de imponer el orden que debe reinar para la mejor convención social.

⁹ Del Palacio Alejandro, *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*, México, Editora y distribuidora Leega, 1988, p.42,43

¹⁰ Méndez Paz Lenin. *Derecho penitenciario*, México, Oxford university press, 200, p. 61

¹¹ Weber Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 41-50.

Al ser entonces la autoridad la encargada del diseño de la organización de las instituciones para mantener el orden y cumplir con los fines del Estado, es que surge el concepto de Seguridad Pública, entendida como el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, cuyo fin directo e inmediato, es encaminar la valoración y evaluación de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito.¹²

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de nuestro país la Seguridad Pública es una función:

...una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

En consecuencia, de acuerdo con el artículo segundo de la Ley General del sistema de Seguridad Pública, se desarrollarán políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas¹³, los cuales estarán diseñados en base a estructuras teóricas y metodológicas con el propósito de aportar a las autoridades ministeriales, policiales y judiciales, una mejor y más cercana idea de los procedimientos y de las acciones de prevención, y sólo así, restituir el orden jurídico y preservar la paz social.

En conclusión, la Seguridad Pública será entendida como el conjunto de políticas e instituciones especializadas del Estado, cuyos objetivos son la prevención de conductas antisociales que incluyen el análisis, diagnóstico y determinación de las

¹² Martínez Garnelo Jesús, *Sistema nacional de seguridad pública*, México, Porrúa, 200, p.. 51-63

¹³ Ley General del Sistema de Seguridad Pública disponible en la página de internet: <http://leyco.org/mex/fed/lgsnsp.html#t116/04/2013> 8:28 pm.

mismas, así como de las consideradas como faltas administrativas, además de la disuasión, contención, reacción, persecución, investigación y represión de esas conductas para preservar la paz, el orden público y la protección de bienes jurídicos de los gobernados a través de planes, programas y demás acciones para la concreción de sus objetivos; para lo cual recurrirá a dos elementos importantes el Estado, uno de ellos es su facultad para determinar delitos, faltas y sanciones y la otra, la facultad de ejecutar esas determinaciones.

Cabe mencionar que para poder hablar de estos elementos, los Poenale y los Puniendi, resulta importante mencionar su origen en el Derecho Penal el cual para Francisco Pavón Vasconcelos, es un conjunto de normas jurídicas, de derecho público interno, que definen los delitos, y señalan las penas o medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social.¹⁴

Para Labatut Glenda el derecho penal es el conjunto de normas cuya misión es regular las conductas que se estimen capaces de producir un daño social o de organizar un peligro para la comunidad, bajo la amenaza de una sanción.¹⁵

Para Irma G. Amuchategui Requena, el derecho penal es el conjunto normativo perteneciente al Derecho Público interno, que tiene por objeto el delito, al delincuente, y a la pena o medida de seguridad para mantener el orden social mediante el respeto de los bienes jurídicos tutelados por la ley.¹⁶

Es indispensable mencionar que el derecho penal se encuentra dividido en dos grandes apartados, el que corresponde al Derecho Penal Objetivo entendido como un conjunto de normas, en donde la palabra objetivo se refiere al objeto de la materia que en el caso del Derecho Penal se refiere a la norma penal, para Eugenio Cuello Calón el Derecho Penal Objetivo se refiere al conjunto de normas

¹⁴ Pavón Vasconcelos Francisco, *Manual de Derecho Penal Mexicano, Parte General*, México, Porrúa, 2005, Pp. 3-4.

¹⁵ Citado por García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la Pena y Sistema penitenciario*, México, Porrúa, 2010, P. 25

¹⁶ Amuchategui Requena Irma G, *Derecho Penal*, México, Harla, p.14

jurídicas establecidas por el estado que determinan los delitos, las penas y las medidas de seguridad con que aquellos son sancionados¹⁷,

Por otro lado el Derecho penal subjetivo hace referencia al derecho del sujeto que tiene a su cargo la imposición de las normas penales, Eugenio Cuello Calón lo conceptualiza como el derecho del Estado a conminar la ejecución de ciertos hechos (delitos) con penas y, en el caso de su comisión a imponerlas y ejecutarlas, es decir, la privación o restricción de bienes jurídicos impuesta conforme a la ley, por los órganos jurisdiccionales competentes al culpable de una infracción penal¹⁸.

Por lo que podemos concluir que el Derecho Penal Objetivo se relaciona de manera directa con el Ius Poenale y el Derecho Penal Subjetivo con el Ius Puniendi.

1.2.1 Ius Poenale

El Ius Poenale es la facultad que tiene el Estado para la creación de normas penales, estas últimas como la manifestación de una respuesta a hechos sociales específicos y a intereses políticos o de clase.¹⁹

En este sentido, por norma entenderemos la regulación de la conducta humana, la cual posee un carácter vinculante y origina una expectativa de conducta, cuya frustración provocará una reacción tendiente a preservar la convivencia en el caso específico de que se trate de una norma de derecho penal, ya que la transgresión a dicha norma constituye un delito y la reacción inmediata es una sanción.

En conclusión, como consecuencia de que el Estado es una unidad social organizada política y jurídicamente, que se asienta en un lugar determinado y cuenta con un gobierno, ejerce el poder de mando a través del control social y de sus diferentes mecanismos de aplicación, para mantener la convivencia social,

¹⁷ Cuello Calón Eugenio, *Derecho Penal Parte General*, México, Impresora nacional, 1975, p. 7

¹⁸ *Ídem*

¹⁹ García García, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal*, México, Porrúa, 2005, p. XV

preservando la existencia del grupo; para lograr este objetivo, una de sus herramientas es el proceso legislativo en donde se da estructura y fundamento a las normas jurídicas que permitan la interacción entre los individuos de determinada sociedad, dando origen a lo que conocemos como Derecho penal objetivo y subjetivo, con la idea de establecer sanciones penales, las cuales existen para que la población entienda que está sometida a un gobierno y debe obedecerlo, y al mismo tiempo la implementación de una sanción sirva como medio simbólico de solidaridad social, es decir, castigar al culpable de un crimen es una manera de decirle a la víctima que la sociedad está con ella defendiéndola.

Sin embargo, no hay que perder de vista, que como deber del Estado, la creación de normas penales, representa una oportunidad de dirigir el control punitivo hacia los sectores deseados, es decir hacia aquellos sobre los que se quiere ejercer la violencia legítima del Estado, por lo que el texto legal corre el riesgo de volverse selectivo y clasista, que en la mayoría de los casos se orienta hacia los sectores más vulnerables, haciendo que el diseño de la norma y las sanciones aplicables, más allá de lograr mantener el orden mediante un sistema de impartición de justicia sano y respetuoso de los derechos, produce una permanencia de actividades delictivas corrompiendo el sistema y dañando a la sociedad.²⁰

1.2.2 Ius Puniendi

El Estado, dentro de su esencia misma, conlleva un poder, que en sentido social o político, implica autoridad, una relación de superioridad en una escala jerárquica, que únicamente es posible sobre la base de un orden en virtud del cual uno está facultado para mandar y otro obligado a obedecer.²¹

²⁰ Zaffaroni Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal, Parte general*, México, Cardenas Editores, 1998, p.7-17.

²¹ Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho Y del Estado*, México, UNAM, 1988, p.226

Juan Bustos señala que el *Ius Puniendi* es una simple pretensión a castigar que surge del derecho objetivo.²²

Para Binding, el *Ius Puniendi* no es ya el derecho de penar, sino a penar. El derecho a penar es el derecho a sometimiento u obediencia de los delincuentes. A través de la norma, el Estado obtiene un derecho a la obediencia de sus prohibiciones y mandatos.²³

John Locke plantea la Existencia de un poder político que es el que todos los hombres poseen en el Estado de naturaleza y al que luego renuncian y ponen en manos de la sociedad. Ésta les confiere a los gobernantes la facultad de regir la vida social, con la misión expresa o tácita de emplear el poder para el bien de los miembros de la colectividad y la salvaguarda de sus propiedades.²⁴

Rousseau, al hablar de su teoría del Contrato Social, señalaba que éste es la fuente legitimadora y también el límite del ejercicio del Derecho penal Subjetivo, siendo el delincuente al violar la norma el que se coloca en contra del contrato social por lo cual debe ser tratado como un rebelde y debe dejar de ser miembro de la organización.

Es por ello que de la mano del *Ius Poenale* se ejercita el *Ius Puniendi*, es decir, la acción del gobierno en contra del delito mediante el reforzamiento del aparato represor, fortaleciendo al grupo de poder de un Estado en particular, que al mismo tiempo busca la prevención a través de una pena, como el medio para la realización de un fin utilitario en la prevención de futuros delitos, por lo que la pena depende de su cualidad para hacer que sus consecuencias incidan en la motivación favorable del individuo para no cometer más delitos o bien para provocar en la sociedad la intimidación suficiente para hacer respetar la ley.²⁵

²² Bustos Ramírez Juan, *Manual de Derecho Penal Español, parte general*, Barcelona, Ariel, 1984, p.44-48

²³ García García Guadalupe Leticia, *Historia de la Pena y Sistema penitenciario*, Op. Cit. p.17

²⁴ Locke John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Barcelona Orbis, 1983, p.114

²⁵ García García Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal*, Op. Cit. p.XIV

Por lo tanto el *Ius Puniendi* o derecho a penar, se entenderá como un derecho subjetivo, una pretensión o demanda del Estado que nace de las normas jurídicas previamente establecidas y aceptadas mediante el proceso legislativo, como una expresión de la voluntad de la mayoría, con la intención de proteger los bienes de los miembros de esa sociedad, manteniendo un orden y el cual en la mayoría de los casos se verá concretada a través de la aplicación de una pena, ya sea económica, de privación de la libertad o una sanción administrativa.

1.3 Pena privativa de libertad: Teorías y Principios

Sabiendo que el Estado es el encargado de mantener el equilibrio y orden social, es necesario que en caso de que exista alguna alteración al mismo por parte de alguno de los miembros de la sociedad se proporcione algún tipo de solución para poder reestablecer el orden, por lo cual es necesario que se impongan penas o sanciones dependiendo de la acción realizada.

De manera genérica la pena será entendida como la efectiva aplicación de una sanción enunciada en la ley y pronunciada por un juez, como el medio idóneo que tiene la sociedad a través del Estado para prevenir y sancionar conductas reconocidas como ilícitas, ya que es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente para conservar el orden jurídico.²⁶

Para Giuseppe maggiore la pena proviene del término latino *poena* y denota el dolor físico y moral que se impone al transgresor de una ley; siendo una sanción personalmente coercitiva que conmina e inflinge dolor al autor de un delito.²⁷

Fausto Acosta, considera que la pena deriva de la venganza y filosóficamente, de la necesidad social de ejercer la tutela de los derechos por un medio coactivo.

²⁶ García Andrade Irma, *El Actual Sistema penitenciario Mexicano*, México, Sista, 1989, p.85

²⁷ Giuseppe Maggiore, *Derecho Penal*, Santa fe de Bogota, Temis, 1989 vol II, Pp. 229,263

Roberto Reynoso Dávila, señala que la pena es una privación de bienes jurídicos impuestos legalmente por órganos jurisdiccionales competentes, sobre el sujeto culpable de una infracción penal²⁸

Es importante mencionar que la pena al tener como motivación para su aplicación, el mantener el orden social es necesario puntualizar que debe cubrir una serie de características para poder considerarse como tal²⁹ es decir que la Pena debe ser:

Legal, es decir que debe encontrarse en una ley.

Intimidatoria, se refiere a que debe causar temor para que el delito no se cometa nuevamente.

Aflictiva, es decir, debe causar cierta afectación o aflicción al delincuente a fin de que éste no cometa futuros delitos.

Ejemplar, tanto a nivel individual como general.

Correctiva, ya que toda pena está encaminada a corregir al sujeto que comete el delito.

Justa, ya que la pena no debe ser mayor ni menor, sino exactamente proporcional al daño causado, no debe ser excesiva ni menor en dureza o duración debe ser justa.

Personal, es decir, sólo debe imponerse al delincuente, nadie debe ser castigado por el delito de otro, en un momento y tiempo determinados.

Igualdad, es decir, que deben ser aplicadas a todos los ciudadanos por igual, sin importar su posición social, económica, ideológica, religiosa, es decir, las garantías individuales establecidas constitucionalmente deben regir para todos los nacionales sin excepción

Restaurativa, ya que mediante su aplicación debe regresar el orden legal y social de los individuos.

Específicamente como objeto de estudio de esta investigación hablaremos de la Pena privativa de libertad, conceptualizándola como la reclusión de un condenado

²⁸ Reynoso Dávila Roberto, *Teoría General de las Sanciones*, México, Porrúa, 1996, p.16

²⁹ *Ibidem* p.32

en un establecimiento penal donde permanece sometido a un determinado régimen de vida, el establecimiento puede ser una prisión abierta o con tratamiento para regenerar.³⁰

Juan Manuel Ramírez Delgado identifica a la pena como la real privación o restricción de la libertad del sujeto, realizada por el órgano ejecutivo para la prevención especial, determinada en su máximo por la culpabilidad y en su mínimo por la pretensión de la readaptación, ahora llamada reinserción o bien, como el castigo proporcional que merece el responsable del hecho delictuoso y que debe imponerse conforme a la ley por la autoridad judicial.³¹

Claus Roxin establece que la pena de prisión es aquella que tiene la misma misión de salvaguardar la personalidad del sujeto en un esquema de libertad mediante una prevención especial adecuada pero con un apoyo previo en una prevención general pertinente en el orden legislativo, jurisdiccional y social, fundamentado no sólo en principios penales sino penitenciarios funcionales e integrales.³²

Es decir, que privar de la libertad al responsable de un delito tiene como propósito fundamental ofrecer los medios necesarios para su readaptación social y posterior convivencia armónica en la sociedad³³

En el caso específico de la pena privativa de libertad, existe una serie de principios rectores que sirven de límite al ejercicio de la misma, ya que si bien es cierto que son consecuencia de una actividad delictiva que va en contra del orden y el equilibrio social, no puede ser aplicada de manera arbitraria, ya que se trataría en todo caso de una venganza y no buscaría la reintegración del individuo a su núcleo, De acuerdo con Gustavo Malo Camacho, son límites materiales de la potestad punitiva del Estado los siguientes principios:

³⁰ Steffen Cáceres, *Prisión abierta*, jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1971, p. 19

³¹ Juan Manuel Ramírez Delgado, *Penología*, estudio de las diversas penas y medidas de seguridad, México, Porrúa, 2000, Pp. 22 y 36.

³² Roxin Claus, *Problemas Básicos del Derecho Penal*, Madrid, Reus; 1976, p. 33.

³³ García Andrade Irma, *El Actual Sistema penitenciario Mexicano*, México, Sista, 1989, p. 91

Principio de intervención mínima, se refiere a que la pena de prisión constituye la última razón para resolver un conflicto, por lo que ha de ser la última respuesta estatal al constituir la sanción más grave, debiéndose utilizar cuando se agotaron otras menos represivas y han resultado ineficaces.³⁴

Principio de fragmentariedad, se refiere a que la pena de prisión debe proteger a la sociedad de los ataques más graves o fundamentales que enfrenta la colectividad, sin que ello se traduzca en sancionar con excesos las modalidades de una conducta, sino algunas, diferenciándolas no sólo jurídicamente, sino conforme a los acontecimientos de la realidad, que deben preverse en una ley penal, donde rige el principio de su exacta aplicación, al ser ejercida ante los órganos jurisdiccionales. Por ello las conductas humanas no pueden ser penadas en su totalidad, sino sólo aquellas intolerables para la convivencia humana.³⁵

Principio de proporcionalidad significa que la pena de prisión pueda graduarse y no ser impuesta de manera arbitraria, debe mantener un equilibrio entre el daño causado y la respuesta social por el bien agredido; es decir se busca una proporción entre la lesión al bien jurídico y la afectación de quien lo comete, entre el daño social y el perjuicio de la pena de prisión, en el intento de buscar una pena justa.³⁶

Principio de la incolumidad de la persona, el cual impide la utilización de castigos crueles, corporales, incluso la pena de muerte por cualquier medio, los tratos barbaros y el sufrimiento.³⁷

Para algunos autores la aplicación de las penas depende de una clasificación de afectación, por lo que en el caso de la pena privativa de libertad se mencionan los siguientes elementos.³⁸

Debe ser reversible, ya que la afectación dura el tiempo que dura la pena pero después el sujeto recobra su situación anterior, y las cosas vuelven al Estado en que se encontraban.

Es una pena principal ya que es la que impone el juzgador a causa de la sentencia, siendo la pena fundamental, que puede aplicarse

³⁴ Méndez Paz Lenin. *Derecho penitenciario*, México, Oxford university press, 2008, p. 30

³⁵ *Ibidem* P 34

³⁶ Sandoval Huertas Emiro, *Penología, parte especial*, Universidad Externado de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1984, p. 63

³⁷ De la Barrera Solórzano Luis, *Justicia penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2003, p. 78

³⁸ *Ibidem* Pp. 32-34

sola y en forma autónoma sin estar subordinada a la aplicación de otras penas.

Su finalidad es correctiva pues pretende corregir al sujeto a través del tratamiento penitenciario, por lo que se habla de una readaptación o reinserción social. Al mismo tiempo es intimidatoria o preventiva, pues se trata de intimidar o inhibir al sujeto para que no vuelva a delinquir, también es eliminadora, pues tiene como finalidad eliminar al sujeto y puede ser temporal y definitiva, y, finalmente es ejemplar pues busca servir de ejemplo a la sociedad y al delincuente mismo, a fin de que no se cometan nuevos delitos.

La afectación de un bien jurídico en el entendido de que una pena implica una pérdida para el sujeto de algo de lo cual goza, por lo tanto es restrictiva o privativa de libertad, ya que el bien jurídico del cual se encuentra separado es el de la libertad.

Estos principios además de ser ejes rectores y limitativos de la ejecución de la pena privativa de libertad, se desprenden de tres teorías doctrinales ampliamente estudiadas, las cuales reúnen características específicas que fortalecen la aplicación de la pena y que de alguna forma la justifican de acuerdo con su momento histórico y fines que persigue su implementación.

En primer lugar encontramos a las teorías absolutas en donde la aplicación de la pena privativa de libertad se considera como un fin en sí mismo, consecuencia de una hipótesis normativa, que busca retribuir a la sociedad el daño causado por infringir la norma.

Durkheim, consideró la retribución en general desde un enfoque social concibiéndolo como un acto de cohesión, ya que la pena es un mal que se impone por el incumplimiento de derecho, para compensar su afectación, así, la finalidad se agota en el castigo.

Carrara, afirma que corregir es la verdadera idea sobre la cual debe asentar su disciplina el derecho penal, siempre y cuando sea de manera benigna y flexible, pero no con la restitución anticipada de la

libertad, no está en desacuerdo con el tratamiento humanitario y piadoso pero considera que ello no debe ser pretexto para no punir.³⁹

En conclusión, las teorías absolutas establecían que el mal no debía quedar sin castigo y en consecuencia se castigaba para lograr el arrepentimiento del sujeto; ya que era ahí donde se ubicaba la expiación.

Con posterioridad se desarrollaron las Teorías relativas o mejor conocidas como teorías de la prevención, en donde la pena privativa de libertad se imponía para evitar que el delito se volviera a repetir, buscando además que se subsanaran las consecuencias del hecho delictivo.

Para esta teoría la pena privativa de libertad es sólo un medio para la realización del fin utilitario, es decir, la prevención de futuros delitos; en donde la aplicación de la pena privativa de libertad tiene una dirección indirecta hacia la sociedad con la idea de prevenir los delitos, a través de la generación de mayor confianza en el derecho y en la aplicación de las leyes, al mismo tiempo que busca intimidarla.

Pero al mismo tiempo esta Teoría busca que la pena privativa de libertad al ser aplicada al delincuente, evite la realización continua y reiterada de delitos mediante la pretendida reinserción social del individuo y en caso de no conseguirse, por medio de la segregación o neutralización del delincuente se suprima la comisión del delito, para mantener el orden social.

En el caso de México, encontramos que las teorías aplicadas son estas últimas, las Teorías Relativas, en donde se busca que la pena privativa de libertad cumpla con la finalidad de que el individuo que cometió una violación a la norma, no recaiga en la misma circunstancia.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el delincuente como miembro de la comunidad al tener que responder por sus actos en la medida de su culpabilidad,

³⁹ Carrara Francesco, *Derecho Penal*, México, Oxford university press, vol I, p.77

es utilizado como medio para los fines de otros, asumiendo la responsabilidad por la suerte de otros, confirmándole una posición de derechos y obligaciones.⁴⁰

Se vuelve necesario conceptualizar algunos elementos como son la adaptación y la desadaptación social, pues en esta teoría de prevención se considera al infractor como un enfermo que puede ser curado para lograr un comportamiento aceptado por la sociedad.

Por Adaptación social se entenderá la capacidad de adecuarse a determinado medio ambiente, acomodándose al mismo tiempo, a las actividades y desarrollo del organismo siendo congruente con el orden establecido.

Y por desadaptación, la observancia de conductas que van en contra tanto de la persona que las presenta como del medio social al cual pertenezca, surge cuando el individuo no se siente bien en su medio ambiente, no puede organizarse a la sociedad como desea y no logra colocarse en los sitios que la misma le ha dispuesto para actuar, realizando en consecuencia conductas antisociales⁴¹ por lo que se requiere de un tratamiento con el cometido de lograr la readaptación social del desviado.⁴²

Es por ello que al considerar las Teorías Relativas al infractor como un desviado o enfermo es necesario que se someta a un proceso de rehabilitación, que debe ser aplicado de forma individualizada, ya que la aplicación a cada caso particular de influencias peculiares, específicas, reunidas en una institución determinada para remover, anular o neutralizar los factores relevantes de la inadaptación social del delincuente, permiten la observación de resultados favorables.⁴³

El tratamiento individual se convierte entonces en una misma prescripción para todos los internos, el cual será llevado a cabo a través de la educación, el trabajo,

⁴⁰ Claus Roxin, *Problemas Básicos del Derecho Penal*, Madrid, Reus, 1976, p. 28

⁴¹ Alvarado Ruiz José Luis y José Antonio Yañez Rosas, *Textos de capacitación técnico penitenciaria, Modulo criminológico, Tomo II*, México, INACIPE, 1991, p.52

⁴² García García Guadalupe Leticia, *Historia de la Pena y Sistema Penitenciario Mexicano, Op. Cit.* p. 48

⁴³ Neuman Elías, *Prisión Abierta*, Argentina, De Palma, 1984, p. 97

la capacitación para el mismo, el deporte y la salud, con la idea de convencer al interno de que es un ser capaz para emprender o reemprender una lucha contra el delito en la cual no sucumbirá otra vez.⁴⁴

Pero en caso de que el tratamiento falle, la única opción que queda es la segregación o aislamiento del individuo de la sociedad, situación que en la actualidad se puede apreciar en las cárceles de máxima y super máxima seguridad y que forman parte de las Teorías Relativas ya mencionadas.

Sin embargo en México, la implementación de la pena privativa de libertad, con el paso del tiempo aunado a lo largo de las sentencias pronunciadas, vuelven su aplicación un gasto económico muy elevado para el Estado, ya que el interno no es un individuo productivo al interior, la intención de los programas de resocialización no se logran y la experiencia ha demostrado que los convictos que son enviados a prisión por largos periodos son usualmente reemplazados, fuera de la misma, por otros delincuentes⁴⁵, por lo que la neutralización del delito tampoco se consigue.

Finalmente se desarrollaron las Teorías Eclécticas, postura que admite la retribución como una forma de protección social, en la que la pena se entiende como la consecuencia del delito, la cual debe tener el fin de impedir su reiteración mediante la publicitación de su aplicación y así lograr la intimidación de los miembros del grupo social⁴⁶, sin embargo en nuestro país esta Teoría no es aplicable, ya que si bien es cierto que se publicita la detención de elementos de delincuencia organizada, no se publicita la sentencia que se les pronuncia así como tampoco la ejecución de sus sentencias ni las condiciones bajo las cuales se encontrara el individuo en el desarrollo de la misma.

⁴⁴ García García Guadalupe Leticia, *Historia de la Pena y Sistema Penitenciario Mexicano*, Op. Cit.P.57

⁴⁵ *Ibidem* p.59

⁴⁶ García García Guadalupe Leticia, *Historia de la Pena y Sistema Penitenciario Mexicano*, Op. Cit. p. 41

No hay que perder de vista que la justicia debe tener una finalidad útil y es por ello que se estudian las características de la pena así como también los fines que ésta persigue con su aplicación en cada Estado y acorde con sus formas de gobierno.

En el caso del Estado Mexicano debemos hacer énfasis en que somos una República Democrática Representativa y Federal basados en una división de Funciones para mantener el equilibrio del ejercicio del poder, por lo que cada institución u órgano de Gobierno tiene una participación en la aplicación del control y mantenimiento del orden social, que específicamente se desarrolla de la siguiente manera: el legislador como representante del poder legislativo, es responsable de la prevención general y al mismo tiempo es responsable del respeto a los principios de intervención mínima, subsidiaridad y legitimidad de la aplicación de la pena; el juez como parte del poder judicial es responsable de respetar la medida de la culpabilidad del sujeto como una forma de protegerlo del poder penal del Estado, apegándose al mismo tiempo a los principios de culpabilidad, fragmentariedad, proporcionalidad, presunción de inocencia y jurisdiccionalidad; y finalmente en cuanto a la ejecución penal el poder ejecutivo es responsable de la búsqueda de la resocialización así como también del cumplimiento de los principios de readaptación o reinserción social y humanidad.⁴⁷

Es por ello que nuestro sistema de impartición de justicia le da reconocimiento a las Teorías Relativas no sólo en la dogmática sino también en sus marcos legales ya que el individuo infractor es considerado como un inadaptado social el cual puede mediante un programa de tratamiento modificar su conducta y adecuarse a las necesidades y condiciones, establecidas y aceptadas por el resto de la sociedad, para mantener el contrato social, sin perder de vista que es el Estado es el responsable de guiar el actuar de sus miembros a través de un orden normativo eficiente, incluyente y responsable tanto con el infractor como con la sociedad y en un momento determinado el límite a la participación de los particulares en la impartición de justicia.

⁴⁷ Méndez Paz Lenin. *Derecho penitenciario, Op. Cit*, p.60

1.3.1 La Ejecución de la Pena Privativa de Libertad como Facultad Exclusiva del Estado

Hay que recordar que el Estado es el resultado de la búsqueda de un ente superior que pudiera satisfacer las necesidades de seguridad de una población asentada en un lugar determinado y, como consecuencia de ello, en el caso de existir algún tipo de infracción que alterara el orden social establecido, la intervención del Estado se encontrará justificada para reestablecerlo a través de los medios que considerará pertinentes, siempre y cuando estos medios se adecuarán a la forma de Gobierno adoptada por ese Estado.

De acuerdo con lo anterior y de la mano con la forma de Estado y forma de Gobierno, aceptadas y reconocidas por el pueblo Mexicano, se considera a la aplicación de la pena privativa de libertad como una de las medidas a las cuales el Estado puede recurrir, con la idea de restituir el equilibrio social.

Esta situación puede ser observada en la redacción del artículo 18 constitucional el cual señala que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a Prisión Preventiva, sin embargo la aplicación de esta pena no es una regla, sino más bien forma parte de un catálogo de sanciones y medidas de seguridad, las cuales pueden ser observadas en el artículo 24 del Código pena I Federal, entre las que se encuentran el tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad, el internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir algún tipo de droga, el confinamiento, la sanción pecuniaria, el decomiso, las amonestaciones, los apercibimientos, las cauciones, la suspensión de derechos, las inhabilitaciones destituciones o suspensiones de funciones o empleos, la vigilancia de la autoridad, medidas tutelares o la colocación de dispositivos de localización y vigilancia, por mencionar algunas.

Por otro lado, dentro de la redacción del mismo artículo 18 Constitucional se reconoce que es responsabilidad de la Federación, los estados y los municipios el

establecimiento de un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito.

Si recordamos que México es una República y como principio rector de la misma se encuentra la división de poderes, podemos concluir que la impartición de justicia depende de los tres órganos de gobierno, ya que como fue mencionado en apartados anteriores, no puede ejecutarse una pena que no tiene reconocimiento en una norma y, necesariamente tiene que haber una violación normativa para poder aplicarla, la cual debe ser proporcionada por una institución con carácter coercitivo ya que de lo contrario se trataría de una venganza privada, lo anterior tiene reconocimiento en el texto del artículo 17 constitucional que a la letra dice: toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, así como también señala que será el Congreso de la Unión quien expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas las cuales además determinaran las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño y, para el caso de la pena privativa de libertad será necesario que se organice un sistema que resguarde los derechos humanos así como los medios para lograr una pretendida Resocialización del sentenciado.

Por lo anteriormente expuesto y de la mano con las Teorías Relativas previamente estudiadas, se puede concluir que el Estado Mexicano tiene la Facultad exclusiva del sistema de impartición de justicia, ya que no hay mención alguna en su articulado que permita que algún otro órgano o institución que no forme parte del Gobierno reconocido por su población, pueda crear normas, hacerlas respetar y sancionar en caso de su incumplimiento, siendo actualmente la Secretaría de Gobernación la encargada de velar por la ejecución de las sanciones y la administración de las instalaciones que desarrollan tal actividad.

1.3.2 La Ejecución de la Pena Privativa de libertad con la Participación de la iniciativa Privada

Por otro lado aun cuando en el Estado Mexicano la ejecución de la pena privativa de libertad corresponde de manera exclusiva a sus Órganos de Gobierno, no es el caso de todos los Países en el mundo y, tomando en consideración la importancia que la economía tiene a nivel Global, se buscan alternativas que disminuyan o eliminen los gastos que genera para el Estado el mantenimiento de las instituciones carcelarias, ya que por un lado implica una pérdida económica significativa en cuanto al mantenimiento de sus internos pero también una inversión mayor para llevar a cabo los programas de resocialización, por lo que la administración de la aplicación de esta sanción resulta atractiva para algunos inversionistas y al mismo tiempo para el Estado, ya que se trata de la reducción de una carga económica importante, por lo que se habla de modelos de Privatización de Prisiones y modelos de Concesión de Prisiones, términos que en algunos casos suelen confundirse y que en la realidad corresponden a dos formas distintas de administración.

No hay que perder de vista que tanto la privatización penitenciaria como la concesión penitenciaria son variantes de administración que dependen de las tendencias de actividad del Estado, en razón a que en un Estado Liberal estos modelos de administración aparecerán y otorgaran al particular determinados privilegios principalmente económicos, mientras que en un Estado Intervencionista o con tendencias al socialismo la presencia de estas formas de administración aparecerán de manera temporal y serán restringidas paulatinamente hasta que el Estado absorba la actividad desempeñada por el particular.

1.3.2.1 Modalidad Privatización

Para evitar la confusión de los términos de Privatización y Concesión es necesario mencionar lo que será entendido primeramente por Privatización, término que hace referencia a las iniciativas del poder público que buscan reducir su intervención en la economía mediante el traspaso de funciones y actividades al

sector privado, incluyendo las formas de organización y el régimen jurídico, es decir, un traspaso auténtico de actividades de contenido económico que en un inicio eran de titularidad pública, a sujetos privados independientes.

Jeremy Bentham en su obra el panóptico, planteaba la posibilidad de que la administración carcelaria fuera realizada bajo dos modelos, una primera realizada por contrata, en donde el particular pactaba con el gobierno guardar y mantener a los presos a tanto por cabeza, pudiendo utilizar la mano de obra de los internos en provecho personal, o bien, mediante un segundo modelo caracterizado por una administración por confianza siendo aquella en la que un solo individuo o junta, hiciera los gastos del establecimiento a costa del público y dar al erario los productos del trabajo de los presos.⁴⁸

Es por ello que con regularidad la Privatización implica no sólo la delegación de la administración del centro penitenciario a manos de un particular, sino también la posibilidad de que particular bajo el amparo de los programas de resocialización decida dar al centro penitenciario la característica de industria, por ello José Francisco Folch en su obra *Sector privado y sistema carcelario una mejor rehabilitación*, señala que en E.U.A se han ensayado seis clases de relaciones entre el sector privado y las cárceles industria:

Modelo gerente, en donde la compañía privada administra un negocio que es propiedad de la agencia penitenciaria.

Modelo cliente en donde, el departamento estatal de prisiones opera un negocio y el sector privado compra una porción significativa del producto

Modelo cliente que controla, se refiere a una empresa privada que ayuda a financiar una cárcel industria operada por funcionarios de prisiones a cambio de constituirse en el cliente principal o único.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 79

Modelo joint venture, en éste la compañía privada administra o ayuda a administrar un negocio en el que ha invertido conjuntamente con la agencia penitenciaria.

Modelo intervencionista, es aquel en el que una compañía invierte en un negocio operado por una agencia carcelaria estatal.

Modelo empleador, en donde una compañía privada es propietaria y maneja un negocio que utiliza trabajo de los reclusos para producir bienes y servicios, ella controla su contratación, despido y supervisión.⁴⁹

Sin embargo hay que recordar que la implementación de cárceles industria, forma parte de una medida complementaria a la pena y ésta debe ser regulada adecuadamente para que su aplicación pueda tener buenos resultados en el proceso de resocialización y no sea objeto de actos de corrupción o explotación de los internos.

1.3.2.2 Modalidad Concesión

Por otro lado, otro medio de administración penitenciaria es la Concesión. De manera genérica es un término que implica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas ciertos derechos con ventajas especiales, sobre bienes o servicios dominio del Estado, mediante la sujeción a determinadas cargas y obligaciones.

En nuestra Constitución, en el artículo 28 se establece que:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas normas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

⁴⁹ *Ibíd*em Pp. 80, 81

Sin embargo, la concepción teórica de la Concesión puede variar, para algunos autores la concesión es considerada como un contrato, para otros se trata de un acto administrativo y para algunos más la concesión es un acto mixto.

En caso de considerarse a la concesión como un contrato, ésta se producirá a través de un acuerdo de voluntades en la que el Estado otorga un derecho, ya sea de prestación de servicios o de uso, aprovechamiento o explotación de bienes y en donde el particular se obliga a cumplir con el contrato, con el derecho de cobrar por la prestación del servicio o del aprovechamiento del bien.

En el segundo caso, considerar a la concesión como un acto administrativo se funda en la potestad del Estado para otorgar los derechos de manera unilateral, al particular que le asegure el cumplimiento de los fines, los cuales no pueden quedar sujetos a un convenio, ya que el interés público no puede negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre él.

Finalmente, la denominada Teoría del Acto Mixto, considera que por una parte existe una decisión unilateral del Estado para el otorgamiento de la concesión, por lo que su establecimiento y funcionamiento se rige por disposiciones legales, pero al mismo tiempo hay un acuerdo de voluntades respecto a algunos de sus elementos, por ejemplo los precios y las tarifas.

La postura que se adopta para esta investigación es la de considerar que la concesión es un acto administrativo mixto, ya que si bien es cierto que el interés público se abre a licitación pública para propiciar la participación del particular también es cierto que debe sujetarse a una serie de ordenamientos jurídicos y de análisis para evaluar si existe o no la calidad de aseguramiento del cumplimiento del fin por parte del particular.

Es por ello que entendemos a la concesión como aquella en la que el Estado mediante un acto administrativo discrecional, emite un título o celebra un contrato intransmisible, rescindible y revocable, facultando a un particular para explorar, diseñar, construir, modificar, equipar o utilizar bienes del Estado o para establecer

y explotar un servicio público, encontrando la justificación de esta medida en que el concesionario, por su capacidad técnica o financiera, puede llevar a cabo la actividad objeto de la concesión, de mejor manera que el Estado.

Cabe mencionar que en el Estado Mexicano, hay varias modalidades de concesión que se deben tomar en cuenta, entre ellas, la concesión de servicios públicos, en donde se habla de un acto administrativo mediante el cual la administración pública llamada autoridad concedente encomienda temporalmente a una persona física o moral llamada concesionario, la administración y funcionamiento de un servicio público que prestará por su cuenta y riesgo y bajo el control de la autoridad otorgante, a cambio de una remuneración que consiste en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.

Otra modalidad es la concesión de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio del Estado; es el acto administrativo por el cual el Ejecutivo Federal con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado a fin de que sea usado, aprovechado y explotado por el concesionario, sujeto a determinados requisitos que el titular de la concesión debe satisfacer.

Finalmente encontramos también a la concesión de obra pública, la cual consiste en el acto administrativo a través del cual la administración pública encomienda al concesionario, para que bajo su costo y riesgo realice una obra pública sin que por ello perciba una contraprestación, pero que a cambio le otorga el beneficio de explotarla durante un tiempo determinado, a fin de que amortice el capital invertido y obtenga la utilidad correspondiente al capital afectado por tal realización.

Como se pudo observar, tanto la Privatización como la Concesión implican condiciones de aplicación diversas, y aun cuando en nuestro país se permite la Concesión en tres modalidades diferentes, la administración de los centros penitenciarios no puede de manera Teórica cederse al particular de manera total, ya que como se vio en apartados anteriores la Seguridad es una función exclusiva

del Estado, que por su calidad de interés público no puede asignarse a un particular en razón a que forma parte de un sistema de impartición de justicia y no se encuentra por separado la ejecución de la sanción, es por ello que aun cuando el particular se encuentre en mejores condiciones para desempeñar la aplicación de la pena y particularmente la aplicación de la pena privativa de libertad no puede serle cedida por el Estado. Sin embargo, se considera que bajo algunas reservas, la concesión de algunos rubros puede mejorar la condición de los internos en nuestro nuevo sistema de impartición de justicia penal.

II. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD EN MÉXICO

2.1 Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

En México, con independencia de las condiciones y circunstancias en las que se encuentre un individuo, toda persona goza de derechos humanos, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que forme parte; la idea fundamental de este planteamiento reside en que todos los individuos, vistos desde una perspectiva mundial, tienen una serie de necesidades que deben ser satisfechas en cualquier momento, con independencia de la situación jurídica en que se encuentren y si fueron o no privados de su libertad, en el caso particular de que se encuentren cumpliendo una pena algunos de sus derechos civiles y políticos han sido suspendidos, sin embargo en ningún momento desaparecen, así como tampoco desaparecen sus necesidades básicas, como es el caso de necesidades fisiológicas y de seguridad aun en el interior de un centro de readaptación, por lo que también es obligación de las autoridades que dentro de sus competencias promuevan, respeten, protejan y garanticen la protección de los derechos de los internos por ser inherentes a ellos como seres humanos y la satisfacción de sus necesidades mínimas, prohibiendo de igual forma cualquier tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana de los individuos.

Hay que considerar también que nuestro país se encuentra fundado en una estructura democrática, que tiene reconocimiento constitucional en el artículo tercero inciso a), considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y que para el cumplimiento de ese constante mejoramiento, delimita las funciones correspondientes a lo que conocemos como poderes ejecutivo, legislativo y judicial, división de funciones que en su momento fueron sugeridas por Montesquieu en su obra El espíritu de las leyes y que permiten que en todo momento exista una correcta distribución del ejercicio del poder, al mismo tiempo

que disminuye los riesgos de la tiranía, reconociendo que es decisión de los integrantes de la nación constituirse en un país bajo un modelo de República Democrática, Representativa y Federal.

Como parte del principio Democrático y Representativo debe haber entre los miembros integrantes del Estado un equilibrio social, es por ello que al Estado se le debe otorgar un poder de uso de la fuerza, para poder imponerse frente a sus integrantes y de esta forma mantener el orden y proteger los bienes materiales y jurídicos de los individuos, ya sea que se trate de intereses públicos o privados.

La aplicación de estos medios de represión en caso de una infracción de la normativa jurídica aceptada, en específico la aplicación de la pena privativa de libertad, se encuentra reconocida en el Artículo 18 de nuestra Constitución Política, el cual menciona que:

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 el prevé la ley.

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.

En este Artículo puede observarse no sólo la facultad que ostenta el Estado para castigar en caso de haber una infracción a las normas o a los derechos de terceros, sino también la existencia del Sistema penitenciario y su apego a las Teorías Resocializadoras y en las que es indispensable el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, es oportuno mencionar que las condiciones actuales de los Centros de Reclusión en México, reflejan una problemática compleja en la que de acuerdo

con las evaluaciones que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se proporcionan los mínimos satisfactores de necesidades debido al gran índice de hacinamiento presente en dichas instituciones, lo que además no sólo implica que el presupuesto otorgado a los centros penitenciarios sean insuficiente, sino también que la economía de las familias de los internos se vea mermada pues son los familiares los que cubren esas necesidades, incluidas las de seguridad al interior, circunstancias que complican considerablemente la observación de resultados positivos de los Programas de reinserción.

Es obligación de la Federación, los Estados y los municipios la aplicación de la pena privativa de libertad, el diseño de un Sistema penitenciario y el Programa de Reinserción; el artículo 21 constitucional también menciona que:

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

No hay que perder de vista que el Estado Mexicano, es una República en donde la división de poderes es esencial y con ello la distribución de las funciones del Estado, para permitirle tener un mejor funcionamiento y facilitar el logro de sus fines, lo que puede observarse en la redacción del artículo 90, en donde se reconoce que la Administración Pública tendrá la característica de ser:

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.

Es decir, que se distribuyen las necesidades para realizar análisis y proponer soluciones efectivas, sin embargo la Seguridad Pública no es una facultad que se encuentre fragmentada, ya que se requiere de la participación de los tres órganos

de gobierno para llegar a su concreción, el artículo 21 lo expone de la siguiente manera:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, así como el ejercicio de la Acción pena I ante los Tribunales.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial

Por otra parte el artículo 17 menciona, que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas y en materia penal regulará su aplicación, asegurando la reparación del daño y el establecimiento de los casos en los que se requerirá la supervisión judicial.

De acuerdo con la redacción del articulado constitucional, la Seguridad Pública no sólo implica la aplicación de sanciones sino también el diseño de los marcos normativos que regularán el comportamiento de los individuos miembros del Estado, así como también el reconocimiento e integración de los Tribunales que conocerán sobre las violaciones a esos marcos normativos, por lo que la participación tanto de órganos Ejecutivos, Legislativos y Judiciales impiden de manera tajante que le sea permitido al particular su participación en esta función, tal como lo menciona el artículo 13 al establecer que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, así como tampoco podrá aplicársele una sanción sin un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con antelación, lo que tiene reconocimiento en el artículo 14, por tal motivo se considera que la aplicación de la pena no puede ser concesionada a los particulares, pues no sólo interviene en su diseño un solo órgano de gobierno y al ser una Federación ningún estado puede tratar de implementar la medida de concesionar el Sistema penitenciario pues estaría contraviniendo la norma suprema del país.

2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Como ya se mencionó el Estado Mexicano tiene una División de Funciones, en el caso particular de la Función ejecutiva, ésta se encuentra distribuida en áreas estratégicas con la intención de proteger y dar satisfacción a las necesidades de la población, por lo que estas actividades se realizan a través de Secretarías de Estado, teniendo como fundamento que se trata de una organización centralizada y paraestatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 2° señala que:

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

II.- derogado, y

III.- Consejería Jurídica

Cada Secretaría realizará proyectos con la finalidad de dar cumplimiento a sus atribuciones y al mismo tiempo diseñará políticas públicas para proporcionar satisfactores a la población sobre sus demandas, considerando que debe existir una relación con el plan de desarrollo que se plantee en un periodo presidencial específico.

De la mano con los programas y el diseño de las políticas públicas, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Hasta antes de la reforma del 23 de noviembre de 2012 la Secretaría de Seguridad Pública, tenía una serie de funciones las cuales se encontraban

señaladas en el Artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señalaba lo siguiente:

I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

A partir del 23 de noviembre del 2012 fecha en la que se aprueba la Reforma Legislativa a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones de Seguridad y Administración de la ejecución de la pena privativa de libertad, le fueron conferidas a la Secretaría de Gobernación, las facultades de

esta Secretaría de Estado se encuentran contenidas en el artículo 27 de la mencionada Ley Orgánica y con relación al tema de administración de centros penitenciarios en su fracción XXIII, es en donde se le encomienda ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases sobre las cuales funcionará cada Secretaría de Estado, entendida como una parte en la que se fragmenta el poder ejecutivo para poder cubrir todas sus tareas, permitiéndole estar al pendiente de todas las necesidades de la colectividad, de igual forma esta fragmentación del poder permite otorgar a cada Secretaría de Estado poderes suficientes que aun cuando se encuentran delimitados, le permitan emitir y ejecutar decisiones, con la finalidad de que su intervención sirva para satisfacer las necesidades y peticiones de los individuos, sin embargo no hay que perder de vista que cada decisión emitida por la Secretaría de Estado antes de ser aplicada debe ser evaluada por el Presidente en curso, con la idea de que el presidente se encuentre al tanto de las circunstancias actuales del país y de las medidas que se han considerado adecuadas para subsanarlas, pero al mismo tiempo permite que toda intervención del Estado se encuentre ajustada a derecho.

2.3 Reglamentos de Secretarías de Estado relacionados con la pena privativa de libertad

Previo a la reforma de integración de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación aprobada el 23 de noviembre de 2012, a la Secretaría de Seguridad Pública de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaria de Seguridad Pública en su artículo 1° señalaba que le correspondía a dicha Secretaria, preservar las libertades, el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad y derechos de las personas; desarrollar la política de seguridad pública

del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal; administrar el sistema penitenciario federal, y lo relativo al tratamiento de menores infractores

Así como también era obligación de la Secretaría, la planeación y conducción de actividades conforme a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal.

Esta Secretaría de Seguridad Pública se auxiliaba de unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, para poder abarcar las áreas estratégicas de seguridad que le correspondían y en el caso de la pena privativa de libertad le correspondía a la Subsecretaría del Sistema penitenciario Federal, a través de sus auxiliares la Dirección General de Política Penitenciaria y la Dirección General de Desarrollo Penitenciario, así como al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social la administración del Sistema penitenciario Federal

Dentro del Reglamento Interior de la Secretaria de Seguridad Pública la Subsecretaría del sistema penitenciario Federal establecía las siguientes facultades en su artículo 12:

Proponer políticas, estrategias y programas que garanticen el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y el tratamiento de menores infractores.

Verificar el cumplimiento de los programas de readaptación social de sentenciados, de acuerdo a la ley de la materia y a los ordenamientos correspondientes

Aprobar procedimientos sistemáticos de operación y protocolos en materia de seguridad, vigilancia y control aplicables a los centros federales de reclusión, en coordinación con la Policía Federal

Aprobar lineamientos para determinar la clasificación de internos según su situación jurídica y perfil clínico criminológico, y supervisar su aplicación en el ámbito federal

Vigilar que en la aplicación de los procesos de operación penitenciaria se respeten los Derechos Humanos

Verificar la aplicación de políticas y programas para la ejecución de las penas y medidas de seguridad no privativas de la libertad, así como las medidas sustitutivas de la prisión de conformidad con la legislación vigente, con pleno respeto a los derechos humanos y tendientes a la búsqueda de la readaptación social del sentenciado

Supervisar y evaluar la operación de los órganos administrativos desconcentrados que le instruya el Secretario

Promover estudios prospectivos y proyectos de investigación sobre temas penitenciarios y afines que permitan mejorar las acciones de prevención del delito

La Dirección General de Política Penitenciaria, como órgano auxiliar de la Subsecretaría del Sistema penitenciario de acuerdo con el artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, se encargaba de:

Elaborar propuestas de política penitenciaria de alcance nacional, así como los programas y acciones que deriven de ésta;

proponer políticas para que se promueva la coordinación con el sector público de los tres órdenes de gobierno, y la colaboración del sector privado y social, en el desarrollo de proyectos de readaptación social basados en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte;

Coordinar e integrar acciones de planeación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas que regulen la operación del Sistema penitenciario Federal, así como establecer estándares e indicadores que permitan medir su desempeño;

Coordinar el diseño de estudios prospectivos, actuariales y proyectos de investigación con instituciones especializadas en materia penitenciaria, que permitan mejorar los servicios y fortalecimiento del Sistema penitenciario Federal;

Promover vínculos de coordinación, cooperación e intercambio de información en materia penitenciaria con autoridades e instancias nacionales e internacionales, en el marco de la Ley General

Finalmente la Dirección General de Desarrollo Penitenciario en el artículo 27 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública señalaba que dicha dirección se encargaba de:

Elaborar propuestas de normas y modelos de operación penitenciarios en materia de seguridad y readaptación social en los centros federales de reclusión y, en términos de las disposiciones aplicables, promover su adopción en las entidades federativas;

Coordinar la elaboración de protocolos y procedimientos sistemáticos de operación en materia de seguridad, vigilancia, custodia, análisis de incidencias y control aplicables a los centros federales de reclusión;

Implementar y supervisar la base de datos que contenga los registros de la población penitenciaria de la Federación y verificar su suministro al Sistema Nacional de Información Penitenciaria;

Elaborar las propuestas de convenios en materia penitenciaria con la participación que corresponda a la Oficialía Mayor.

Como puede observarse, dentro las áreas estratégicas que correspondían a la pena privativa de libertad, no tenían reconocida de manera jurídica la elaboración de contratos de concesión o de privatización, sin embargo la Dirección General de Obras Públicas y Servicios, era la encargada de proponer y ejecutar los programas anuales de obra pública y servicios relacionados con la secretaría y órganos administrativos desconcentrados y, por otro lado la Unidad de Asuntos Jurídicos se encargaba de proporcionar la asesoría a las Unidades Administrativas de la Secretaría en los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos, sin embargo, ninguna parte del reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública mencionaba la facultad de ésta para poder realizar convenios o asociaciones con la iniciativa privada para poder realizar obras de construcción de centros penitenciarios o bien prestar servicios en el interior de los mismos, circunstancia que nos lleva a preguntar ¿Cómo es que se permitió no sólo que el titular de la Secretaría de Seguridad Pública adjudicara de manera directa la construcción del Centro Federal de Hermosillo, Sonora en 2009, inaugurado el 2 de octubre de 2012, bajo la supervisión de estándares de seguridad de Estados

unidos como fue el caso de la capacitación de custodios⁵⁰ sino también la concesión de la prestación de servicios en el interior del penal? (información que se encuentra reservada por tratarse de cuestiones de seguridad) Por otro lado lo único que tiene permitido realizar la Secretaría a través de la Dirección General de Desarrollo Penitenciario es elaborar propuestas de convenios en materia penitenciaria, sin que se especifique qué tipo de convenios y qué características tendrían los mismos, lo que en opinión personal deja abierta la puerta a considerar que es posible realizar un convenio de participación Privada en el Diseño, Construcción y Prestación de servicios en el interior de los centros de reclusión, aun cuando no se tenga reconocida en la reglamentación de la Institución.

Ahora bien, a raíz de la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación, para el desahogo de los asuntos de su competencia busca auxilio en la figura del Comisionado Nacional de Seguridad, quien es ahora el encargado de proponer las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la nación, así como también de coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por los delitos del orden federal, así como el tratamiento de menores infractores; sin embargo ésta es una actividad que no puede ser realizada sólo por el Comisionado, en virtud de lo cual cuenta con el apoyo de la Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario; el artículo 43 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación menciona que esta dirección es la encargada de:

Proponer las políticas de coordinación con el sector público de los tres órdenes de gobierno y la colaboración del sector privado y social, mediante convenio y acuerdo de concertación en el desarrollo de proyectos de readaptación y reinserción social, aplicables en los centros de reclusión;

⁵⁰ Información obtenida del noticiario cadena tres, noticia disponible en la página de internet: <http://www.youtube.com/watch?v=EWuIXITjptI> 5/08/2013 7:06 pm. Así como en el artículo periodístico elaborado por Román José Antonio, *inaugura Calderon primero de 8 penales federales prometidos para este sexenio*, la jornada, 3 de octubre de 2012, disponible en la página de internet: <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/03/politica/020n1pol> 05/08/2013, 7:32 pm.

Elaborar propuestas de normas y modelos de operación penitenciarios en materia de administración, desarrollo policial, disciplina, seguridad y reinserción social, aplicables en los centros federales de reclusión, en el ámbito de atribuciones del Comisionado Nacional de Seguridad y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Finalmente el Comisionado Nacional de Seguridad cuenta con el apoyo del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, el cual actúa conforme a lo que señala su reglamento, publicado el 6 de mayo de 2002 en el diario Oficial de la Federación.

Como puede observarse, el texto jurídico relativo a las Instituciones encargadas de la administración de la pena privativa de libertad, no cuenta con el reconocimiento de que la participación de la iniciativa privada pueda darse, sin embargo hay que considerar que existe una modalidad a la que se denomina Asociación Público Privada bajo la cual se ha permitido como en el caso del penal de Hermosillo que la iniciativa privada utilice sus recursos en la construcción de los Centros penitenciarios y adquiera ganancias a través de la prestación de servicios en el interior de los mismos, sin embargo hay que mencionar que esta figura de asociación aun cuando es aplicada a proyectos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no tiene reconocimiento expreso en los marcos legales de la Secretaría de Gobernación en relación con la pena privativa de libertad aunque sí mantiene el reconocimiento de contratos de prestación de servicios y de Obra pública.

2.4 Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social

Este reglamento, además de señalar la estructura jerárquica del órgano administrativo en su artículo 8, prevé las siguientes funciones:

Instrumentar las acciones administrativas necesarias para llevar a cabo las adquisiciones, pedidos, contratos, arrendamientos, prestación de servicios, contratación y ejecución de obra pública y servicios relacionados con las mismas, así como la contratación y

supervisión de la construcción, reparación, mantenimiento y rehabilitación de los bienes inmuebles al servicio de las unidades administrativas, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, al acuerdo de delegación de facultades del Secretario, a lo aprobado por el Comité respectivo del Órgano y a las políticas emanadas de la Oficialía Mayor de la Secretaría.

Vigilar, en su caso, el cumplimiento de los requisitos previamente establecidos para el trámite de pago de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública y servicios relacionados con las mismas; así como el cumplimiento de las condiciones y garantías que deban otorgar los proveedores de bienes y servicios y de obra pública.

Someter a consideración del comisionado los convenios de coordinación, colaboración o servicios a celebrarse por los centros federales con instituciones públicas y privadas en materia educativa, laboral y de salud.

Identificar los casos en que sea necesaria la celebración de convenios con los gobiernos estatales, dependencias e instituciones públicas y privadas, para mantener el orden y la seguridad, la prestación de servicios y el desarrollo de la comunidad, así como de proponerlos, en su caso al comisionado o al Coordinador General de Centros Federales.

Es de observarse que puede considerarse la participación de la iniciativa privada siempre y cuando sea en áreas educativas, laborales o de salud, y siempre y cuando sean propuestas por el coordinador general de centros federales al Comisionado Nacional de Seguridad, sin embargo no es posible que interfiera el particular en ninguna otra área referente a la administración del centro penitenciario y, en caso de tratarse de obras públicas será necesario que se sujete el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social a lo establecido por la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, sin dar reconocimiento a lo referente a la Ley de Asociaciones Público Privadas.

2.5 Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública

A partir del 2008, con la reforma al sistema de justicia penal fue publicada la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde se estipula en el artículo 2° que la función de Seguridad Pública

Es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

La cual será realizada en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de pena, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente a la seguridad pública.

El sistema se encuentra integrado por un concejo y al mismo tiempo por diferentes conferencias, entre ellas la Conferencia Nacional del Sistema penitenciario que de acuerdo con el artículo 31, tiene la función de:

Impulsar la coordinación del Sistema penitenciario Nacional;

Promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social,

Proponer al Consejo Nacional, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social;

Plantear criterios para eficientar los convenios que se celebren entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a efecto de que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables; entre otras atribuciones

Como puede verse el Sistema Nacional de Seguridad Pública sirve como pauta para el perfeccionamiento de la administración de justicia con el objetivo de prevenir el delito mediante la participación de todos los órganos de gobierno, para lo cual solicita la intervención de las autoridades que participan en cada etapa del proceso penal, sin embargo en ninguno de sus artículos menciona la posibilidad de participación de la iniciativa privada salvo en los casos de adquisición, instalación y mantenimiento de equipos que permitan bloquear o anular las señales de telefonía celular, radiocomunicación, transmisión de voz, datos o imagen en el perímetro de los centros ya que dichos equipos deben ser operados por autoridades distintas a las de los establecimientos penitenciarios, pero no se considera la participación en alguna otra área de la administración penitenciaria.

2.6 Código penal Federal y Código Federal de Procedimientos penales

Como ya se había mencionado, el Estado requiere de un reconocimiento de uso de la fuerza el cual está planteado en la Constitución, pero a su vez es necesario que tenga una expresión reglamentaria que permita el reconocimiento de la sociedad, por lo que se recurre a la elaboración de Códigos especializados en la materia, en el caso particular de la pena privativa de libertad, el Código penal Federal en su artículo 77 señala que corresponde al Ejecutivo Federal la ejecución de las sanciones con consulta del órgano técnico que señale la ley, es decir, una sanción sólo será ejecutada por el Órgano Administrativo Desconcentrado de prevención y readaptación social después de que se haya seguido un proceso penal ante un tribunal del poder judicial y que haya sido resultado de una violación normativa considerada como delito de la cual haya tenido conocimiento el Ministerio Público.

De igual forma el Código penal Federal en su artículo 25 establece las características que tiene la pena privativa de libertad como parte de las penas y las medidas de seguridad reconocidas por el Estado para el mantenimiento del orden público, luego entonces:

La privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial emitida

De la mano del Código penal Federal se encuentra el Código Federal de Procedimientos penales el cual tiene la finalidad de señalar los pasos pertinentes para el desarrollo de los procesos en la materia, es decir, las formas en las cuales se desarrollarán las actividades de investigación, comprobación de delitos y en su momento procesal, el sentido de la sentencia, bajo los principios de derecho pertinentes y el respeto absoluto a los derechos humanos, tanto del procesado como de la víctima.

Se reitera que corresponde al Poder Ejecutivo, por conducto del órgano que la ley determine, ejecutar las penas y medidas de seguridad decretadas en las sentencias de los tribunales hasta su extinción; y el Ministerio Público cuidará de que se cumplan debidamente las sentencias judiciales en apego a lo que establece el artículo 5°, así como también determinará, en su caso, el lugar y las modalidades de ejecución, ajustándose a lo previsto en el Código penal, en las normas sobre ejecución de penas y medidas con relación a la sentencia tal como lo establece el artículo 529; este apartado únicamente busca darle énfasis al reconocimiento que tiene el Estado en su marco legal para poder mantener el orden social haciendo del conocimiento de las masas que en caso de existir una trasgresión a lo permitido y habiendo una afectación a un tercero se hace acreedor a un tratamiento especial de forma aislada con la intención de que vuelva a las formas de comportamiento aceptadas socialmente.

2.7 Ley Que Establece Las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social De Sentenciados

Conociendo cuáles son las penas y medidas de seguridad para mantener el orden social, así como las características del Sistema penitenciario por parte de las Autoridades Administrativas correspondientes, la aplicación de la pena privativa de libertad, encuentra su fundamento normativo en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en ella se enmarcan los pasos a seguir para que el infractor o agente de alteración del orden social regrese a las conductas aceptadas, mediante programas de resocialización fundados en la base del trabajo, la capacitación para el mismo, educación, deporte y salud.

Es fundamental que esta base de pretendida resocialización se aplique de manera integral en todo el país, entendiéndolo como la participación de todos los niveles de gobierno, por lo que se permite que todas las entidades federativas celebren convenios de coordinación entre ellos, determinando también lo relativo a la creación y manejo de instituciones penales de toda índole, entre las que figurarán las destinadas al tratamiento de adultos delincuentes y menores infractores tal como lo señala el artículo 3º de dicho ordenamiento.

No hay que perder de vista que la finalidad de la pena privativa de libertad por un lado es la ejemplaridad y por otro la pretendida resocialización del individuo que se encuentre en circunstancias de hacerlo, por ello es que la ley establece en su Artículo 6 que:

El tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres tratándose de internos indígenas, así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél, con excepción de los sujetos internos por delincuencia organizada y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad

Para la mejor individualización del tratamiento y tomando en cuenta las condiciones de cada medio y las posibilidades presupuestales, se clasificará a los reos en instituciones especializadas, entre las que podrán figurar establecimientos de seguridad máxima, media y mínima, colonias y campamentos penales, hospitales psiquiátricos y para internos con algún padecimiento infeccioso e instituciones abiertas.

El régimen penitenciario de acuerdo con este artículo, tiene el carácter de ser progresivo y técnico constando de períodos de estudio, diagnóstico y tratamiento, ya sea en clasificación o en preliberación, como resultado de los estudios de personalidad que se practiquen al reo, sin embargo es de observarse que las estadísticas emitidas tanto por la Secretaría de Seguridad Pública (en su momento) como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentan índices de reincidencia delictiva amplios y no podemos perder de vista que aún permanecen vigentes teorías de etiquetamiento que interrumpen el proceso de la pretendida resocialización

De los elementos positivos que se pueden encontrar con esta base normativa de resocialización puede mencionarse la asignación de los internos al trabajo, tomando en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, la capacitación laboral, así como las posibilidades del reclusorio, tal como lo menciona el artículo 1; y principalmente el hecho de que mediante su participación en actividades laborales, por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos resultados positivos en su proceso de readaptación social acorde con el artículo 16. Sin embargo, un factor determinante para que se otorguen estos beneficios o no, son las posibilidades del reclusorio para poder realizar las actividades laborales, ya que al existir un porcentaje amplio de hacinamiento, el interno no cuenta con los espacios suficientes para realizar las actividades base del sistema de resocialización, pues los espacios físicos de los centros de reclusión son utilizados para otros fines, lo que también implica que se dé un problema aún mayor: el autogobierno. Aún cuando la Ley de Normas Mínimas en su artículo 10

indica que ningún interno podrá desempeñar funciones de autoridad o ejercer dentro del establecimiento empleo o cargo alguno, salvo cuando se trate de instituciones basadas, para fines de tratamiento, el régimen de autogobierno es una de las características actuales presentes en la mayoría de los centros penitenciarios.

Otro de los elementos parte de la resocialización es la educación; que de acuerdo con el artículo 11, tendrá la característica de ser no sólo académica sino también cívica, social, higiénica, artística, física y ética y quedará a cargo, preferentemente, de maestros especializados y para el caso especial de los internos indígenas la educación que se les imparta será bilingüe, para conservar y enriquecer sus lenguas sin embargo, no hay presupuesto que alcance para cubrir esas necesidades ya que si no se cuenta con un traductor durante el proceso penal previo a su sentencia difícilmente se cuenta con un traductor para mantener la enseñanza en el interior de los centros de reclusión, al mismo tiempo que difícilmente puede ofertarse una instrucción de calidad en el interior.

Además de las bases de resocialización, en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, se describen una serie de elementos que difícilmente han sido cumplidos y cuyas deficiencias se han visto reflejados en las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a situaciones penitenciarias concretas de las cuales ha quedado constancia en medios masivos impresos.

En el artículo 13 de la mencionada Ley se señala que:

Se entregará a cada interno un instructivo, en el que aparezcan detallados sus derechos, deberes y el régimen general de vida en la institución. Tratándose de reclusos indígenas, el instructivo se les dará traducido a su lengua.

Los internos tienen derecho a ser recibidos en audiencia por los funcionarios del reclusorio, a transmitir quejas y peticiones, pacíficas y respetuosas, a autoridades del exterior, y a exponerlas personalmente a los funcionarios que lleven a cabo, en comisión oficial, la visita de cárceles.

Se prohíben todo castigo consistente en torturas o en tratamientos crueles, con uso innecesario de violencia en perjuicio del recluso, así como la existencia de los llamados pabellones o sectores de distinción, a los que se destine a los internos en función de su capacidad económica, mediante pago de cierta cuota o pensión.

Sin embargo, los internos no reciben instructivos de orientación, difícilmente se les permite el contacto con autoridades de los centros penitenciarios y, la violencia física, aun cuando son hechos difícilmente constatables son circunstancias que se dan con mucha frecuencia entre los internos para lograr el respeto o la aceptación del resto de los reclusos, por lo que estas acciones repercuten en el aumento de actos de corrupción y violaciones a los derechos humanos, de lo cual como fue mencionado antes, queda constancia en una larga lista de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A lo largo de este capítulo se ha hecho mención de las características de la pena privativa de libertad y de los Ordenamientos Jurídicos en los cuales encuentra su fundamento, sin embargo en ninguna de estas normas se encontró una redacción literal sobre la suscripción de convenios con el sector privado para que estos últimos intervengan en la ejecución de sentencias, aunque sí permite su participación en actividades que repercutan de manera positiva en el desarrollo de actividades tendientes al logro de los programas de resocialización así como de control y bloqueo de frecuencias de telecomunicación, sin permitir que la iniciativa privada intervenga en ninguna otra área del proceso de impartición de justicia.

2.8 Ley de Asociaciones Público Privadas

En el sexenio de 2006 a 2012 el Plan Nacional De Desarrollo⁵¹ elaborado por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, en el apartado referente a Estado de Derecho y Seguridad, mencionaba como uno de sus objetivos el de fortalecer el sistema penitenciario, para garantizar que se hiciera respetar la ley y se apoyara la readaptación social de manera eficaz, con la idea de recuperar el sentido original

⁵¹ *Plan nacional de desarrollo 2006-2012*, disponible en internet en la página: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/procuracionjusticia.html> 16/04/2013 10:49 pm.

de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados, para ello era necesario realizar una inversión en la infraestructura necesaria para asegurar que cada centro de readaptación contara con la tecnología necesaria para garantizar la seguridad interior de los mismos, además de analizar la pertinencia de aplicar medidas alternativas de sanción como podrían ser la vigilancia electrónica, el arraigo territorial, la caución, la vigilancia y el sometimiento a instituciones de educación.

Por lo tanto, la finalidad dentro de este periodo sexenal, fue la impartición de justicia y la ejecución de sanciones de manera efectiva, para lo cual se requería, como ya se mencionó, de infraestructuras que permitan modificar el estado que guardaban las instituciones penitenciarias, por lo que se consideró que una alianza con el sector privado facilitaría la construcción y administración de nuevos centros de readaptación.

Por ello, el 16 de enero de 2012 el presidente Felipe Calderón publicó la Ley de Asociaciones Público Privadas en donde se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios, entre otros ordenamientos, y que permiten que bajo el proyecto de asociación público privada se establezca una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y del sector privado para la prestación de servicios al sector público o al usuario final con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

La condición principal es que los proyectos deben estar justificados, especificando el beneficio social que busca obtenerse con su aplicación, demostrando su ventaja financiera después de ser comparados con otras formas de financiamiento, por lo que podemos decir que los proyectos presentados bajo un modelo de asociación público privada deberán ser resultado de una convocatoria de concurso siendo adjudicados aquellos proyectos que presenten las mejores condiciones de desarrollo y, en donde la prestación de servicios será proporcionada de forma

continua, uniforme y regular, impidiendo cualquier tipo de discriminación, en los niveles, términos y condiciones pactados.

Finalmente hay que mencionar que la única forma de control que se plantea en estas asociaciones público privadas es la intervención de la autoridad contratante en cualquier etapa del proyecto, para corroborar el respeto a lo convenido ya que de lo contrario en razón al incumplimiento se podrá rescindir el contrato y revocar las autorizaciones del proyecto.

En conclusión, la publicación de esta ley ha sido la puerta de acceso a la prestación de los servicios por parte de particulares en una área estratégica como es la ejecución de sentencias, lo que en su caso representa la oferta de mejores condiciones para los internos que se encuentran en centros de readaptación federal, sin embargo no implica lo mismo para los Centros de Readaptación Social Locales o para mejorar las instalaciones de las cárceles municipales, en donde las condiciones de los internos son más preocupantes y en donde la posibilidad de lograr resultados positivos en los programas de resocialización podría ser más viable en caso de que se mejoraran las condiciones de los internos, sin embargo deja la esperanza de que si este modelo de Participación Público Privada obtiene buenos resultados en sus primeros años de actividad, probablemente se extenderá a los otros niveles de gobierno.

Además de los Proyectos de Prestación de Servicios considerados como modelos de asociación Público privada, existe también la figura de los CPS o Contratos de Prestación de Servicios, entendidos como un contrato administrativo que por su naturaleza persigue una finalidad de orden público que consiste en la prestación de un servicio determinado vinculado al servicio público, que brinda el organismo operador o entidad contratante, por un plazo largo, a cambio del pago de una contraprestación definida en base a un volumen cuantificado de servicios, los cuales incluyen en la mayoría de los casos, la operación, conservación y mantenimiento necesarios para estar en capacidad de prestar los servicios, lo que incluye también el diseño y la construcción de la infraestructura que se requiere

para dicha prestación de servicios, así como la posterior transmisión de la misma, a favor del organismo operador o de la entidad contratante; es decir, que son contratos que se realizan de manera continuada, reiterada y de largo plazo e implican una infraestructura financiera con la que se obtienen las mejores condiciones para el Estado al eliminar la carga financiera al organismo operador o entidad contratante, trasladándola al inversionista proveedor junto con los riesgos financieros y los cuales se encuentran bajo un sistema de evaluación e información que impacta en la permanencia y costos de la prestación del servicio además de que permite que en su momento el Estado recupere la prestación del servicio o del inmueble mediante una forma de financiamiento.

Aun cuando la Constitución señala cuáles son las funciones que corresponden al Estado proporcionar de manera exclusiva a la población, éste ha buscado los medios para solicitar el auxilio de las instituciones privadas y de esta forma poder dar un mejor y mayor cumplimiento de sus funciones, lo que normalmente se ha visto en áreas estratégicas como es el equipamiento del sector energético y el mejoramiento de las vías de comunicación carretera, sin embargo no se había observado sino hasta últimas fechas que la participación de la iniciativa privada en los centros de Reclusión fuera una realidad.

Como pudo observarse, los ordenamientos relativos a la pena privativa de libertad no tienen un artículo de prohibición redactado que coarte la participación de la Iniciativa privada en estas Instituciones, ya que hay servicios en los que pueden ser utilizados sus recursos, con la idea de que la pena privativa cuente con los medios para el logro de la pretendida resocialización, como pueden ser Educación, Capacitación Laboral, Asistencia Médica e incluso el equipamiento del departamento de monitoreo y restricción de líneas de telecomunicación, sin embargo, al ser la impartición de justicia una facultad del Estado la cual tiene su reconocimiento en el artículo 13 constitucional el cual prohíbe que una persona sea juzgada por leyes o tribunales distintos a los reconocidos por la misma Constitución y al mismo tiempo en el artículo 14 el cual señala que nadie puede ser privado de su libertad sino mediante juicio seguido ante los tribunales

establecidos y en cumplimiento de las formalidades del procedimiento y leyes expedidas previamente, se reafirma la prohibición de la participación del sector privado, en el momento en el que se señala que es facultad del Ejecutivo aplicar las sanciones , facultad del Legislativo dictar las normas que conducirán a la población bajo los principios de orden y paz, así como también excluye al particular cuando señala que es facultad de la Federación, Estados y Municipios el diseño del Sistema penitenciario.

III. MODELOS DE PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD APLICADOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REPÚBLICA DE CHILE

3.1 Estados Unidos de América

El sistema penitenciario en Estados Unidos, nace a finales del siglo XVIII, en donde ya comenzaba a considerarse un sistema de clasificación de prisioneros por la peligrosidad y los efectos sociales ocasionados, por lo que se implementaron las Casas de Corrección como una respuesta social moderna, ya que en sus inicios las principales opciones de castigo eran la pena Capital, las penas Corporales y el Destierro, penas derivadas de las prácticas penales del esquema Inglés, las cuales fueron adoptadas como parte de la colonización de Estados Unidos.

El establecimiento de Casas Correccionales funcionó como instrumento principal de disuasión y justicia; ya que éstas determinaron un cambio en el castigo, que evolucionó desde los métodos tradicionales hasta la Privación de Libertad, el trabajo obligatorio y la penitencia con miras a rehabilitar a los convictos.⁵²

Estas casas estaban previstas para colocar en ellas a personas capaces de trabajar y a los perturbadores sociales, es decir, todos aquellos que necesitaban educación para el trabajo y así corregir su mala conducta.

Después del triunfo de la independencia, con el carácter democrático de la época, Estados Unidos permite que se desarrollen nuevas ideas ante el notable incremento de los inmigrantes que llegaron a establecerse en las colonias, lo que provocó una mayor concentración en las ciudades y con ello un aumento en las demandas al sector económico, por lo que la pena privativa de libertad traducida en el encarcelamiento desarrolló un nuevo esquema de finalidades, entre ellas,

⁵² Mendoza Bremauntz Emma, *El inicio de la privatización Carcelaria*, Artículo disponible en la página de internet: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/ortiz_o_ri/capitulo2.pdf 23/01/2012 9:39 am.

que los periodos de estancia en prisión fueran más largos, otra, que el encarcelamiento sirviera como factor disuasivo y retributivo ya que se trataba de una de las penas de mayor concurrencia y con altos costos de mantenimiento.

Por ello, durante la mayor parte de la historia correccional de los Estados Unidos, se esperaba de los presos generaran una ganancia para la institución o que al menos pagaran su propia manutención si no fuera posible una ganancia. Esto significaba que si los presos no podían producir dentro de la prisión bienes vendibles, podían ser arrendados a granjas privadas o negocios para generar un ingreso⁵³, por lo que a lo largo de casi todo el siglo XVIII las prisiones se mantenían por una combinación de cobro de tarifas a los reclusos por su manutención y por la venta del trabajo de los internos, permitiendo que cada preso recibiera un pago justo por su trabajo y así pagar el costo de su alimentación, vestido y alojamiento.

El carácter privado que funcionó en esta época se caracterizó, por la contratación de los internos en actividades de trabajos normales o artesanales, haciendo que el Sistema penitenciario desarrollara varias modalidades respecto al trabajo, por ejemplo, algunas compañías fuera de la prisión proporcionaron las materias primas para que fueran trabajadas en talleres dentro de los Centros de Reclusión y vendidas más adelante por las compañías privadas. En otros casos, las prisiones arrendaron sus internos a granjas privadas o a otros negocios fuera de la Instituciones carcelarias, siendo distintivo de estas prácticas, las extremas condiciones laborales a las que eran sometidos los internos, dando forma a una de las principales características de Sistema penitenciario Americano: la explotación.

Con el paso del tiempo el sistema penal de los Estados Unidos de América experimentó diversos cambios, a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, las legislaturas de la época estaban interesadas en mantener en un mínimo los costos de su sistema penitenciario, por lo que pusieron en práctica dos sistemas de prisión, por una parte el sistema de Pennsylvania que acataba el confinamiento

⁵³ *Idem*

solitario y el trabajo personal, y por la otra, el sistema Auburniano en donde se tenía un confinamiento solitario pero el trabajo era realizado por grupos de presos, reservando el confinamiento solitario para días y horas no laborables, siendo lo más significativo que cualquiera de los dos sistemas permitía que las prisiones fueran autofinanciadas⁵⁴.

Con el pasar de los años se implementaron tres modelos de administración que permitían la participación de la iniciativa privada en el Sistema penitenciario:

La primera implicaba la contratación de servicios como alimentación, servicios médicos, trabajo, rehabilitación de adictos y demás servicios, el segundo modelo permitía que la iniciativa privada fuera dueño de la prisión a través de un contrato de administración con el particular y finalmente la privatización que implicaba el control tanto de la administración de la institución como de la seguridad de los internos.⁵⁵

En caso de que se diera la figura de Privatización, el particular debía cumplir con los niveles de seguridad para los que fuera contratado, es por ello que el Sistema penitenciario Americano cuenta con varios niveles de seguridad en los que sus internos en la actualidad cubren actividades diversas; entre estos niveles de seguridad, encontramos:

-Instituciones de mínima seguridad conocidas como campos de prisioneros federales, los cuales tienen dormitorios colectivos así como un control de seguridad relativamente bajo, estas instituciones están orientadas a programas de trabajo en donde los internos prestan servicios a instituciones más grandes o en bases militares.

-Correccionales federales de baja seguridad en donde las bardas perimetrales son más amplios y en su mayoría son dormitorios individuales basados en programas de trabajo.

⁵⁴Sellers, Martin p. *The History And Politics Of Private Prisons*, Associate University Press, USA, *Op. Cit.* en *idem*.

⁵⁵Benefield, Nathan. *Artículo House Bill 1469 and Prison Privatization*, artículo disponible en la página de internet: <http://www.corplancorrections.com/housebill.html>23/01/2012 9:32 am

-Instituciones de mediana seguridad en donde las bardas perimetrales son fortalecidas con sistemas de detección electrónica, los dormitorios mantienen una característica celular con mayores controles internos y en igual forma el trabajo forma parte del tratamiento del interno.

-Y finalmente, las instituciones de alta seguridad o penitenciarías, que cuentan con perímetros de concreto, cercas reforzadas, en donde los dormitorios mantienen la característica celular y se cuenta con un mayor control del movimiento del interno, aunado a que el número de personal de seguridad es muchísimo mayor que el observado en los modelos anteriores.

Todas éstas pertenecen al sistema de complejos correccionales federales, en las que aún cuando son instituciones con diferentes niveles de seguridad, mantienen la misma finalidad, incrementar la eficiencia de servicios, a bajo costo y cumplir con la misión primordial del Sistema penitenciario que es la de retener a los delincuentes en prisión, proporcionando un tratamiento a los reclusos con problemas de salud graves o crónicos o bien la simple contención de los internos extremadamente violentos, peligrosos o propensos al escape.⁵⁶

Si tomamos en cuenta la amplia gama de clasificación de los centros penitenciarios en Estados Unidos, podemos suponer que este Estado tiene una gran cantidad de internos, los cuales deben ser distribuidos tomando en consideración las condiciones específicas de cada uno, lo que implican no sólo cumplir con cuestiones de seguridad sino también de desplazamiento y de tratamiento del interno por lo que la participación, tanto del sector público como del sector privado es indispensable para la permanencia de su orden social en congruencia con las políticas de mínima intervención que ha promovido ese Estado a lo largo del tiempo.

En Estados Unidos operan aproximadamente un total de 158 instituciones penitenciarias privadas en 30 Estados, la mayoría de ellas asentadas en Texas,

⁵⁶Federal Bureau of Prisons, an agency of the U.S. department of Justice, Información disponible en la página de internet: <http://www.bop.gov/locations/institutions/index.jsp> 23/01/2013 10:13 am.

seguido de California, Florida y Colorado, dando un ingreso aproximado de un billón de dólares y las cuales se encuentran gestionadas por diferentes empresas a las que haremos referencia en los siguientes apartados.

3.1.1 Oficina Federal de Prisiones OFP

La Oficina Federal de Prisiones, es una de las principales instituciones encargadas de la función penitenciaria, es una subdivisión del Departamento de Justicia de Estados Unidos, la cual fuera establecida en 1930 con la intención de profesionalizar el Servicio Penitenciario y asegurar una atención progresiva y humana a los Internos.

La función de la oficina, es ampliamente consistente y considerada como un modelo de administración pública ya que es un proveedor de servicios correccionales eficaces, seguros y con programas apegados a derechos humanos de los mejor implementados en Estados Unidos.

La Oficina Federal de Prisiones hoy consta de 119 instituciones, 6 oficinas regionales, una oficina central, 2 centros de capacitación de personal y 22 oficinas correccionales comunitarias, es responsable de la custodia y cuidado de aproximadamente 219,000 delincuentes federales, de los cuales aproximadamente el 81 por ciento o 178 mil están confinados en instalaciones operadas por la Oficina Federal de Prisiones, mientras que el resto está confinado en instalaciones seguras de gestión privada o en cárceles locales.⁵⁷

A la Oficina Federal de Prisiones le corresponde supervisar el desarrollo y ejecución del presupuesto, las finanzas, las adquisiciones y la propiedad así como el programa de fideicomiso o fondo del preso, también tiene a su cargo la división de administración, la cual supervisa el programa de instalaciones, que incluye el emplazamiento, diseño y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios, así como la renovación de las instituciones existentes.

⁵⁷ *Federal Bureau of Prisons, an agency of the U.S. department of Justice*, pagina oficial disponible en: <http://www.bop.gov/about/index.jsp> 23/01/2012 11:07 am.

Dentro de las metas nacionales de planificación estratégica penitenciaria que tiene esta Oficina Federal, se encuentra la de garantizar operaciones de seguridad y protección para la población delictiva para lograr reducir a un máximo de 15% el hacinamiento, así como proporcionar a los reclusos actividades productivas que faciliten su reinserción en concordancia con las expectativas y normas de la sociedad.

Finalmente es la Oficina Federal de Prisiones la que tiene la autoridad para contratar con el sector privado la administración de otros centros penitenciarios y brindar una atención responsable y tratamiento a los sentenciados, ya que de acuerdo con los ordenamientos, la OFP puede designar cualquier centro penal o correccional disponible que cumpla con las normas mínimas de higiene y habitabilidad, ya sea que esté administrada y financiada por el Gobierno Federal o por otra Institución, con la intención de que se reduzcan los índices de hacinamiento en el Sistema penitenciario Americano, se reduzcan los costos de mantenimiento y se cumpla con las finalidades de los programas de reinserción que tiene reconocidos ese país.

3.1.2 *America's leader in partnership corrections CCA*⁵⁸

Al ser la participación de la iniciativa privada en la ejecución de la pena privativa de libertad una alternativa permitida por la legislación Estadounidense, se considera oportuno mencionar a una de las empresas que ha obtenido buenas ganancias debido a su participación en la privatización carcelaria como es el caso de la *America's leader in partnership corrections (CCA)*, industria privada que de acuerdo con la información obtenida vía electrónica, se dedica a la gestión de instituciones penitenciarias desde hace 3 décadas, siendo parte de sus principios de funcionamiento la búsqueda de soluciones correccionales, manteniendo un compromiso de innovación, eficiencia, rentabilidad y rendimiento de sus centros penitenciarios, principios que le han permitido la obtención de nuevos contratos y

⁵⁸ CCA, *America's Leader in Partnership Corrections*, página oficial disponible en: <http://www.cca.com/about/> 22/02/2012 11:20 pm.

la ampliación de los ya firmados previamente con agencias federales, estatales y locales desde 1983.

Esta empresa también sirve como proveedor de servicios especializado en el diseño, construcción, ampliación y gestión de prisiones, cárceles y centros de detención, así como también provee los servicios de transporte de presos a través de su filial *America Transcor*.

De acuerdo con la información obtenida en su página de internet, brinda servicios a más de 80 mil delincuentes aproximadamente, en más de 60 centros , 44 de los cuales son propiedad de la compañía, con una capacidad total de más de 90 mil internos.⁵⁹

Una de las características del sistema penitenciario americano, como ya se mencionó es la Seguridad de los Centros penitenciarios por lo cual la CCA equipa sus instalaciones con un control central informático, sistemas de radio digitales, supervisión directa, detectores de metales, asistentes digitales personales y escáneres de documentos, máquinas de rayos x, cámaras de video, bardas perimetrales y una unidad de gestión para clasificar las personalidades, para ubicar a los internos en espacios adecuados para mantener orden en el interior, para lo cual tiene que contar con personal operativo capacitado.

Otro elemento importante a observar es el referido a los programas de readaptación aplicados por la empresa privada, entre ellos se encuentra la formación académica, formación profesional, tratamiento de adicciones, preparación para la vida así como preparación y reingreso a la sociedad, ya que se piensa que a través de éstos, el internos puede llevar una vida respetuosa de la ley, basada en el trabajo y de respeto a la libertad, con el apoyo y bajo la supervisión de maestros, directores, entrenadores, consejeros y expertos en servicios sociales, conformando un diseño integral e innovador para llegar a los objetivos de resocialización.

⁵⁹ *ídem*

Sin embargo, aun cuando esta empresa ha prestado sus servicios por poco más de 30 años en Estados Unidos, este País enfrenta condiciones de hacinamiento, sumados a la lucha por romper el ciclo de delincuencia, entre algunos otros desafíos.

3.1.3 Management and training corporation MTC⁶⁰

Otra empresa que se dedica a la Administración de la pena privativa de libertad en Estados Unidos es *Management and training corporation MTC*, la cual debido al aumento significativo de la delincuencia a partir de la década de los 60's y viendo que la sobrepoblación para 1980 era insostenible, entra en 1987 en esta nueva industria, con la intención de participar en programas de Resocialización para los internos.

La empresa MTC, como parte de su programa de resocialización proporciona a los internos el aprendizaje del idioma inglés, así como cursos sobre el manejo de la ira, desarrollo de habilidades profesionales y superación de los problemas de abuso de sustancias.

Actualmente cuenta con 22 centros penitenciarios en Arizona, California, Florida, Idaho, Nuevo México, Ohio, Mississippi y Texas, brindando sus servicios a poco más de 29,534 internos, los cuales, para el logro de su rehabilitación se desenvuelven, bajo la filosofía de una mejor educación, es decir, que el proceso de resocialización se centra en desarrollar las habilidades académicas, técnicas y de formación del interno.

Algunas de las características de funcionamiento, de las instalaciones operadas por la empresa MTC se pueden concretar en los siguientes puntos: la gestión sólida basada en la calidad de sus empleados, la seguridad de sus instalaciones para lo cual no sólo se hace uso de equipo de primera calidad sino también depende de la capacitación, de la implementación de políticas operacionales y de

⁶⁰ *Management and Training Corporation*, página oficial disponible en: <http://www.mtctrains.com/>
24/02/2012 7:39 am

un sistema de rendición de cuentas, y en la educación proporcionada a los internos, la cual se centra en la capacitación laboral, tratamientos contra el abuso de sustancias, las habilidades cognitivas y programas de servicio a la comunidad.

Finalmente hay que mencionar que los buenos resultados que produce este corporativo y la prestación de servicios de calidad evaluados bajo estándares rigurosos le han permitido recientemente firmar con países como Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Alemania, Japón e Israel para la administración de Centros penitenciarios en sus países.

3.1.4 The GEO Group, Inc. GEO⁶¹

Es una tercera empresa que se encarga de la administración de Centros penitenciarios en Estados Unidos, así como también en Reino Unido, Australia y Sudáfrica, además de ser una de las mejor cotizadas en la bolsa de valores norteamericana.

Esta empresa ofrece una amplia gama de servicios que incluye la construcción de instituciones correccionales, centros de detención, instituciones de salud mental, programas de reinserción, programas de rehabilitación para jóvenes, servicios de monitoreo electrónico, diseño de instalaciones, financiamiento de la infraestructura, servicios de alimentación, mantenimiento y orientación académica y vocacional.

Actualmente cuenta con 96 instalaciones, proporcionando poco más de 72 mil camas y empleando a más de 18 mil personas en el mundo, en donde la finalidad es proveer un ambiente seguro, tanto para trabajadores como para internos así como facilitar el desarrollo de los programas de reinserción, todo ello para proporcionar un servicio de calidad, respeto a la comunidad y un total compromiso con la protección de los derechos humanos.

⁶¹ GEO, the GEO Group, Inc. página oficial disponible en: <http://geogroup.com/index> 24/03/2012 9:01 pm.

Dentro de su programa de rehabilitación se encuentran los de educación básica para adultos, educación especial de inglés como segundo idioma, programas post-secundarios, servicios de biblioteca, desarrollo de habilidades, formación profesional, tratamiento de abuso de sustancias, actividades recreativas, programas religiosos y terapias de auto-ayuda.

Lo remarcable de esta empresa es que dentro de la orientación profesional que forma parte de su programa de Resocialización, se encuentra la capacitación para mecánica automotriz, barbería, oficios de la construcción, marquetería, carpintería, conducción comercial, reparación de ordenadores, electricidad, horticultura, plomería, tapicería, soldadura, gestión de empresas, entrenamiento canino, arte, entre algunos otros, con la finalidad de que los internos desarrollen sus habilidades y mantengan un control de su situación financiera, además de que los internos también reciben terapia respecto al manejo de la ira, resolución de problemas, toma de decisiones, valores y establecimiento de metas, pensamientos de cambio, clases para padres y para prevenir violencia familiar, con la idea de que al integrarse a sus núcleos familiares tengan una guía para conducir su actuar.

Lo anterior ha servido para que ésta sea una de las empresas con mejores resultados económicos y con una amplia presencia no sólo en América sino también en el mundo.

Tal como puede observarse, en Estados Unidos es muy amplia la participación del sector privado en el sistema penitenciario, primeramente porque el interno representa un egreso mínimo en caso de que forme parte de un programa laboral, pero su salario debe servir para cubrir su manutención en el interior, así como para obtener un fondo de apoyo al terminar su sentencia, además de que dependiendo de su programa de reinserción podría ser ubicado en una empresa.

Por otro lado, la inversión de este sector permite que sus acciones sean negociables en la bolsa de valores representando un poco más de 300 millones de

dólares en ganancias y combinadas con la prestación de otros servicios representa un margen elevado de ganancias.

En conclusión, lo único que podría ser una circunstancia de observación es que la mayoría de los internos en centros penitenciarios ya sean federales o privados, son grupos previamente seleccionados por la política criminal del Estado, ya que ésta se encuentra dirigida en su mayoría hacia afroamericanos, latinos, inmigrantes y adictos, aunado a que dependiendo del diseño de estas políticas públicas y criminológicas, las prisiones del país presentan grados de hacinamiento, sin embargo se siguen prestando servicios bajo estrictos estándares de calidad y con apego a las normas vigentes en el país.

3.2 República de Chile

Otro país que ha permitido la participación de particulares en el sistema penitenciario es la República de Chile, jurídicamente su estructura política está basada en la división de poderes lo que de la mano de su estructura unitaria permite que el centro de poder extienda su acción a lo largo de todo el territorio mediante sus agentes y autoridades locales, territorialmente su administración es descentralizada lo que quiere decir que permite traspasar atribuciones o funciones de la administración a algunos órganos o servicios públicos aunque sigan dependiendo de un poder central.

Específicamente en lo que se refiere a la ejecución de la pena Privativa de Libertad, su Constitución señala que ninguna persona puede ser privada de su libertad personal salvo en los casos en que esté señalado en la ley, siempre y cuando sea dictaminado por una autoridad facultada para ello⁶² dándole reconocimiento a un derecho de seguridad individual y al mismo tiempo a un derecho procesal de protección implícito.

⁶² *Constitución Política de la República de Chile*, disponible en la página de internet: http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf 05/05/2013 12:47 am.

Como parte de la seguridad individual también establece claramente que nadie puede ser arrestado o sujeto a prisión preventiva o preso, sino en su casa o lugares públicos destinados a este objeto y tampoco serán recibidos en ellas sin dejar constancia de la orden correspondiente⁶³ preservando los derechos humanos y garantías procesales del individuo por un lado, y por el otro permite que todo individuo como parte del ente social tenga acceso a una adecuada calidad de vida y tenga a su alcance los satisfactores de necesidades pertinentes.

Para ello la administración de la República de Chile está constituida por ministerios, intendencias, gobernaciones, órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de las funciones, incluidos el banco central las fuerzas armadas, las fuerzas de orden y seguridad pública.⁶⁴

De acuerdo con la Ley orgánica de la Administración pública, el Ministerio de Justicia es quien tiene las facultades para procurar el orden social, a través del estudio y la proposición de los ejes rectores de la prevención del delito, del tratamiento del delincuente mediante la participación de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales⁶⁵ y además está facultado para:

Formular políticas, planes y programas sectoriales, en especial respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado, del tratamiento penitenciario y la rehabilitación del reo, así como también crear establecimientos penales y de tratamiento-rehabilitación penitenciarios, al mismo tiempo que establece a la Gendarmería de Chile como la responsable de observar a las mencionadas instituciones y medidas.⁶⁶

Al ser la Gendarmería de Chile la encargada de la vigilancia y contribución a la reinserción social de las personas que por resolución de una autoridad competente fueron detenidas o privadas de su libertad, ésta está encargada de la

⁶³ *Ídem*

⁶⁴ *Ley Orgánica Constitucional De Bases Generales De La Administración Del Estado*, disponible en la página de internet: http://www.oas.org/juridico/spanish/chi_res22.pdf 05/05/2013 8:48 pm.

⁶⁵ *Ley Orgánica del ministerio de justicia*, disponible en la página de internet: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7098> 05/05/2013 10:53pm.

⁶⁶ *Ídem*

dirección de todos los establecimientos penales del país aplicando las normas previstas y velando por la seguridad en el interior de los mismos⁶⁷,

En donde, para la gendarmería, el centro penitenciario será entendido como el recinto donde deben permanecer custodiadas las personas privadas de libertad, en razón de detención y mientras están dispuestas a disposición del tribunal pertinente sometidas a prisión preventiva y las personas condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad, así como también a las dependencias destinadas al seguimiento, asistencia y control de los condenados que por un beneficio legal o reglamentario se encuentren en el medio libre.⁶⁸

En este país los establecimientos penitenciarios son denominados dependiendo de las finalidades que persigan, es por ello que se realiza una clasificación y subclasificación de estos centros dependiendo de sus características:

Los destinados a la atención de detenidos y sujetos a prisión preventiva serán denominados Centros de Detención Preventiva, los destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad son denominados Centros de Cumplimiento Penitenciario (C.C.P.) los que podrán ejercer sus funciones a través de un régimen cerrado, semiabierto o abierto, Los Centros de Cumplimiento Penitenciario que contemplen un determinado tipo de tratamiento de reinserción social, se denominan Centros de Educación y Trabajo (C.E.T.), Centros Abiertos, Centros Agrícolas o tendrán otra denominación específica aprobada por la Administración Penitenciaria.⁶⁹

En el régimen de subsistema cerrado, sólo se encuentran detenidos, procesados, imputados y los condenados privados de libertad, todos reclusos en establecimientos penales, ya sea en centros de cumplimiento o centros de detención preventiva.

De acuerdo con el reglamento de establecimientos las características del régimen cerrado se basa en los principios de seguridad, orden y disciplina, siendo los propios de un internado, estos principios deberán armonizar con las tareas de tratamiento de los internos,

⁶⁷ *Ley Orgánica De Gendarmería De Chile*, disponible en la página de internet: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7015> 05/05/2013 10:57 pm.

⁶⁸ *Reglamento de establecimientos penitenciarios*, disponible en la página de internet: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=123280> 05/05/2013 12:37 pm.

⁶⁹ *Idem*

dando especial observancia a los horarios, recuentos numéricos, desplazamiento de los internos, restricción de comunicaciones y las actividades que se realicen, las cuales serán controladas, programadas y autorizadas por la Administración Penitenciaria.⁷⁰

El subsistema semi-abierto se caracteriza por contener a aquellos condenados privados de libertad que cumplen su condena accediendo a actividades de capacitación y trabajo remunerado, con el objetivo de prepararse para enfrentar su reinserción socio-laboral al momento de egresar del sistema penitenciario, este régimen sólo puede aplicarse en Centros de Educación y Trabajo (CET), que pueden ser de carácter rural (colonias agrícolas) o de carácter urbano (talleres industriales).

A la letra del Reglamento, los establecimientos de régimen semi-abierto, se caracterizan por el cumplimiento de la condena en un medio organizado en torno a la actividad laboral y la capacitación, donde las medidas de seguridad adopten un carácter de autodisciplina de los condenados.

Estos establecimientos se caracterizan por el principio de confianza que la Administración Penitenciaria deposita en los internos, quienes pueden moverse sin vigilancia en el interior del recinto y están sujetos a normas de convivencia que se asemejan a las del medio libre.⁷¹

Finalmente, el régimen de subsistema abierto sólo está encargado de aquellos condenados a medidas alternativas con beneficios de reinserción y con apremios, esto quiere decir que la pena privativa es sustituida por una sanción que le permite al sentenciado continuar desarrollando su vida laboral, familiar y social, ya sea mediante la remisión condicional de la pena, la reclusión nocturna o la libertad vigilada del adulto.

Para lo que el reglamento establece que en los establecimientos de régimen abierto, el orden y la disciplina serán los propios para el logro de una convivencia normal en toda la colectividad civil, con ausencia de controles rígidos, tales como formaciones, allanamientos, requisas, intervención de visitas y correspondencia,

⁷⁰ *Ídem*

⁷¹ *Ídem*

no obstante de que en casos calificados puedan ordenarse dichos controles.⁷²

Por beneficios de reinserción se entenderá el beneficio intrapenitenciario de mayor extensión en el medio libre, salidas controladas al medio libre, con la idea de otorgarle al interno gradualmente mayores espacios de libertad, incluyendo a los reos que están bajo libertad condicional bajo un esquema de control administrativo semanal.

Lo más remarcable en el sistema de justicia Chileno es que aun cuando el interno se encuentra en un estatus de privación o limitación de derechos, existe una relación de derecho público permanente con el Estado por lo que su condición jurídica permanece en los mismos términos que si se tratara de un ciudadano libre y por lo tanto busca otorgarle las condiciones mínimas para que logre la pretendida reinserción en la sociedad manteniendo el orden pero respetando los derechos de los individuos.

En su marco normativo señala las condiciones básicas de vida del interno, entre ellas, por ejemplo, se encuentra que cuando el establecimiento entregue vestuario a los internos, éste deberá ser digno y apropiado, que el interno tenga derecho a que la Administración penitenciaria le otorgue al menos el catre, colchón y frazada, así como una alimentación vigilada por un especialista en nutrición, médico o paramédico y que corresponda en calidad y cantidad a las normas mínimas dietéticas y de higiene sin perjuicio de que los internos adquieran en los economatos que funcionen en los establecimientos penitenciarios, bienes o especies para su consumo o uso personal, claro está, que será sin fines de lucro.

En consecuencia, sí existe una sanción, sin embargo se considera que el individuo infractor una vez que se ha corroborado su participación en el hecho, cuenta con una serie de alternativas de pena que en verdad representan un apoyo o una restitución para la población afectada y que en un momento determinado permiten que el individuo pueda permanecer en contacto con su núcleo social sin excluirlo,

⁷² *Ídem*

buscando que se adecue al orden establecido y aceptado por la mayoría, es decir que nos encontramos ante una normativa humanitaria y no represora que permite la cohesión social, la solidaridad con la víctima y la oportunidad al interno de vivir en condiciones propicias para una correcta reinserción social.

3.2.1 Programa de Cárceles Concesionadas

La participación de la iniciativa privada en el manejo de centros penitenciarios se permitió debido a la preocupación del Estado por las deficiencias en la infraestructura penitenciaria y la nula influencia que tenía para rehabilitar a los internos, por lo cual la Gendarmería de Chile decidió impulsar el programa de concesiones de infraestructura penitenciaria, partiendo en una primera instancia con la construcción de 10 cárceles bajo este modelo.

Inicialmente fueron concesiones de tipo D.B.O.T. (*Design, build, operate and transfer*), modelo de concesión que consiste en comprometer la participación del sector privado en la construcción y explotación de la obra pública para que una vez finalizado el plazo contratado, el concesionario entregue dicha obra al Estado y éste lo licite nuevamente.

El fundamento jurídico está en la Ley de concesiones N° 900 del 31 de octubre de 1996 y su modificación la Ley N°20.410 del 20 de enero de 2010, en donde se faculta al Ministerio de Obras Públicas para otorgar en concesión toda obra pública, salvo el caso que estén entregadas a la competencia de otro ministerio, servicio público u organismo integrante de la administración del Estado.

Se define al contrato de concesión de obra pública como el derecho que el Estado tiene para entregar a particulares la ejecución, conservación y explotación de una obra fiscal, construida sobre bienes nacionales de uso público, sujeto a un plazo determinado, en que el pago de la inversión y costos operacionales corren a cargo del concesionario, lo que puede ser complementado por un sistema de aportes o pagos del Estado al concesionario, además de que el

particular percibe ingresos por la explotación del servicio de obras realizado⁷³

Por otro lado el sistema de concesiones establece que la adjudicación de las concesiones se efectúa vía licitación pública, nacional o internacional, pudiendo el Ministerio de Obras Públicas efectuar un llamado a precalificación de licitantes cuando la obra revista especiales características de complejidad, magnitud o costo.

La licitación de la obra materia de la concesión se decide evaluando las ofertas técnicamente aceptables, de acuerdo a las características propias de la infraestructura, atendiendo a uno o más de los factores establecidos en la ley de concesiones y sus modificaciones, según el sistema de evaluación que el propio ministerio establezca.

Inicialmente el programa de concesiones de infraestructura penitenciaria partió de la construcción de 10 cárceles en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana 2, Del Libertador Bernardo O'higgins, Del Maule, Del Bío Bío, Los Ríos y Los Lagos.

Posteriormente las autoridades gubernamentales en el 2008, al percatarse que el modelo funcionaba en forma positiva, especialmente en lo que se refería a disminución del hacinamiento y aumento de la vigilancia y seguridad de los recintos penales, sumado a la entrega de servicios como alimentación, salud y reinserción, entre otros, decidió impulsar a finales del 2009 el segundo programa de concesiones de infraestructura penitenciaria, licitando la construcción de 5 nuevos establecimientos en Calama, Copiapó, Valparaíso, Chilán y Temuco.

El objetivo del programa se centra en la ejecución de contratos de operación en la concesión, que contempla la entrega de varios servicios entre ellos:

⁷³ Concepto obtenido de la página oficial de la Gendarmería de Chile: <http://www.gendarmeria.gob.cl/> 06/05/2013 12:03 pm.

Servicios de alimentación a la totalidad de los internos y al personal de Gendarmería que se encuentra cumpliendo sus turnos en cada uno de los establecimientos penitenciarios.

Servicio de aseo de la totalidad de las áreas comunes de los módulos de reclusión, áreas internas y externas del establecimiento penitenciario, control de plagas en todo el establecimiento y servicio de lavandería para internos, servicio de economato para que los Internos puedan adquirir productos de primera necesidad, así como cafetería para los funcionarios de Gendarmería y atención de salud primaria para internos.

Además del diseño y ejecución de un programa de Reinserción Social para internos, imputados y condenados en donde se les entrega un programa cuyo eje es el Modelo de Competencias Pro-sociales, el cual está formado por un conjunto de subprogramas que atienden a la persona privada de libertad desde una perspectiva integral que abarca: atención psicológica individual y grupal, atención social individual, grupal, con sus familiares y redes de apoyo, programas preventivos y de tratamiento de adicciones, programa de sala cuna, para lactantes hijos/as de internas, deporte, arte, cultura y recreación, educación básica, media y técnico profesional, capacitación laboral, programas de trabajo en modalidad dependiente, independiente y microempresa.

Específicamente el subprograma Laboral y de Capacitación permite a los Internos adquirir experiencia en un oficio o actividad laboral y desarrollar condiciones personales y habilidades para reinsertarse a la sociedad mediante la capacitación laboral en oficios, cuyo objetivo es que los internos adquieran los conocimientos y competencias necesarias para desarrollar algún oficio, capacidad de gestión y habilidades laborales, las cuales serán las bases para una posterior integración laboral ya sea en forma dependiente o bien independiente, para lo cual, se ofrece y se pone a disposición de los empresarios de la región, talleres industriales para que ellos se instalen, desarrollen una actividad productiva y brinden trabajo

remunerado a los internos/as, abriendo a su vez una puerta para las industrias penitenciarias como parte de los programas de reinserción.

En los siguientes apartados se mencionan las empresas que tienen participación en los centros penitenciarios en Chile y de los cuales se han mantenido buenos resultados lo que se ve reflejado en la permanencia y propagación de sus contratos.

3.2.2 SIGES Chile, S. A.

Es un operador de servicios penitenciarios que contempla el financiamiento, diseño, construcción, equipamiento y operación de tres establecimientos penitenciarios de alta y media seguridad en Chile, con una capacidad inicial de 1650 internos cada uno, los cuales tienen la posibilidad de ser ampliados dependiendo de las necesidades del servicio.

Actualmente el contrato de concesión de servicios penitenciarios firmado, contempla la entrega de servicios como, la alimentación a la totalidad de los internos y al personal de Gendarmería que se encuentra cumpliendo turnos en cada uno de los establecimientos penitenciarios, así como el servicio de aseo de la totalidad de las áreas del establecimiento penitenciario, el control de plagas, el servicio de lavandería para internos, el servicio de economato, la atención de salud primaria y el diseño y ejecución del programa de reinserción social.

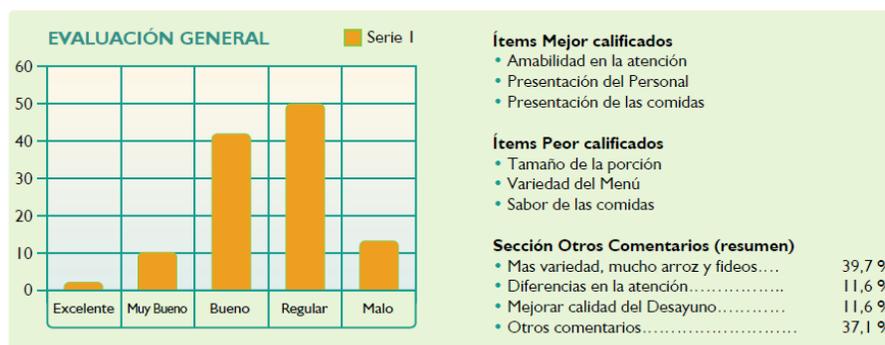
El programa de reinserción social para los internos que oferta, es un Modelo de Competencias Pro-sociales, que está formado por un conjunto de subprogramas que abarcan a la persona privada de libertad desde una perspectiva integral, éstos son: atención psicológica, individual y grupal, atención social individual, grupal, con sus familiares y redes de apoyo, programas preventivos y de tratamiento de adicciones, programas de sala cuna para lactantes hijos de internas, deporte , arte, cultura y recreación, educación básica, media y técnico profesional, capacitación laboral, programas de trabajo en modalidad dependiente, independiente y microempresa.

Así mismo, permite que los internos e internas, quienes se desempeñen en labores de aseo industrial, alimentación, mantenimiento, actividades de mueblería, marroquinería, cerámica, corte y confección, orfebrería, serigrafía, pintura en género y muebles, artesanía en piedra de sal, mosaicos entre otros, busquen su comercialización en salas de venta como parte del subprograma laboral, permitiendo que los productos se encuentren al alcance de todos los ciudadanos de la región.

Actualmente Siges, se encarga de la prestación de servicios en tres establecimientos penitenciarios, de alta seguridad de Alto Hospicio inaugurada el 6 de enero de 2006, de mediana seguridad de la Serena inaugurada el 11 de enero de 2006 y el de alta seguridad de Rancagua inaugurada el de noviembre de 2005; esta última fue la primera cárcel concesionada del país.

En el 2008, el Ministerio de Justicia a través de la Gendarmería de Chile realizó un resumen anual del programa de concesiones de infraestructura penitenciaria, en donde los resultados obtenidos para el primer centro penitenciario concesionado obtuvo resultados entre buenos y regulares, específicamente para evaluar el grado de aceptabilidad y de conformidad en la recepción del servicio de alimentación por parte de los consumidores del establecimiento.

Grafica 1. Encuesta de Satisfacción del Establecimiento Rancagua⁷⁴



Y en razón a los resultados obtenidos se realizó un ajuste de políticas para poder dar una correcta prestación del servicio, lo que ha permitido a la empresa que la concesión continúe en sus manos y se dé cumplimiento a los fines del programa de concesión que es el fortalecimiento de la alianza público-privada, a fin de mejorar el estándar de la infraestructura y el déficit penitenciario reflejo del hacinamiento de la población penal asegurando mejores condiciones de vida para los internos, así como también su seguridad interior.

3.2.3 Sodexo soluciones de calidad de vida diaria⁷⁵

El Grupo Sodexo, por otro lado maneja un portafolio de soluciones que cubren desde la esterilización de instrumentos quirúrgicos y educación nutricional en colegios, hasta el mantenimiento técnico y sistemas de seguridad, actualmente mantiene el control de 120 cárceles en todo el mundo, de las cuales 5 se encuentran en la República de Chile, lo que de manera general le representa un ingreso de 353 millones de euros y de 464 millones de dólares anuales.

Dentro de sus Programas de reinserción se encuentra la capacitación en el manejo de moderna tecnología en alimentación, lavandería, repostería, panadería

⁷⁴ Gendarmería de Chile, *Unidad de concesiones, resumen anual 2008*, archivo disponible en la página de Internet:

http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/concesionadas/en_laprensa/Resumen_2008.pdf
08/05/2013 12:11 pm.

⁷⁵ Sodexo Soluciones de calidad de vida diaria, Información disponible en la página de internet <http://cl.sodexo.com/clsp/default.asp>

y aseo, entre otros servicios que son requeridos para el funcionamiento diario del establecimiento, además de que este esquema de Readaptación fue pensado con el objeto de que pudiera transformarse en un prestador de servicios a otras instituciones públicas e incluso otras empresas.

Sin embargo una de las características más significativas de esta Empresa es lo relacionado con los servicios de Atención Médica ya que maneja un moderno equipo de rayos digital, lo que permite el uso de la telemedicina, situación que disminuye el traslado de internos a hospitales, bajando las posibilidades de fuga, ahorro de recursos humanos y materiales a la gendarmería, y en el caso de los enfermos permite contar con una segunda opinión de forma instantánea.

Finalmente hay que mencionar al ser una empresa de presencia mundial es evaluada por sistemas de calidad o programas de buenas prácticas de manufactura, sistemas de aseguramiento de calidad HACCP, sistemas de gestión de calidad ISO 9001:2000, acuerdos de producción limpia, programas de prevención de riesgos y programas medio ambientales, por lo que la deficiencia en alguno de sus servicios podría implicar la pérdida de muchos millones de dólares y de la cancelación de algunos contratos de concesión Penitenciaria.

3.2.4 Compass Group⁷⁶

Es una organización de servicios de alimentación a escala mundial, con presencia en los cinco continentes, específicamente en la República de Chile cuenta con 37 años de experiencia como especialista en el ramo de la alimentación, así como en el diseño de una área de soluciones efectivas llamada *Facilities Management* (Servicios de Aseo, Seguridad y Otros), prestando un servicio integral de salubridad.

Compass Group participa en el programa de concesión penitenciaria basando su actuar en los siguientes principios: no comprometer la salud ni la seguridad de los

⁷⁶Compass group, disponible en la página de internet: <http://www.compass-group.cl/concesiones.html>

internos además de manejar responsablemente el impacto en el medio ambiente, reconociendo la diversidad y contribución de los individuos para mantener un ambiente sano, de crecimiento y de múltiples oportunidades que beneficien la proporción del servicio de manera efectiva, a un menor costo y bajo estándares de calidad rigurosos.

La empresa en Chile, tiene la concesión de la operación de los establecimientos penitenciarios de Santiago 1, Valdivia y puerto Montt, en donde provee los servicios de mantenimiento de las estructuras físicas y del equipamiento de los edificios de forma que al término de la concesión se encuentren en óptimas condiciones de operación.

Dentro de los servicios que se prestan en estas instituciones se incluyen la vigilancia y seguridad de los recintos y de los usuarios que a ellos concurren, además de limpieza de los recintos concesionados, de forma gratuita, además de los servicios de alimentación tres veces al día proporcionando comida de calidad, equilibrada balanceada y con la cantidad de calorías suficientes para un adulto.

En cuestión salud, cuenta con enfermerías en los módulos de detención para la atención de los internos que lo requieran, además de una unidad central de salud para los casos de mayor complejidad, en la cual se prestan servicios como odontología, kinesioterapia, exámenes de laboratorio, rayos x, y hospitalización en casos que lo ameriten.

En cuanto a reinserción social se encuentra un subprograma destinado a darle a los internos entretenimiento y cultura, brinda la oportunidad a todos los internos que así lo requieran de completar su escolaridad incluyendo la educación media técnico profesional.

En cuanto al servicio de lavandería es proporcionado a los internos y personal de manera semanal, de igual forma se incluye el aseo y control de plagas en todas las áreas comunes, sin embargo, en cuanto al aseo de las celdas, como la mayor

parte de ellas son individuales son responsabilidad de cada ocupante, siendo obligación de la empresa sanitarlas una vez al mes.

Finalmente, la empresa es responsable de mantener los edificios, el equipamiento estándar y sobre todo el equipamiento de seguridad, en perfectas condiciones de funcionamiento por los 20 años que dura la concesión reparando o reponiendo lo que fuera necesario.

Como parte de la obtención de buenos resultados, con el primer programa de concesión se abrió la licitación de un segundo programa de concesión de infraestructura penitenciaria bajo el mismo modelo agregando que estos nuevos establecimientos contarían con sistemas de segmentación de la población penal por grado de peligrosidad y serían apoyados con modernos sistemas de seguridad y comunicaciones. Además, la concesión contemplaría la obligación del operador de prestar los servicios de mantenimiento de la infraestructura, equipamiento estándar y de seguridad, alimentación, lavandería, aseo y control de plagas, salud, reinserción social y economato.

Una de las diferencias que tiene el sistema de cárceles concesionadas en la República de Chile con otros modelos penitenciarios, es que la custodia, seguridad y administración penitenciaria queda en manos de la Gendarmería del país, ya que éstas no dejan de ser una responsabilidad pública, considerando que éstos eran aspectos que por su incidencia social, complejidad y gravitación en el sistema de justicia debían seguir bajo la tutela del Estado, y aun cuando significó un amplio debate su implementación, ha representado ventajas comparativas superiores al modelo tradicional de reclusión penal ya que plantea dos aspectos importantes: la vigilancia y la dignidad de los reclusos, ya que un entorno limpio y ordenado permite la visión del encierro de una manera positiva para el interno y con mayores esperanzas de reinserción social, abriendo paso a la perspectiva de que la iniciativa privada y la acción del Estado pueden colaborar en misiones complejas como es la ejecución de sanciones penales, para obtener mejores resultados.

Como pudo observarse, en el Continente Americano se cuenta con una variedad de Sistemas de Justicia pena I, sin embargo con el paso del tiempo y dependiendo de los Resultados obtenidos con los distintos Sistemas se ha buscado adecuar las mejores medidas a las condiciones particulares de cada país.

Si bien es cierto no es posible realizar un estudio comparativo entre Países como Estados Unidos y la República de Chile con el Estado Mexicano en cuanto al esquema de Seguridad y Ejecución de Sanciones, si es posible considerar a los países antes mencionados como objetos de estudio para evaluar si las medidas que tomaron de acuerdo a sus circunstancias fueron las más óptimas para combatir sus problemáticas de hacinamiento, corrupción, prestación de servicios y respeto a los derechos humanos de sus internos.

Se concluye que ya sea que se trate de Concesión de Prisiones como en el caso Chileno o se trate de Privatización como en el caso Estadounidense, el lograr que el hacinamiento disminuya, las condiciones de vida de los internos mejoren así como el respeto a sus derechos humanos, el logro de los programas de resocialización, la reducción del Autogobierno y la supresión de la corrupción dependen no sólo de que se le permita a la iniciativa privada su participación en la ejecución de las penas, sino también del diseño y estructuración de un Sistema de Impartición de Justicia completo, que abarque no sólo servicios de calidad en el interior de los penales, sino también que permita la aplicación de sanciones alternativas, así como también el seguimiento de programas anticorrupción, nuevos estándares de clasificación de internos dependiendo de estudios socioeconómicos y psicológicos, para conocer su entorno y poder obtener resultados óptimos en los programas de resocialización y seguimiento de las víctimas del delito, entre otros.

IV. LA CONCESIÓN DE PRISIONES COMO MEDIDA DE POLÍTICA CRIMINAL

4.1 Proyectos con miras a la Privatización y Concesión de Prisiones en México

En 1917 de acuerdo con el artículo 18 Constitucional el sistema penitenciario estaba reconocido de la siguiente manera:

Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal – colonias penitenciarias o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

En 1965 se da una primera reforma en donde se establece que las mujeres deberán cumplir sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres y, permite que los gobernadores de los Estados puedan celebrar convenios con la Federación, con la finalidad de establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Una segunda reforma se realiza en 1971, a la par con la publicación de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en la cual, además de regular la aplicación de los Programas de Resocialización y los Principios rectores tanto de la pena privativa de libertad como del Programa de Resocialización, le concede beneficios al interno, mismos que dependen de su desempeño en el Programa de Resocialización; actualmente esta Ley permanece vigente en nuestro país aunque con el transcurso del tiempo, ésta ha sufrido modificaciones.

Una última reforma al Sistema de Justicia penal fue desarrollada recientemente en el año 2008, el objetivo principal de esta reforma fue que los juicios penales se realizaran con mayor eficiencia y los tiempos procesales puntualizados en la norma penal se cumplieran cabalmente, permitiendo a su vez que los procesados

no pasaran tanto tiempo en prisión preventiva y al mismo tiempo que esta medida cautelar fuera utilizada sólo en casos que en verdad lo ameritaran.

Sin embargo, aun cuando se dio una reforma al procedimiento penal, los tipos penales, en lugar de sufrir modificaciones que permitieran la aplicación de medidas alternativas de sanción, fueron modificados para agravar sus penalidades, lo que permitió que la prisión preventiva se utilizara como medida precautoria de forma excesiva.

En lo que se refiere específicamente a la pena privativa de libertad, podemos observar que elementos tales como la aplicación excesiva de la prisión preventiva como consecuencia de las agravantes en el tipo penal, las fallas de los programas de resocialización, la falta de oportunidades en el exterior al término de la pena, lo que a su vez propicia la reincidencia, las fallas de infraestructura, la falta de capacitación del personal y las excesivas cargas de trabajo, tanto en las Agencias del Ministerio Público como de los Juzgados penales, impiden que los tiempos procesales se cumplan, provocando que la población en los Centros penitenciarios aumente y en consecuencia el Sistema penitenciario enfrente una crisis. Esto tiene su referente en las gráficas anteriormente proporcionadas por la Secretaría de Seguridad Pública y ahora por la Secretaría de Gobernación en donde se puede observar que de 2011 a 2013 en más de 220 Centros penitenciarios hay una sobrepoblación de más de 47 mil internos, lo cual representa uno de los factores más importantes para que la permanencia de problemas como corrupción, autogobierno, malos tratos e incluso violencia en el interior de los Centros penitenciarios, se sigan reproduciendo y, al mismo tiempo sirvan de factor de motivación para que se planteen proyectos que contrarresten esta problemática.

GRAFICA 2. POBLACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO



1.1 Concentrado de la Población Penitenciaria

POBLACIÓN PENITENCIARIA					
Población total	230,943		Hombres	220,324	95.40
			Mujeres	10,619	4.60
Población del fuero común	183,127	79.30	Población Procesada	74,254	32.15
			Población Sentenciada	108,873	47.14
Población del fuero federal	47,816	20.70	Población Procesada	25,476	11.03
			Población Sentenciada	22,340	9.67

DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS		
	CENTROS	CAPACIDAD
Gobierno Federal	12	17,680
Gobierno del Distrito Federal	10	23,261
Gobiernos Estatales	306	142,824
Gobiernos Municipales	90	3,987
Total	418	187,752

SOBREPOBLACIÓN	
Sobrepoblación	43,191
Centros con Sobrepoblación	204
Centros Sobrepoblados que tienen Población del Fuero Común	54
Centros Sobrepoblados que tienen Población del Fuero Común y Federal	150

LIBERTADES OTORGADAS POR EL OADPRS	
Aplicación de los Artículos 68 y 75	5
Beneficios de Libertad Anticipada Despachados del Fuero Federal en la República Mexicana	223
Total de Libertades Otorgadas por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	228

INCIDENCIAS REGISTRADAS	
Total de Incidencias	179
Total de población involucrada	287
TRASLADOS INTERNACIONALES Y EXTRADICIONES	
Total de Traslados internacionales	43
Total de Extradiciones	0

Datos estadísticos del sistema penitenciario federal que hacen tiene una temporalidad hasta diciembre del 2011, información disponible en la página de internet

:<http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/322108//archivo> 08/04/2013 05:40 pm

GRAFICA 3. POBLACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO

1.1 Concentrado de la Población Penitenciaria

POBLACIÓN PENITENCIARIA					
Población Total	239,941		Hombres	228,499	95.23
			Mujeres	11,442	4.77
Población del Fuero Común	189,765	79.09	Población Procesada	71,535	29.81
			Población Sentenciada	118,230	49.27
Población del Fuero Federal	50,176	20.91	Población Procesada	25,222	10.51
			Población Sentenciada	24,954	10.40

DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS		
	Centros	Capacidad
Gobierno Federal	13	19,934
Gobierno del Distrito Federal	10	22,324
Gobiernos Estatales	364	140,641
Gobiernos Municipales	91	4,044
Total	418	186,943

SOBREPOBLACIÓN	
Sobrepopulación	49,998
Centros con Sobrepopulación	225
Centros Sobrepopulados que tienen Población del Fuero Común	60
Centros Sobrepopulados que tienen Población del Fuero Común y Federal	165

LIBERTADES OTORGADAS POR EL OADRPS	
Aplicación de los Artículos 68 y 75	0
Beneficios de Libertad Anticipada Despachados del Fuero Federal en la República Mexicana	147
Total de Libertades Otorgadas por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	147

INCIDENCIAS REGISTRADAS	
Total de Incidencias	74
Total de Población Involucrada	364

TRASLADOS INTERNACIONALES Y EXTRADICIONES	
Total de Traslados Internacionales	29
Total de Extradiciones	16

Datos estadísticos del sistema penitenciario federal que hacen tiene una temporalidad hasta septiembre del 2012, información disponible en la página de internet: <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162/archivo 08/04/2013 05:40 pm>

GRAFICA 4. POBLACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO

1.1 Concentrado de la Población Penitenciaria

POBLACIÓN PENITENCIARIA				
Población Total	242,754		Hombres	231,113
			Mujeres	11,641
				95.20 4.80
Población del Fuero Común	193,134	79.58	Población Procesada	73,413
			Población Sentenciada	117,781
				31.07 48.52
Población del Fuero Federal	49,580	20.42	Población Procesada	24,891
			Población Sentenciada	24,669
				10.25 10.16

DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS		
	Centros	Capacidad
Gobierno Federal	15	25,952
Gobierno del Distrito Federal	11	22,524
Gobiernos Estatales	303	142,758
Gobiernos Municipales	91	4,044
Total	420	195,278

SOBREPOBLACIÓN	
Sobrepoblación	47,476
Centros con Sobrepoblación	220
Centros Sobrepoblados que tienen Población del Fuero Común	66
Centros Sobrepoblados que tienen Población del Fuero Común y Federal	154

LIBERTADES OTORGADAS POR EL OADPRS	
Aplicación de los Artículos 68 y 75	3
Beneficios de Libertad Anticipada Despachados del Fuero Federal en la República Mexicana	80
Total de Libertades Otorgadas por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	83

INCIDENCIAS REGISTRADAS	
Total de Incidencias	89
Total de Población Involucrada	163

TRASLADOS INTERNACIONALES Y EXTRADICIONES	
Total de Traslados Internacionales	0
Total de Extradiciones	0

Datos estadísticos del sistema penitenciario federal que hacen tiene una temporalidad hasta septiembre del 2012, información disponible en la página de internet: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:DB1MFepDxm0J:www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary%3FnodeId%3D/BEA%2520Repository/365162//archivo+&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESha0YTVI0vvTS69Ye7qBx5yQ6PJ_lbrtAe5OeiqFUMkjrVU4eyLbd_ikyGSoFrPi025Wfe7QJ2-4VyeQhLM2JLf54hTIKtXV8FqSrb-7rPotKLkImYbWBNXnwF--xdq5Vw4ILq2&sig=AHIEtbQck_VJv9pyXhWzmf5rOGLh28MAOQ 08/04/2013 05:40 pm

El problema de sobrepoblación ha sido un factor constante en las instituciones penitenciarias, por lo que en algunos periodos de la historia de México se han presentado algunos proyectos que en su momento se consideró representarían una solución al problema de hacinamiento en los centros penitenciarios, entre ellos la aplicación de beneficios de ley, los cuales no ha tenido mucho éxito, así como también la implementación de algunos modelos de privatización y concesión como se verá en los siguientes apartados.

Algunos de los programas que sirven de antecedente al proyecto de concesión del sistema penitenciario se mencionan a continuación, proyectos que si bien no llegaron a concretarse, buscaban beneficiar tentativamente a los internos, reduciendo los costos de inversión y mantenimiento por parte del erario público y permitiendo la participación del sector privado, otorgándole a este sector beneficios económicos, que al final forman parte del objetivo del sistema económico mundial que actualmente se implementa, es decir, la participación mínima del Estado.

4.1.1 Programa de Infraestructura Penitenciaria en Arrendamiento Financiero: 1993.

En el último año del sexenio de Carlos Salinas de Gortari se dio a conocer el Programa de Infraestructura Penitenciaria en arrendamiento Financiero el cual se destinaría a la construcción y equipamiento de doce Centros de Readaptación social, puntualizando que tendría una inversión total de 760 millones de nuevos pesos, de los cuales el 80 por ciento sería financiado por empresas privadas en arrendamiento; dicho acuerdo fue firmado el 27 de abril de 1993, por los Secretarios de Hacienda (Pedro Aspe), Desarrollo Social (Luis Donald Colosio) y Gobernación (Patrocinio González), así como por el Jefe del Departamento del Distrito Federal (Manuel Camacho), con la característica de que habría coordinación entre la Federación y los Estados que participaran en el Programa.

De acuerdo con la subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social, Socorro Díaz, el sistema penitenciario tenía en ese momento, un déficit de 8,229 espacios y los fondos debían dirigirse primordialmente a Ciudad Guzmán, Nezahualcoyotl, Chihuahua, Manzanillo, Monterrey, Morelia, Nogales, Puerto Vallarta, San Luis Potosí, Tepic, Tuxtla Gutiérrez y al Distrito Federal, para construir 16,000 nuevos espacios.⁷⁷

Para realizar los estudios correspondientes, asignar los contratos de construcción y realizar las labores de supervisión fue integrada una comisión presidida por la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social, con la intervención de los directores de Banobras, Jacques Roigizinsky y de Nacional Financiera, Oscar Espinosa Villareal.⁷⁸

Sin embargo, las obras anunciadas no avanzaron tan ágilmente como la situación lo requería ya que en razón a un motín, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, emitió una recomendación dirigida a Marcos Castillejos Escobar, Director General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, en la que después de informarle de las problemáticas que la Comisión había observado en los penales y de señalarle que, para entonces aún no se habían concluido los anexos a los reclusorios, le recomendaba, entre otras cosas que hiciera las gestiones necesarias para que la construcción de una nueva penitenciaría en Tláhuac fuese terminada en marzo de 1995, tal como estaba proyectado en el Programa de Infraestructura Penitenciaria en Arrendamiento Financiero de la Secretaría de Gobernación.⁷⁹

⁷⁷ Excélsior, 28 de abril de 1993, p. 5 y 34. Art. Cit. López, Juan Gerardo, *¡Prepa Si, Carcel no! Un sueño, una lucha para la educación* disponible en la página de internet <http://www.uacm.edu.mx/Sedes/GerardoPrepas/tabid/2840/Default.aspx> 9/04/2013 9:20 pm.

⁷⁸ El Nacional, año LXIV, t. XI, núm. 23069, México, 28 de abril de 1993, p. 13. Art. Cit. López, Juan Gerardo, *¡Prepa Si, Carcel no! Un sueño, una lucha para la educación* disponible en la página de internet <http://www.uacm.edu.mx/Sedes/GerardoPrepas/tabid/2840/Default.aspx> 9/04/2013 9:20 pm

⁷⁹ ACDHDF, *Recomendación 5/1995 al Lic. Marcos Castillejos Aguilar, Director General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, sobre medidas económicas, de control y de seguridad que eviten las pérdidas de vidas humanas y los ataques a la integridad física, tanto de los internos, como de los custodios y empleados de los reclusorios.* 30 de mayo de

Posteriormente y dadas las circunstancias del aumento de los índices delictivos el 5 de junio de 1996, en conferencia de prensa, el titular de la Dirección General de Reclusorios del Distrito Federal, Raúl Gutiérrez Serrano, señalaba un nuevo déficit penitenciario, 9,250 presos con un incremento aproximado de 1500 por año. Por ello, anunciaba a la prensa la necesidad de construir un centro de máxima seguridad para albergar a 600 presos de alta peligrosidad y una nueva penitenciaria para 2000 presos.

Los fondos para la realización de tales obras, sin duda deberían salir del Programa de Infraestructura Penitenciaria en Arrendamiento Financiero y para tales efectos, el 15 de marzo de 1997, se anunciaba la inversión de 60 millones de pesos en un programa denominado Modernización de Centros de Readaptación social del D. F., el cual tendría como objetivo la conclusión de las obras de reforzamiento de los reclusorios a fin de elevar la capacidad total de 7,832 espacios a 12,239 mediante la conclusión de los anexos de los reclusorios.

El proyecto en realidad buscaba ampliar el cupo en los centros penitenciarios de forma que se atacara el problema de hacinamiento que comenzaba a presentarse para 1996. De acuerdo con cifras de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, en México existían 437 prisiones para adultos, cinco de ellas específicamente para mujeres; tres federales de las cuales dos eran de máxima seguridad y la colonia penal de Islas Marías; además de encontrarse en construcción el centro de Matamoros Tamaulipas, dependientes de la Dirección antes mencionada, ocho en el distrito federal y 274 en los Estados mientras que 150 se trataban de cárceles municipales, proporcionando una capacidad total de 91,548 espacios.⁸⁰

1994. Información disponible en la página de internet: <http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0594> 9/04/2013 11:36 pm.

⁸⁰ LIMEDDH, *las condiciones de detención de las personas encarceladas, observatorio internacional de prisiones informe 1997*, disponible en la página de internet: <http://www.derechos.org/limeddh/informes/prisiones.html>, 9/04/2013, 11:19 pm.

4.1.2 Los primeros pasos del Distrito Federal en la Concesión de prisiones: 1999.

Posteriormente al planteamiento que se realizó en 1993 y del cual, no se tienen registros posteriores de la continuación de su aplicación, el Dip. Adalberto Balderrama Fernández del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa a la Cámara de Diputados bajo los siguientes términos:

Iniciativa de reforma, que modifica el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, a efecto de permitir y promover la participación de la iniciativa privada en la administración de Centros penitenciarios del territorio nacional previa licitación pública, con el propósito de contribuir al progreso de los servicios penitenciarios

La motivación que genera la presentación de la presente iniciativa de reforma, es proponer una posible y viable solución basada en la apreciación real del desvío de propósitos, con los que se pugna para la conformación de una auténtica Readaptación Social en beneficio del interno, de los ciudadanos y la sociedad.

Desgraciadamente hoy día en nuestro país, referirnos a Centros de Readaptación Social o Centros penitenciarios, implica la percepción de carencias materiales, corrupción interna en los mismos lugares de readaptación para los individuos, y otras innumerables irregularidades coadyuvantes de alteraciones a esenciales objetivos para lograr una verdadera adecuación de conducta en la convivencia social. Las principales anomalías que imperan son las siguientes:

Transgresión a las garantías individuales de los internos, primordialmente a la integridad humana de los mismos, toda vez que son víctimas de malos tratos, violencia física y obligados a determinadas actividades aún contra su voluntad, por parte de sus propios compañeros reclusos, y más frecuentemente por el personal encargado de la seguridad y custodia del penal

El conflicto generado a causa de la sobrepoblación que prevalecen en los Centros de Readaptación al igual que en las Cárceles, debe analizarse seria y detenidamente, ya que es imprescindible que una persona, para poder adaptarse a la sociedad o comunidad en la que se desenvuelve, cuente con los elementos indispensables para poder realizar actividades y recluso, propiciando mayores reincidencias.

Falta de profesionalización y capacitación periódica al personal administrativo que está adscrito y labora en los Centros de

Readaptación Social y Cárceles, aunada al exiguo salario asignado a dicho personal, ha desencadenado una larga e interminable cadena de corrupción dentro y fuera de las propias instalaciones del penal, y por ende alteraciones en la conducción, administración, vigilancia, y fiscalización de los Centros , independientemente del impacto social generado, y resumido en escepticismo al sistema penitenciario mexicano.

Operación ineficiente de programas sociales, laborales, administrativos, educativos y recreativos que deben aplicarse dentro de los mismos penales, toda vez que la justificación es, ha sido y será la falta de recursos económicos aplicables a la ejecución de dichos programas.

Por otra parte, señalamos que si bien es cierto, el problema de operación en los centros penitenciarios no es exclusivo de nuestro país, en los últimos años, los gobiernos de varios países han tratado de lograr la participación del sector privado mediante un proceso competitivo, para el financiamiento, construcción, administración y operación de proyectos esenciales, tales como redes viales, aeropuertos, prisiones, hospitales y sistemas informáticos. Como contrapartida, se otorga al asociado del sector privado la concesión para la operación de tales servicios, a menudo por períodos prolongados -20 o 30 años, o más- durante los cuales recibe pagos del Estado por el servicio que se trate como en el caso de las prisiones. En otras ocasiones, el sector público puede continuar siendo responsable por el suministro del servicio o función de que se trate, pero el mismo se subcontrata con el sector privado sobre la base de un proceso competitivo. Una alternativa posible sería que el área responsable por dicha función se viera obligada a competir con ofertas provenientes del sector privado para el suministro de un determinado servicio (licitación), resultando en el posterior otorgamiento del contrato por parte de la institución pública.

Consideramos que esta alternativa positiva en nuestro país permitiría mejoras en las condiciones de vida y convivencia dentro de los diversos Centros penitenciarios, y disminuiría el gran costo económico y social que implica el mantenimiento - en este caso mínimo- de los mismos, es permitir la participación directa en la administración de los Centros Readaptadores, de la iniciativa privada por medio de compañías encargadas de administrar, vigilar, implementar, y readaptar mediante los programas necesarios y suficientes a los internos, para asignar esta responsabilidad a las compañías que en su momento se consideren aptas, por medio de una licitación pública, y con ello incluso se aseguraría la

transparencia en la contratación de los servicios, y por ende el inicio de recuperación en la confianza de los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, y con el fin de impulsar mejoras en la operación de los Centros penitenciarios mediante la participación directa de la Iniciativa privada, solicitamos se privilegie la presentación de esta Iniciativa ante esta Honorable Asamblea, de manera que este Poder Legislativo, sea el conducto del fortalecimiento de la misma.

Artículo Único.- Se reforma el segundo párrafo del artículo dieciocho constitucional para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena. . .

Los gobiernos de la Federación y de los Estados, organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. El funcionamiento y administración de los Centros de Readaptación Social estarán a cargo de los Gobiernos Federal y Local los que podrán celebrar convenios entre sí y en su caso con particulares, previa licitación pública.⁸¹

Sin embargo, aun cuando esta iniciativa fue presentada en septiembre de 1999, al momento de ser remitida para su evaluación y aprobación, no prosperó y se quedó pendiente en la LVII Legislatura, sin mayores avances⁸², ya que fue turnada a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia sin llegar al pleno para su aprobación, pero al igual que el Programa de Infraestructura Penitenciaria en Arrendamiento Financiero, quedó un antecedente sobre la Concesión de prisiones, que unos años más tarde el Estado de México propondría, incluso modificando su legislación.

⁸¹ De Reformas al Artículo 18, Párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del C. Dip. Adalberto Balderrama Fernández del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Gaceta parlamentaria, año II, Número 384, Martes 9 de Noviembre de 1999. Información disponible en la página de internet:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/nov/19991109.html#Ini991109Balderrama>
9/04/2013 11:45 pm.

⁸² Balderrama Fernández, Adalberto, *reformas al artículo 18 párrafo 2 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada el 11 de septiembre de 1999, en Estado pendiente, información disponible en la página de internet:
<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/docleg/inic/a/iii/1iniapco.htm> 11/04/2013, 4:20 pm.

4.1.3 Concesión de Prisiones en el Estado de México: 2002.

A finales del año 2000, funcionarios del Estado de México, a través de la Organización de Estados Americanos, indagaron sobre las ventajas que traería la concesión de los servicios penitenciarios; a partir de los resultados, se propuso la construcción de cuatro nuevos penales que comenzarían a funcionar a finales del 2003, de inmediato empresas como *Wackenhut Corrections*, *Corrections Corporation of America (CCA)*, *Cornell Companies and Management*, *System Corporation* y *System Corporation (MTC)*, expresaron su interés en participar en la licitación para la construcción de estos penales, el contrato tendría en consideración el manejo y administración del establecimiento, a manos de la empresa privada por 18 años, con un costo aproximado de 87.1 millones de dólares y proveería de 4, 500 camas nuevas al Estado de México ubicando las cárceles en Tenancingo, Tenango del Valle, Ixtlahuaca y Zumpango⁸³

Uno de los puntos que se consideraron para elaborar el proyecto de participación de capital privado, fue el aprovechamiento de los millones de pesos en recursos que se asignaban al sostenimiento de los penales y que podría designarse a otras áreas de infraestructura.

En la legislación del Estado de México se integraron dos tipos de figuras de inversionistas: una que sólo se refería a quienes invirtieran en la construcción del penal, denominados arrendatarios y otra de operador privado, que aludía a los empresarios que instalaran sus equipos para actuar dentro del penal ofreciendo empleos y capacitación, de esta forma, la parte administrativa estaría a cargo de la iniciativa privada y la parte operativa y de seguridad la efectuarían las autoridades penitenciarias estatales.⁸⁴

De la mano con lo anterior se realizaron modificaciones legislativas en donde se reconocía la participación del sector privado estableciéndose en la Ley de

⁸³ García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la Penal y Sistema penitenciario*, Op. Cit, p. 443

⁸⁴ Tapia Mendoza, Faviola Elenka. *Hacia la privatización de prisiones*, México, Ed Ubijus, 2010, p. 87.

Ejecución de penas privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado en su artículo 7 bis lo siguiente:

El Ejecutivo del Estado podrá celebrar convenios y contratos con el sector privado, para que éste participe en la construcción, remodelación, rehabilitación, ampliación y mantenimiento de instalaciones de los centros ; en la prestación de servicios de operación en éstos; y en la atención psicológica de los internos, en los términos que se señalen en tales convenios y contratos.

En todo caso, los convenios y contratos que se celebren deberán contener cláusulas que establezcan la confidencialidad en los dispositivos de seguridad de los centros ; la relación entre el personal contratado por los particulares y los internos; y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

La dirección; la rectoría en la administración; el control; y la vigilancia de los centros , estarán a cargo del Gobierno del Estado

Aunque se hicieron modificaciones a la legislación de Ejecución de penas, se publicó el reglamento del Artículo 7 bis de la Ley de Ejecución de penas Privativas y Restrictivas de Libertad del Estado y aun cuando ya se había manejado públicamente la información de que la compañía que resultó ganadora de la licitación había sido la empresa *Bouygues International*, se canceló con total hermetismo, la participación de la iniciativa privada en la construcción de las cuatro cárceles que se tenían proyectadas en la entidad, debido a que el Estado de México estaba sobre endeudado y no se podía inscribir el financiamiento en deuda pública, ni garantizar el pago de la construcción, el diseño y la planeación y las operaciones de las cárceles a esta empresa.

4.1.4 Convenio De Participación Público Privada Federal: 2009.

En base a los planteamientos presentados por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública Genaro García Luna en la XXVI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a partir del 2009 se consideró necesaria la intervención de la iniciativa privada para la construcción de Centros penitenciarios y al mismo tiempo de su administración, de lo cual se tiene registro por artículos periodísticos como el siguiente:

El proyecto para la construcción de 12 nuevas prisiones de carácter federal prevé que la iniciativa privada aporte el capital para la edificación de los inmuebles y, a cambio, además de devolverle su inversión en un plazo de entre 20 y 25 años, se le otorgara la subrogación de servicios como lavandería, cocina, mantenimiento y limpieza de las instalaciones.

Las 12 nuevas prisiones, de acuerdo con la Estrategia Penitenciaria 2008-2012, elaborada por la Secretaría de Seguridad Pública federal, se construirían en Sonora, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Baja California, Nayarit, Morelos, Quintana Roo, Puebla, Guerrero, Chiapas y el Distrito Federal, por ser las entidades que mayor número de sobrepoblación carcelaria registran

Patiño Arias subsecretario del sistema penitenciario federal, informó que con la remodelación o puesta en marcha de los penales que eran de autoridades locales y fueron transferidos a la Federación – Huimanguillo, Tabasco; Guasave, Sinaloa; Papantla, Veracruz, y Monclova, Coahuila–, se reducirá en 30 por ciento la sobrepoblación carcelaria.

Asimismo, la edificación de las otras prisiones en las que participaría la iniciativa privada reduciría otro tercio la sobrepoblación.

El funcionario explicó así el proyecto: En la medida de lo posible generar alianzas público-privadas para construir infraestructura y, si fuese el caso, concesionar servicios penitenciarios; por supuesto que la parte de la concesión no tiene nada que ver con máxima seguridad, sino con mínima y mediana, para que pueda ser un esfuerzo de éxito el que se haga.⁸⁵

Otro artículo periodístico que hace referencia a la participación de empresas privadas en la construcción y administración de centros penitenciarios es el siguiente:

En 2009, tras la orden presidencial de confinar a todos los reos federales en prisiones de ese fuero, y sin posibilidades de construirlas con recursos públicos, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal, se reunió con grupos de la iniciativa privada. Les ofreció un pastel de 32 mil millones de pesos, divididos entre ocho. El número de prisiones necesarias para sacar de penales

⁸⁵ Castillo García, Gustavo, *el gobierno prevé subrogar a la IP los servicios en 12 nuevos penales*, la jornada, jueves 4 de junio de 2009, p. 5, Noticia disponible en la página de internet: <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/04/politica/005n1pol> 12/04/13 10:23 pm.

estatales a quienes cometieron delitos ligados al narcotráfico, lavado de dinero y violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, revelaron mandos de la institución.

De 10 grupos convocados, quedaron seis: Homex, empresa dedicada primordialmente a la construcción de casas habitación; Ingenieros Civiles Asociados (ICA), que dirige Alonso Quintana y una de las más antiguas de México; Promotora y Desarrolladora Mexicana (Prodemex), de Olegario Vázquez Raña; los consorcios ARB Arendal, de José de Jesús García Vázquez, GIA, que preside Hipólito Gerard Rivero, y Tradeco, empresa dedicada a la construcción de carreteras y la realización de obras para Petróleos Mexicanos.

Se les preguntó si podían invertir 4 mil millones de pesos cada una, eso costará cada prisión. Se les dijo que no podían pedir préstamos a Banobras. Que tendrían que aportar los recursos y se les daría un plazo de 15 años para recuperar su inversión, y cinco más para obtener dividendos: 2 mil millones de pesos más por construir cada cárcel con capacidad para 2 mil 500 internos, indicaron los funcionarios entrevistados.

Los contratos se otorgaron de manera directa a quienes se comprometieron a construir las prisiones en esas condiciones. A cambio se les pagarían anualmente 300 millones de pesos por concepto de arrendamiento durante 20 años.

Al principio, la idea del secretario García Luna era que la iniciativa privada se hiciera cargo del ciento por ciento de las operaciones de las cárceles, que construyera, como en Estados Unidos, Francia o Inglaterra. Pero hubo algunos funcionarios de alto nivel en el gabinete de Seguridad Nacional que se opusieron, señalando: 'mejor que pasen los empresarios y solamente construyan, que mantengan las instalaciones y por eso se les paga una especie de renta mientras recuperan su inversión y sacan una ganancia'.

A los inversionistas se les dijo que sus proyectos deben cumplir con normas nacionales e internacionales en materia penitenciaria, que las obras deben ser instalaciones donde los derechos humanos de los internos no puedan ser vulnerados.

El extra fue decirles que además de la construcción también van a prestar los servicios de lavandería, alimentación, sanitización y actualización tecnológica. Se convertirán en prestadores de servicios penitenciarios; con ello sus ganancias aumentarían, ya que en cada cárcel se lavará un millón 200 mil prendas mensuales y se servirán más de 3 millones de raciones de alimento al año por centro.

De esta manera, la SSP federal pretende que la operación de los nuevos centros penitenciarios se vuelva rentable, ya que las empresas privadas pagarán el consumo de energía eléctrica y gas, y además aportarán la maquinaria para los servicios de alimentación y lavandería.

En cuanto a la construcción de los nuevos centros penitenciarios, a cada empresa se le dio una tajada igual, aunque hay las que tuvieron dinero para hacer hasta dos proyectos: ICA construye en Hermosillo, Sonora, y en Ocampo, Guanajuato; Prodemex en Gómez Palacio, Durango, y en el municipio de Buenavista Tomatlán, a 30 kilómetros de Apatzingán, y la empresa GIA se hizo cargo de edificar la prisión federal de Oaxaca; Homex será la encargada de la prisión federal femenil en Cuernavaca, Morelos.

Asimismo, Tradeco construirá el penal de Ramos Arizpe, Coahuila. A decir de las fuentes consultadas, éste sería el único proyecto que no está incluido en los que se entregarán en agosto, debido a que enfrenta problemas con la adquisición del terreno, porque se pretende edificar en tierras ejidales. La empresa Arendal construye lo que denomina el proyecto Chiapas.

Ocho prisiones que aún están en construcción con recursos privados, además de las ya existentes...

Papantla se convertirá en el Centro Nacional de Observación y Clasificación donde los que sean detenidos y consignados ante un juez por primera ocasión permanecerán allí un mes, sujetos a estudios criminógenos y psicológicos, y luego serán enviados a alguna prisión cercana a donde residan sus familiares.

La llamada válvula estratégica del sistema penitenciario federal serán las Islas Marías. Ahí cada interno concluirá su sentencia en plena convivencia y con trabajo comunitario, lo que garantizará su reinserción social, confiaron los entrevistados.⁸⁶

Por otro lado dentro de las muestras de resultados presentados por la desarrolladora Homex, como parte de su presentación de resultados, en su división de acuerdos con el Gobierno en Diciembre de 2011, la Secretaría de Seguridad Pública le otorgó un contrato de largo plazo para construir y operar, en

⁸⁶ Castillo García, Gustavo, *Pingües ganancias, ofrecimiento a la IP para construir prisiones federales*, la jornada, lunes 30 de abril de 2012, p. 2, noticia disponible en la página de internet: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/30/politica/002n1pol> 12/04/2013 12:51 am.

un plazo de 20 años, dos penitenciarias federales: una por 5,200 millones y otra por 5,400 millones⁸⁷ lo que permite observar que la participación de la iniciativa privada en los centros de reinserción social, desde el 2010 son una realidad.

Como ejemplo del resultado de la inversión público privada, es importante mencionar que el 2 de octubre del año 2012, el Presidente Calderón inauguró el Centro Federal de Readaptación Social en la ciudad de Hermosillo, Son., el cual cuenta con capacidad para albergar a 2 mil 500 internos bajo los más altos estándares de seguridad, y es susceptible de alcanzar una población de hasta 4 mil internos, con una inversión de 4 mil 200 millones de pesos. Cuenta con equipo de vanguardia como aduanas de ingreso con esclusas de control automatizado, módulos de clasificación y observación de internos, clínica hospital equipada con laboratorios, quirófano, consultorios, un módulo para telemedicina que permite la valoración y consulta virtual de los internos, mil 200 cámaras para monitorear todas las áreas, equipos de rayos x, escáneres y aparatos de detección molecular de drogas así como lectores biométricos, inhibidores de señal celular y radiocomunicación. Lo que permitirá mantener estándares de operación segura de manera ininterrumpida los 365 días del año.⁸⁸

4.1.5 Reformas propuestas en 2011 por la Cámara de Diputados para la Privatización de Centros penitenciarios

En razón a que el Sistema penitenciario Nacional no había cumplido con su cometido y a la par de las declaraciones realizadas por el Secretario de Seguridad Pública, así como también las reformas aplicadas al sistema de impartición de justicia en el año 2008, se propuso en la Comisión de Seguridad Pública de la LXI legislatura, el proyecto de decreto que expedía la Ley Reglamentaria del Artículo 18 constitucional en materia del Sistema penitenciario, el cual fue

⁸⁷ Desarrolladora Homex, *nuestra evolución nos hace más fuertes noviembre 2011*, disponible en la **página** <http://m.homex.com.mx/homexri/web/arquivos/Homex%20Noviembre%202011.pdf> 12/04/2013 12:51 am.

⁸⁸ Presidencia de la República, *Nuevo centro federal de readaptación social de Hermosillo*, Información disponible en la página de internet: <https://www.youtube.com/watch?v=pJDpP8Hwu7o> 12/04/2013 12:51 am.

propuesto por la diputada de Partido Verde ecologista de México Adriana Sarur Torre el 23 de noviembre de 2010, aprobada por la Cámara el 17 de abril de 2012 y publicada en la Gaceta de la Legislatura el mismo 23 de noviembre como parte de los temas a tratar.

El proyecto pretendía dar origen a un nuevo ordenamiento jurídico que facultara a la Secretaría de Seguridad pública para suscribir convenios con particulares, con la intención de que la empresa privada fuera la encargada de la construcción, operación y administración penitenciaria, con su capital construyera más centros de reclusión y también se le encomendara la custodia de los reos en el interior del centro de reclusión teniendo a su cargo el control de acceso de personal y productos en el exterior, además de contratar áreas de producción comercial como parte de la pena. La empresa privada recibiría un pago por la prestación de sus servicios, siendo éste mucho menor a los que en ese momento se erogaban por el Estado. Quedando el artículo 6 de la Ley reglamentaria de artículo 18 constitucional en materia del sistema Penitenciario como sigue:

Artículo 6. La Federación, por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública, podrá suscribir convenios con particulares para la construcción, operación y administración de Centros penitenciarios de competencia federal.

Los convenios podrán ser concertados entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública y un solo Estado, o entre aquél y varias entidades federativas, simultáneamente, con el propósito de establecer, cuando así lo aconsejen las circunstancias, sistemas regionales. Dichos convenios podrán ser celebrados con las empresas que administren Centros penitenciarios Federales. Dichos convenios deberán ser sancionados por la Secretaría de Seguridad Pública.

En dichos convenios se determinará lo relativo a la construcción, operación y administración, así como el manejo de instituciones penitenciarias de toda índole, entre las que figurarán las destinadas al tratamiento de adultos delincuentes, alienados que hayan incurrido en conductas antisociales, especificándose la participación que en

cada caso corresponde a los Gobiernos Federal y Locales, así como a los particulares que operen y administren un Centro Penitenciario.⁸⁹

Sin embargo, aun cuando fue aceptada por el pleno de la Cámara de Diputados y turnada a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación, no se han obtenido resultados de su continuidad en dicha legislatura; de la mano con esta propuesta la misma Diputada realizó una propuesta de reforma a la fracción XXIII del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

Artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXIII. ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario, promoviendo y dirigiendo la participación de los particulares en la construcción, operación y administración de centros penitenciarios, así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.⁹⁰

La reforma referente a la modificación del Artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue regresada a la comisión de seguridad y su aprobación ya no se concluyó, en razón a las modificaciones al mismo ordenamiento jurídico, en virtud de que las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública fueron absorbidas por la Secretaría de Gobernación. Por otro lado, es de observarse que la concesión de las prisiones, al menos en cuanto a la jurisdicción federal, sí fue ampliamente contemplada en el sexenio de Felipe Calderón de tal suerte que, como se observó en un apartado anterior, el funcionamiento del penal de Hermosillo se encuentra en una modalidad bipartita, lo que permitiría pensar que en un futuro no muy lejano y en concordancia con las penalidades aplicadas en nuestro Sistema pena I, se requerirá de mayores

⁸⁹ Sarur Torre, Adriana, *ley reglamentaria del artículo 18 constitucional en materia del sistema penitenciario*, gaceta parlamentaria, año XIV, número 3146-II, martes 23 de noviembre de 2010, disponible en la página de internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/nov/20101123-II.html#Iniciativa16> 11/04/2013 11:41 pm.

⁹⁰ Sarur Torre, Adriana, *reforma el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, gaceta parlamentaria, año XIII, número 3136-II, jueves 11 de noviembre de 2010, disponible en la página de internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/nov/20101111-II.html#Iniciativa2> 11/04/2013, 11:53 pm.

espacios, y en consecuencia de la inversión del sector privado para cubrir las necesidades futuras del sistema penitenciario.

4.2 Conceptos y Formas aplicables de Privatización y Concesión Penitenciaria

En una concepción jurídica y teórica, el Estado es quien posee la legítima autoridad para ejecutar las penas y específicamente la pena privativa de libertad, que actualmente, lejos de apegarse a una Teoría Relativa, pareciera más una Teoría Expiacionista, que encuentra su justificación en una aparente función de defensa social y, se transforma en un serio factor criminógeno, basado en la estigmatización social, la reincidencia y la escasez de oportunidades reales, motivo por el cual en varios países tal como se observó en el capítulo anterior se ha optado por permitirle a la iniciativa privada su participación en la ejecución de la pena con la intención de proporcionar mejores condiciones de internamiento y resocialización.

Desde una perspectiva neoliberal se justifica la existencia de Prisiones Privadas en razón a la legitimación de la participación mínima del Estado, pero también es importante resaltar, que el hecho de que se dé la contratación de un particular para administrar centros penitenciarios no elimina la responsabilidad del Estado de ser una autoridad observadora para asegurar que el interno tenga un trato adecuado, apegado a derecho y bajo adecuados estándares de calidad, en cuanto a la prestación de servicios proporcionados en el interior de los centros de reclusión, por lo que al hablar de la Participación Privada en el Sistema penitenciario es necesario definir sus formas de actuación y los elementos que integran esa relación.

Es importante señalar que existen diferentes clasificaciones de relación contractual entre la Iniciativa privada y el Estado, tal como se vio en el primer capítulo de esta investigación podemos hablar de Privatización, entendiendo por esta figura el traspaso de actividades de contenido económico que en un inicio

eran de titularidad pública, a sujetos privados independientes y de Concesión, la cual conceptualizamos como un contrato intransmisible, rescindible y revocable, que faculta a un particular para explorar, diseñar, construir, modificar, equipar o utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público. En este sentido, se considera pertinente mencionar algunas modalidades en las que podrían desarrollarse ambos modelos de participación privada en nuestro país, reconociendo que es objeto de esta investigación que se desarrolle una Concesión por ser más adecuada a la Política Criminal aplicada en nuestro país, así como con nuestra forma de Estado y bases teóricas de nuestro Sistema de impartición de justicia.

Bueno Castellote explicaría a la Prisión Privada como:

Aquella que es diseñada, construida y gestionada por una empresa no estatal. Las obligaciones de las partes Estado-gestor, surgen de un contrato en el que el Estado se compromete a enviar a un centro un número mínimo de presos, a cambio de un precio por recluso y día. Dicho precio es revisable, al igual que ocurre con el resto de los servicios públicos que son gestionados por empresas privadas en cualquier sector.⁹¹

Como fenómeno trascendental, implica la dirección y administración completa de una institución penitenciaria que aún permanece bajo la responsabilidad del sector público, en un régimen contractual que garantiza la ejecución de la pena.

El primer modelo es el de Administración el cual consiste en que el gobierno contrata a una Empresa para que opere el establecimiento existente, procurando mejorar la administración del lugar y reducir los costos, además de tener el manejo de la seguridad y la vigilancia del mismo, así como también la prestación de servicios que pueden ser de manera directa o subcontratada, es quizás la modalidad de mayor conflicto ya que prácticamente se le cede a la Empresa o

⁹¹ Bueno Castellote, José María, *Cárceles privadas, delincuentes públicos en revista Doctrina y Accion Penitenciaria*, año 4, número 6, Buenos Aires, Argentina, 1990, p.64

Empresas Privadas todo el control sobre el establecimiento, los internos y los servicios proporcionados al interior⁹².

Un segundo modelo, es el de Adquisición, en donde el Estado es propietario de un establecimiento penitenciario y lo vende a una Empresa Privada, ésta a su vez firma un contrato con el Estado para alojar a los reclusos en la que ahora es una institución penitenciaria privada, en propiedad y operación, el problema más importante en este modelo es la cancelación de los contratos, ya que sólo es posible en caso de que exista una competitividad de firmas dedicadas a la administración de centros penitenciarios para que puedan cubrir las variaciones de ocupación⁹³.

En Estados Unidos se trata de un modelo muy utilizado el cual se encuentra bajo la denominación de REIT o *Real Estate Investment Trust*, es decir, inversiones en fideicomiso de propiedades inmobiliarias, son empresas que además de ser propietarias, construyen bienes inmuebles, pero también participan en la financiación de esos bienes raíces, por lo que sus acciones se negocian en las bolsas de valores⁹⁴

Un tercer modelo es el de Desarrollo, el cual se puede dar cuando la Empresa Privada financia, diseña y construye el Centro Penitenciario, celebrando un contrato con el Estado para alojar reclusos, en ésta, tanto la administración como la operación del penal son privados y la característica principal es el pago de una cuota diaria o mensual del Estado por interno, y al mismo tiempo puede darse bajo un contrato de *leasing*⁹⁵ en donde se considera que el Estado puede asumir el control administrativo del penal después de concluido el plazo del contrato; también puede darse mediante un establecimiento penitenciario especulativo, el cual se da sin que haya un arreglo contractual pues depende de la dinámica de

⁹² Tapia Mendoza, Faviola Elenka, *Hacia la privatización de prisiones*, Op. Cit. p. 67

⁹³ *íbidem* p. 68

⁹⁴ Reit.com *los fundamentos de los REIT*, disponible en la página de internet: <http://www.reit.com/REIT101/REITFAQs/BasicsOfREITs.aspx> 15/04/2013 8:58 pm.

⁹⁵ Entendido como una forma de arrendamiento financiero

crecimiento de la población reclusa, el problema de este tipo de desarrollo es que sólo genera contratos de emergencia con altos viáticos, lo que tiende a ser la forma más lucrativa para las compañías.

Por otro lado, también se encuentra presente la posibilidad de un modelo menos invasivo como es la Concesión, recordemos que se trata de un acto administrativo discrecional en donde el Estado emite un título o celebra un contrato intransmisible, rescindible y revocable, en donde faculta a un particular para explorar, diseñar, construir, modificar, equipar o utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público, encontrando la justificación de esta medida en que el concesionario por su capacidad técnica o financiera puede llevar a cabo la actividad objeto de la Concesión, de mejor manera que el Estado.

Este modelo sólo concede un derecho temporal sobre un bien o un servicio, como puede ser la provisión de servicios al interior de los Centros penitenciarios, con la finalidad de mejorar las condiciones de reclusión de los internos, reservando al Estado la responsabilidad de la ejecución de la pena a través de los Programas de Resocialización así como también el monitoreo y seguridad en el interior y alrededores de los Centros de Reclusión.

No hay que perder de vista que una de las principales razones por las que se considera a la Concesión como medida de solución a los problemas penitenciarios que aquejan a nuestro país, es la reducción de costos erogados, pero también hay que considerar que serían medidas paliativas si no se contemplan soluciones para otros factores que agudizan el problema del sistema penitenciario como por ejemplo el endurecimiento excesivo de las penas, la insuficiencia de infraestructura y servicios, así como la calidad en la prestación de los servicios y la capacitación proporcionada al personal administrativo y de custodia de los centros de reclusión.

Por ello es que podría cuestionarse si la Concesión de Prisiones sería la medida más adecuada, si funcionarían de manera eficaz y con un menor costo y si su

acertada implementación podría verse reflejada en la reducción de los índices de reincidencia, hablando de una mejor resocialización.

Dentro de los aspectos a evaluar, para poder responder a los planteamientos anteriores, se encuentra, el ético, en el entendido de que se trata de una valoración moral de los actos humanos, por lo que la empresa participante busca que la inversión que realiza obtenga buenos resultados, lo que se ve reflejado en las ganancias que obtiene y eso sólo puede lograrse siempre y cuando cumpla con las condiciones que marque su contrato, lo que paralelamente podría garantizar al Estado el cumplimiento de los fines de la pena de manera humanitaria, tal como lo firmó y ratificó en los tratados internacionales y los cuales tienen reconocimiento en los ordenamientos jurídicos locales.

Otro aspecto que podría considerarse para evaluar es, la legalidad de la medida de Concesionar las Instituciones Penitenciarias, ya que el artículo 18 constitucional no tiene una referencia de permisión de la misma y aún cuando el artículo 28 permite la concesión de servicios y la explotación de algunos bienes nacionales, la Secretaría de Gobernación no tiene el reconocimiento expreso en un ordenamiento, que permita que el particular pueda intervenir en una función que resulta exclusiva del Estado Mexicano, por lo que se considera pertinente que se dé origen a un nuevo ordenamiento que regule tal participación, ya que de no ser así no sólo implicaría una trasgresión a la Constitución sino también podría implicar la violación de derechos de los internos.

Un tercer aspecto a considerar es el aseguramiento de las garantías y los derechos de los internos, ya que la importancia e impacto que representan las ganancias económicas podrían alterar la administración de los centros de reclusión, hay que mencionar que los contratos y las cláusulas contenidas en ellos son una ley absoluta entre las partes, que no sólo versan sobre las ganancias del negocio sino también de las pérdidas, de las sanciones aplicables en caso de que se diera un incumplimiento y que en el último de los casos implicaría la rescisión de los mismos, lo importante en este punto sería establecer los medios de control

óptimos para poder calificar el funcionamiento de los establecimientos y de igual forma dotar al interno de los medios de protección necesarios para poder hacer que su estancia en el penal cumpla con los fines que reconoce la Teoría Relativa por lo que también se vuelve necesario contar con controles de calidad y esquemas de anticorrupción con la intención de disminuir posibles arbitrariedades.

Otro punto que es fundamental considerar, es la solvencia económica de la Empresa ya que en la economía actual, toda empresa depende de las especulaciones de la bolsa de valores y en el caso específico de contratos con el Estado hay que buscar una manera en la que se cumpla con los pagos pactados sin retraso por parte del contratante, así como también establecer un mínimo y un máximo de internos para que no existan riesgos de seguridad y se modifique el costo por interno, por otro lado y en razón a que la empresa no sólo se dedica a una sola actividad comercial puede presentarse el caso de que no se generen ganancias o se desarrolle un déficit en la empresa que pudiera llevarla a la quiebra, por lo que se hace necesario exigir a la empresa contar con un seguro que pudiera responder temporalmente de las responsabilidades contractuales firmadas aunado a que para el Estado implica una obligación permanente el mantener un mercado de competencia abierto para que se tenga un margen de oportunidad aceptable y se cubran las demandas del servicio cuando sea necesario.

Finalmente, hablar de calidad no significa hablar de costos, luego entonces, permitir la participación de la iniciativa privada en la ejecución de la pena privativa de libertad podría propiciar que se dieran variaciones en la calidad en los servicios prestados, sin embargo que se desarrolle esta circunstancia dependerá de la competencia empresarial para prestar los servicios y de los incentivos con los que se promueva la participación de la iniciativa privada en los centros penitenciarios, por ello es necesario que se haga un diseño de evaluación y competencia para poder, como ya se mencionó, evaluar la prestación de los servicios. En un primer momento se hablaría de un modelo piloto, puesto que en nuestro país se trataría de una medida sin precedentes, pero ello no impediría que se apegara el modelo

mexicano a modelos extranjeros para poder buscar la efectividad de la medida reduciendo riesgos.

Como puede observarse, existen una multiplicidad de factores e incógnitas que deben ser consideradas y analizadas previamente a la autorización de participación de la Iniciativa privada en la ejecución pena privativa de libertad, puesto que no sólo se trata de reducir los costos de administración y mantenimiento sino también de establecer cuál sería el impacto social, económico, jurídico y humanitario en la mencionada pena.

4.3 Pros y Contras de Concesión Penitenciaria

Charles Logan en 1991, realizó un estudio comparativo sobre la conveniencia de la participación del Sector Privado en las Prisiones, el cual ha servido como referencia de varios proyectos de participación Privada. Entre los principales argumentos, a favor y en contra, entre los que se encuentran los siguientes:

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<p data-bbox="240 1115 776 1150">Propiedad del Centro de Reclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="272 1224 794 1402">• La contratación mejora el sistema de justicia en la ejecución penal para dar mejor respuesta a los cambios demandados por la sociedad <li data-bbox="272 1409 794 1619">• No ponen en riesgo el debido proceso porque tanto guardias privados como públicos están sujetos al mismo régimen legal y deben responder de la misma manera <li data-bbox="272 1625 794 1772">• Puede ayudar a dar claridad en los propósitos de la pena, reglas y procedimientos que definen las garantías de ejecución pena 	<p data-bbox="836 1115 1372 1150">Propiedad del Centro de Reclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="868 1167 1390 1377">• Involucra una inapropiada delegación del poder coercitivo y autoridad implicando un problema de distribución de competencias entre agencias estatales y privadas <li data-bbox="868 1383 1390 1530">• Puede colocar el interés económico por encima del interés público o los fines del Estado <li data-bbox="868 1537 1390 1642">• Incrementa los cuestionamientos legales acerca del uso potencial de la fuerza mortal <li data-bbox="868 1648 1390 1795">• Crea un conflicto de intereses que pueden interferir con el derecho al debido proceso del recluso

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<p>Dependencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • La contratación puede incrementar el número de proveedores, reduciendo la dependencia a la intervención del Estado y la vulnerabilidad ante las huelgas, conflictos o mala administración 	<p>Dependencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • La contratación disminuye la capacidad del gobierno de proveer servicios públicos, lo que lo hace dependiente de las empresas privadas • Conlleva el riesgo de bancarrota de la empresa contratista y la necesidad de contratar con planes de contingencia • Puede implicar contratos exclusivos que remplacen el monopolio público por el monopolio privado
<p>Costos del Centro de Reclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> • La contratación permite que los establecimientos penitenciarios sean financiados, ubicados y construidos en forma más rápida y económica, además de una mayor capacidad para diseñar modelos más eficientes de funcionamiento • Las empresas privadas generan oportunidades de desarrollo económico al contratar localmente y en la medida de lo posible, comprar localmente • A través de la contratación se daría una más efectiva administración del personal, mejores condiciones laborales, puede así mismo incrementar la moral y la productividad de los empleados mientras disminuye el absentismo y las bajas 	<p>Costos del Centro de Reclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiene un costo extra para el gobierno si el proceso implica el despido, la reubicación o incluso la jubilación de los trabajadores gubernamentales desplazados por el contrato firmado entre el Estado y la iniciativa privada • Es probable un mayor costo a largo plazo si las altas inversiones de capital inhiben y restringen la entrada en el mercado de otros participantes (competencia) • La ausencia de una efectiva competencia conlleva a una continuación de contratos con la misma

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
Flexibilidad del sistema penitenciario	Flexibilidad del sistema penitenciario
<ul style="list-style-type: none"> • La contratación permitirá adquirir una mayor flexibilidad para promover la innovación, experimentación y otros cambios en los programas, incluyendo la expansión, la contracción y terminación de los mismos • Reduce los niveles de burocracia y las limitaciones propias de las decisiones administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> • La contratación puede limitar la flexibilidad al condicionar en extremo los términos del contrato
Corrupción	Corrupción
<ul style="list-style-type: none"> • Brinda a los administradores un mayor interés en la reputación de la institución 	<ul style="list-style-type: none"> • La contratación brinda nuevas oportunidades para la corrupción, acaparamiento de cargos, conflictos de intereses, sobornos, amotinamientos políticos, entre otros
Calidad en los Servicios Proporcionados	Calidad en los Servicios Proporcionados
<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece un criterio alternativo de comparación con el cual se puede medir el servicio desarrollado por el Estado • Se crea una alternativa que incrementa la mejora de condiciones tanto a nivel propio como estatal • Fomenta la calidad y mejores condiciones al forzar a los funcionarios y al público a evaluar cuidadosamente los gastos, en lugar de maquillar los costos cuando se encuentran en condiciones inferiores al nivel normal 	<ul style="list-style-type: none"> • La contratación puede reducir la calidad con el afán de mantener bajos los costos • El contratista podría ejercer ventajas sobre los procesos de selección de los mejores internos dejando a cargo del Estado a aquellos considerados más conflictivos para obtener resultados positivos en el manejo de establecimientos privados • Los administradores privados pueden ser inexpertos en ciertos temas correccionales claves

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
Cantidad de Internos en Resguardo	Cantidad de Internos en Resguardo
<ul style="list-style-type: none"> • Los contratistas pueden ayudar a aliviar la crisis de sobrepoblación existente y construir nuevas prisiones más pronto que el gobierno • Facilita la distribución de los internos a través de diversas jurisdicciones manteniendo de este modo niveles de ocupación y eficiencia razonables 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede hacer más factible y expandir la capacidad del uso de la pena privativa de libertad para facilitar una mayor capacidad y número de plazas de prisión. El aumento de la capacidad y el incrementar puede reflejarse en el abandono de búsqueda de otras alternativas • La contratación basada en el pago por interno por día, brinda a guardias y administradores privados un motivo por el cual se retenga a los internos el mayor tiempo posible
Seguridad en el centro Penitenciario	Seguridad en el Centro Penitenciario
<ul style="list-style-type: none"> • Puede incrementar la seguridad pública y de los internos a través de una mejor capacitación y profesionalización del personal penitenciario 	<ul style="list-style-type: none"> • La contratación puede poner en riesgo la seguridad de los internos debido a la insuficiencia de personal, poca capacitación y abusos de la tecnología para suplir las deficiencias • Puede limitar la habilidad del gobierno para responder ante emergencias tales como huelgas, motines, incendios o fugas
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementa la rendición de cuentas porque los mecanismos de control del mercado se añaden a aquellos existentes en el proceso político • Promueven el desarrollo y el uso de medidas objetivas de funcionamiento y desempeño • Puede requerir de certificación de acuerdo con las condiciones de ejecución establecidas • Motiva a los contratistas a servir como vigilantes en relación con sus consumidores 	<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilidad puede ser difusa en cuanto a que ambas partes pueden culparse unos a otros frente a cualquier contingencia • Reduce la responsabilidad debido a que los contratos tienen problemas en su redacción y en su forma de hacerlos cumplir

Fuente: Logan Charles, *Private prisons: cons and pros*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1990, Pp. 41-48

Puede observarse que los puntos en contra son aspectos que en su mayoría afectan de manera directa la participación de la Iniciativa privada en el Control Total del Centro Penitenciario, es decir que se privatice, sin embargo, en el caso de que se permitiera la participación de la Iniciativa privada en la prestación de algunos servicios en el interior de los Centros de Reclusión, el problema se encontraría en la forma de medición y evaluación del cumplimiento de estándares de calidad, ya que en efecto estos servicios o productos corren el riesgo de sufrir una alteración en su calidad dependiendo de los costos que represente para el proveedor.

Por otro lado, la cuestión de rendición de cuentas y acceso a la información, podría también ser un problema, ya que primeramente la lista de proveedores no se encuentra a disposición de la población, los contratos se manejan por adjudicación directa, lo que implica que sólo se ofrece a determinadas compañías o empresas que en un momento determinado podrían desarrollar algún tipo de monopolio, el cual difícilmente puede eliminarse al menos en la temporalidad del contrato sin representar una pérdida mayor para el Estado.

Hay que mencionar que en ambos casos de participación del sector Privado ya sea que se trate de Privatización Penitenciaria o de Concesión Penitenciaria, una de las deficiencias que pueden desarrollarse, es quién asumirá la responsabilidad en caso de una contingencia, debido a que no hay contratos perfectos en su redacción y formas de cumplimiento, luego entonces se hace necesaria la existencia de un órgano evaluador con facultades coercitivas para que haya un equilibrio tanto en los costos como en la satisfacción de las necesidades mínimas del interior de los centros penitenciarios, finalidad para la cual fue firmado el contrato de prestación de servicios.

Dentro de los beneficios que se pueden observar, está la mejora del Sistema de Justicia en la Ejecución de la pena, proporcionando una mayor claridad a los propósitos de la pena, las reglas y los procedimientos de ejecución tanto de la pena como de los modelos de resocialización.

Por otro lado la contratación permite que los establecimientos penitenciarios sean concluidos en forma más rápida y económica en comparación a las prisiones estatales, bajo diseños de construcción optimizados.

Como puede observarse, los beneficios son amplios en caso de darse una Concesión, el problema radica en tener los medios para poder evaluar la eficiencia de la mencionada alternativa, sin dejar que el Estado pierda de vista sus atribuciones como observador, como mediador y como real ejecutor de la pena, para cumplir con los fines de equilibrio social.

4.4 México ante la Concesión Penitenciaria

En México, la pena privativa de libertad se ha convertido en la más utilizada del catálogo de penas, lo que a primera vista resulta contrario a las tendencias garantistas que la asumen como la última pena a ejecutar.

Al considerar que la Prisión es la mejor forma de prevenir el delito y de servir como castigo ejemplar para la sociedad, tomando en cuenta las condiciones en las que esta penalidad es ejecutada, hace evidente que en la realidad la aplicación de esta pena no ha tenido un impacto Preventivo, ni General ni Especial, de acuerdo con la Teoría Relativa que sirve de base al Sistema de Justicia pena I, pero su implementación bajo condiciones infrahumanas como las que actualmente presenta nuestro Sistema penitenciario sí ha servido para que se perfeccionen los perfiles criminógenos de los internos proporcionándoles nuevas habilidades delictivas, en razón a que los Programas de Resocialización no pueden ser llevados a la práctica de manera cabal.

La Organización de las Naciones Unidas, en el primer Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 estableció algunos elementos esenciales para una buena organización penitenciaria, entre ellos:

° del fuero federal y 24,891 del fuero local se encontraban esperando una sentencia en alguno de los 420 centros de Reclusión del país, es decir, un total de 100,304 internos se encontraban en prisión preventiva aún cuando la norma penal permite que algunos procesos se desarrollen con el presunto responsable en libertad.

Utilizar este beneficio, de que el individuo lleve a cabo el desarrollo del Proceso pena I en libertad, ayudaría a que la sobrepoblación de poco más de 47,476 internos de 220 instituciones disminuyera significativamente, para poder proporcionar las condiciones mínimas de subsistencia al resto de los internos que se encuentran compurgando una pena derivada de una sentencia definitiva o bien podría permitir que se diera una correcta separación de internos procesados y sentenciados para darle una mejor eficiencia al sistema de impartición de justicia nacional.

Otro de los problemas que enfrenta el Sistema penitenciario es el económico, ya que actualmente cada interno le cuesta al erario público aproximadamente entre ciento veintiuno y ciento treinta y cinco pesos diarios, lo que representa un gasto anual de poco más de cincuenta mil pesos y que, aunado a los gastos realizados por las familias, los cuales incluyen alimentación, manutención, cuotas a custodios y seguridad, implican una erogación económica mayor por una calidad de vida precaria.

Ahora bien, la cárcel, ha sido la institución a la que el Sistema pena I encomienda la función de resocializar a los delincuentes a fin de evitar la reiteración del hecho delictivo, pero el Estado no puede hacerlo sometiendo al individuo a condiciones insalubres y de inseguridad, mucho menos cuando ese Estado se considera democrático, sujeto al Estado de Derecho y respetuoso de los derechos humanos; ya que en caso de hacerlo, sería tanto como considerar al interno como un ser humano de segunda categoría no merecedor de oportunidades de subsistencia y desarrollo.

Es decir, el hecho de que el Estado sea el encargado de administrar la sanción penal, además de implicar la protección a los bienes jurídicos de los individuos respetuosos del contrato social, también implica una obligación para el Estado de proveer al detenido los satisfactores a sus necesidades básicas a través de los medios necesarios, en razón de que el individuo recluso no puede hacerlo por sí mismo, por lo que el papel del Estado no se limita sólo a incorporar derechos en la legislación, sino también a actualizar y verificar que estos derechos sean respetados con independencia de la situación jurídica de los individuos.

Por lo tanto, el hacinamiento y el mantenimiento del orden en los centros penitenciarios son problemas que llaman la atención de los gobernantes, primeramente porque no se observan resultados positivos en los procesos de reinserción social y en segundo lugar porque el costo de la política criminal actual es muy elevado, motivo por el cual la participación de instituciones privadas en la ejecución de sentencias se vuelve una medida sumamente atractiva.

En nuestro país, tal como se mencionó en apartados previos, esta opción de solución a la crisis penitenciaria, es decir la concesión, ha sido considerada desde 1993 con el Programa de Infraestructura Penitenciaria en Arrendamiento Financiero, en donde la finalidad era pagar el alojamiento del interno reduciendo los costos para el Estado, ya que el modelo permitía que se fijara una renta por interno con independencia del mantenimiento de las instalaciones el cual correría a cargo de la empresa que prestara los servicios de administración en el inmueble. Sin embargo, como se comentó oportunamente, el proyecto no se siguió desarrollando y únicamente quedó como antecedente para que el Distrito Federal en 1999 tratara de modificar el ordenamiento constitucional y se permitiera la participación de los particulares. Tomando en consideración que los periodos legislativos son cortos y las iniciativas a tratar en ocasiones son muy extensas, la intención del Distrito Federal por concesionar las prisiones quedó sólo en la intención, pues la iniciativa no vio el pleno de la Cámara baja para su discusión.

Por otro lado, hay que reconocer que el Estado de México ha sido pionero en cuestiones legislativas y de impartición de justicia, por lo que en una propuesta estratégica con miras electorales el Gobernador del Estado propuso la modificación de su Ley de Ejecución de Sanciones así como la publicación de una ley reglamentaria para dejar el camino libre al menos en la entidad, para que los particulares pudieran invertir en centros penitenciarios, lo cual dependía únicamente de que se modificara la Constitución de la entidad, de la estructuración correcta de contratos y de la emisión de licitaciones públicas para que pudiera ejecutarse. Actualmente esta legislación encuentra vigente en la entidad,

Una de las reformas más significativas en materia de justicia penal y seguridad pública, ha sido la realizada en 2008. Su propósito fundamental fue transformar de fondo el sistema de justicia en México, destacando los principios de un sistema procesal acusatorio, ampliando los derechos del inculpado, los derechos de la víctima y previendo mecanismos alternativos de solución de conflictos, así como también realizar reformas en materia penitenciaria, tanto las que tienen que ver con prisión preventiva, como las relativas a la ejecución de la pena privativa de la libertad, introduciendo la figura del Juez de Ejecución de Sentencias, que es el responsable de la observación de la legalidad de la ejecución de la pena y de la efectividad de los derechos previstos en las normativas aplicables.

En 2009, como resultado de la crisis penitenciaria y de las reformas promulgadas un año antes, el Presidente Felipe Calderón a través de su Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, ejecutó el Proyecto de Concesión de Cárceles Federales bajo un Esquema de Participación Público Privada en 12 centros penitenciarios con una capacidad para 32,500 internos, los que se ubicarían en los Estados de Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla e Hidalgo, modelo que consiste en una adjudicación directa siendo una excepción al proceso de licitación

pública y el cual encontró su fundamento en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los mismos en su artículo 42, el cual señala:

Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando: peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.

Así como también en lo señalado en la Ley de Asociaciones Público Privadas en su artículo 2°, que señala:

Los proyectos de asociación público privada son aquellos que se realicen para establecer una relación contractual de largo plazo, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Y como se mencionó en el primer capítulo de esta investigación, al ser considerada la concesión por la Secretaría de Seguridad Pública en ese año, como un acto administrativo unilateral, permite no sólo la construcción del inmueble sino también la prestación de los servicios al interior por considerarse que se trata de un interés público no negociable.

El hecho de que se permitiera la participación de la iniciativa privada en centros federales de readaptación social, los cuales tienen la característica de ser penales de máxima seguridad, tiene un factor detonante específico: la lucha contra el narcotráfico, ya que al inicio del sexenio y en palabras del Ciudadano Presidente Felipe Calderón la población penitenciaria federal era de 3,164 internos mientras que para finales de 2011 aumentó a 47,826 internos, circunstancia que implica no sólo la sobrepoblación en estos centros penitenciarios sino el riesgo de fugas y motines, dado que se trata de internos calificados como de alta peligrosidad y las luchas al interior tienden a desarrollarse con mayor facilidad, aunado al hecho de que al tratarse de delincuentes que tienen facilidades económicas, no se cumple

con la finalidad de neutralización, lo que permite que se siga desarrollando la actividad delictiva.

La expresión de Felipe Calderón al inaugurar el Centro Federal de Readaptación Social en Hermosillo, Sonora fue:

El problema de hacinamiento no se corrige con la liberación de internos, lo que hay que hacer es aumentar los penales, ya que hay que hacer cumplir la ley, y si la ley determina que debe haber mil, 10 mil, 100 mil reclusos, el Estado debe cumplir con tener los espacios para hacer cumplir la ley y no reducir el imperio de la ley a los espacios penitenciarios disponibles.

Bajo esta expresión podemos observar que la tónica en ese sexenio y posiblemente en los posteriores, ha sido la construcción de cárceles de máxima seguridad con la intención de contener a los individuos. Si consideramos las estadísticas presentadas, tanto de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Secretaría de Gobernación, como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la mayor parte de la población penitenciaria reclusa no ha sido sentenciada aún y si no se cuenta con un diseño de políticas públicas que vayan encaminadas a la satisfacción de las necesidades primarias de la población, las cárceles seguirán siendo insuficientes.

Esta circunstancia puede reforzarse con los datos proporcionados por la OCDE en agosto de 2012, donde señaló que alrededor de 47.8 millones de personas se encontraban desempleadas. Hasta el 2010, de acuerdo con cifras del INEGI, la población total en México era de 112 millones 336 mil 538 habitantes, y haciendo contraste, la población penitenciaria alcanzó los 230,943 internos. Esta última cifra va en aumento, así como también el desempleo; ambos generan una perspectiva de que la creación de más cárceles con o sin la participación de la iniciativa privada, no es la mejor solución para contener los índices delictivos.

Sin embargo, la finalidad de esta investigación no radica en saber si la cárcel es la mejor forma de erradicar el delito, el objetivo de esta investigación se encuentra en

determinar si es o no una buena opción permitir que la iniciativa privada asuma el control de los centros penitenciarios.

En el caso particular de Estados Unidos, aun cuando tiene la participación de empresas particulares, presenta un alto índice de sobrepoblación, sin embargo, las condiciones bajo las cuales se encuentran los internos son aceptables, el ambiente es limpio, cuentan con servicios de lavandería, alimentación, esparcimiento en el caso de que tengan derecho a él; las cuestiones de seguridad se mantienen bajo tecnología de punta e incluso han tenido tan buenos resultados que las empresas que se dedican a la prestación de estos servicios no sólo los prestan en el interior de su país sino que ya han extendido sus fronteras a países como Sudáfrica.

En el caso de la República de Chile se trata de una Concesión en donde puede observarse que la población carcelaria es menor y los resultados que se han obtenido han sido bastante favorables, permitiendo que el modelo se siga ejecutando de la mano con la aplicación de beneficios de ley, lo que permite que el número de internos sea aceptable, ya que además se encuentran sujetos a inspección en cuanto a estándares de calidad y bajo la lupa de instituciones gubernamentales que pueden revocar los contratos.

En el caso mexicano la puerta a la concesión está abierta, la participación de los particulares en la prestación de los servicios, permitirá que los internos cuenten con un mejor espacio, sin embargo el problema radica en que no se trata de centros de readaptación locales, sino federales.

En caso de que pudiera aplicarse esta medida a Centros de Readaptación Estatales, los resultados podrían ser mejor observados en especial tratándose de la selección y separación de internos, así como del proceso de reinserción y la prestación de servicios a reclusos de baja y media peligrosidad, ya que en el caso de los delincuentes de alta peligrosidad, los resultados en cuanto a la resocialización no podrían ser observados tan claramente; sin embargo se mejorarían sus condiciones de salud, la seguridad al interior de los penales se

lograría a través del uso de alta tecnología y de mejor capacitación para las autoridades, sin perder de vista los aspectos de alimentación y limpieza.

A esta medida de concesionamiento habría que agregar la aplicación de los beneficios de ley, así como también la implementación de medidas alternas a la pena privativa de libertad, que se tienen reconocidas en el marco jurídico de nuestro país, para que las condiciones de hacinamiento pudieran disminuir y mantenerse en estándares aceptables, ya que la ejecución de sentencias no significa únicamente compurgar la pena, sino conseguir los objetivos de la misma. Es cierto que por ser un castigo, éste debe ser ejemplar y cumplir con una condición de intimidación, pero también es cierto que si se pretende lograr una reinserción, ésta no se logrará si el individuo no se desarrolla en un ambiente sano y con condiciones mínimas de subsistencia.

En cuanto a los conflictos teóricos que esta medida pudiera desarrollar, la realidad recae en que México es un país con una teoría humanitaria y relativa de la pena, porque por un lado busca causar confianza en la población lo cual se logra con la persecución del delito y la ejecución de la pena, al mismo tiempo que busca intimidar a la población para que no realice actividades que alteren el orden público, mantiene una firme esperanza en que el individuo puede reintegrarse a la sociedad y desempeñar las actividades que le corresponden sin trasgredir la norma, así como también, en caso de ignorar las condiciones del contrato social se le puede aislar con la intención de que no siga lesionando los intereses del grupo, pero al ser un Estado democrático debe estar consciente de que todo individuo, con independencia de la circunstancia jurídica en la que se encuentre, no cambia su estatus de ser humano y las medidas que se apliquen para reestablecer el orden social no pueden dañar la integridad y dignidad de la persona.

Jurídicamente hablando, dicho conflicto teórico se funda en que constitucionalmente la función de seguridad pública, y por lo tanto la de la ejecución de la sentencia, son exclusivas del poder ejecutivo y judicial y

literalmente no se menciona la posibilidad de concesionar la institución penitenciaria como tal; sin embargo, la Ley de Asociaciones Público Privadas abre la posibilidad de que la iniciativa privada participe, siempre y cuando se trate de licitaciones para la construcción de los inmuebles o para la prestación de servicios en el interior, o bien para realizar convenios que permitan la utilización de la mano de obra de los internos para la producción de algunos productos.

En conclusión, la privatización resulta ser una alternativa viable siempre que se acompañe de una correcta reglamentación, estándares de calidad, evaluaciones y capacitación constante, así como también de la aplicación de otras penalidades y la disminución de la aplicación de la prisión preventiva como medida precautoria ya que de lo contrario el número de penales y de camas disponibles no serán suficientes, y se reproducirán los mismos esquemas de comportamiento que presenta el actual sistema penitenciario; así mismo, es necesario facultar a un organismo, además del Juez de Ejecución de Sentencias, para que en caso de que los servicios proporcionados sean deficientes, sean revocadas las concesiones a la empresa correspondiente, o bien, en caso de que los servicios sean adecuados, se le considere para una nueva adjudicación, permitiendo que el mercado penitenciario se mantenga abierto de forma amplia para contar con varias opciones para la prestación de servicios, ya que de no ser así se rompería la regla económica de la oferta y la demanda, limitando la participación y propiciando que el Estado se encontrara obligado a contratar sólo a un operador de servicios con cuotas no favorables.

La importancia entonces de la concesión de prisiones, no se encuentra únicamente en si reduce el hacinamiento y la sobrepoblación, sino también en asegurar que la participación de la iniciativa privada se encuentre bien delimitada y bajo estándares de calidad efectivos que permitan el desarrollo del interno a bajos costos para el Estado y que representen una ganancia económica para los particulares, de forma tal que se cumplan los fines de la pena de manera efectiva, económica y legal, permitiendo que los servicios prestados en los centros penitenciarios así como la calidad de los mismos y el cumplimiento de los

Programas de resocialización puedan ser observados y evaluados continuamente para asegurar su permanencia.

CONCLUSIONES

1. El Estado es un ente soberano con un territorio definido y una población determinada sujeta a una forma de gobierno, que también hace referencia a una unidad social la cual mantendrá una relación armónica en base al control social que se aplique en ese territorio con la finalidad de mantener satisfactorios de manera general y a través de condiciones posibles para todos.
2. Dentro de los derechos de los individuos se encuentra el de seguridad y al ser el Estado el proveedor y protector del mismo, es necesario que diseñe programas, medios y técnicas para regular, prevenir y controlar el delito, lo que se entenderá como política criminal.
3. La política criminal actual está diseñada teóricamente desde dos aspectos, el ius poenale como la expresión constitucional aceptada por la mayoría a través de la legislatura del país y el ius puniendi que es el derecho del Estado de ejecutar sanciones, encontrando que este derecho, en específico el de ejecución de la pena privativa de libertad, cumple con una cuádruple función ya que de manera general intimida y genera confianza en las instituciones, pero al mismo tiempo, de manera especial, puede resocializar o aislar al delincuente.
4. La pena privativa de libertad es entendida como la reclusión de un individuo en un establecimiento penitenciario el cual tiene como finalidad la intención de aislarlo o reintegrarlo a la sociedad; esta pena es utilizada como un medio para mantener el orden social.
5. México es un país que se basa en principios democráticos, de igualdad y de apego al Estado de derecho, constitucionalmente reconoce y busca proteger los derechos humanos de sus pobladores y en el caso de ser presuntos responsables o víctimas en un proceso penal procura que sus derechos de seguridad jurídica sean respetados.
6. De acuerdo a la norma constitucional, el sistema penitenciario del país se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte para lograr la reinserción del individuo y la prevención de los delitos.

7. No obstante lo anterior, la administración carcelaria ha demostrado su ineficiencia en torno al suministro de buenos servicios penitenciarios que contemplen los derechos de los internos y cumplan con las finalidades de la pena, en parte por la escasez de recursos y en parte por el endurecimiento de las penas en determinados tipos penales, lo que se ve reflejado en la mala calidad de los servicios, lo que termina por agravar las condiciones de encierro de los internos.
8. Ha existido interés y preocupación por parte del Estado en cuanto a la modificación de penas y a las reformas al sistema de impartición de justicia, no obstante, se ha perdido de vista el estado que guarda el sistema penitenciario, ya que no proporciona medidas adecuadas que se encaminen a disminuir la crisis que presenta actualmente.
9. Trasformar a la pena privativa de libertad en la primera medida aplicable del catálogo de penas, ha sido completamente contrario a las tendencias garantistas asumidas en el marco constitucional y en los tratados internacionales aplicables, haciendo evidente que los fines de la pena no han tenido el impacto pretendido.
10. El Estado es percibido como incapaz de dar respuesta a las múltiples demandas que los internos presentan, por lo que se considera que la participación de la iniciativa privada permitiría mejorar sus condiciones de vida, asegurando no sólo satisfactores de subsistencia, sino además la correcta protección de su seguridad física y emocional.
11. En América los modelos guía para la concesión de prisiones se encuentran liderados por el Sistema pena I Angloamericano, que ya ha experimentado distintos tipos de participación privada en el Sistema Carcelario a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, motivados por la búsqueda del mantenimiento mínimo en los costos de su sistema penitenciario: La primera implica la contratación de servicios como alimentación, servicios médicos, trabajo, rehabilitación de adictos y demás servicios, el segundo modelo implica que la iniciativa privada es dueña del establecimiento penitenciario y se firma un contrato de administración con un particular, y finalmente una Privatización que

implica el control, tanto de la administración de la institución como de la seguridad de los internos.

12. En todo el Estado Americano, el rango de sentenciados se encontraba en 500 internos por cada 100 mil residentes en Estados Unidos durante el 2010 y aproximadamente 1767 sentencias de libertad condicional fueron concedidas durante ese mismo año. Sin embargo, hablar de más de un millón de internos y de más de mil sentencias de libertad condicional hablan de una efectividad de resocialización mínima, aún cuando las condiciones en el interior de los penales sean apegadas a normas humanitarias y con apego a la ley.
13. Otro modelo en América Latina relacionado con la participación de particulares en el sistema penitenciario es el de la República de Chile, donde los Centros de Detención Preventiva, Centros de Cumplimiento Penitenciario (C.C.P.), Centros de Educación y Trabajo (C.E.T.), Centros Abiertos o Centros Agrícolas, tienen una participación directa de la iniciativa privada obteniendo buenos resultados en las medidas de resocialización, por lo que el ejercicio del programa de concesión se ha desarrollado en una segunda etapa.
14. La participación de la iniciativa privada en el manejo de centros penitenciarios en Chile se consideró como medida propicia para la cobertura de deficiencias en la infraestructura penitenciaria y como apoyo en el logro de la resocialización de los internos.
15. El sistema Chileno se basa en una concesión D.B.O.T. (*Design, build, operate and transfer*), consistente en comprometer la participación del sector privado en la construcción y explotación de la obra pública, para que una vez finalizado el plazo de concesión, el concesionario entregue dicha obra al Estado y éste lo concesione nuevamente.
16. México ha considerado la Concesión penitenciaria desde 1993, con el Programa de Infraestructura Penitenciaria en Arrendamiento, proyecto de concesión que no siguió su desarrollo.
17. El Distrito Federal en 1999 presentó un proyecto de reforma constitucional que permitía la intervención de particulares en la administración de la ejecución de

sentencias, sin llegar a concretarse por no ajustarse a los tiempos de discusión en la legislatura federal

18. En 2002 el Estado de México reguló la participación de particulares en la ejecución de la pena privativa de libertad en su Constitución local, siendo pionero en establecer la legislación que puede ser la base de la concesión penitenciaria como solución al problema de hacinamiento.
19. En 2009 y 2011 se permitió la participación del Sector Privado en los Centros penitenciarios mediante asociaciones público privadas, siendo un ejemplo de esto el penal de Hermosillo, Sonora, quedando pendientes 7 centros Federales más bajo esta modalidad, tomando como base la normativa de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.
20. El principal motivo por el que se decidió adoptar esta medida, fue puramente económico, sin embargo, al tener el Estado Mexicano una base democrática y de protección a los derechos humanos, debe reconocer que los internos no son individuos de segunda, y que incluso cuando la prioridad es la seguridad de los bienes jurídicos del grupo social, también debe estar pendiente de que las sanciones aplicadas cumplan con sus finalidades.
21. Dentro de los aspectos a evaluar para considerar viable la concesión de prisiones en el país, se encuentran el mejoramiento en la ejecución de la pena, la posibilidad de brindar una respuesta óptima a los reclamos sociales, que los costos sean inferiores o accesibles, dependiendo de las propuestas presentadas por los empresarios interesados, la posible innovación de elementos que pudieran contribuir a la pretendida reinserción social, que se oferten al interior oportunidades de sustentabilidad, tanto para que el interno esté en posibilidad de reparar el daño y de generar un ingreso para él mismo.
22. Se pretende además, el fomento de la competencia sana entre empresas que participen en la actividad penitenciaria.

PROPUESTAS

La figura de la concesión de prisiones debe ser reconocida jurídicamente a fin de que se dé sustento a la participación de la iniciativa privada en la ejecución de la pena privativa de libertad. Es necesario que el texto constitucional y las leyes reglamentarias establezcan esta figura que, aunque teóricamente no podría ser aceptada por tratarse de una función del Estado, se ha convertido en una necesidad para lograr el respeto a los derechos humanos de los internos que purgan una sentencia de pena de prisión.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

Bibliografía

- Almond G. A y Powel I. G. B. *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972
- Alvarado Ruiz José Luis y José Antonio Yañez Rosas, Textos de capacitación técnico penitenciaria, Modulo criminológico, Tomo II, México, INACIPE, 1991
- Álvarez Ramos, Jaime. Justicia pena I Y Administración De Prisiones, México, Porrúa, 2007.
- Amuchategui Requena Irma G, *Derecho pena I*, México, Harla
- Andrés Martínez, Gerónimo Miguel. Derecho Penitenciario, Prisión Y Control Social. México. Flores Editor. 2007.
- Barrita, Fernando A. Prisión Preventiva Y Ciencias penales. México. Porrúa. 1999.
- Becaria. Tratado De Los Delitos Y De Las penas. México. Porrúa. 2006.
- Beristain Ipiña, Antonio. Futura Política Criminal En Las Instituciones De Readaptación Social (Los Derechos Humanos De Las Personas Privadas De Libertad). México. Secretaría De Gobernación. 1999.
- Bustos Ramírez Juan, *Manual de Derecho pena I Español, parte general*, Barcelona, Ariel, 1984,
- Carranca Y Rivas, Raúl. Derecho Penitenciario, Cárcel Y penas En México. México. Porrúa. 1986.
- Carrara Francesco, *Derecho pena I*, México, Oxford university press.
- Cea Egaña, José Luis. Teoría Del Gobierno Derecho Chileno Y Comparado, Chile, Universidad Católica De Chile, 2000.
- Cuello Calón Eugenio, *Derecho pena I Parte General*, México, Impresora nacional, 1975,
- De la Barrera Solórzano Luis, *Justicia penal y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2003
- Del Palacio Alejandro, *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*, México, Editora y distribuidora Leega, 1988,

- García García, Guadalupe Leticia. *Historia De La pena Y Sistema penitenciario Mexicano*, México, Porrúa, 2010.
- García Andrade Irma, *El Actual Sistema penitenciario Mexicano*, México, Sista, 1989
- *Sistema penitenciario Mexicano, Retos Y Perspectivas*. México. Sista. 1989.
- Gioseppe Maggiore, *Derecho pena I*, Santa fe de Bogota, Temis, 1989 vol II,
- Gómez Piedra, Rosendo. *La Judicialización Penitenciaria En México*, México, Porrúa, 2006.
- González De La Vega René, *Política Criminológica Mexicana*, México, Porrúa, 1993.
- Haddad, Jorge. *Derecho Penitenciario*. Buenos Aires. Ciencia Y Cultura. 1999.
- Hernández Tosca, *El Derecho en la Dinámica Orden-Obediencia de los Sistemas de Significación Social*, Venezuela, Universidad central de Venezuela.
- Jäger Christian, *Problemas Fundamentales del Derecho pena I*, criminalia año LXVI, Núm. 1, enero-abril, México; 2000.
- Juan Manuel Ramírez Delgado, *Penología*, estudio de las diversas penas y medidas de seguridad, México, Porrúa, 2000
- Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho Y del Estado*, México, UNAM, 1988
- Labastida Díaz, Antonio. *El Sistema penitenciario Mexicano*. México. Delma. 2000.
- Locke John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Barcelona Orbis, 1983
- Luciano Parejo Alfonso – Roberto Dromi. *Seguridad Pública Y Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Madrid, Marcial Pons, 2001.
- Luzón Peña Diego Manuel, *Medición de la pena y Sustantivos pena les*, Madrid, Instituto de criminología de la universidad complutense, 1979
- Malo Camacho Gustavo, *Derecho pena I Mexicano*, México, Porrúa, 2001
- *Manual De Derecho Penitenciario*. México. Secretaría De Gobernación. 1976.
- Martínez Garnelo Jesús, *Sistema nacional de seguridad pública*, México, Porrúa, 2005

----- Seguridad pública nacional un sistema alternativo de política criminológica en México, México, Porrúa, 1999.

Méndez Paz, Lenin. Derecho Penitenciario, Oxford University Press, 2008.

Mendoza Bremauntz, Emma. Derecho Penitenciario. México, Mcgrawhill. 1998.

Mijares Montes, Jesús Bernardo. Obligatoriedad Constitucional De La Sustitución De La pena De Prisión Por Trabajos A La Comunidad. México, Porrúa. 2005.

Montesquieu Charles Luis, El Espíritu de las leyes, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Neuman Elías, *Prisión Abierta*, Argentina, De Palma, 1984

Ojeda Velázquez Jorge, Derecho Punitivo Teorías Sobre Las Consecuencias Jurídicas Del Delito, México, Trillas, 1993.

Orellana, Octavio Alberto. La Individualización De La pena . México. Ed. Porrúa. 2008.

Parada Ramón, Derecho Administrativo li Organización Y Empleo Público, Madrid, Marcial Pons, 2007.

Pavón Vasconcelos Francisco, *Manual de Derecho pena I Mexicano, Parte General*, México, Porrúa, 2005, p. 3,4.

Pelaez Ferrusca, Mercedes. Derechos De Los Internos Del Sistema penitenciario Mexicano, México, Cámara De Diputados Unam, 2001

Reynoso Dávila Roberto, *Teoría General de las Sanciones*, México, Porrúa, 1996,

Rodríguez Manzanera, Luis. La Crisis Penitenciaria Y Los Sustitutos De La Prisión, México, Instituto De Capacitación De La Procuraduría General De La República, 1993.

Roxin Claus, *Problemas Básicos del Derecho pena I*, Madrid, Reus; 1976,

Salas Chávez, Gustavo R, El Sistema pena I Mexicano, Estado, Justicia y Política Criminal, México, Porrúa, 2002.

Sandoval Huertas Emiro, *Penologia, parte especial*, Universidad Externado de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1984,

Serra Rojas Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2005

Steffen Cáceres, *Prisión abierta*, jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1971

Weber Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976,
Zaffaroni Eugenio Raúl, *Manual de Derecho pena I, Parte general*, México,
Cardenas Editores, 1998,

Páginas Internet

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/322108//archivo> 08/04/2013 05:40 pm

ACDHDF, Recomendación 5/1995 al Lic. Marcos Castillejos Aguilar, Director General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, sobre medidas económicas, de control y de seguridad que eviten las pérdidas de vidas humanas y los ataques a la integridad física, tanto de los internos, como de los custodios y empleados de los reclusorios. 30 de mayo de 1994. Información disponible en la página de internet: <http://portaldic10.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0594> 9/04/2013 11:36 pm.

Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios, documento que se encuentra disponible en la página de internet: http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/dgaadq/pps_si.htm 16/04/2013 10:52 pm.

Balderrama Fernández, Adalberto, reformas al artículo 18 párrafo 2 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de septiembre de 1999, en estado pendiente, información disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/docleg/inic/a/iii/1iniapco.htm> 11/04/2013, 4:20 pm.

Benfield, Nathan. Artículo House Bill 1469 and Prison Privatization, artículo disponible en la página de internet: <http://www.corplancorrections.com/housebill.html> 23/01/2012 9:32 am

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y análisis, Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. 15/10/2012.
Formato disponible en internet:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> 16/04/2013 10:38 pm

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y análisis, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. 15/10/2012.
Formato disponible en internet:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> 16/04/2013 10:38 pm

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y análisis, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación. 14/06/2012.
Formato disponible en internet:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> 18/09/2011 11:30 am.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y análisis, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación. 14/06/2012.
Formato disponible en internet:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> 18/04/2013 11:30 pm

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de asociaciones Público Privadas, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en internet en la pagina:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP.pdf> 16/04/2013 10:50 pm

Castillo García, Gustavo, el gobierno prevé subrogar a la IP los servicios en 12 nuevos penales, la jornada, jueves 4 de junio de 2009, p. 5, Noticia disponible en la página de internet:
<http://www.jornada.unam.mx/2009/06/04/politica/005n1pol> 12/04/13 10:23 pm.

Castillo García, Gustavo, Pingües ganancias, ofrecimiento a la IP para construir prisiones federales, la jornada, lunes 30 de abril de 2012, p. 2, noticia disponible en la página de internet:

<http://www.jornada.unam.mx/2012/04/30/politica/002n1pol> 12/04/2013 12:51 am.

CCA, America's Leader in Partnership Corrections, página oficial disponible en: <http://www.cca.com/about/> 22/02/2012 11:20 pm.

Código federal de procedimientos pena les, Cámara de diputados del H. congreso de la Unión, Dirección general de servicios de documentación, información y análisis, diario oficial de la federación, 30 de agosto de 1934, disponible en Internet en la página: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/7.pdf> 16/04/2013 10:47 pm.

Código pena I Federal, Cámara de diputados del H. congreso de la Unión, Dirección general de servicios de documentación, información y análisis, diario oficial de la federación, 14 de agosto de 1931, disponible en Internet en la página: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf> 16/04/2013 10:45 pm.

Compass group, disponible en la página de internet: <http://www.compass-group.cl/concesiones.html>

Constitución Política de la República de Chile, disponible en la página de internet: http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf 05/05/2013 12:47 am.

De Reformas al Artículo 18, Párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del C. Dip. Adalberto Balderrama Fernández del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Gaceta parlamentaria, año II, Número 384, Martes 9 de Noviembre de 1999. Información disponible en la página de internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1999/nov/19991109.html#Ini991109Balderrama> 9/04/2013 11:45 pm.

Desarrolladora Homex, nuestra evolución nos hace más fuertes noviembre 2011, disponible en la página <http://m.homex.com.mx/homexri/web/archivos/Homex%20Noviembre%202011.pdf> 12/04/2013 12:51 am.

El Nacional, año LXIV, t. XI, núm. 23069, México, 28 de abril de 1993, p. 13. Art. Cit. López, Juan Gerardo, ¡Prepa Si, Carcel no! Un sueño, una lucha para la educación disponible en la página de internet <http://www.uacm.edu.mx/Sedes/GerardoPrepas/tabid/2840/Default.aspx> 9/04/2013 9:20 pm

Excélsior, 28 de abril de 1993, p. 5 y 34. Art. Cit. López, Juan Gerardo, ¡Prepa Si, Carcel no! Un sueño, una lucha para la educación disponible en la página de internet <http://www.uacm.edu.mx/Sedes/GerardoPrepas/tabid/2840/Default.aspx> 9/04/2013 9:20 pm

Federal Bureau of Prisons, an agency of the U.S. department of Justice, Información disponible en la página de internet: <http://www.bop.gov/locations/institutions/index.jsp> 23/01/2013 10:13 am.

Federal Bureau of Prisons, an agency of the U.S. department of Justice, pagina oficial disponible en: <http://www.bop.gov/about/index.jsp> 23/01/2012 11:07 am.

Gendarmería de Chile, Unidad de concesiones, resumen anual 2008, archivo disponible en la página de Internet: http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/concesionadas/en_laprensa/Resumen_2008.pdf 08/05/2013 12:11 pm.

GEO, the GEO Group, Inc. página oficial disponible en: <http://geogroup.com/index> 24/03/2012 9:01 pm.

<http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/poblacion/reclusos/prision.pdf>

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/ortiz_o_ri/capitulo2.pdf 23/01/2012 9:39 am.

[http://drcureces.files.wordpress.com/2009/02/256,1,SISTEMAS PENITENCIARIOS](http://drcureces.files.wordpress.com/2009/02/256,1,SISTEMAS%20PENITENCIARIOS)

<http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos6/sistemas%20penitenciarios.pdf>

<http://www.derechopenitenciario.com/comun/fichero.asp?id=1764>

<http://www.gendarmeria.gob.cl/> 06/05/2013 12:03 pm.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/95/art/art3.pdf>

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>

http://www.pfp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810278&folderNode=810245&folderNode1=810274

<http://www.reclusorios.df.gob.mx/descargas/convenciontortura.pdf>

<http://www.reclusorios.df.gob.mx/descargas/readaptacionsocialmx.pdf>

<http://www.reclusorios.df.gob.mx/Subsecretaría/foro/foro.html/foro/foro.html>

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/270966//archivo>

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> 08/04/2013 05:40 pm

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:DB1MFepDxm0J:www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary%3FnodeId%3D/BEA%2520Repository/365162//archivo+&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESha0YTVI0vvTS69Ye7qBx5yQ6PJ_lbrtAe5OeiqFUMkjrVU4eyLbd_ilyGISoFrPi025Wfe7QJ2-4VyeQhLM2JLf54hTIKtXV8FqSrb-7rPotKLkImYbWBNXnwF--xdq5Vw4lLq2&sig=AHIEtbQck_VJv9pyXhWzMf5rOGLh28MAOQ 08/04/2013 05:40 pm

Ley General del Sistema de Seguridad Pública disponible en la página de internet:
<http://leyco.org/mex/fed/lgsnsp.html#t116/04/2013> 8:28 pm.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cámara de diputados del H. congreso de la Unión, Dirección general de servicios de documentación, información y análisis, diario oficial de la federación, 2 de enero de 2009, disponible en internet en la página:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> 16/04/2013 10:44 pm.

Ley Orgánica Constitucional De Bases Generales De La Administración Del Estado, disponible en la página de internet:
http://www.oas.org/juridico/spanish/chi_res22.pdf 05/05/2013 8:48 pm.

Ley Orgánica De Gendarmería De Chile, disponible en la página de internet:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7015> 05/05/2013 10:57 pm

Ley Orgánica del ministerio de justicia, disponible en la página de internet:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7098> 05/05/2013 10:53pm.

Ley que Establece las Normas Mínimas sobre readaptación social de Sentenciados, Cámara de diputados del H. congreso de la Unión, Dirección general de servicios de documentación, información y análisis, diario oficial de la federación, 19 de mayo de 1971, disponible en Internet en la pagina:
<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCCQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F201.doc&ei=cGmPUK-EAcqCyQHdg4CwBA&usg=AFQjCNGnS5PQRLSIHqryiYCijXAoCEOPvw>
16/04/2013 10:47 pm

LIMEDDH, las condiciones de detención de las personas encarceladas, observatorio internacional de prisiones informe 1997, disponible en la página de internet:
<http://www.derechos.org/limeddh/informes/prisiones.html>, 9/04/2013, 11:19 pm.

Management and Training Corporation, página oficial disponible en:
<http://www.mtctrains.com/> 24/02/2012 7:39 am

Plan nacional de desarrollo 2006-2012, disponible en internet en la página:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/procuracionjusticia.html>
16/04/2013 10:49 pm.

Presidencia de la República, Nuevo centro federal de readaptación social de Hermosillo, Información disponible en la página de internet:
<https://www.youtube.com/watch?v=pJDpP8Hwu7o> 12/04/2013 12:51 am.

Reglamento de establecimientos penitenciarios, disponible en la página de internet: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=123280> 05/05/2013 12:37 pm.

Reglamento del artículo 7 bis de la ley de ejecución de penas privativas y restrictivas de la libertad del Estado, disponible en la página de internet:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig084.pdf>
11/04/2013 11:04 pm.

Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, diario oficial de la federación, lunes 6 de mayo de 2002, disponible en la página de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-211.pdf> 18/04/2013, 7:14 pm.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 2 de abril de 2013, disponible en la página de Internet: <http://dof.gob.mx/ley-reg.php> 18/04/2013 1:39 pm.

Reglamento interior de la Secretaría de seguridad pública, diario oficial de la federación, miércoles 28 de abril de 2010, disponible en internet en la página:

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/770061//archivo> 16/04/2013 10:43 pm

Sarur Torre, Adriana, ley reglamentaria del artículo 18 constitucional en materia del sistema penitenciario, gaceta parlamentaria, año XIV, número 3146-II, martes 23 de noviembre de 2010, disponible en la página de internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/nov/20101123-II.html#Iniciativa16> 11/04/2013 11:41 pm.

Sodexo Soluciones de calidad de vida diaria, Información disponible en la página de internet <http://cl.sodexo.com/clsp/default.asp>