



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

MAESTRÍA EN POLÍTICA CRIMINAL

EL PROCEDIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA: LA
DIMENSIÓN ADJETIVA INTERNA DEL SISTEMA PENITENCIARIO
DEL DISTRITO FEDERAL, COMO COADYUVANTE PARA MEJORAR
LAS CONDICIONES DE LOS RECLUSOS

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN POLÍTICA CRIMINAL

P R E S E N T A:

SALVADOR ENRÍQUEZ HERNÁNDEZ

Director de Tesis:

Dra. Guadalupe Leticia García García
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, Junio de 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Alma Mater que día a día refrenda su compromiso de excelencia y calidad como espacio propio para el dialogo y divulgación de conocimiento y cultura

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Por abrir el espacio que me permitió crecer profesionalmente, por los conocimientos impartidos y la oportunidad de conocer buenos amigos con quienes compartí tantas y memorables experiencias

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Por su invaluable apoyo que me permitió dedicarme con éxito a mis estudios, proyecto que finalmente hoy se consolida

A mis apreciados maestros

A todas y todos, por su paciencia y dedicación, por compartir sus conocimientos y experiencias que contribuyeron a mi formación profesional, con respeto y afecto recordando a quienes en el proceso se han adelantado[†]...

Mi sincero agradecimiento y admiración.

A los integrantes de mi sínodo

Dra. Guadalupe Leticia García García

Dr. Eduardo Alfonso Rosales Herrera

Mtro. Delio Dante López Medrano

Dra. Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria

Mtro. Roberto Álvarez Manzo

Por el tiempo que se tomaron para revisar este trabajo y por las observaciones y comentarios que contribuyeron a enriquecerlo.

A la Dra. Guadalupe Leticia García García

Asesora y guía para el diseño y elaboración de este trabajo, por tu paciencia, consejos y el apoyo que me has dado... por creer y confiar en mi

¡Gracias!

DEDICATORIAS

Yolanda

Mi amiga, compañera y esposa, sin tu apoyo decidido y comprensión no habría sido fácil superar las pruebas que la vida puso en mi camino y que juntos hemos superado, tus consejos y guía en este proceso de aprendizaje y crecimiento son invaluable y aunque quizás no te lo diga constantemente, te admiro, respeto y amo como el primer día en que decidimos unir nuestras vidas y caminos en uno solo, por tu ejemplar dedicación y pasión como madre y docente.

¡Gracias!

A Bet

Hija hermosa corazón valiente, te amo mi pequeña y espero que sigas adelante con esfuerzo y dedicación en tu preparación profesional para que consigas lo que deseas y coseches muchos éxitos.

***In Memoria* María del Carmen † y Salvador †**

Me habría gustado tanto que pudieran compartir personalmente conmigo este logro... amados padres les agradezco todo lo que hicieron por mí, en donde quiera que estén y desde el fondo de mi corazón mi eterna gratitud.

A mi Familia

Primos, tíos, sobrinos, cuñado, suegra y suegro† a quienes sería imposible enumerar y para no olvidar uno solo, gracias a todos por su apoyo y aliciente.

A mis Hermanos

Cris, Vero, Gaby, que a pesar de las distancias siempre han estado presentes y pendientes.

¡Gracias!

A mis Amigos

A todos y cada uno de ustedes por su amistad y apoyo incondicional especialmente Ernesto, Rosario, Marisol, Blanca, por su apoyo y las facilidades que me dieron para la elaboración de este trabajo, por las experiencias que compartieron conmigo mi admiración y respeto.

¡Gracias!

A mis Compañeros de Generación

Fue un gusto compartir aula con ustedes, Rose, Frida, Karen, mi admiración y respeto.

Principio inmutable eterno de sabiduría y creación
que nos dejas en absoluta libertad en la construcción de nuestra
historia personal, para asumir nuestras decisiones y creencias, con plena
conciencia para tomar la elección correcta a lo largo de los cruces en el camino, y
que en el reto de vivir y crecer, muchas vidas y maestros nos colocas para que,
cada uno a su modo, nos brinde una enseñanza y oportunidad:

El que sabe y sabe lo que sabe, es un sabio, síguelo
El que no sabe y sabe que no sabe, es simple, enséñale
El que sabe y no sabe que sabe, está dormido, despiértalo
El que no sabe y no sabe que no sabe, es un necio, huye de él

Independientemente del nombre con el que te conozcan e invoquen,
con humildad y reconociendo mis aciertos y desaciertos, por el discernimiento
para identificar y reconocer a aquellos que debo seguir, con los que puedo
compartir y construir, pero sobre todo de aquellos de los que me tengo que alejar
para no errar el camino, por las enseñanzas que me han dejado y con la firme
convicción de continuar en el camino de la superación personal y profesional

¡Gracias!

. . .

ABREVIATURAS

CIDH.	Comisión Interamericana de derechos Humanos
CPEUM.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CDHDF.	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CNDH.	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNPP.	Código Nacional de Procedimientos Penales
CPDF.	Código Penal del Distrito Federal
CPPDF.	Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal
Corte IDH.	Corte Interamericana de derechos Humanos
DDHC.	Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano
DECSIL.	Dirección Ejecutiva de Control y Seguimiento de Internos en Libertad dependiente de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario
DUDH.	Declaración Universal de los Derechos Humanos
IIDH.	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
LCRDF.	Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal
LESPRSDF.	Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal
LGSNSP.	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LNMRs.	Ley que establece las Normas Mínimas sobre readaptación social de sentenciados
LSPCAPDF.	Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal
MOASSP.	Manual de Organización Administrativa de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario
OEA.	Organización de Estados Americanos

OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU.	Organización de las Naciones Unidas
PIDPC.	Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles
RMTR.	Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos
Reglas de Bangkok.	Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes
SIDH.	Sistema Interamericano de Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN.

En el ámbito de procuración, impartición y administración de justicia, el último eslabón de la cadena procesal que determina la privación de la libertad de una persona que rompe con el orden social a través de la comisión de un delito, lo constituye el sistema penitenciario en la actividad de administración de la pena, y es el que más críticas y objeciones ha recibido a lo largo de la historia desde el momento mismo en que se implementó como una forma más humana de aplicar y dosificar el castigo.

El poder sancionador del Estado cada día se va endureciendo, las penas que se aplican son cada vez más elevadas por lo que el tiempo que debe pasar el condenado en prisión se va incrementando, ya no se trata de un tiempo de paso en prisión con la idea de que aprenda a respetar el orden socialmente aceptado, ahora la prisión se convierte en su hábitat; la estancia es su casa, el dormitorio su vecindario y la cárcel en su ciudad, de la cual no puede salir si no tiene la autorización correspondiente, cambian sus condiciones y hábitos lo cual se extiende a la familia y amigos que habitualmente tienen la necesidad de visitarlo y procurarlo, se les exige adaptarse a las nuevas condiciones de vida y las dinámicas propias del entorno carcelario.

El interno pasa por un proceso en el que se le exige adaptarse a condiciones concretas; cuando es procesado, es decir, un preso preventivo a la espera de la sentencia, debe asimilar las condiciones de vida en prisión pero al mismo tiempo debe evitar adaptarse completamente a ellas, no contaminarse y mantener la esperanza de que si los buenos oficios de su abogado lo permiten, puede quedar en libertad aunque la experiencia carcelaria lo marque de por vida, ya cuando el sistema de impartición de justicia determina su culpabilidad y define el tiempo que deberá pasar en prisión, sus condiciones cambian; se prioriza la fase de tratamiento y debe adaptarse completamente a las condiciones carcelarias, vincularse a las actividades que constituyen el tratamiento técnico de reinserción social, es decir,

aprender a vivir en la cárcel con el propósito de que ese aprendizaje le eduque para vivir en libertad, con esta paradoja de vivir encerrado para aprender a vivir en libertad transcurre su estancia en la cárcel.

Actualmente se habla mucho de la crisis del sistema penitenciario, los constantes actos de corrupción y violaciones de garantías y derechos humanos de los reclusos, sea durante la fase de prisión preventiva o en la fase de ejecución de la pena se hacen más evidentes cada día a través de las redes sociales y los medios masivos de comunicación y todo ello se atribuye a la propia dinámica carcelaria; la sobrepoblación y el hacinamiento como problemas estructurales resultado de privilegiar la prisión como medida cautelar y como pena y a partir de ello explicar que las violaciones y corrupción en el sistema tienen su origen y propagación en una mera cuestión estructural.

Si bien a partir de esta premisa se puede explicar esta problemática, se dejan de lado cuestiones subyacentes; un sistema integra elementos que interactúan entre sí y obedecen a una organización y estructura definida que supone procesos internos coherentes, que obedecen a una lógica determinada adquirida a través de la normatividad que regula sus actividades, encaminándolas a un fin delimitado y específico, y es precisamente esta parte normativa interna la que escasamente ha sido objeto de un análisis profundo y crítico que permita explicar desde otra perspectiva la crisis de derechos humanos y garantías individuales que aqueja al sistema penitenciario del Distrito Federal.

El presente trabajo se encamina a exponer el funcionamiento del sistema penitenciario del Distrito Federal en su aspecto adjetivo, analizando los procesos internos y su respaldo legislativo para demostrar que los operadores penitenciarios en los centros de reclusión carecen de lineamientos procedimentales claros y específicos, dotados de seguridad y certeza jurídica que garanticen la protección de los internos, y que la normatividad jurídica implementada actualmente carece de protocolos de actuación que limiten las facultades discrecionales de las autoridades

y operadores del sistema penitenciario, esta falta de reglamentación y el uso de prácticas procedimentales discrecionales propician espacios de corrupción y violación de derechos humanos y garantías de los reclusos.

Para realizar este estudio en primer lugar se analizan los fundamentos dogmático-penales que permiten construir y sistematizar los principios que rigen en la norma punitiva, en la construcción de los presupuestos que determinan los hechos o conductas que resultan relevantes para el ordenamiento jurídico y que ameritan protección a través de la amenaza de sanción de acuerdo a la voluntad general expresada en el proceso legislativo, la transición del poder monárquico al poder estatal que permitió una separación racional del ejercicio del poder, sentándose las bases para la delimitación del poder coercitivo a través de *ius poenale* como la potestad del Estado para definir las conductas prohibidas y la sanción que éstas ameritan, y el *ius puniendi* como la potestad estatal para aplicar la sanción o pena cuando la hipótesis prohibitiva se concretiza.

Delimitado el poder estatal para sancionar, se analizan las formas que este castigo ha tomado y sus fines, la necesidad de generar un orden social que permita la convivencia y el uso de la pena privativa de libertad vinculada a esos fines de orden y paz, de tal manera que la pena deja de ser un daño en retribución del mal que el delito causa, en su lugar, se dota a la pena de fines proactivos y reactivos con la idea de la prevención general y la prevención especial en sus vertientes positiva y negativa, atendiendo a esos fines, la pena adquiere características especiales, se le dota de contenido, se humaniza y los derechos humanos y garantías constitucionales se convierten en los límites de su aplicación y regulación, así, la sanción privativa de libertad se convierte en un medio para rescatar la dimensión humana del que ha delinquirido a través de un tratamiento técnico penitenciario establecido por el artículo 18 de la Constitución.

Se explican los elementos que integran el tratamiento técnico y los fines de reinserción del sentenciado, en concomitancia, se analiza la reforma constitucional

del artículo 22, mediante la cual se judicializa la ejecución de la pena de prisión como una forma de vigilar el desarrollo y ejecución de la pena por la vía jurisdiccional, todos esos elementos confluyen finalmente en la estructura penitenciaria y establecen los fines que debe cumplir en la fase de prisión preventiva y ejecución de la pena.

Teniendo claros los fines de la pena y de la función que en este sentido cubre el sistema penitenciario, se procede a describir el orden normativo que da sustento al sistema penitenciario del Distrito Federal, esto se hace en dos vertientes: por un lado los instrumentos internacionales que impulsaron y delimitaron los principios dogmáticos que dieron sustento al *ius poenale* y *puniendi* y que fijaron sus límites en el reconocimiento de los derechos humanos y las garantías fundamentales, esto a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en Francia en 1789 y que sirvió de base para la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la ONU al final de la II guerra mundial y principalmente las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptada por la ONU, como un modelo que permitiera la estructuración y organización de los sistemas penitenciarios a nivel nacional sin dejar de mencionar el aspecto regional con el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

Por la otra vertiente, se describe el orden normativo nacional a partir de los preceptos constitucionales que regulan el sistema penitenciario y sus normas reglamentarias como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, y se verifica la armonización de la legislación domestica nacional con los principios internacionales que en el primer momento se describen, a partir de esto se detalla el orden normativo que regula la estructura penitenciaria del Distrito Federal y su armonización con los principios nacionales e internacionales.

Ya que se ha descrito el orden normativo nacional y local y se ha constatado su armonización con los principios internacionales, se procede a la descripción del

entorno penitenciario del Distrito Federal, se describen los elementos que componen el tratamiento técnico penitenciario; trabajo, capacitación, educación deporte y salud, su impacto real y la participación que en dichas actividades registran los internos, la vinculación del tratamiento técnico con el régimen de libertades anticipadas o beneficios en la fase de ejecución de la sentencia y la situación que existe en cuanto al respeto de los derechos humanos y garantías de los internos tanto en la fase de prisión preventiva como de ejecución penal.

En este punto, se describe la organización y autogobierno que rige en las actividades relacionadas con el tratamiento técnico interdisciplinario, la problemática que representa la incorporación del interno en dichas actividades y la coacción económica que condiciona al interno su participación en dichas actividades, se analiza también la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el contenido de las recomendaciones que ha emitido desde al año 2008 al 2013 y a partir de ello se realiza un diagnóstico de los problemas estructurales y normativos que presenta el sistema penitenciario del Distrito Federal y los derechos humanos y garantías fundamentales que continuamente se violan al interior de los centros e agravio de la población interna y de sus familiares.

Por último se hace una descripción y análisis de los procedimientos internos específicos que se registran en las áreas operativas del sistema penitenciario del Distrito Federal, esto a partir de los regímenes de disciplina, técnico, jurídico, administrativo y de seguridad y custodia, se verifica si cada uno de estos regímenes se encuentra debidamente reglamentado y si las actividades que realizan sus operadores se encuentran vinculadas atendiendo a los fines de reinserción que en su conjunto y por mandato constitucional deben realizar, en este punto se hace una descripción de cada una de las áreas que integran los centros de reclusión y su estructura administrativa, las funciones que se cumplen desde que el interno ingresa a los centros, su clasificación a dormitorios, la etapa de diagnóstico y la individualización de tratamiento, se corrobora que la normatividad interna aplicada

a cada uno de esos procesos se estructura de manera general y carece de especificidad y que las decisiones que toman los operadores del sistema se sustentan más en criterios estrictamente discrecionales que normativos, y ello se justifica por la necesidad de establecer un orden y control que privilegia la disciplina más que el propio tratamiento y los fines que con él se persiguen, hecho que contribuye a la violación de derechos humanos y garantías fundamentales de los internos.

El estudio y análisis del aspecto adjetivo del sistema penitenciario en el Distrito Federal tiene como finalidad no solo exponer la ausencia de normatividad interna específica, sino que como una aportación desde la política criminal permita sustentar las bases para el replanteamiento de lineamientos procedimentales que delimiten las funciones, atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos que fungen como operadores del sistema penitenciario, que eliminen las facultades discrecionales y de las cuales se ha abusado, y que esto no solo contribuya a dotar de certeza y seguridad jurídica a la fases de prisión preventiva y ejecución penal que permitan garantizar el cumplimiento en el respeto de los derechos humanos y garantías de los internos, sino que también de certeza jurídica y laboral a los operadores del sistema.

**EL PROCEDIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA: LA DIMENSIÓN
ADJETIVA INTERNA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO
FEDERAL, COMO COADYUVANTE PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE
LOS RECLUSOS**

Abreviaturas.	I
Introducción.	III
Índice.	IX
Índice de Tablas, Gráficas y Diagramas.	XIII

CAPÍTULO PRIMERO

LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO COMO GARANTÍA – LÍMITE Y COMO FUNCIÓN DE ESTADO.	1
I. FUNDAMENTOS DOGMÁTICO PENALES.	1
II. <i>IUS PUNIENDI</i>	4
III. <i>IUS POENALE</i>	9
IV. MARCO TEÓRICO DE LA PENA.	14
1. <i>Teorías Absolutistas</i>	14
2. <i>Teorías Relativas</i>	16
a. <i>Prevención General</i>	16
b. <i>Prevención Especial</i>	16
3. <i>Teorías Eclécticas</i>	17
V. LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y SU APLICACIÓN.	17
VI. LOS LÍMITES DE LA INTERVENCIÓN PUNITIVA Y LA EJECUCIÓN PENAL.	20
1. <i>La dignidad Humana</i>	20
2. <i>Los Derechos Humanos</i>	22
3. <i>Las Garantías Individuales</i>	24
VII. DEFINICIÓN DE PENA.	26
VIII. PRISIÓN PREVENTIVA.	34
IX. EJECUCIÓN DE LA PENA.	39

X.	ELEMENTOS DE LA EJECUCIÓN PENAL.	40
	1. <i>Trabajo y capacitación.</i>	41
	2. <i>Educación.</i>	42
	3. <i>Salud.</i>	43
	4. <i>Deporte.</i>	45
	5. <i>De judicialización.</i>	47

CAPITULO SEGUNDO

EL ORDEN JURÍDICO DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.			51
I.	RÉGIMEN NORMATIVO INTERNACIONAL.		52
	1. <i>Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.</i> ...		52
	2. <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.</i>		56
	3. <i>Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.</i>		61
	4. <i>Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).</i>		67
	5. <i>Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.</i>		71
II.	RÉGIMEN NORMATIVO NACIONAL.		74
	1. <i>Fundamento Constitucional.</i>		74
	2. <i>Artículo 18 Constitucional.</i>		75
	3. <i>Artículo 21 Constitucional.</i>		83
III.	LAS LEYES FEDERALES.		84
	1. <i>Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</i>		84
	2. <i>Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.</i>		86
	3. <i>Ley que establece las Normas Mínimas sobre readaptación social de sentenciados.</i>		89
IV.	LEYES LOCALES.		91
	1. <i>Régimen normativo del Distrito Federal.</i>		91
	2. <i>Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal.</i>		92

3. <i>Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal.</i>	97
V. LA SUBSECRETARIA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.	101
1. <i>Manual de Organización Administrativa de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.</i>	101
2. <i>Dirección General de Tratamiento para Adolescentes.</i>	106

CAPÍTULO TERCERO

LA SITUACIÓN EN TORNO AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN EL PROCEDIMIENTO DE PRISIÓN PREVENTIVA Y EJECUCIÓN DE LA PENA EN LA DIMENSIÓN ADJETIVA INTERNA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.	109
I. EL RÉGIMEN TÉCNICO PROGRESIVO.	110
1. <i>El trabajo.</i>	112
2. <i>La capacitación.</i>	119
3. <i>La educación.</i>	124
4. <i>La salud.</i>	129
5. <i>El deporte.</i>	136
II. LOS BENEFICIOS PENITENCIARIOS.	139
III. SISTEMA PENITENCIARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS.	146
IV. SISTEMA PENITENCIARIO Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.	150
V. LA PROBLEMÁTICA DETECTADA A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.	152

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS ESPECÍFICOS DE LAS ÁREAS OPERATIVAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.	161
I. RÉGIMEN DISCIPLINARIO.	162

II. RÉGIMEN TÉCNICO.	169
III. RÉGIMEN JURÍDICO.	175
IV. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO.	179
V. RÉGIMEN DE SEGURIDAD Y CUSTODIA.	182
VI. PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL DE GESTIÓN PENITENCIARIA.	191
Conclusiones.	203
Fuentes de consulta.	213

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS Y DIAGRAMAS.

Tabla 1	<i>Uis Puniendi y Poenale</i> en el Sistema de Procuración, Impartición y Administración de Justicia en México.	18
Tabla 2	Esquema Conceptual de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.	54
Tabla 3	Esquema Conceptual de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.	58
Tabla 4	Integración de los Principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Texto Constitucional.	59
Tabla 5	Primera Parte, Reglas de Aplicación General de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.	62
Tabla 6	Segunda Parte. Reglas Aplicables a Categorías Especiales. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.	64
Tabla 7	Contenido y Estructura Temática de las Reglas de Bangkok.	67
Tabla 8	Proceso de Reformas y Asimilación de los Instrumentos Internacionales Penitenciarios en el Artículo 18 Constitucional.	77
Tabla 9	Acuerdos Plenarios de las Conferencias V, Vi y VII del Sistema Penitenciario.	88
Tabla 10	Contenido de la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal.	93
Tabla 11	Estructura Administrativa Central de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.	103

Tabla 12	Estructura de la Red Penitenciaria de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.	104
Tabla 13	Estructura de la Red De Centros Adscritos a la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.	106
Tabla 14	Actividades de Capacitación del Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte.	120
Tabla 15	Actividades de Capacitación del Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial.	120
Tabla 16	Actividades de Capacitación del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha.	122
Tabla 17	Actividades de Capacitación del Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan.	123
Tabla 18	Recursos Humanos Asignados a la Red Hospitalaria de Reclusorios del Distrito Federal Correspondientes al Año 2013.	131
Tabla 19	Consulta Externa en Unidades Médicas 2008-2013.	131
Tabla 20	Recursos Materiales Asignados a las Unidades Médicas en el Año 2013.	132
Tabla 21	Urgencias Médicas Atendidas 2008-2013.	135
Tabla 22	Modalidades de Beneficios Penitenciarios.	140
Tabla 23	Delitos Exceptuados del Beneficio de Reclusión Domiciliaria Mediante Monitoreo Electrónico a Distancia.	141
Tabla 24	Delitos Exceptuados de los Beneficios de Tratamiento Preliberacional y Libertad Preparatoria.	142

Tabla 25	Distribución de Estado de Fuerza de Seguridad y Custodia por Turno.	149
Tabla 26	Recomendaciones de la CDHDF Año 2014.	153
Tabla 27	Recomendaciones de la CDHDF Año 2013.	154
Tabla 28	Recomendaciones de la CDHDF Año 2012.	154
Tabla 29	Recomendaciones de la CDHDF Año 2011.	155
Tabla 30	Recomendaciones de la CDHDF Año 2010.	156
Tabla 31	Recomendaciones de la CDHDF Año 2009.	157
Tabla 32	Recomendaciones de la CDHDF Año 2008.	158
Tabla 33	Descripción Operativa de la Subdirección de Seguridad.	184
Diagrama 1	Organigrama de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.	102
Diagrama 2	Organigrama de la Unidad Médica en Centros de Reclusión.	130
Diagrama 3	Organigrama de la Subdirección Técnica.	170
Diagrama 4	Organigrama de la Subdirección Jurídica.	175
Diagrama 5	Organigrama de la Subdirección Administrativa.	180
Diagrama 6	Organigrama de la Subdirección de Seguridad.	183
Diagrama 7	Funciones Reales y Latentes en el Sistema Penitenciario.	191
Grafica 1	Empresas Registradas en el Sistema Penitenciario.	115
Grafica 2	Distribución de Actividades Laborales.	116
Grafica 3	Distribución Total de Actividades Laborales.	117
Grafica 4	Distribución de Actividades Escolares.	125
Grafica 5	Distribución de Programas Educativos.	126
Grafica 6	Participación Total en Programas Educativos.	129

Grafica 7	Participación en Actividades Deportivas Por Centro.	137
Grafica 8	Participación en Actividades Deportivas.	138
Grafica 9	Expedientes Tramitados 2011-2014.	145
Grafica 10	Desagregado de Expedientes Tramitados 2011-2014.	146
Grafica 11	Estado de Fuerza de Seguridad y Custodia.	148

CAPÍTULO PRIMERO

LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO COMO GARANTÍA – LÍMITE Y COMO FUNCIÓN DE ESTADO

La pena correcta, es decir, la pena justa, es la pena necesaria. Justicia en Derecho penal quiere decir respeto de la magnitud de pena exigida por la idea de fin. Así como la pena jurídica nació como autolimitación del poder estatal por la objetivización. La completa vinculación del poder estatal a la idea de fin es el ideal de la justicia punitiva.

Franz Von Liszt¹

En este apartado se abordarán aquellos fundamentos teóricos que dan sustento al sistema penitenciario a fin de sentar las bases para la construcción de un andamio de conexión entre las garantías-límite y las funciones estatales en el ámbito jurídico penal, respecto de la pena privativa de libertad.

Con la aplicación de la pena, se restringe uno de los bienes jurídicos más preciados del ser humano: la libertad, y que en opinión de Franz Von Liszt, “Sólo la pena necesaria es justa. La pena es, a nuestro juicio, medio para un fin. Pero la idea de fin exige adecuación del medio al fin y la mayor economía posible en su administración. Esta exigencia vale muy especialmente respecto de la pena, ya que se trata de una espada de dos filos: protección de bienes jurídicos a través de daño de bienes jurídicos”.² En este sentido, la justificación de la aplicación de la pena, como función de Estado, sólo es plausible cuando se somete al *ius puniendi* como garantía límite, y al *ius poenale* que dota de certeza y seguridad jurídica.

I. FUNDAMENTOS DOGMÁTICO PENALES

Tradicionalmente, la uniformidad formal de la dogmática jurídica se complementa con el sustrato material de su objeto de estudio referido al derecho positivo. Dentro

¹ Von Liszt, Franz, *La idea de fin en el derecho penal*, México, UNAM, 1994, p. 106.

² *Ibidem*, pp. 106 y 107.

de las denominadas ciencias del derecho, la dogmática jurídica se ocupa principalmente de la dimensión normativa del derecho y de los problemas relacionados con la estructura vigente del mismo, en cuanto a su estudio, interpretación y aplicación, así como la descripción y explicación del sistema de valores asumido por el ordenamiento jurídico, que para el caso de la presente investigación es el ámbito penal.

La dogmática jurídica aporta una visión sistematizada y esquematizada del Derecho positivo, su estudio parte de la norma positiva denominada “dogma” que se le define como “una declaración de voluntad con pretensión de validez general para solucionar problemas sociales.”³ Los aportes de la dogmática jurídico-penal dentro del sistema penitenciario, se encaminan a descubrir, construir y sistematizar los principios rectores del ordenamiento jurídico penal positivo respecto del delito, la pena y su ejecución, no obstante, esos conceptos, definiciones o nociones que se tienen sobre lo que es la dogmática jurídica, han atravesado por un proceso de decantamiento y depuración ideológica, atendiendo a cada paradigma causalista, finalista o funcionalista.

En el ámbito específico del Derecho Penal, la dogmática hace un estudio de la norma punitiva a partir de los presupuestos que determinan cuales hechos o conductas deben ser o no sancionados, de acuerdo a la voluntad general que se expresa a través de la actividad legislativa y sus consecuencias; así, en un Estado de Derecho, la dogmática cumple el papel fundamental de analizar la actividad legislativa para asegurarse de que las normas, se elaboren respetando las garantías y derechos fundamentales del individuo instituidas como límites al poder coactivo del Estado, evitando de esta manera que el poder sancionador se materialice en normas arbitrarias carentes de racionalidad, al analizar el proceso de producción de la norma ha de verificar que ésta, sea una manifestación de la voluntad general, es

³ Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho penal. Parte general*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1998, p. 208.

decir, que la norma sea legítima y por lo tanto, aceptada por la comunidad a la que está dirigida.

Los valores fundamentales que consagra la Constitución, son los que dan fundamento a un Estado Social, Democrático y de Derecho, y a su vez, legitiman el poder coactivo del Estado, materializado en la aplicación de la sanción penal; atendiendo a las bases de la dogmática jurídica, la intervención penal se legitima a través de tres aspectos:

- ✓ Por el principio de legalidad, es decir, que la elaboración de la norma sea el resultado del proceso legislativo y que su contenido garantice y respete los derechos fundamentales.
- ✓ Proporcionalidad, en el sentido de que la medida coactiva tenga un fin determinado y justa para el fin social.
- ✓ Subsidiariedad, esto implica que la intervención penal coactiva que se considera como la reacción estatal más grave, constituya la última ratio, es decir, que antes de su aplicación se consideren medios o mecanismos alternos menos lesivos que puedan servir para el fin social.

Detrás de la imposición de la pena a un individuo, existen fines, funciones e intereses que el Estado ha monopolizado a través del *ius puniendi*, por otra parte, y conforme a las dinámicas sociales actuales en donde los medios masivos de comunicación juegan un papel importante, la víctima del delito ha adquirido un papel cada vez más importante, incluso sobredimensionado en el que el conflicto de los intereses víctima-autor ha contribuido a la problemática penal penitenciaria que actualmente estamos viviendo.

En estas condiciones, la dogmática penal no puede limitarse sólo al estudio metodológico y sistematizado de la norma penal, su contribución no puede adoptar una actitud complaciente con el poder, por el contrario, su análisis debe asumir una posición crítica señalando las contradicciones que la normatividad pueda presentar,

proponiendo las enmiendas y correcciones que sean necesarias; al respecto Muñoz Conde refiere:

La ciencia del derecho penal no puede quedar reducida a la mera interpretación y sistematización del derecho penal positivo. Para ser ciencia, le falta todavía algo fundamental en la actividad intelectual del científico: la crítica. La misión de la dogmática no consiste, por tanto, únicamente en interpretar y sistematizar el derecho vigente; también tiene que poner de relieve sus lagunas, los problemas que están mal resueltos y los que todavía quedan por resolver. Precisamente es posible hablar de un cambio del derecho penal, cuando la dogmática ha llegado a la conclusión de que no puede resolver racionalmente los nuevos problemas apoyándose en el derecho vigente. Para ello, se sirve la dogmática de los conocimientos que le brindan otras ciencias, fundamentalmente de los que le brindan las llamadas ciencias penales, y se convierte así en una dogmática crítica del derecho penal.”⁴

II. *IUS PUNIENDI*

El desarrollo comercial y económico que se vivió Europa del siglo XVI a la primera mitad del siglo XVIII en Europa, posibilitó el desarrollo del Absolutismo Monárquico mediante la intervención del Estado en la regulación de la economía. Estas Monarquías se caracterizaron por un ejercicio del poder estrictamente unipersonal, absoluto, vitalicio y hereditario identificando al Estado en la figura del Rey.⁵

Entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XX, se registra el mayor conjunto de transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales que son producidas por la revolución industrial; esta dinámica económica introduciría nuevos planteamientos teóricos en la realidad estatal, se proclama la existencia de libertades civiles previas a la organización estatal y la supremacía de la sociedad civil, así el Estado se convierte en un instrumento que permite y garantiza la acción

⁴ Muñoz Conde, Francisco, *Introducción al derecho penal*, 2ª ed., Buenos Aires, B de F, 2001, p. 189.

⁵ El Estado soy yo” (*L'État, c'est moi*). Frase atribuida a Luis XIV pronunciada el 13 de abril de 1655 en el Parlamento Francés, que se interpreta en el sentido de identificar al rey con el Estado, en el contexto de la Monarquía Absoluta.

de los individuos, a partir de dos presupuestos básicos: el imperio de la ley y el reconocimiento de la libertad y derechos fundamentales inherentes al ser humano.

Esta transición de la Monarquía Absoluta al Estado Liberal que proclama la libertad y supremacía de la sociedad civil, se instituye a través del pacto o contrato social;

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social

Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo... La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo. Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, estos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como participes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.⁶

De esta forma y a partir del pacto o contrato social, el individuo cede una parte de su libertad personal para convertirse en ciudadano y dar “vida” al ente jurídico denominado Estado, sujetándose al mismo tiempo al cumplimiento y respeto de las leyes que ese ente jurídico va a decretar, incluidas las normas de carácter penal. Este cambio radical implicó la sustitución del rey como soberano absoluto que tenía en sus manos el poder de castigar, por la figura del Estado, quien a partir de su creación se apropia de ese poder,⁷ transformándolo en un derecho,⁸ es decir, el

⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 2ª ed., México, Porrúa, 1971, pp. 9-10.

⁷ Del latín *potēre*, creado sobre ciertas formas del verbo latín *posse* “poder”, como *potes* “puedes”, *potēram* “podía”, *potuisti* “pudiste”, etc.).m. Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo. Gobierno de un país. Fuerza, vigor, capacidad, posibilidad, poderío. Suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, 23ª ed., Madrid, disponible en <http://dle.rae.es/?id=TU1KCfY|TU2nLT0>

⁸ Del latín *directus* directo) adj. Justo, legítimo. Fundado, cierto, razonable. m. Justicia, razón. Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva. Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, 23ª ed., Madrid, disponible en <http://dle.rae.es/?id=CGv2o6x>

castigo ya no se concibe como un acto arbitrario y caprichoso del soberano sino que ahora es un acto de justicia que el Estado ejecuta para restablecer el orden social.⁹ Sin embargo, el carácter coactivo no está implícito únicamente en la legislación penal, en general todo el ordenamiento jurídico que tiende a restablecer el orden y la convivencia entre los ciudadanos tiene un carácter coactivo, al respecto Kelsen establece;

Si el derecho es concebido como un orden coactivo, es decir, como un orden que estatuye actos de coacción, el enunciado jurídico que describe el derecho aparece entonces como el enunciado que afirma que bajo determinadas condiciones, —es decir, condiciones determinadas por el orden jurídico— debe efectuarse determinado acto coactivo. Actos coactivos son actos que han de cumplirse aun contra la voluntad del afectado por ellos, y en caso de oposición, recurriendo a la fuerza física.

10

Y queda claro que esa facultad coercitiva aplicando la fuerza física corresponde única y exclusivamente al Estado y los ciudadanos bajo ninguna circunstancia pueden ejercer coacción en contra de otro ciudadano. Este derecho, facultad o deber del Estado a castigar, es lo que se denomina Derecho Penal Subjetivo o *ius puniendi*,¹¹ y se legitima a partir de la ley fundamental, como lo refiere Bacigalupo;

El concepto de derecho penal subjetivo tiene un sentido correcto si se lo considera como el *conjunto de condiciones que determinan la legitimidad de la amenaza y aplicación de penas por parte del Estado*. Estas condiciones tienen carácter constitucional y, por lo tanto, el mayor rango normativo imaginable dentro del orden jurídico estatal.¹²

El *ius puniendi* ha evolucionado a lo largo de la historia atendiendo a las circunstancias económicas, políticas y sociales que influyen en la integración y

⁹ De acuerdo a las definiciones supra insertas, si bien existe una similitud en la posibilidad de mandar hacer o ejecutar algo de manera coactiva, la diferencia clara es que en el derecho esa posibilidad de mandar y ejecutar debe estar fundada, legitimada y ser justa, la coacción, como medio de imposición para que el ciudadano acate el mandato, tiene como finalidad restablecer el orden social.

¹⁰ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2ª reimp., Trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p 124.

¹¹ García García, Guadalupe Leticia, *Derecho ejecutivo penal. Análisis de la aplicación de la pena en México*, México, Porrúa, 2005, p. 80.

¹² Bacigalupo Z., Enrique, *Manual de Derecho penal. Parte general*, Colombia, Temis, 1996, p. 25.

estructuración del Estado, a partir de la forma de organización que adquiere, la legitimación del *ius puniendi* adopta una connotación específica, así en los Estados Absolutistas el derecho de castigar se justificaba como un mandato divino, en el Estado Liberal, se justificaba a través del pacto o contrato social que representaba la voluntad del pueblo, en el Estado Neoliberal, ante el desgaste del contrato social debido a la crisis económica producto del expansionismo capitalista, la legitimación se ha centrado en el concepto de Democracia.

El pacto o contrato social, fue el punto de partida que dio origen y forma al Estado moderno que siguió vigente hasta la década de los años 70 del siglo XX, es aproximadamente en esa fecha cuando el Estado de bienestar, que nació después de la segunda guerra mundial, entra en una crisis por la falta de credibilidad de las instituciones formadas o creadas al amparo del contrato social, transformándose paulatinamente en un Estado Neoliberal, que adquiere connotaciones de Democrático, Social y de Derecho, de las cuales, el *ius puniendi* ha de encontrar su sustento legítimo. Esta triple connotación implica diferentes formas en las que se legitima el *ius puniendi*.

El Estado Democrático es aquel en el que el poder político es ejercido por los ciudadanos, por lo tanto el Estado se encuentra al servicio de éstos, el *ius puniendi* se legitima por considerarse que asume la voluntad de los ciudadanos y el derecho penal que está a su servicio, debe respetar la dimensión subjetiva del ciudadano bajo los principios de la dignidad humana, culpabilidad, proporcionalidad y resocialización.

- ✓ El principio de dignidad humana en el ámbito penal, se ve consolidado por la transición de la pena como castigo corporal que incluía la pena de muerte, como la más grave, hasta los suplicios, mutilaciones y tortura a que se sometía al delincuente para pasar al uso de la prisión como medida de castigo que hasta la actualidad persiste.

- ✓ Principio de Culpabilidad es el nexo que conecta el hecho descrito por la norma penal (delito) con el sujeto o autor que materializa la conducta descrita (delincuente)
- ✓ Proporcionalidad, en donde la graduación del castigo que prevé la norma, al momento de individualizarse, se ha de sustentar en el hecho y la mayor o menor lesión que se ha causado al bien jurídico tutelado, pero sin tomar en consideración o destacar las características del autor.
- ✓ Resocialización, atendiendo al hecho de que la pena tiene una función resocializadora de acuerdo a la prevención especial positiva, la privación de la libertad ha de evitar la marginación social del delincuente, la prisión entonces se concibe como una institución que ha de proporcionar al recluso a través de la educación, el trabajo y la disciplina, elementos o herramientas suficientes para que no vuelva a delinquir y pueda ser reinsertado a su núcleo social.¹³

El Estado social, busca la protección de todos sus miembros, por lo que el *ius puniendi* se legitima por la necesidad de crear mecanismos y medios alternos a la pena tendientes a garantizar esa protección, procurando que la coacción penal atente lo menos posible en contra de la sociedad y que como *ultima ratio* del Estado, la coacción sea menos lesiva, de aquí se desprende el principio de intervención mínima que tiene dos aspectos:

- ✓ Subsidiariedad, la coacción penal es el último medio que el Estado ha de utilizar para restablecer el orden social y proteger a los ciudadanos, debe agotar medios alternos de solución a través de otras instancias no necesariamente jurisdiccionales.
- ✓ Carácter fragmentario del derecho penal, lo cual significa que la norma penal al proteger bienes jurídicos debe considerar sólo aquellas conductas que se consideren como de ataque más peligroso al bien jurídico.

¹³ Mir Puig, Santiago, *Op. Cit.*, pp. 74-86.

En el Estado de Derecho, la legitimación del *ius puniendi* se establece a través del proceso legislativo que va a crear la norma y se traduce como principio de legalidad que integra a su vez los siguientes elementos:

- ✓ Principio de seguridad jurídica en el cual se garantiza el derecho del ciudadano a que no puede ser sometido a juicio penal por conductas que previamente no estén señaladas como delitos ni ante tribunales que no estuvieran previamente constituidos.
- ✓ Prohibición de analogía, en el cual se establece que la ley penal ha de establecer con claridad el supuesto normativo que se considera delito e impone al juzgador la obligación de hacer una interpretación en estricto sentido lo que la norma establece para poder imponer la sanción.¹⁴

Todos los elementos que se han señalado, son los que legitiman la facultad de castigo del Estado y al mismo tiempo constituyen los límites materiales y formales del *ius puniendi*.

III. IUS POENALE

Con el nacimiento del Estado moderno y ante la necesidad de asegurar las libertades ciudadanas frente a la tiranía del rey, surge la noción de la división de poder en tres instituciones, asignándole a cada una de ellas una determinada función, la idea de separación de poderes tiene como fin lograr un equilibrio en el ejercicio del poder ya que coloca a las tres instituciones en una posición horizontal de tal manera que ninguna está supeditada a la otra.

Esta necesidad y su correlativo riesgo fueron expuestos por *Charles Louis de Secondant, Barón de Montesquieu* quien señala;

¹⁴ Mir Puig, Santiago, *Op. Cit.*, pp. 74-88.

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien delineado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares.¹⁵

Así, para evitar que el Estado se convierta en un opresor tiránico y garantizar el ejercicio de las libertades civiles, corresponderá al poder legislativo la tarea de dictar las leyes que han de regir, leyes que a juicio de *Rousseau*, se dividen en tres categorías importantes:

Para ordenar del todo o dar la mejor forma posible a la cosa pública, existen diversas relaciones que es preciso considerar. La primera, la acción del cuerpo entero obrando para consigo mismo, es decir, la relación del todo con el todo, o del soberano con el Estado, estando compuesta esta relación de términos intermediarios... La leyes que regulan esta relación toman el nombre de leyes políticas y también el de leyes fundamentales... La segunda es la relación de los miembros entre sí o con el cuerpo entero, relación que debe ser en el primer caso, tan reducida, y en el segundo tan extensa, como sea posible, de tal suerte que cada ciudadano se halle en perfecta independencia con respecto a los otros y en una excesiva dependencia de la ciudad, lo cual se consigue siempre por los mismos medios, porque sólo la fuerza del Estado puede causar la libertad de sus miembros. De esta relación nacen las leyes civiles. Puede considerarse una tercera especie de relación entre el hombre y la ley, a saber: la que existe entre la desobediencia y el castigo, la cual da lugar al establecimiento de leyes penales que en el fondo no son sino la sanción de todas las demás.¹⁶

A estas tres agrega una cuarta que consiste en los usos, la costumbre y la opinión “parte desconocida para nuestros políticos, pero de la cual depende el éxito de todas las demás leyes...”¹⁷ así lo señalaba en 1762 al referirse a la labor de los políticos

¹⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 3ª ed., México, Porrúa, 1977, p. 104.

¹⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *Op. Cit.* pp. 29-30.

¹⁷ *Ídem.*

de su época pero pareciera que hasta la fecha esta situación sigue vigente; de las categorías antes señaladas, resultan de mayor importancia las correspondientes a las leyes fundamentales y las leyes penales, de las primeras deben derivarse las segundas, es decir, que el castigo que se deriva de la desobediencia debe ser acorde con las libertades que se reconocen en la ley fundamental, libertades que finalmente constituyen un límite para el castigo que debe aplicarse al ciudadano cuando desobedece la ley y es tarea del legislador su elaboración estableciendo los supuestos de desobediencia que deben ser castigados por la ley penal. Esta actividad legislativa da como resultado la creación de las normas que han de regular la convivencia social, entre ellas las normas penales, al respecto García García define;

Por norma se entiende toda 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. La norma del Derecho Penal no se diferencia estructuralmente de cualquier otra norma. Lo característico de aquella es que la frustración de esa expectativa de conducta constituye un delito y la reacción frente a ella, una pena.¹⁸

Es decir, que la norma determinara una conducta en sentido positivo o negativo (obligación o abstención de hacer) que al incumplirse genera una consecuencia, que en el caso de la norma penal es el castigo, en ese mismo sentido, Bacigalupo, nos refiere que;

El derecho penal se caracteriza porque conecta reacciones específicas a ilícitos específicos. Los conceptos fundamentales de este sector del ordenamiento jurídico estarán constituidos por el *delito*, o sea, la especie de ilicitud a la que se conectan las reacciones, y la *pena* (y las *medidas de seguridad*), en otras palabras, la especie de consecuencias jurídicas que caracterizan al derecho penal.¹⁹

Este proceso de creación de normas descriptivas que definen los delitos y las penas, constituye el Derecho Penal Objetivo o *ius poenale* como “el derecho, facultad o

¹⁸ García García, Guadalupe Leticia, *Op. Cit.* pp. 80-81.

¹⁹ Bacigalupo Z., Enrique, *Op. Cit.*, pp. 6-7.

deber del Estado de crear la norma penal,”²⁰ respecto de la norma y la concepción del derecho penal objetivo, el tratadista Muñoz Conde refiere que;

Tradicionalmente se define el Derecho penal objetivo como un conjunto de normas jurídicas que asocian a la realización de un delito como presupuesto, la aplicación de penas y/o medidas de seguridad, como principales consecuencias jurídicas.²¹

Es decir, que solamente el Estado puede crear ese sector del ordenamiento jurídico en el que se prohíbe, bajo amenaza de sanción, determinadas conductas, pero esta determinación no la puede hacer de manera arbitraria, se sujeta a los límites que la ley fundamental le impone y consisten en los derechos y garantías que la constitución reconoce a los ciudadanos, al respecto Bacigalupo refiere que;

El derecho penal objetivo sería la manifestación concreta del derecho penal subjetivo, del derecho de sancionar del Estado, contenido en las leyes penales. El derecho penal objetivo expresa el uso concreto del poder sancionador que hace el Estado dentro del marco que le fija la Constitución del Estado, es decir, conforme con los principios legitimantes del derecho penal.”²²

A partir de estas conceptualizaciones, se puede establecer que la creación de la ley penal obliga al legislador a establecer cuáles son las conductas que se consideran como peligrosas o nocivas que atenten contra el orden social y determinar asimismo, la pena o castigo que se ha de aplicar a quien trasgrede la norma; Ferrajoli,²³ refiere que en la producción de la norma, un elemento básico a considerar en un modelo garantista es lo que denomina como “definición legislativa” que a su vez se integra por el convencionalismo legal y estricta legalidad, con esto hace referencia a que la norma penal debe definir de manera abstracta lo que se ha de castigar.

²⁰ García García, Guadalupe Leticia, *Óp. Cit.*, p. 80.

²¹ Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Op. Cit.*, p. 34.

²² *Ibidem*, p. 27

²³ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, Trotta, 1995, p. 34.

Para esta determinación establece dos condiciones: El carácter formal o legal mediante el cual el legislador ha de elegir de entre un universo posible de conductas humanas, cuáles de ellas son de interés para el derecho penal y que por su relevancia deben ser sancionadas, apoyándose para esto en el principio *nulla poena et nullum crimen sine lege*, es decir que para que una conducta se considere como delito, primero debe estar determinada por la ley; el segundo es el carácter empírico o fáctico de la norma es decir, que la descripción de la conducta que contiene la norma debe ser referida en abstracto, empíricamente sin hacer referencia a las características o condiciones subjetivas del individuo de acuerdo al principio *nulla poena sine crimine et sine culpa*.

Estas características que señala Ferrajoli, constituyen los principios de un sistema penal garantista característico de un Estado Democrático y de derecho, que a su vez funcionan como límites para el *ius puniendi*, ya que al definir en primera instancia la conducta desviada o delito, el órgano jurisdiccional (poder judicial) está limitado y sólo puede imponer las sanciones respecto de las conductas que fueron previamente señaladas por el legislador y su poder de castigo no puede ir más allá de lo que la ley le faculta.

En opinión de Mir Puig,²⁴ de este principio o garantía de legalidad se desprenden cuatro aspectos:

- ✓ Una garantía criminal, establecida por el *nullum crimen sine lege* que exige que el delito (crimen) se halle determinado por la ley.
- ✓ Una garantía penal, en la que se exige que la pena con la que se sanciona el delito debe estar especificada por la ley, *nulla poena sine lege*.

²⁴ Mir Puig, Santiago, *Op. Cit.*, p. 77

- ✓ Una garantía jurisdiccional mediante la cual se exige que la existencia del delito y la imposición de la pena se determinen por medio de una sentencia judicial, mediante un procedimiento previamente establecido.
- ✓ Una garantía de ejecución, mediante la cual se exige que la ejecución de la pena impuesta se sujete a una ley que la regule.

Para los efectos de este trabajo, resulta de mayor importancia la garantía de ejecución, que constituye un límite formal al *ius puniendi* estatal y que se materializa a través de las normas que en materia penitenciaria expida el legislador en función de la potestad que el *ius poenale* le otorga, normas que deben estar acorde a los principios garantistas y respeto de los derechos humanos que la Constitución Política reconoce y protege, así como de la normatividad internacional que en la materia ha suscrito nuestro país, punto que será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

IV. MARCO TEÓRICO DE LA PENA

1. *Teorías Absolutistas*

La pena es la consecuencia jurídica que establece el legislador por la comisión de un delito, y que a través de un procedimiento específico ante un órgano jurisdiccional competente va a aplicar al responsable del delito.

La pena, constituye la sanción tradicional que caracteriza al Derecho penal, y sigue siendo su arma fundamental... es un mal con el que amenaza el Derecho penal para el caso de que realice una conducta considerada como delito.²⁵

Constituye la materialización del *ius puniendi* del Estado y es la forma reactiva más violenta que puede aplicar al atacar uno de los valores más preciados por el ser humano; la libertad, se considera como un medio de represión indispensable para mantener las condiciones de vida fundamentales para la convivencia de personas

²⁵ Mir Puig, Santiago, *Op. Cit.*, p. 9

en una comunidad, y como necesaria cuando se le utiliza como un medio de prevención para evitar conductas más dañinas a bienes jurídicos más valiosos; respecto de los fines de la pena, existen tres posturas o corrientes principales: Teorías Absolutas, relativas y eclécticas; cada una de ellas le ha asignado a la pena un fin determinado.

Las teorías absolutistas se rigen bajo el principio de “Retribución”, es decir, la aplicación de un mal (la pena) por el mal o daño causado (delito), la pena es un fin en sí mismo y se agota en el momento en que se impone, a decir de Mir Puig, la tesis retribucionista tiene diversas connotaciones;

- ✓ De carácter religioso señalando que existe “un paralelismo entre la exigencia de la justicia divina y la función de la pena” ²⁶ se asocia a la pena a la noción de penitencia como vía para la expiación del pecado (delito).
- ✓ De tipo ético, en este caso la pena no tiene mayor fin que el asociado a la noción de justicia.
- ✓ De tipo Jurídico, en el que la pena sirve para restablecer la vigencia de la voluntad general expresada en el orden jurídico sometiendo la voluntad del delincuente.

Al ser la pena un fin en sí mismo, la figura del delincuente no tiene mayor trascendencia o utilidad, en ese sentido Bacigalupo refiere;

En favor de las teorías absolutas se puede sostener que impiden la utilización del condenado para fines preventivos generales, es decir, para intimidar a la generalidad mediante la aplicación de penas al que ha cometido un delito (lo que no necesita guardar relación con la gravedad del mismo) y que, por tanto, pueden estar condicionadas por la tendencia general a delinquir a la que el autor del delito es ajeno. En otras palabras, impide sacrificar al individuo en favor de la generalidad.²⁷

Las teorías absolutistas no tuvieron una buena recepción debido a que en ellas se mezclaba la noción de moral y ética con el derecho, que tradicionalmente se han

²⁶ *Ibidem*, p. 46.

²⁷ Bacigalupo Z., Enrique, *Op. Cit.*, p. 13.

mantenido separados, y que solamente se justifican en un Estado Teocrático en el que la pena es el castigo del mal.

En un Estado Democrático, las sentencias no se pronuncian en nombre de Dios, sino en nombre del pueblo, y el Derecho sólo puede justificarse como medio de asegurar la existencia de la sociedad y sus intereses.²⁸

2. Teorías Relativas

Se rigen bajo el principio de “Prevencionismo”, en este caso, la pena no es un fin, se instituye como un medio para alcanzar un fin que es la prevención, es necesaria para evitar la comisión de delitos futuros y proteger ciertos bienes sociales. Dentro de la prevención se pueden distinguir dos nociones distintas: la prevención especial y la prevención general, que a su vez tienen una doble vertiente: en sentido positivo y sentido negativo.

A. Prevención General

Ésta se relaciona usualmente con la intimidación que se dirige a la colectividad, la amenaza del castigo que prevé la norma puede causar temor entre los posibles delincuentes motivándolos a abstenerse de cometer el delito, en el antiguo régimen a esta prevención se le asocia con las ejecuciones públicas, en la actualidad se considera que la pena tiene una función de ejemplaridad, pedagógica o formativa de carácter social.

- ✓ En sentido positivo, está dirigida a la sociedad, la prevención de los delitos se logra generando una mayor confianza en el ciudadano en el Derecho y la aplicación de las leyes.
- ✓ En sentido negativo, está dirigido a la sociedad, la prevención de los delitos se genera a través de la intimidación que genera la expectativa del castigo.

B. Prevención Especial

²⁸ Mir Puig, Santiago, *Op. Cit.*, p. 49.

Está orientada al sujeto en particular que ha cometido un delito y tiene como finalidad apartarlo de la vida en sociedad para efectos de enmienda o corrección a través de la pena de prisión y así evitar que vuelva a delinquir una vez que sea reinsertado a la sociedad, cuando se trata de delincuentes incorregibles la separación de la vida en sociedad tiene como fin la neutralización del sujeto.

- ✓ En sentido positivo se dirige al delincuente para que a través de la pena se logre su reinserción social previniendo que cometa nuevos delitos.
- ✓ En sentido negativo, se dirige al delincuente segregándolo y neutralizándolo en cárceles de máxima seguridad para prevenir la comisión de nuevos delitos.

C. Teorías Eclécticas

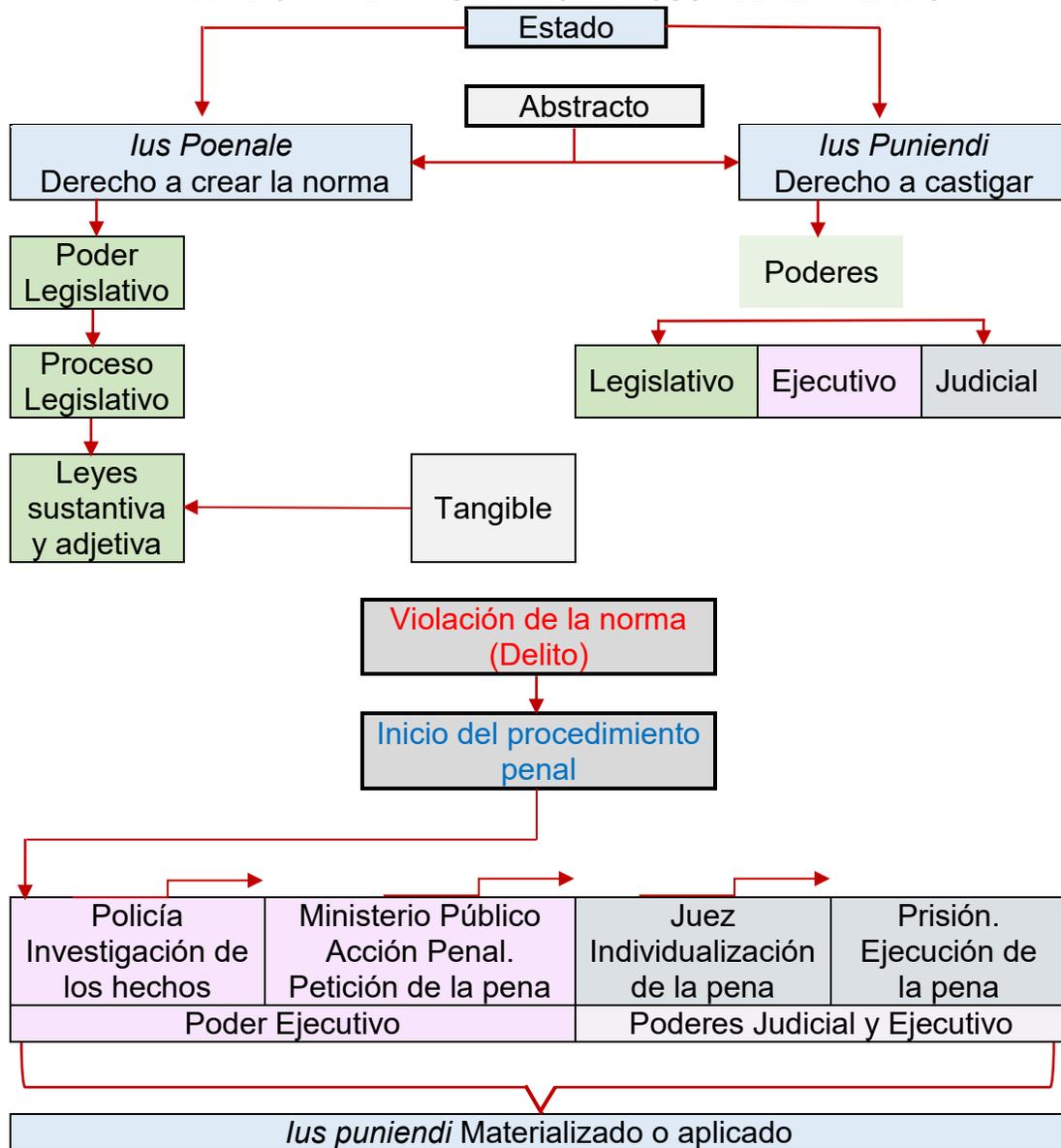
Estas teorías surgen de la fusión de los principios de las teorías retribucionistas y las relativas, en este caso, la pena es un medio para imponer justicia y asume los principios de la prevención general y especial. En esta teoría la retribución es justa en la medida de que el castigo se impone dependiendo del daño que se ha causado y el delincuente al ser privado de la libertad se integra a un proceso de resocialización para ser puesto en libertad posteriormente, así mismo la pena cumple una función de intimidación para persuadir al colectivo social de no cometer delitos.

V. LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y SU APLICACIÓN

De acuerdo a lo que con antelación se ha tratado, el *ius Puniendi* es el derecho del Estado a castigar, en tanto el *ius poenale* es el derecho del Estado a definir qué se ha de castigar, mediante la expedición de la ley sustantiva (ley penal) y cómo se ha de aplicar el castigo, mediante la ley adjetiva (ley procedimental). Atendiendo a

éstas características, se puede afirmar que la pena²⁹ es la materialización del *ius Puniendi* Estatal, lo cual se explica a través del siguiente cuadro:

TABLA 1
IUS PUNIENDI Y POENALE EN EL SISTEMA DE PROCURACIÓN, IMPARTICIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO



Fuente; Elaboración propia.

²⁹ Pena. Del latín *poena* “castigo”, “tormento”, “pena” y este del griego *ποινή* *poíné* f. Castigo impuesto conforme a la ley por los jueces o tribunales a los responsables de un delito o falta. Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, 23ª ed., Madrid, disponible en <http://dle.rae.es/?id=SQbVLbD|SQczESN>

Inmanentes al Estado, se encuentran tanto el *ius puniendi* como el *ius poenale*, ambos en primera instancia permanecen como un derecho pero en abstracto, es decir inmaterial.

- ✓ El *ius puniendi* para su ejercicio, se encuentra distribuido entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, colocados de manera horizontal en virtud de que son independientes por lo que no hay subordinación de uno a otro, lo que contribuye a un ejercicio equilibrado del poder.
- ✓ El *ius poenale* por otra parte se encuentra reservado para el poder Legislativo, que como representación de la soberanía popular, se encarga de la creación de la estructura normativa, y ha de expedir, entre otras, las leyes en materia penal, definiendo las conductas que se han de considerar como delitos y las penas que les corresponden, así como el procedimiento mediante el cual se debe determinar la aplicación de la pena.

En un segundo momento, el *ius poenale* se “materializa” con la expedición de las normas penales mediante el proceso legislativo, cuyo resultado o producto final es lo que conocemos como Código Penal y Código de Procedimientos Penales. Cuando ocurre la trasgresión de la norma penal, es decir se comete el delito, se inicia un procedimiento en el que intervienen las instituciones creadas por el Estado con la finalidad de restablecer el orden social que se ha alterado con la comisión del delito.

- ✓ Se inicia con la investigación de los hechos a través de las instancias de policía, para localizar y determinar al probable responsable de los hechos señalados como delito.
- ✓ Se da intervención al Ministerio Público, para que con los datos y pruebas resultantes de la investigación, proceda a formular la acusación ante el órgano jurisdiccional, solicitando la aplicación de la pena correspondiente.
- ✓ El órgano jurisdiccional (juez) atendiendo la petición del Ministerio Público, inicia el procedimiento penal, el cual al concluir y una vez que se acredita que

la conducta atribuida está calificada como delito y que se ha probado la responsabilidad del acusado, procede a aplicar e individualizar la pena correspondiente.

- ✓ Una vez que la pena impuesta se declara firme o ejecutoriada, es decir, que el sentenciado agoto todos los recursos y medios de impugnación disponibles y por lo tanto la sanción es definitiva, se inicia la fase de ejecución o cumplimiento de la misma, la cual tendrá lugar en una institución del sistema penitenciario creada para tal fin.

En los últimos cuatro puntos, intervienen instituciones específicas del ámbito competencial, tanto el poder Ejecutivo como del Judicial, de acuerdo a los lineamientos creados por el poder Legislativo, es por ello, que en esta fase se puede constatar la materialización del *ius Puniendi* o derecho de castigo que ejerce el Estado, imponiendo su potestad coercitiva, a través de la aplicación de la pena, que tiene como fin restablecer el orden social, al mismo tiempo que se cumplen con los fines de prevención general y especial atribuidos a la norma penal.

VI. LOS LÍMITES DE LA INTERVENCIÓN PUNITIVA Y LA EJECUCIÓN PENAL

1. *La dignidad humana*

La ambición punitiva estatal debe encontrar límites suficientes para que este poder no obedezca exclusivamente a los designios personales de quien lo detenta, de otra manera estaríamos en presencia de un poder arbitrario omnipresente cuyo ejercicio socava los principios de un Estado democrático y de derecho, estos límites en la relación Estado y sus instituciones con sus gobernados o ciudadanos se encuentran precisamente en la propia naturaleza del Estado; como una conjunción de voluntades cuyo objeto y razón de existencia lo constituye el ser humano en el aspecto individual y la sociedad en su connotación colectiva, al mismo tiempo que se convierte en el destinatario y fin mismo de la estructura normativa que vincula el monopolio del uso legítimo de la fuerza, con el orden que permite la interacción de los individuos en sociedad, de tal manera que es el ser humano como individuo y sujeto del pacto de voluntad el límite natural de la asociación política que

denominamos Estado así como el de las instituciones creadas a partir de su constitución.

Una primera aproximación al concepto de dignidad humana en las sociedades premodernas se vincula al origen divino de la humanidad, al considerar que el ser humano fue creado por Dios a su imagen y semejanza dotándole de atributos de superioridad sobre las demás criaturas de la creación con lo cual se asegura su predominio a través de cualidades de pensamiento, lenguaje y habilidades que le permiten perfeccionar su conocimiento y le colocan en la cima de una relación vertical con el resto de la creación, sin embargo este concepto no contempla la asignación de una cualidad de igualdad de valor entre los propios seres humanos que implicaría una relación horizontal, esto si atendemos a las características de desigualdad y la división social en la que la asignación del valor de cada individuo se vincula a sus posesiones materiales, de tal manera que se crean clases diferenciadas en una relación vertical de dominación como: dueños-esclavos, señores-vasallos y reyes-súbditos, estructuras de organización que no se explican o no se sustentan en el antropocentrismo predominante fundamentalista de las tradiciones judeo-cristianas.

Conforme las teorías antropocéntricas van perdiendo aceptación, el fundamento epistémico de la dignidad humana se aleja del parentesco divino y encuentra sustento en el nuevo orden político que da nacimiento al Estado Moderno, así bajo una interpretación secularizada el ser humano es valioso en sí mismo desvinculado de todo origen divino y conforme a la estructura normativa que se crea, se introduce la igualdad jurídica y política como atributos inherentes a la dignidad humana independientes de la posición social y las desigualdades económicas, desde la concepción moderna “el ser humano es un ser excelente por los rasgos que derivan de su única naturaleza humana”,³⁰ de esta manera el valor del individuo no depende de su filiación, origen, posición social o cargos políticos sino de sus capacidades

³⁰ Pele, Antonio, “Una aproximación al concepto de dignidad humana”, en *Universitas: Revista de filosofía, derecho y política*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las casas, núm. 1, diciembre-enero 2004. p. 10.

que le otorgan un valor supremo y en el reconocimiento de su pertenencia a la especie humana, merecedor de derechos y respeto mutuo.

Sin embargo el propio principio de igualdad ofrece una dicotomía: por un lado promueve la paridad entre los seres humanos y por otra asume la existencia de diferencias sustentadas en la dinámica de desarrollo social y sus estructuras económicas pero estas diferencias “naturales” no constituyen una justificación para un trato desigual por parte de las instituciones, esto puede explicarse a través de dos supuestos: uno atingente al “ser” y otro al “deber ser”, el primer supuesto implica el conocimiento de la realidad, de las condiciones materiales económicas que la evolución histórica de la humanidad han propiciado traducidas como una distribución inequitativa de la riqueza que a su vez delimita la estructura y organización social, el segundo supuesto implica un estado idealizado de dichas condiciones y que debe ser creado a partir de la estructura normativa que proteja y garantice el respeto de la dimensión humana de dignidad bajo un principio de igualdad independiente del contexto material y de desarrollo del sujeto para propiciar condiciones mínimas de convivencia humana.

2. Los Derechos Humanos

Tomando como base la dignidad humana y en la necesidad de asegurar la protección efectiva de ese atributo, surge el término “Derechos Humanos” como un orden normativo que protege las facultades³¹ de todos los seres humanos por el simple hecho de serlos, sin distinción alguna e independientemente de su nacionalidad, lugar de nacimiento, sexo, grupo étnico, color, religión o lengua,³² su origen se remonta a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, proclamada en Francia en 1789 y posteriormente en 1948 en la Declaración

³¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Manual de los derechos humanos: conceptos elementales y consejos prácticos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Cadenas Humanas A. C. 2003, p. 15.

³² Cfr. Organización de las Naciones Unidas, *¿Qué son los Derechos Humanos?*, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

universal de los derechos humanos promulgada por la ONU en donde se retoman los principios básicos de la declaración francesa.

Por los elementos o atributos que se pretenden proteger, los derechos humanos se consideran realidades no positivas que tienen una cualidad iusnaturalista ubicados entre el derecho y la moral,³³ bajo esta premisa, no hay un término o concepción técnica-jurídica que los defina puntualmente y permita diferenciarlos de las realidades jurídico-positivas, no obstante, el elemento fundamental de estos derechos lo constituye la dignidad humana y de acuerdo a Kant, el hombre como ser racional constituye un fin en sí mismo y no un medio para un fin, de tal manera que en todas sus acciones debe considerarse como un fin, tanto en las que dirige así mismo como las que dirige a los demás seres racionales ya que al ser racional existe como un fin en sí mismo y no como un medio que pueda ser sometido por cualquier voluntad, en ese mismo sentido, refiere que la condición *sine cuan non* para que algo pueda considerarse como un fin en sí mismo lo constituye un valor interno insustituible no tasado al que denomina dignidad;³⁴ atributo subjetivo elemental de la conformación de los derechos humanos con los que se pretende asegurar que ninguna voluntad pueda ser sometida o dominada por otra en una relación horizontal de igualdad, y en cuanto a la relación vertical se garantice un trato equilibrado de igualdad por parte del Estado y sus instituciones para todos sus gobernados atendiendo exclusivamente a la dimensión humana.

Desde ésa perspectiva, se construye el término de Derechos Humanos fundados en la naturaleza humana en donde la acepción de derecho se vincula al orden normativo de la convivencia social que surge del propio desarrollo de las dinámicas de interacción humana en complejas estructuras sociales, que se sustentan en

³³ Carreón Gallegos, Ramón Gil, "Derechos humanos, garantías individuales y derechos fundamentales Problema terminológico o conceptual", en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán, *Los derechos humanos en el momento actual*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, Poder Judicial del Estado de Coahuila, Universidad Autónoma de Coahuila, 2012

³⁴ Kant, Manuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, trad. García Morente, Manuel, Puerto Rico, Pedro M. Rosario Barbosa, 2007, pp. 41-50. disponible en http://pmrb.net/books/kantfund/fund_metaf_costumbres_vD.pdf

creencias y valores compartidos por el grupo social que orientan la conducta individual en beneficio colectivo determinando a su vez las conductas que son correctas o incorrectas, es decir, conforme a las reglas; si bien se trata de normas ajustadas a la moral imperante, su origen es previo al surgimiento del poder público del Estado y de la estructura normativa que se crea con el propio Estado, de ahí la importancia de su reconocimiento y asimilación para garantizar su respeto.

3. Las Garantías individuales

A diferencia de los derechos humanos, las garantías individuales se consideran como realidades jurídico positivas que protegen la dimensión humana frente al Estado y sus autoridades,³⁵ surgen como un acto de la soberanía del Estado y se integran en el contrato social plasmado en el texto constitucional, así al momento que el poder constituyente discute y aprueba el contenido que se ha de promulgar, crea toda la estructura normativa que legitima el poder constituido a la par que establece los límites de la actuación estatal a través de las garantías individuales que al estar consagradas en el pacto fundacional son investidas de obligatoriedad e imperatividad; estas características las distinguen de los derechos humanos, sin embargo por el contenido y protección que brindan ambas categorías, se puede considerar que los derechos humanos son parte de las garantías individuales o bien que las garantías individuales son parte de los derechos humanos.

Esta confusión se ha acentuado en virtud de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 que eleva a rango constitucional el goce de los derechos humanos a partir de las garantías, previamente establecidas, para su protección,³⁶ aparentemente la reforma pretende la máxima protección en ambas categorías, sin embargo no determina cuales son esos derechos humanos que ameritan reconocimiento y protección constitucional sino que solamente se enuncian los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que caracterizan a

³⁵ Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 24ª. ed. México, Porrúa, 1992, p. 148.

³⁶ *Cfr.* Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

dichos derechos, y se establece el compromiso del Estado a proteger la dignidad humana y los derechos y libertades de las personas en el entendido de que ambas categorías se fusionan en una sola, hecho que no es totalmente correcto en virtud del sistema de control o protección diferenciado que la propia constitución ofrece.

En el caso de los derechos humanos, su protección se pretende garantizar a partir de la creación de organismos de defensa especializados, al respecto el artículo 102 constitucional en su apartado B establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales crearán organismos de protección de derechos humanos que se encargaran de conocer de actos de carácter administrativo que violen estos derechos y que sean cometidos por cualquier servidor o autoridad pública a excepción del poder judicial, en el caso de que estos organismos detecten que efectivamente se ha violentado un derecho humano, emitirá una recomendación pública no vinculatoria, es decir no obligatoria, si bien se establece que la autoridad recomendada debe atender la recomendación, está en plena libertad de aceptarla total o parcialmente o definitivamente negarse, esto implica que en realidad, el deber de garantizar y respetar los derechos humanos queda a la libre determinación y criterio discrecional de la autoridad que se señale como responsable independientemente de que pueda ser citado a comparecer ante el órgano legislativo para justificar su negativa, sin embargo aun y cuando la autoridad comparezca, no se establece si el órgano legislativo puede obligarla a cumplir con la recomendación en forma total o parcial.

En el caso de las garantías constitucionales, el mecanismo que se establece para asegurar su cumplimiento y restitución en caso de violación, se hace a través del juicio de amparo contenido en el artículo 107 que se encauza en contra de actos u omisiones cometidas por cualquier servidor o autoridad pública incluyendo al poder judicial, a petición o instancia de parte agraviada cuando el acto que se reclama viola los derechos de los que es titular en carácter individual o colectivo reconocidos por la constitución, por tratarse de una vía de carácter jurisdiccional, el juez competente emite una sentencia en la cual determina la existencia de la violación y

en consecuencia ordena a la autoridad o servidor público responsable que cesen los efectos del acto reclamado debiendo restituir en la medida de lo posible el goce del derecho violado, por tratarse de una resolución judicial tiene carácter vinculatorio, su cumplimiento es obligatorio y no existe forma alguna para que la autoridad se niegue a acatarla ya que de lo contrario incurriría en responsabilidad penal y administrativa.

Atento a lo anterior, si bien el reconocimiento de la categoría de derechos humanos en el texto constitucional representa un avance en su protección, no es suficiente ni comparado con la que se brinda a las garantías constitucionales independientemente de que en ambas categorías el eje central de su composición sea la dimensión de la dignidad humana en todas sus expresiones en oposición o limitación a la actuación del Estado que ejecuta a través de sus operadores en la estructura gubernamental.

VII. DEFINICIÓN DE PENA

A toda causa corresponde un efecto, así, la trasgresión del orden a través de la comisión del delito (causa), entraña una consecuencia jurídica (efecto): la pena, y esta relación causa-efecto en materia penal se traduce como el castigo que impone el Estado como reacción por un mal o daño causado.

La pena, constituye un instrumento que, utilizado en forma justa y necesaria, protege los bienes jurídicos más preciados por la sociedad y que como anteriormente he señalado, sólo se legitima en la medida en que tenga una orientación y fines aceptados por la comunidad a través del proceso legislativo que la define y que se fundamente en los principios que marca la Constitución, respetando los derechos humanos y garantías individuales de los ciudadanos.

En opinión de Zaffaroni, delito y pena constituyen una dupla inseparable, pues resultaría imposible que una pudiera coexistir sin la otra;

La pena es la consecuencia del delito y, necesariamente, debe el delito reflejarse en su determinación. Delito y pena no pueden ser conceptos separados en forma tal que nada diga el uno acerca del otro, puesto que uno es antecedente necesario de la otra, y ésta, a su vez, la consecuencia natural de la anterior. Todo corte arbitrario, toda solución de continuidad que los desvincule, no es otra cosa que la confesión de un fracaso sistemático.³⁷

Para Jakobs, la pena cumple con la función de restablecer y mantener el orden social al considerar que la norma jurídica comunica un sentido socialmente estabilizador, definiendo a esa comunicación como una construcción espiritual de la sociedad mediante la que se manifiesta un sentir, y define;

La pena es una contradicción a la contradicción de la norma. Esta última es la tesis fundamental: el delito se opone a la norma y la pena se opone al delito. Es decir, reitero que la pena es la contradicción a la contradicción de la norma. Por ende, se trata de una expresión de sentido socialmente estabilizador que reafirma la comunicación de la norma que ha sido quebrada.³⁸

No se puede pasar por alto, que a lo largo de la historia del Derecho penal, la pena ha tenido diversas connotaciones de acuerdo a la época y sus valores así como los fines que con su aplicación se han perseguido, así entre los conceptos de pena se encuentran:

Privación o restricción de bienes jurídicos impuesta conforme a la ley, por los órganos jurisdiccionales competentes, al culpable de una infracción penal. Cuello Calón.³⁹

Para la penología consideramos, pues, que la pena es la última reacción institucional, de carácter judicial o administrativo, ante la comisión de un

³⁷ Zaffaroni, Raúl Eugenio, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, Buenos Aires, Ediar 1988, t. V., p. 281.

³⁸ Jakobs, Günther, "Científico mayor y polémico", Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay, Palabras del Profesor Dr. Günther Jakobs pronunciadas el 15 de agosto de 2011 en el Colegio de Abogados del Uruguay. en "*Tribuna del Abogado*", núm., 174, agosto- setiembre de 2011, p. 31 disponible en: <http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/jakobs-cau-15-ago-11.pdf>

³⁹ Cuello Calón, Eugenio, *Derecho Penal parte General*, México, Impresora Nacional, 1975, p. 7

hecho penalmente punible por parte de un sujeto imputable. Sandoval Huertas.⁴⁰

La tarea de la pena moderna es, por medio de la irrogación de un daño, frente a la elevación más rigurosa de los deberes, unida al menoscabo de los bienes jurídicos, reparar el injusto grave y expiar la culpabilidad; y además también, en cuanto sea posible, asegurar a la comunidad estatal contra el injusto... mejorando (educativamente) al autor y a los otros miembros de la comunidad jurídica. Sauer.⁴¹

Ese mal es la forma más grave de reacción de que dispone el ordenamiento jurídico y supone una restricción especialmente dura de los bienes jurídicos más importantes, normalmente la libertad. Luzón Peña.⁴²

De acuerdo a estos autores, la pena tiene un fin estabilizador de la sociedad y su aplicación es la consecuencia natural del delito, afectando la esfera jurídica del condenado en diversas formas; en ese sentido, De Pina Vara, refiere que la pena, como resolución judicial tiene varias connotaciones, y la define como;

El contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente, que puede afectar a su libertad, a su patrimonio o al ejercicio de sus derechos; en el primer caso, privándole de ella, en el segundo, infligiéndole una merma en sus bienes, y en el tercero, restringiéndolos o suspendiéndolos.⁴³

Conforme a las definiciones que se han insertado, y de acuerdo a lo que refiere García García,⁴⁴ la pena reviste las siguientes características:

- ✓ De legalidad. Sustentado en el principio de *nulla poena sine lege*, lo cual significa que la pena debe estar plenamente especificada en la ley penal y su imposición sólo es facultad del órgano jurisdiccional.

⁴⁰ Sandoval Huertas, Emiro, *Penología, Parte Especial*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1984, pp. 35-38.

⁴¹ Sauer, Guillermo, "Derecho Penal. Parte General", Barcelona, Bosh, 1956, p. 362, citado en López Betancourt, Eduardo, *Introducción al Derecho Penal*, 11ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 253.

⁴² Suárez – Mira, Carlos, (coord.), *Manual de Derecho Penal, Parte General*, España, Civitas, 2002, t., I., pp. 414 – 415

⁴³ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 2004, p.401.

⁴⁴ García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Porrúa, 2010, p. 32

- ✓ De intimidación. La pena debe causar temor en el colectivo social y en particular al delincuente con la finalidad de que el delito no se cometa nuevamente.
- ✓ De aflicción. Se afecta la esfera jurídica del delincuente conminándolo a que no cometa futuros delitos.
- ✓ De ejemplaridad, La pena debe constituir un ejemplo nivel individual y general, dejando en claro que la trasgresión a la ley conlleva la aplicación del castigo.
- ✓ De corrección. En el sentido de que la pena se dirige a corregir al delincuente mediante un tratamiento técnico penitenciario para lograr su reinserción a la sociedad.
- ✓ Justa. En el entendido de que la pena debe ser proporcional al daño que se ha causado al bien jurídico tutelado, no debe ser mayor ni menor al daño causado o a la puesta en peligro o riesgo del bien protegido por la norma penal.
- ✓ Personal. Limita los efectos de la pena solamente al autor del delito, nadie debe ser castigado por el delito de otro, ni la sanción trascender a otros miembros de la familia del delincuente.
- ✓ De Igualdad. Significa que la ley penal no hace distinción de ciudadanos por su posición social, económica, ideológica, religiosa, etc., es decir, la sanción se aplica por igual e independientemente de los atributos y características del individuo, en estricto sentido, la ley penal no admite excepciones.
- ✓ Restaurativa, Tiene como finalidad restaurar el orden legal y social que se ha quebrantado por la trasgresión de la norma.

Atendiendo a las características supra citadas, la pena es un castigo, es la imposición de un mal como consecuencia lógica del delito, mal que ha de ser proporcional al daño causado e impuesto a través de un procedimiento en el que se garantice el derecho de defensa y el respeto de los derechos humanos del que ha de ser juzgado y sancionado, por otra parte, al afectar diversos bienes o derechos

del sentenciado, puede ser clasificada de diversas formas, al respecto García García ⁴⁵ también refiere;

Por sus consecuencias:

- ✓ Reversible: La afectación se limita al tiempo que debe durar la pena impuesta, una vez que ésta se cumple, los efectos cesan y el sujeto regresa a la situación que mantenía antes de la comisión del ilícito, dura el tiempo que dura la pena, pero después el sujeto recobra su situación anterior, un ejemplo es la pena privativa de libertad, la privación de la libertad dura exclusivamente el tiempo que fija el juez y una vez que se cumple el individuo queda nuevamente en libertad.
- ✓ Irreversible: En este caso, la afectación derivada de la pena, por sus características y naturaleza, una vez que se ejecuta, las cosas no vuelvan al estado anterior, ejemplo de ésta serían las penas corporales como la mutilación, marcas, azotes y la de muerte.

Por su Aplicación:

- ✓ Principal: Es la pena fundamental que impone el juez en su sentencia, es de carácter autónoma por lo que al no estar subordinada a otra pena, puede ser la única que aplique el juez, usualmente se le identifica con la pena privativa de libertad.
- ✓ Accesorio: Ésta es de carácter dependiente, es decir, que para su imposición es necesaria la aplicación de la pena principal y es consecuencia directa de ésta, se le asocia con la pérdida de ciertos derechos como por ejemplo la inhabilitación para el ejercicio del servicio o empleo público.
- ✓ Complementaria: se trata de penas adicionales a las principales, pues no dependen de éstas ni su duración coincide con la de las penas principales, como por ejemplo las llamadas sanciones pecuniarias o multas.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 32-34.

- ✓ Alternativa: Su imposición es de carácter facultativo y discrecional, usualmente sustituyen una pena como por ejemplo la sustitución de la multa impuesta por jornadas de trabajo a favor de la comunidad. .

Por la finalidad que persigue:

- ✓ Correctiva: Pretende corregir al sujeto a través del tratamiento técnico penitenciario mediante el cual se pretende rescatar la persona del sentenciado para su reinserción social.
- ✓ Intimidatoria o preventiva: Es aquella con la cual se trata de intimidar o inhibir al sujeto con la finalidad de que no vuelva a cometer delitos, es decir, evitar que reincida, funciona como prevención.
- ✓ Eliminatoria: Es la que tiene como finalidad neutralizar al sujeto y puede ser: Temporal a través de la prisión y Definitiva como el caso de la pena de muerte.
- ✓ Ejemplar: Busca servir de ejemplo a la sociedad en general y al delincuente, con su imposición el Estado reafirma su potestad punitiva, cumple una función pedagógica o formativa con la finalidad de que no se cometan nuevos delitos.

Por el bien jurídico que afecta:

- ✓ Capital: Afecta la vida del delincuente y se conoce como pena de muerte.
- ✓ Corporal: Afecta la integridad psicofísica del delincuente, el objeto es el castigo directo del cuerpo del delincuente, son rudimentarias y dolorosas como los azotes, mutilaciones, marcas infamantes, es decir, todo tipo de acto ejecutado sobre el cuerpo que produce dolor físico.
- ✓ Pecuniarias: Afecta el patrimonio del delincuente, como por ejemplo la multa y el decomiso, la multa se impone en el equivalente a día-multa, en el cada día es equivalente a un salario mínimo; en este caso también se consideraría la reparación del daño que se causa a la víctima del delito, ya que se obliga al delincuente a pagar o restituir los daños causados.
- ✓ Laborales: Imposición obligatoria de Trabajos, antiguamente se refería a los trabajos forzados a que se condenaban a los delincuentes, como por

ejemplo, los trabajos forzados en galeras, minas y obra pública. En la actualidad la legislación contempla el trabajo a favor de la comunidad, mediante el cual se obliga al sentenciado a cumplir con jornadas laborales no remuneradas en instituciones públicas o privadas de asistencia social sin fines de lucro y usualmente tiene el carácter de pena sustitutiva de la sanción pecuniaria denominada multa, en la que cada jornada laboral cubre el importe de dos días de multa. Este tipo trabajo es de naturaleza diferente del trabajo penitenciario, ya que este último es el que se realiza en el interior de la prisión como parte del tratamiento técnico penitenciario.

- ✓ Infamantes: Se caracterizan por afectar la dignidad y el honor de la persona, como ejemplo de ellas era la que obligaba al sentenciado a llevar puesto, por algún tiempo determinado el llamado sambenito, que consistía en una túnica o casulla, hecha de algodón o lino de color amarillo, con una cruz de San Andrés de color rojo, negro o verde sobre el pecho y la espalda, pena que era común en los tiempos del Santo Oficio.
- ✓ Contra ciertos derechos. En este caso la afectación es directa en relación a derechos de los cuales se encuentra en goce el condenado, como ejemplo se puede señalar a la suspensión de todo cargo público, profesión, oficio y el derecho de sufragio durante el tiempo que dure la condena o que puede ser de carácter definitivo como la destitución de funciones e inhabilitación permanente para el ejercicio del empleo público, la pérdida de la patria potestad y la tutela.
- ✓ Restrictivas y Privativas de libertad. Es la llamada pena privativa de libertad mediante la cual se afecta al bien jurídico de la libertad, se le conoce como pena de prisión.

La última de las señaladas, constituye la más grave de las penas que el Estado puede aplicar y restringe la libertad del individuo mediante su reclusión en una institución penitenciaria, es la más grave porque limita uno de los valores más preciados por el ser humano: La libertad, que es, indiscutiblemente necesaria para el desarrollo de los otros derechos de las personas y su ejecución genera

consecuencias de todo tipo, tanto para el penado, como para todos los miembros de su entorno.

El Código Penal del Distrito Federal establece que:

La prisión consiste en la privación de la libertad personal. Su duración no será menor de tres meses ni mayor de setenta años. Su ejecución se llevará a cabo en los establecimientos o lugares donde disponga la autoridad ejecutora de las sanciones penales en el Distrito Federal o del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la legislación correspondiente, en la resolución judicial respectiva o en los convenios celebrados.⁴⁶

La prisión, es por excelencia, la pena a la que más recurre el estado para sancionar la comisión de delitos, sin embargo, la prisión no constituye un fin en sí mismo, se entiende que es un medio para un fin; rescatar la persona del sentenciado a través de un tratamiento técnico penitenciario para lograr su reinserción a la sociedad; mediante el encarcelamiento y el tratamiento penitenciario, se busca que el individuo que ha sido privado de su libertad, pueda reflexionar sobre el derecho que se le ha limitado, y pueda adquirir el autocontrol suficiente, para que una vez que se reincorpore a la vida en libertad, no cometa nuevos delitos, por ello es necesario crear las condiciones mínimas y adecuadas para que el encierro cumpla con su objetivo, al respecto, Bacigalupo refiere;

Las penas del derecho penal son degradantes cuando por su contenido o por su forma de ejecución implican alguna forma de lesión de la dignidad de la persona. Fundamentalmente se convertirá en degradante la pena privativa de libertad ejecutada en condiciones que impidan la autorreflexión y el recogimiento en un mínimo de intimidad. La superpoblación de los establecimientos penales, que es característica de nuestro tiempo, priva, por lo general, de legitimidad constitucional a la pena privativa de libertad.⁴⁷

⁴⁶ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Código Penal para el Distrito Federal, *Artículo 33*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2002

⁴⁷ Bacigalupo Z., Enrique, *Manual de Derecho penal. Parte general*, Colombia, Temis, 1996, p. 31.

VIII. PRISIÓN PREVENTIVA

El sistema penitenciario tiene una doble función, por una parte se encarga de regular y vigilar el cumplimiento de las penas privativas de libertad que han sido determinadas por la autoridad jurisdiccional mediante sentencia y por otra parte, regula el cumplimiento de la prisión preventiva. La prisión preventiva, de acuerdo a nuestra Carta Magna, es una medida cautelar,⁴⁸ impuesta por un órgano jurisdiccional a petición del Ministerio Público, consiste en el internamiento del individuo que ha sido señalado como probable autor en la comisión de un delito, es decir, la privación de la libertad de manera temporal en tanto se le sujeta a un procedimiento para determinar si es penalmente responsable en la comisión de un determinado delito.

En su tratado de los delitos y de las penas, Beccaria sostenía que:

La cárcel es sólo la simple custodia del ciudadano hasta tanto que sea declarado reo; y esta custodia siendo por su naturaleza penosa, debe durar el menos tiempo posible, y debe ser la menos dura que se pueda. El menos tiempo debe medirse por la necesaria duración del proceso y por la antigüedad de las causas que concede por orden del derecho de ser juzgado. La estrechez de la cárcel no puede ser más que la necesaria, o para impedir la fuga, o para que no se oculten las pruebas de los delitos. El mismo Proceso debe acabarse en el más breve tiempo posible.⁴⁹

Rodríguez y Rodríguez hace una distinción entre lo que es la detención del activo cuando se trata de casos de flagrancia y la detención preventiva a la cual define como;

⁴⁸ Cautelar f. pl. Der. medidas que se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia. Se utilizan también en el procedimiento administrativo. Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=cautelar>

⁴⁹ Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, México, Porrúa, 2005, p.52.

La medida privativa de la libertad, impuesta excepcionalmente al presupuesto responsable de un delito grave, en virtud de un mandato judicial, antes del pronunciamiento de sentencia firme.⁵⁰

En ese mismo sentido, Esparza nos refiere:

Entendamos prisión como privación de la libertad, y por prisión preventiva a la privación de la libertad que sufre quien no ha sido sentenciado, sentencia que bien puede ser tanto absolutoria como condenatoria. Es de carácter preventivo porque tiene por objeto asegurar la presencia del procesado evitando que se fugue ante la concreta e inminente amenaza de la pena privativa de la libertad mediante la sentencia, que en caso de ser condenatoria sólo prolongará la detención en el tiempo.⁵¹

De acuerdo a los criterios antes descritos, la prisión preventiva constituye un acto de privación de la libertad del individuo con la finalidad de instruirle un procedimiento penal a efecto de que mediante una sentencia se le imponga una pena o por el contrario se decrete su libertad, y atendiendo al contenido de esas definiciones se desprenden diversas características:

Como medida cautelar:

- ✓ Sólo puede ser decretada por una autoridad jurisdiccional a petición del Ministerio Público.
- ✓ Tiene por objeto asegurar el bien del litigio, es decir, el individuo sobre el que han de recaer los efectos de la resolución judicial.
- ✓ Asegura a favor del actor la eficacia de la sentencia, es decir, asegura a favor del Estado la pretensión punitiva, traducida ésta como la pena.
- ✓ Se aplica en el caso de delitos considerados como “graves”⁵²

⁵⁰ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “La detención preventiva y su problemática actual”, en *Anuario Jurídico* V/1978 México, UNAM, 1979, p. 58, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3186/5.pdf>

⁵¹ Esparza F., Abelardo, “La prisión preventiva: Algunos criterios de política criminal”, en: *Vinculo Jurídico*, México, Revista 4, Octubre-Diciembre 1990, disponible en <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev4-8.htm>

⁵² Artículo 268 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal: “Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el beneficio de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos.”

En cuanto a los fines que se persiguen con su aplicación:

- ✓ Evitar la fuga o evasión del probable responsable asegurando su presentación ante el órgano jurisdiccional que lo ha de juzgar.
- ✓ Evitar que el imputado destruya o esconda evidencia.
- ✓ Evitar que el inculpado cometa actos de intimidación en contra del denunciante o de los testigos de los hechos o que pueda ser víctima de alguna agresión.

Atendiendo a los fines propios del Derecho Penal:

- ✓ La detención implica el restablecimiento del orden y la tranquilidad social que se ha trastornado por la comisión del delito.
- ✓ Previene que el imputado vuelva a cometer nuevos delitos, protegiendo así la integridad de terceros así como a sus bienes (prevención especial anticipada).
- ✓ Al asegurar la presentación del imputado para la incoación del procedimiento y su posterior sentencia se cumple con la función de investigación y sanción de los delitos y legítima el *ius puniendi* estatal, al mismo tiempo que se reafirman los fines de prevención general de la norma penal.
- ✓ Atendiendo al interés general y el especial, se garantiza la adecuada defensa técnica del imputado y su derecho de controvertir las pruebas que obran en su contra.

Independientemente de las características antes descritas, los autores coinciden en señalar que la prisión preventiva tiene una característica esencial; la privación de la libertad de una persona que no ha sido declarada penalmente responsable por una autoridad jurisdiccional, es decir, de una persona que legalmente es inocente; esto significa que la presunción legal de inocencia es el principio fundamental bajo el cual se rige.

Esta característica esencial, establece una notoria diferencia en el trato que debe brindar la institución penitenciaria al procesado o preso provisional del que debe darse al sentenciado ejecutoriado, al respecto Bergamini Miotto señala:

Presumiéndose como se presume que son inocentes, el objetivo del tratamiento deberá ser el de minimizar su sufrimiento, impuesto por la vivencia de la situación de preso, y preservar, tanto cuanto posible, la integridad de su personalidad, así como su decoro y su dignidad humana. Si vienen a ser condenados, el tratamiento que deberán seguir recibiendo será otro.⁵³

Este trato diferenciado implica que la estructura penitenciaria debe ajustar sus programas a efecto de que esa privación de la libertad no tenga efectos perjudiciales en el entorno laboral, social y familiar del imputado, ya que cabe la posibilidad de que al dictarse sentencia, el imputado pueda obtener nuevamente su libertad, por lo que la experiencia carcelaria debe ser lo menos agresiva posible.

Otro factor importante que debe considerarse, es el tiempo que dura la prisión preventiva, es decir, el tiempo que debe mediar entre la detención y vinculación a proceso y la emisión de la sentencia, tiempo que de acuerdo a nuestra Carta Magna puede ser de 4 a 12 meses aproximadamente,⁵⁴ plazo que de hecho generalmente es excedido por cuestiones de defensa.⁵⁵ Esta indefinición de plazo, produce incertidumbre en el imputado respecto de su posible futuro:

Además, hay una diferencia en desfavor de los provisionales. Eso es: el condenado tiene una visión de su futuro, según los términos de la sentencia, siendo determinado el tiempo de duración de la pena aplicada y siendo legalmente previstos los posibles beneficios que pueden

⁵³ Bergamini Miotto, Armida, *Tratamiento de los presos provisionales*, pp. 780-781. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46336.pdf

⁵⁴ De acuerdo al artículo 20 Apartado "B" fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa."

⁵⁵ Atendiendo a los hechos imputados y las pruebas que deben ser controvertidas, una defensa técnica excede los plazos señalados para poder ofrecer pruebas suficientes que desvirtúen la acusación, por lo que regularmente se renuncian a los términos legales, esto abre la posibilidad de que el tiempo que media entre la vinculación y la emisión de la sentencia se llegue a duplicar, esto sin considerar los recursos que pueden ser interpuestos tanto por la defensa como por la representación ministerial, hecho que aumenta aún más el tiempo de prisión preventiva.

abreviarla, bien como las condiciones requeridas para obtenerlos. Mientras tanto, el provisional no sabe cuánto tiempo debe permanecer preso; en el momento de su encierro él pierde la visión de su futuro.⁵⁶

El punto más importante a destacar y quizás el que mayor controversia genera, es precisamente la presunción legal de inocencia, pues durante la tramitación del procedimiento se le debe considerar como inocente hasta en tanto la sentencia que emita el juez no determine lo contrario, sin embargo, durante ése periodo de tiempo ha permanecido en prisión privado de su libertad, si bien la prisión preventiva que genera presos preventivos no se considera como una pena, en la práctica tiene los mismos efectos, al respecto Hobbes ya había señalado;

Ni penalidad infligida sin audiencia pública. En tercer lugar, que el mal infligido por la autoridad pública, sin pública condena precedente, no puede señalarse con el nombre de pena, sino de acto hostil, puesto que el hecho en virtud del cual un hombre es castigado debe ser primeramente juzgado por la autoridad pública, por ser una transgresión de la ley.⁵⁷

En este mismo sentido, Esparza ha indicado las consecuencias en el caso de que al final del proceso se dicte una sentencia absolutoria, en su opinión refiere:

La prisión preventiva no se considera propiamente una pena, pero sin embargo, constituye una auténtica privación de uno de los derechos más sagrados del hombre, su libertad, que frecuentemente se prolonga por años y que en caso de condena se computa incluyéndola en el tiempo de prisión impuesto, pero que en caso de absolución representa una violación de elementales derechos humanos irrecuperable.⁵⁸

Es por ello, que la prisión preventiva como medida cautelar regida por el principio legal de inocencia del imputado, propicia un trato diferenciado a fin de evitar daños innecesarios a un probable inocente, daños que sin embargo, de cualquier manera se causan desde el momento mismo en que se ejecuta la medida cautelar:

Quien es llevado a la cárcel y pone un pie en ella, desde ese mismo momento comienza a cumplir condena, aunque las leyes constitucionales

⁵⁶ Bergamini Miotto, Armida, *Op. Cit.*, p. 784.

⁵⁷ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, INEP AC, Biblioteca del político, p. 127, disponible en: http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf

⁵⁸ Esparza F., Abelardo, *Op. Cit.*

y códigos penales, procesales y de ejecución de la pena señalen exactamente lo contrario. No importa que a los pocos días regrese a la libertad por falta de mérito... la mácula y el recuerdo del infortunio han quedado grabados.⁵⁹

IX. EJECUCIÓN DE LA PENA

La pena y su ejecución ocupan un lugar relevante, pues constituyen el último eslabón de la cadena de investigación y sanción de los delitos que corresponde al derecho de castigar del Estado o *Ius Puniendi* Estatal; mismo que en la fase de ejecución, se encuentra limitado por los derechos fundamentales de los reclusos y la relación que guarda la privación de la libertad a la esencia de la pena, que de acuerdo a Nuestra Carta Magna corresponde al principio de reinserción social del sentenciado a la sociedad y a la progresividad en la ejecución penal mediante un tratamiento técnico progresivo.

A decir de Ojeda Velázquez, “el concepto reinserción significa volver a encauzar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer un delito”,⁶⁰ en ese mismo sentido, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española refiere que es “volver a integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado”,⁶¹ en esta tesitura, el sistema penitenciario se ha de encargar de vigilar y regular el cumplimiento de la condena que ha sido impuesta, con la finalidad de reintegrar a su núcleo social y familiar al sentenciado.

De acuerdo a diversos autores consultados,⁶² la ejecución de la pena conlleva el cumplimiento de diversos principios;

⁵⁹ Neuman, Elías, “La prisión como control social en el neoliberalismo”, en García Ramírez, Sergio, coord., *Derecho Penal. Memorias del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 116, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1727/8.pdf>

⁶⁰ Ojeda Velázquez, Jorge, “Reinserción social y función de la pena”, en *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, México, Consejo de la Judicatura Federal-Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 334.

⁶¹ Definición de “Reinsertar” Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=reinsertar>

⁶² Suarez-Mira Rodríguez, Carlos (coord.), *Manual de Derecho Penal. I. Parte general*, España, Civitas, 2002, pp. 533-553. Berdugo Gómez De La Torre, Ignacio y Zúñiga Rodríguez, Laura

De legalidad, mediante el cual, se prevé que el sistema penitenciario debe organizarse bajo los lineamientos que establece la Ley Fundamental y de la cual se desprende:

- ✓ El respeto a la dignidad y derechos humanos del reo, atendiendo al hecho de que una persona que es privada de la libertad y condenada a cumplir una sentencia no queda disminuida en el goce de sus derechos humanos y garantías individuales, la sentencia condenatoria específicamente sólo limita el derecho a la libertad personal al ordenar el internamiento en una institución por un tiempo determinado y suspende el ejercicio de los derechos políticos durante el tiempo que debe durar la sentencia.
- ✓ El respeto a la vida y la integridad psicofísica por lo cual se proscriben al interior de las prisiones los maltratos y actos hostiles que pongan en riesgo la integridad del condenado, asumiendo las instituciones el deber de garante.⁶³
- ✓ De reinserción social que constituye la finalidad del tratamiento que debe brindarse en las instituciones penitenciarias.

X. ELEMENTOS DE LA EJECUCIÓN PENAL

(coord.), *Manual de Derecho Penitenciario*, España, Colex, 2001, pp. 129-140. Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal. Parte General*, España, Reppertor 1998, pp. 761-773. Rodríguez Devesa, José María y Serrano Gómez, Alfonso, *Derecho Penal Español. Parte General*, Madrid, Dykinson, 1995, pp. 953-982. Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho Penal. Parte General*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp. 607-616. A. Arocena, Gustavo, Las directrices fundamentales de la ejecución de la pena privativa de la libertad en el Derecho Argentino, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm. 122, mayo-agosto de 2008, pp. 565-596.

⁶³ La posición de garante es la situación en la que una persona, por mandato legal, tiene el deber jurídico concreto de obrar para impedir que se produzca un resultado típico (delito) que es evitable, viola la posición de garante cuando estando obligado específicamente por la Constitución o la ley a actuar de determinada manera, se abstiene de hacerlo y con ello se produce un daño que podía ser impedido. Para que la posición de garante sea efectiva, es necesario que el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido, o que se le haya encomendado como garante una determinada actividad conforme a la Constitución o a la ley, en el caso del sistema penitenciario, adquiere la calidad de garante por mandato constitucional al asumir la guarda y custodia de los procesados y sentenciados y existe responsabilidad cuando pudiendo evitarlo, se atenta contra la vida e integridad personal de los reclusos.

1. Trabajo y capacitación

El trabajo se reconoce como un derecho humano fundamental y necesario que contribuye a la vida digna de las personas,⁶⁴ constituye un instrumento básico para la reinserción de la persona en prisión pues la prepara para una mejor integración en el mundo laboral una vez cumplida la pena. El sistema penitenciario en consecuencia, debe brindar a los reclusos la posibilidad de formarse laboralmente durante el tiempo que permanecerán en prisión, con el objeto de facilitar su integración en la sociedad, evitando en lo posible la comisión de nuevos delitos.

Mediante la capacitación, el interno conserva o adquiere las habilidades técnicas y manuales que por una parte puede ejercer al interior de la prisión lo cual le permite fundamentalmente, articular y normalizar la vida cotidiana durante el encierro y generar o mantener valores asociados al esfuerzo, la autonomía individual y el autosostenimiento, como elementos clave en la inclusión del trabajo en el ámbito penitenciario, por otra parte le permitirán al cumplir su sentencia, incorporarse a una actividad lícita en el exterior; si bien, forma parte del tratamiento integral de reinserción, no puede obligarse al interno a trabajar, esto implicaría la ejecución de trabajos forzosos que la ley expresamente prohíbe.

Las instituciones penitenciarias, para cumplir con este fin deben desarrollar un programa integrado de inserción laboral que contempla una serie de acciones paulatinas para conseguir la incorporación laboral de los reclusos en el mercado de trabajo y opera en dos vertientes:

Al interior de la institución:

- ✓ Proporciona orientación laboral.
- ✓ Canaliza al interno a las áreas laborales disponibles, de acuerdo a la aptitud y conocimientos que posee.

⁶⁴ Molina Higuera, Angélica, *Contenido y alcance del Derecho individual al trabajo, Marco para la evaluación de la política pública del derecho al trabajo desde una perspectiva de derechos humanos*, Colombia, Defensoría del Pueblo, 2005, p. 13.

- ✓ Proporciona capacitación técnica para el desarrollo de habilidades y de formación profesional para el empleo.
- ✓ Le proporciona experiencia laboral en talleres productivos penitenciarios.
- ✓ Proporciona información y apoyo para el autoempleo.
- ✓ Fomenta el autosostenimiento.

En el exterior:

- ✓ Fomenta a través de convenios de colaboración, la inversión empresarial para la instalación de talleres en el interior de los centros de reclusión.
- ✓ Brinda atención postpenitenciaria al liberado para su inserción laboral.

2. Educación

Se reconoce como una necesidad humana básica y como un derecho humano que está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos:

1. toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.⁶⁵

El encarcelamiento temporal que opera como respuesta al fenómeno criminal no implica una privación al derecho a la educación como parte de un proceso que se prolonga durante toda la vida y no hay razón alguna para que este proceso se rompa por el encarcelamiento; por otra parte, es un instrumento que se considera esencial para el desarrollo personal y la participación del individuo en la sociedad que le permite tomar decisiones y asumir cierto control sobre su propia vida. La atención

⁶⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, OREALC/UNESCO, Chile, 2008, p. 20

prioritaria de este aspecto incide en la labor de reinserción social fomentando un cambio radical de conducta, que promueve la autosuficiencia y la autoestima, considerando que eventualmente el interno será puesto en libertad en la sociedad, en consecuencia para evitar la comisión de nuevos delitos, la educación mejora las oportunidades de una reinserción social e incluso puede incidir positivamente para disminuir los índices de reincidencia.

La educación que debe brindarse en la institución penitenciaria incluye todos los niveles, desde los programas de alfabetización hasta los estudios de nivel superior, en coordinación con las instituciones de educación pública, poniendo especial atención a internos que pertenecen a grupos vulnerables como la población de extracción indígena.

3. Salud

La salud es considerada como un derecho humano fundamental que permite el desarrollo pleno de la persona, en el caso de los presos, este derecho no se pierde o disminuye, por el contrario, tomando en consideración la dinámica carcelaria en donde la violencia es un riesgo latente, la salud física y mental de los presos es más vulnerable en la vida en prisión.

De acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la primera medida que debe establecer la regulación del sistema penitenciario es la prohibición expresa de los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de la cual señala:

La expresión “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes debe interpretarse de manera que abarque la más amplia protección posible contra todo tipo de abusos, ya sean físicos o mentales, incluido el de mantener al preso o detenido en condiciones que le priven, temporal o permanentemente, del uso de uno de sus sentidos, como la vista o la audición, o de su idea del lugar o del transcurso del tiempo.⁶⁶

⁶⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de buena práctica penitenciaria*, San José, C.R., IIDH, 1998, p. 73.

Los servicios que deben brindarse, el nivel de cuidado de la salud y los medicamentos que se proporcionan en las instituciones penitenciarias, deben ser al menos, equivalentes a los que se brindan en la comunidad externa, esto debido a que la persona que se encuentra privada de su libertad no tiene más opción que los servicios que el Estado le puede brindar, en este sentido y en virtud del mandato constitucional, las instituciones penitenciarias adquieren el deber de garante de los reclusos que albergan en sus instalaciones.

La organización mundial de la salud,⁶⁷ señala que el derecho a la salud comprende obligaciones básicas que representan un nivel mínimo esencial del derecho, debiendo prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados, que en este caso sería la población penitenciaria que incluye tanto a presos provisionales como ejecutoriados. Entre esas obligaciones básicas figuran las siguientes:

- ✓ Servicios esenciales de atención primaria de la salud.
- ✓ Alimentación esencial mínima que sea nutritiva.
- ✓ Saneamiento.
- ✓ Agua potable.
- ✓ Medicamentos esenciales.

La protección integral de la salud implica dos dimensiones, la salud física y la salud mental, el encierro aunque esté justificado mediante una resolución judicial, es una medida agresiva que altera la salud mental que incluso puede desencadenar en el suicidio, la alteración de la salud mental afecta la salud física y viceversa, es por ello que al interior de las instalaciones penitenciarias debe asentarse una unidad médica con los implementos necesarios y especialistas en salud mental y medicina general que puedan atender a la población interna y disponer para casos de urgencia, de una unidad vehicular para movilidad de pacientes graves.

⁶⁷ Organización Mundial de la Salud, *Derecho a la salud*, Nota descriptiva núm.323, Noviembre de 2013, disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>

4. Deporte

La práctica de deporte es un factor que incide favorablemente en el proceso de reinserción social de los internos, permite mejorar las condiciones de salud de quien se ejercita y por tratándose de deportes que implican colaboración y el respeto de reglas fomentan la comunicación y convivencia humana en una dimensión civilizada, de respeto y de igualdad, al mismo tiempo de que se adquiere conciencia respecto de las reglas y normas de convivencia que rigen tanto al interior de la prisión como en el exterior. En ese sentido, Chamarro Luser señala:

Las prisiones son un contexto caracterizado por la conflictividad, fruto de la convivencia forzosa y los estilos de vida marginal, así como por la alta incidencia de enfermedades infecciosas, fundamentalmente SIDA y hepatitis. En este contexto, la práctica continuada de ejercicio físico puede ser un elemento a tener en cuenta a la hora de promover comportamientos que favorezcan la aparición de estilos de vida más saludables y adaptados entre la población penitenciaria. Estos podrían ser: mejor condición física y menor incidencia de enfermedades, ocupación activa y prosocial del tiempo que los internos pasan desocupados, práctica de relaciones normalizadas basadas en el respeto de las normas deportivas y el fair play, aceptación de códigos de conducta contrarios a los de subcultura carcelaria y en definitiva una mejor adaptación a la vida en prisión.⁶⁸

Así mismo, de acuerdo al autor, la práctica deportiva incide favorablemente en los costos de atención médica al proporcionar un estilo de vida saludable, en ese mismo sentido, Castillo Algarra⁶⁹ enlista una serie de ventajas del deporte en prisión, entre las más importantes están:

- ✓ Tiene beneficios sobre la condición física de los internos, produciendo una mejora de su salud en todos los sentidos: aumentando su resistencia y su musculatura, mejorando dolencias de tipo físico que pueda padecer la

⁶⁸ Chamarro Luser, Ander, *Et Ali*, "La práctica de ejercicio en las prisiones: Factores asociados a la iniciación y el mantenimiento", en *Revista de Psicología del Deporte*, Barcelona, 1998, p. 70. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/revpsidep/19885636v7n2p69.pdf>

⁶⁹ Castillo Algarra, Joaquina, *El deporte como medio para prevenir las adicciones. El deporte en la prisión española actual*, Algeciras, Cádiz, 14 y 15 de junio de 2007, pp. 12-14. Disponible en http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20071030181754Castillo_Algarra.pdf

población reclusa, como hipertensión, diabetes, exceso de peso, problemas óseos, respiratorios, cardiovasculares.

- ✓ Contribuye a la adquisición de hábitos saludables: mejor alimentación, menor consumo o abandono del tabaco y del alcohol.
- ✓ Influye positivamente sobre su situación psicológica, reduciendo el estrés; beneficio de enorme importancia debido a las condiciones particulares de vida que impone la prisión; concretamente, disminuye la ansiedad, los sentimientos negativos, y aumenta el sentimiento de bienestar; beneficios que, siendo importantes para cualquier colectivo, en éste son de enorme interés por las especiales características que presenta la población penitenciaria y la condición de encierro en la que se encuentra; ayuda a controlar las emociones, a formar el carácter; canaliza y disminuye la agresividad, así como la energía sexual; ayuda a dormir y a tener un descanso reparador. La práctica del deporte ayuda a los internos a disminuir la depresión, el aburrimiento y el sentimiento de frustración por la vida en prisión.
- ✓ Ayuda al interno a adaptarse a su entorno, a través de la práctica deportiva, el individuo aprende a aceptar y cumplir reglas, a pertenecer y colaborar con un grupo; a relacionarse con la comunidad; requisitos fundamentales para vivir en sociedad, contribuye a la socialización de la persona internada en prisión.
- ✓ Le estimula a participar en otro tipo de actividades formativas y permite que las aproveche mejor por encontrarse física y psicológicamente estable.
- ✓ Es una ayuda inestimable para luchar contra la drogadicción, una de las principales causas de ingreso en prisión; hacer deporte y competir constituye un estímulo y motivación para abstenerse del consumo de estupefacientes.
- ✓ Promueve las buenas relaciones, no sólo entre los propios internos, sino también entre éstos y el personal de la prisión, facilitando la convivencia y disminuyendo las tensiones.

- ✓ Permite contrarrestar la subcultura carcelaria, introduciendo una actividad, ocupación del tiempo libre y temas de conversación entre los internos, que nada tienen que ver con sus actividades delictivas.
- ✓ Promueve los contactos de la prisión con instituciones y personas del exterior.

Desde esta perspectiva, el deporte y su práctica cotidiana contribuyen a mantener el orden y la disciplina en las instituciones penitenciarias y favorece la reinserción social del sentenciado, fomentando los hábitos de convivencia humana y autocontrol, que le serán indispensables al momento de quedar en libertad.

5. De judicialización

Una vez que se ha emitido la sentencia condenatoria y ésta ha sido declarada como ejecutoriada, es decir, que se han agotado todos los medios legales de impugnación y por lo consiguiente la sanción impuesta es definitiva, se hace necesario que se cumpla con la misma: ejecutar lo que se ha juzgado.

Uno de los efectos de la medida cautelar denominada prisión preventiva es asegurar a favor del actor (Estado) el cumplimiento de la resolución judicial, en donde la pretensión es precisamente la imposición de una pena privativa de libertad por la comisión de un delito, la ejecución de la pena se convierte en un derecho a favor del Estado, legitimado por el *ius puniendi*, así la ejecución se materializa a través del sistema penitenciario, en donde el ejecutoriado ha de cumplir con la pena que se le impuso.

La ejecución tiene una doble dimensión, por una parte de carácter administrativa en la que el sistema penitenciario se encarga de la conducción, desarrollo y supervisión de las actividades que conforman el régimen penitenciario, y por otra de carácter jurisdiccional porque la imposición de la pena y su modificación emana de un acto de una autoridad judicial.

El régimen penitenciario progresivo establece una serie de beneficios de libertad anticipada a los que tienen derecho los reclusos, para ello es necesario que cumplan con el tratamiento de reinserción social que brinda la institución penitenciaria, sin embargo, la decisión de aplicación o concesión de dichos beneficios exigen la garantía de jurisdicción por la modificación que se hace de la pena privativa de libertad.

Este régimen de beneficios de libertad anticipada se encuentra previsto en la Ley Fundamental, por ello la judicialización de la ejecución penal obedece al principio de legalidad y de certeza jurídica, al asegurar que todas aquellas decisiones de la etapa de ejecución penal que impliquen una modificación de las condiciones de cumplimiento de las penas, conforme a las regulaciones de la ley penal, deben ser tomadas por un juez en materia de ejecución penal que sea completamente independiente de la administración, mediante un procedimiento en el que se respeten las garantías procesales.

Esto significa por una parte, que dichas garantías extienden su vigencia a la etapa de ejecución de la pena lo que en consecuencia propicia un control judicial amplio durante la misma, y por otra, este control permite abolir la inseguridad jurídica que en la etapa de ejecución se genera, debido a que generalmente la administración penitenciaria opera en un ámbito de arbitrariedad y discrecionalidad, principalmente en las violaciones al régimen de disciplina, por lo cual, mediante una resolución administrativa emitida por la autoridad penitenciaria y a través de un procedimiento cerrado que no garantiza la adecuada defensa del interno, se restringe el ejercicio de determinados derechos.

La única manera de mitigar este efecto es garantizando que este tipo de decisiones, que implican un cambio sustancial de las condiciones de cumplimiento de la pena, sean dispuestas por un juez en el marco de un proceso respetuoso de las garantías del proceso penal en el que el condenado pueda ejercer su derecho a una defensa técnica y hacer uso de los medios de impugnación. De esta manera, el otorgamiento

de los beneficios de libertad anticipada, no constituirá un acto arbitrario discrecional que incluso propicie la corrupción, sino que constituirá un acto jurisdiccional legal y constitucionalmente válido, mediante el cual el juez de ejecución decidirá el otorgamiento, y sólo podrá legítimamente denegar la atenuación del rigor de la pena si no se cumplieran los requisitos legales exigidos.

Fernández García,⁷⁰ señala las atribuciones que debe tener el juez de ejecución de sanciones penales o de vigilancia penitenciaria:

1. Hacer cumplir la pena impuesta.
2. Resolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo prescrito en las leyes y reglamentos.
3. Salvaguardar los derechos de los internos.
4. Corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse.

Desde luego, y como lo apunta el autor, no se trata de crear una figura de codirección pues esto implicaría una invasión de competencias, se trata de crear un garante que vele por los derechos de los internos ante los posibles abusos que la autoridad administrativa pueda cometer:

En líneas generales, toda la actuación administrativa es objeto de fiscalización por parte de los Jueces y Tribunales, puesto que cualquier resolución administrativa puede lesionar o poner en peligro derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y las Leyes y más aún, cuando el administrado es, en este caso, una persona a la que se le ha impuesto una pena privativa de libertad.⁷¹

Dotar de garantías de seguridad y legalidad la fase ejecutiva de la sanción penal permite delimitar la esfera de competencia administrativa de la judicial, de lo contrario, se daría la impresión de que el derecho administrativo se está penalizando

⁷⁰ Fernández García, Julio, "Principios fundamentales de la ejecución penitenciaria", en Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y Zúñiga Rodríguez, Laura (coord.), *Manual de Derecho Penitenciario*, España, Colex, 2001, p. 137.

⁷¹ *Ibidem*, p. 138.

o que el derecho penal se está administrativizando, al respecto Sánchez Galindo refiere;

El derecho administrativo, por antonomasia debe regular todas las acciones y políticas del Ejecutivo, pero, de ninguna manera, debe transgredir el principio de legalidad, porque en ese momento se transforma en un Ejecutivo autoritario patrocinado por el capricho. Quien suministra justicia no puede ser injusto en la hora de ejecutarla.⁷²

En los principios con antelación señalados, se define un modelo constitucional de Estado democrático, social, de derecho y de justicia, se establecen sus valores y fines, cuya inobservancia e incumplimiento lo tornarían irrealizable si no se consideran a la libertad y los derechos humanos como valores del ordenamiento jurídico y de la actuación de los poderes públicos, en este contexto, el libre desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, condicionan al Poder Público de tal suerte que en lo atinente al ejercicio y aplicación del *ius puniendi*, el Estado no sólo se encuentra obligado a respetar ciertos derechos y garantías en la promulgación de las leyes penales, así como en la persecución del crimen y el juzgamiento de los autores o partícipes, sino que también está en la obligación de garantizar ciertos derechos y brindar las condiciones necesarias en la ejecución penal, procurando el respeto de la dignidad de los condenados.

La prevención especial positiva no es el único fin a realizar en la ejecución de la pena, no debe obviarse el fin preventivo general en lo que corresponde a la tutela de los bienes jurídicos y a su efecto intimidatorio, sin embargo, el sistema penitenciario se ha concebido en la idea de recuperar a la persona del condenado mediante un tratamiento técnico progresivo que permita su reinserción social.

⁷² Sánchez Galindo, Antonio, “La judicialización de la administración de prisiones”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, (coord.) *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Internacional y otros temas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 397-398. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1628/19.pdf>

CAPITULO SEGUNDO

EL ORDEN JURÍDICO DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

En verdad –y como es ampliamente reconocido– la propia prisión impuesta a personas condenadas –es decir, con carácter de pena– es una institución que ha estado en crisis desde sus propios inicios, pues, entre otras razones, lejos de haber servido para fortalecer los lazos de integración comunitaria, ha operado como un factor de despersonalización y de aumento de criminalización, sobre todo en los sectores sociales cotidianamente atrapados por el engranaje del sistema penal, que, como es sabido, en su casi totalidad se encuentra conformado por aquellas personas de menores recursos y de mayor lejanía de los centros de poder.

Gustavo L. Vitale.⁷³

En este apartado se procede a hacer una descripción y estudio de la legislación internacional en materia penitenciaria que ha contribuido a la construcción del orden jurídico que da sustento a la estructura actual del Sistema Penitenciario del Distrito Federal; la prisión constituye la pena por excelencia del poder sancionador del Estado bajo el argumento de que el infractor de la norma representa un grave peligro para la sociedad y por ende es necesario separarlo, inicialmente para juzgarlo y acreditar su responsabilidad, para posteriormente, determinar el tiempo que ha de permanecer privado de la libertad. Se debe dejar atrás la idea de que la prisión es un lugar de castigo y represión como el desván o el sótano en el que abandonamos aquellos objetos que no nos sirven pero que por alguna razón no podemos deshacernos de ellos;

En la actualidad, los centros de prevención y readaptación social, herederos de los antiguos establecimientos penitenciarios, son lugares en los que todo sujeto que ingresa debe estudiar, trabajar, observar buena conducta y cambiar, de alguna forma, su modo de ser. Es decir,

⁷³ Vitale, Gustavo L., *Encarcelamiento de presuntos inocentes. Hacia la abolición de la barbarie*, Buenos Aires, Hammurabi, 2007, p., 87.

se asemeja a una escuela en donde se debe aprender a vivir mejor, a ser útil a la familia y al medio social en el que se convive.⁷⁴

Sin embargo, para que esto sea real, es necesario dotar de contenido y sentido la operatividad de los establecimientos y los fines del presidio bajo la premisa de rescatar la dimensión humana de los presos, del proceso evolutivo histórico que ha transformado las sociedades y la estructura estatal, surgen los principios básicos para la conformación de un orden normativo, que posibilita la convivencia de los seres humanos y de las propias naciones como entes soberanos en planos de igualdad, con la concertación de acuerdos y convenios de beneficio mutuo a través de declaraciones y principios elementales para el reconocimiento de la libertad, dignidad y dimensión humana que integran los derechos humanos, y la obligación de brindar y asegurar su protección independientemente de las circunstancias políticas, sociales, económicas o jurídicas, y de esta concepción universal de derechos humanos surge la noción de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.

I. RÉGIMEN NORMATIVO INTERNACIONAL

1. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

El 5 de mayo de 1789⁷⁵ bajo el reinado de Luis XVI en Francia, se convoca a los Estados Generales,⁷⁶ para plantear alternativas de solución a la severa crisis social y económica que cundía en el país; contrario a lo que esperaba el monarca, los

⁷⁴ Contreras Nieto, Miguel Ángel, *10 Temas de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, s/r, p., 14. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1531/4.pdf>

⁷⁵ Carbonell, Miguel, "En los orígenes del Estado Constitucional: La Declaración Francesa de 1789", Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional - Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Serie "Cuadernos del Rectorado" número 23, Lima, *Iustitia* S.A.C., 2012, p. 27.

⁷⁶ Los Estados Generales constituían una asamblea de carácter consultivo que era convocada por el Rey para tratar asuntos de carácter legal o relacionado con la recaudación de impuestos integrada por representantes de los llamados estamentos o estratos sociales que eran así reconocidos en el régimen feudal, constituida por representantes de la nobleza, el clero y el nombrado Tercer Estado compuesto en su mayoría por el pueblo y la burguesía, si bien, no tenían una función claramente definida, esta asamblea resultó de gran utilidad a la monarquía para legitimar sus acciones. Cada podía emitir un voto independientemente del número de representantes que lo integraba, de tal manera que las deliberaciones de esta asamblea se resolvían por tres votos, no resultaría extraño que las decisiones protegieran los intereses de la nobleza y el clero independientemente de la posición o voto del Tercer Estado.

Estados Generales se rebelan e inspirados en las ideas propagadas por el movimiento de la ilustración, el 9 de julio se convierten en Asamblea Constituyente para discutir y aprobar una constitución que limitara el poder del soberano, en oposición, el rey decide someter a los diputados y disolver la asamblea lo que detona el movimiento revolucionario que tiene como referente principal la toma de la Bastilla el 14 de julio de ese mismo año,⁷⁷ finalmente el 4 de agosto se redacta un documento con los principios que servirían de base para el preámbulo de la nueva Constitución; este documento se conoce como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el día 26 del mismo mes.

El movimiento revolucionario no concluye con esta proclama ya que Francia se vería inmersa en un proceso de transformación y alternancia sin embargo, esta declaración tiene una repercusión notoria en el orden jurídico Francés,⁷⁸ y en el ámbito internacional al proclamar los principios de libertad, igualdad y fraternidad como “los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre” en oposición abierta al régimen corrupto de la monarquía absolutista, en ese sentido, Monique Lions refiere:

En resumidas palabras, el documento de 1789 era una “máquina de guerra” contra la monarquía concebida para defender el tercer estado contra el rey. Recordemos que los derechos proclamados son “naturales”; en consecuencia, no dependen de ninguna autoridad social o política, y deben limitar al Estado en beneficio de todos los individuos.⁷⁹

⁷⁷ La Bastilla era una fortaleza construida en la Edad Media que protegía el costado oriental de la ciudad de París, a partir del reinado de Luis XIV se le dio un uso distinto y se convirtió en una prisión en la que se mandaba encerrar a los opositores y enemigos políticos o críticos del régimen (es el caso de François Marie Arouet Voltaire que fue encarcelado en 1717 por escribir unos panfletos en contra del regente de la ciudad y en 1726 por un altercado con un caballero de la nobleza parisina). Esta edificación era el símbolo del poder despótico de la monarquía absolutista Francesa, de tal manera que el asalto y toma de la fortaleza por el pueblo se traduce como el inicio de la revolución y la oposición a la tiranía: el derecho a la rebelión que más tarde se plasmaría en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

⁷⁸ La Constitución Francesa de 1791 es la primera Constitución escrita en la historia de Francia, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 3 de septiembre de 1791 fue aceptada 11 días después por Luis XVI, el preámbulo de esta constitución son los principios que proclama la declaración, lo mismo se verifica en las Constituciones de 1793 y 1795.

⁷⁹ Lions, Monique, “Los grandes principios de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, en *“Bicentenario de la Revolución Francesa”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, Serie E, Varios, núm. 48, p. 160

La declaración establece las bases y principios de la organización política naciente y los derechos que se le reconocen al ciudadano así como las obligaciones que estos derechos conllevan, los cuales se citan en la siguiente tabla:

TABLA 2
ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

CONTENIDO	ARTÍCULOS	PRINCIPIOS QUE ESTABLECE
Derechos del Hombre	1, 2, 6, 10, 11, 13 y 17	Igualdad jurídica, libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión, libertad de opinión, libertad religiosa (de conciencia), libertad de imprenta y equidad tributaria
Principios Políticos del Estado	2, 3, 6, 12, 14, 15 y 16	El estado es una asociación política para la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, la soberanía reside en la nación, el ejercicio legítimo de la autoridad dimana de la nación, capacidad de elección y elegibilidad, uso legítimo de la fuerza pública es para proteger los derechos del hombre y del ciudadano, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, la constitución representa el pacto fundacional, la separación de poderes.
Definición de Libertad	4	La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo tiene como límites los garantizados a los demás miembros de la Sociedad y sólo la Ley puede establecer los límites
Imperio de la ley	5, 6 y 7	Sólo la ley puede prohibir determinados actos y nadie está obligado a lo que la ley no ordene, la ley es la expresión de la voluntad general, y sólo la ley puede determinar los casos en que se puede afectar la libertad personal, se castiga cualquier detención arbitraria
Principios de Derecho Penal	8 y 9	La pena es un castigo estricto y necesario, sólo se puede castigar en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, todo hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable, se prohíbe la violencia innecesaria en la detención
Propiedad	17	Es un derecho inviolable limitado por la expropiación por utilidad pública legalmente acreditada con justa y previa indemnización

Fuente: Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789*, disponible en; <http://goo.gl/OZ3t1> Elaboración propia.

Como lo señala Lions, la declaración se convierte en el arma adecuada para defender a la nación de los abusos del poder y se sustenta en el derecho natural, como atributos de una asociación política que tiene la finalidad de proteger a los

ciudadanos,⁸⁰ dotados de derechos y deberes; así, el poder se separa en legislativo, ejecutivo y judicial para evitar la tentación de un ejercicio abusivo que regularmente ocurre cuando un solo hombre es el que lo ejerce o detenta, esta separación implica un sistema de equilibrio donde el poder refrena al poder,⁸¹ en resistencia a la opresión del régimen dictatorial monárquico y con el reconocimiento de las libertades del ciudadano en donde la libertad individual “es la posibilidad de hacer todo lo que se dese con la condición de que no se perjudique a los demás” y su límite natural lo constituye el goce y ejercicio de la libertad de los sujetos que conforman el colectivo social y con los cuales se convive de manera cotidiana.

Los principios descritos son la base para la configuración de un derecho penal garantista, en donde la ley define las conductas que se deben sancionar y establece al mismo tiempo, la sanción aplicable con un procedimiento en el que rige la presunción de inocencia hasta en tanto no se defina la culpabilidad del ciudadano; esta declaración en particular reviste una gran importancia dado que en concomitancia con la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776, conformaron la base ideológica que dio origen a los movimientos independentistas en el continente americano, en el caso particular de México, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.⁸²

⁸⁰ Por derecho natural se entiende una realidad (o verdad) eidética abstracta que, en el plano ontológico, le antecede a todo derecho positivo y que es válido independientemente del derecho ejercido por la costumbre y/o la voluntad humana. El derecho natural es cognoscible o bien por la revelación o bien por la razón natural humana. Biblioteca Virtual Latinoamericana, *Diccionario de Filosofía Latinoamericana*, Definición de Derecho Natural, disponible en <http://goo.gl/7Vw1D4>

⁸¹ La libertad política sólo se halla en los gobiernos moderados; mas no siempre está en ellos, sino únicamente cuando no se abusa de la autoridad; pero se sabe por experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad propende a abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud tiene necesidad de límites. Para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder. Una constitución puede ser tal, que nadie se vea precisado a hacer aquello a que la ley no le obliga, ni a dejar de hacer lo que le permite. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, Hijos de M. G. Hernández. 1906, t I P, 225-226

⁸² En este documento histórico se retoman los principios de libertad de la nación, soberanía, separación de poderes, igualdad, seguridad, propiedad, supremacía de la ley, las libertades de los ciudadanos y los principios de derecho penal; de inocencia contenido en el artículo 30, de juicio previo y debido proceso contenido en el artículo 31 y de audiencia contenido en el artículo 37.

Si bien, en la historia legislativa de México se han dado diversos instrumentos de carácter constitucional,⁸³ el principio legal de inocencia sólo se estableció en el texto de 1814; en la Constitución de 1917 vigente en la actualidad, fue necesaria una reforma en el año 2008 para elevar a rango constitucional y a título de garantía el principio legal de inocencia,⁸⁴ el cual quedó inserto en el artículo 20 apartado “B” fracción I, para que este principio se reconociera tan sólo pasaron 194 años desde que se implementó en la Constitución de 1814 y 219 años desde la Declaración Francesa de 1789.

2. Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas

En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial⁸⁵ y después del ataque de Japón a la base naval de Pearl Harbor, el 1 de enero de 1942 representantes de 26 naciones se reunieron en Estados Unidos a petición del presidente Franklin D. Roosevelt con la finalidad de unificar esfuerzos y consolidar un frente unido para luchar contra las naciones del eje, de esta reunión surge la “Declaración de las Naciones Unidas”, documento que formaliza el compromiso adoptado por esas naciones; al concluir la guerra en 1945, representantes de 50 naciones reunidos en la ciudad San Francisco en Estados Unidos, crean el organismo denominado “Naciones Unidas” mismo que se formaliza el 24 de octubre de 1945 con la finalidad de mantener la paz mediante

⁸³ Proclama de 1821, Constitución de 1824, Constitución de 1835, Bases orgánicas de 1841, Bases orgánicas de 1843, Acta constitutiva y de reformas de 1847, Constitución de 1857.

⁸⁴ El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia penal y de seguridad pública. Considerada como una reforma integral con el propósito de prevenir, perseguir y castigar a la delincuencia, constituye un precedente inmediato y obligatorio para implementar en los estados el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral, que establece nuevas dinámicas procesales, los derechos de la persona imputada, los de la víctima u ofendido, con un sistema garantista que reemplazará gradualmente al actual predominantemente inquisitivo.

⁸⁵ Considerado como el conflicto bélico-militar más sangriento de la historia mundial contemporánea, inicia el 1 de septiembre de 1939 con la invasión Alemana a Polonia y termina el 15 de agosto con la rendición de Japón. Más de 70 naciones participaron en el conflicto en dos frentes: las naciones aliadas integradas principalmente por Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y la Unión Soviética y las naciones del eje: Alemania, Italia y Japón. La confrontación produjo la destrucción de ciudades enteras y la muerte de aproximadamente 50 millones de seres humanos, entre militares y civiles con un costo económico estimado en 276,750 millones de dólares. Historiasiglo20.Org, Número de fallecidos durante la segunda guerra mundial, Disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/ESTADIS/muertos1939-1945.htm>

la cooperación internacional, la seguridad colectiva y evitar que hechos como los campos de exterminio nazi,⁸⁶ se volvieran a repetir: así, surge el compromiso de la comunidad internacional;

Después de la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas, la comunidad internacional se comprometió a no permitir nunca más atrocidades como las sucedidas en ese conflicto. Los líderes del mundo decidieron complementar la Carta de las Naciones Unidas con una hoja de ruta para garantizar los derechos de todas las personas en cualquier lugar y en todo momento.⁸⁷

Inspirada en el principio de asociación política que planteó Rousseau en el Contrato Social y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se proclama en París, en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁸⁸ en su preámbulo se rescatan los principios básicos de la declaración Francesa, cambia la connotación de ciudadano por “ser humano” en el aspecto individual, y de “familia humana” en el aspecto colectivo, reafirma la necesidad de protección de la persona humana mediante un régimen de derecho que vele por la dignidad, libertad y equidad de los seres humanos y que promueva el progreso social y la cooperación internacional; la declaración integra 30 artículos en los que se reconoce la universalidad de los derechos básicos, las libertades fundamentales inherentes a todos los seres humanos en carácter de inalienables y aplicables en

⁸⁶ En enero de 1942 el régimen nazi pone en marcha el plan denominado “Solución Final” o “Solución Final de la Cuestión Judía”, con el cual se dio inicio a la deportación sistemática de los Judíos de toda Europa a seis campos de exterminio establecidos en el antiguo territorio Polaco: *Chelmo, Belzec, Sobibor, Treblinka, Auschwitz-Birkenau y Majdanek*, los cuales estaban diseñados para llevar a cabo el genocidio de los Judíos, utilizando para ello cámaras de gases, y fusilamientos masivos. Aproximadamente tres millones de Judíos fueron ejecutados en la cámara de gas de los campos de exterminio, otra parte de los deportados fallecieron a consecuencia de las enfermedades y el hambre, en total la "Solución Final" provocó la muerte de unos seis millones de Judíos, aproximadamente dos tercios de los judíos europeos. *Holocaust Encyclopedia, The Holocaust: A learning site for students, The "Final Solución"*, Disponible en <http://www.ushmm.org/outreach/en/article.php?ModuleId=10007704>

⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Antecedentes. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>

⁸⁸ El primer proyecto de la Declaración se propuso en septiembre de 1948 y más de 50 Estados Miembros participaron en la redacción final. En su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General, reunida en París, aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ocho naciones se abstuvieron de votar, pero ninguna votó en contra. Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Antecedentes. <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>

igual medida a todas las personas; los principios básicos se detallan en la siguiente tabla:

**TABLA 3.
ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS**

DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES	
Artículo	Materia y principios establecidos
	<i>Derechos Civiles</i>
1, 2, 3, 4 y 13	Libertad, dignidad, igualdad, prohibición de la esclavitud, no discriminación por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, social, condición económica, política o nacimiento, libertad de circulación, ambulatoria, de egreso y reingreso al país de origen y elección de residencia
	<i>Seguridad Personal</i>
3, 6, 7 y 8	Vida, seguridad, personalidad jurídica, protección de la ley y amparo y protección de sus derechos constitucionales
	<i>Seguridad y Certeza Jurídica</i>
9, 10, 11 y 16	Prohibición de detención arbitraria y destierro; garantías de audiencia, juicio previo, debido proceso, presunción de inocencia, defensa adecuada, proporcionalidad de la pena, el delito debe estar definido previamente en la ley; protección contra intromisión arbitraria en la vida privada, familia, domicilio y correspondencia; derecho al matrimonio y fundar una familia
	<i>Derechos Públicos</i>
18, 19 y 20	Libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, manifestación pública o privada, colectiva o individual para la enseñanza y práctica de culto; libertad de opinión y expresión y difusión por cualquier medio, de reunión y asociación pacífica
	<i>Derechos Políticos</i>
14, 15 y 21	Asilo político, a la Nacionalidad y elección de nacionalidad; representación política democrática para elegir representantes y para ser elegido a cargos o empleos públicos; la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; elección por sufragio universal en condiciones de equidad y secrecía
	<i>Derechos Sociales</i>
16, 17, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28	Protección del estado a la familia, propiedad colectiva e Individual; seguridad social, libre desarrollo de su personalidad y dignidad humana, derecho al trabajo con libre elección, sin discriminación, remuneración equitativa y satisfactoria; igualdad salarial, descanso, limitación de la jornada laboral, vacaciones periódicas pagadas; nivel de vida adecuado personal y familiar con salud y bienestar, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios; seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, maternidad; protección a la infancia; a la educación elemental gratuita y obligatoria, instrucción técnica y profesional generalizada igual y equitativa para el pleno desarrollo de la personalidad humana, fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales para favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones, grupos étnicos o religiosos para el mantenimiento de la paz; acceso libre a la cultura y las artes y beneficio del progreso científico, protección de los derechos de autor, al orden social nacional e internacional para el desarrollo de sus derechos y libertades
29	<i>Definición de libertad</i>

	El ejercicio de los derechos y libertades sólo podrán ser limitados por la ley para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás , y restringidos por la moral, el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática
30	<i>Supremacía de la Declaración</i> Las libertades y derechos de esta declaración no pueden ser suprimidos o suspendidos por algún Estado o grupo de personas

Fuente: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Disponible en; <http://goo.gl/iKeWqy> Elaboración propia.

Los principios insertos en esta declaración son de mayor amplitud, el de igualdad se fortalece con la prohibición de discriminación y de esclavitud, así la dimensión humana adquiere el máximo valor y protección posibles, en el caso de la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 1 no se establece la libertad e igualdad como un principio general, es hasta la reforma del 14 de agosto de 2001 que se agrega el principio de no discriminación y se refuerza con la reforma del 6 de diciembre de 2006, finalmente en la reforma de 2011 se integra en el texto constitucional el reconocimiento de la dignidad humana y la protección de los derechos humanos, 63 años después de que la ONU los proclamara.

La integración y protección de los derechos humanos en el ámbito constitucional nacional, se ha dado mediante los procesos de reforma que tiene como finalidad la armonización de la legislación doméstica con los tratados y convenios internacionales que México ha suscrito. En total el texto constitucional original registra, hasta el 7 de julio de 2014, 220 decretos de reforma, de ellos, los que corresponden al Título Primero, Capítulo I denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” que comprende los artículos 1º al 29 suman en total 113 decretos, el más antiguo es de fecha 10 de enero de 1934 al artículo 27 y la más reciente de fecha 17 de junio de 2014 al artículo 4º, algunos de los principios establecidos en esta declaración, se exponen en la siguiente tabla;

TABLA 4.
INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO	MATERIA Y PRINCIPIO INTEGRADO
1º	<i>Derechos Civiles</i> Reconocimiento de los derechos humanos y respeto a la dignidad humana
14	<i>Seguridad y Certeza Jurídica</i>

	Protección jurídica de la libertad, propiedades, posesiones o derechos y las formalidades procedimentales que aseguran su cumplimiento y respeto; la expedición de leyes previas que señalen los hechos delictivos y regulación de las formas procedimentales
	<i>Seguridad y Certeza Jurídica</i>
16	Protección de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia; se establecen las formalidades que se deben cumplir para privar de la libertad a una persona, los supuestos de detención y sus requisitos así como el procedimiento a seguir
	<i>Derechos Civiles</i>
18	En materia penitenciaria las personas privadas de la libertad, para el cumplimiento de una pena o por medida cautelar son sujetos de protección de sus derechos humanos y dignidad humana
	<i>Seguridad y Certeza Jurídica</i>
19	Se regulan los requisitos para la detención e investigación de los delitos, plazos y procedencia de la prisión preventiva; se prohíben los abusos, maltratos y extorsiones en la detención y la prisión
	<i>Seguridad y Certeza Jurídica</i>
20	Implementa los principios procesales del sistema penal acusatorio y oral, enumera los derechos de todo imputado principalmente el de la presunción de inocencia (en contradicción con la prisión preventiva) así como el debido proceso y adecuada defensa, se aseguran los derechos y protección de la víctima como el derecho a la reparación del daño y la protección de su integridad psicofísica
	<i>Seguridad Personal y Certeza Jurídica</i>
22	Protección de la vida, la dignidad e integridad psicofísica del ser humano al prohibir expresamente penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie
	<i>Seguridad Personal y Certeza Jurídica</i>
102, 103 y 107	La protección de los derechos constitucionales mediante el Juicio de Amparo; la defensa y protección de los derechos humanos a través de la creación de organismos defensores de derechos humanos

Fuente: Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> Elaboración propia.

Este largo proceso debe necesariamente consolidar un Estado social democrático y de derecho en donde la protección de los derechos humanos constituya un elemento prioritario que redunde en la paz y armonía social, como un estado aspiracional de la naturaleza humana en donde no se admita discriminación alguna, al respecto, Lara Ponte refiere:

Los ideales de libertad, dignidad e igualdad que se significan como principios morales en la historia de la sociedad, son de naturaleza inviolable, independientemente del reconocimiento que en cada nación les otorgue el derecho positivo. A partir de este reconocimiento, puede

afirmarse que constituyen un patrimonio común de la humanidad y por lo tanto, parámetro del Estado de derecho en la democracia.⁸⁹

Atendiendo al hecho de que México es un Estado democrático con instituciones de derecho, la protección de la dimensión humana necesariamente incluye los procedimientos penales de ejecución de la pena y prisión preventiva en una política penitenciaria integral.

3. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

La prevención del delito y su consecuente castigo, es un punto que necesariamente ha de causar reflexión, primero por la necesidad de protección de la sociedad y en segundo lugar por la forma en que se concretará, el derecho penal al recurrir a la privación de la libertad para hacer efectiva esa protección, creo un sistema para ese fin, sin embargo la ausencia de reglas claras para su aplicación motivó una serie de estudios y propuestas para establecerlos, al respecto la ONU refiere;

En el siglo XIX, fuerzas policiales a gran escala, sistemas de tribunales y prisiones comienzan a surgir en grandes ciudades; estudios sobre los motivos del delito concentran su atención en el campo de la criminología. Una serie de conferencias en Europa, de las cuales la más notable fue el Congreso Internacional sobre Prevención y Represión del Delito, que tuvo lugar en Londres en 1872, puso en contacto a expertos y profesionales de varios países. Los temas más importantes bajo consideración, incluían la correcta gestión de prisiones, alternativas posibles al encarcelamiento, modelos de rehabilitación de convictos, tratamiento de delincuentes juveniles y tratados de extradición.⁹⁰

De esa manera, ya no se trataba simplemente de excluir o encerrar al delincuente, sino que el encierro debía cumplir con una función, debía ser el medio para un fin, necesidad que se volvió prioritaria al finalizar la segunda guerra mundial:

El Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, que tuvo lugar en Ginebra del 22 de

⁸⁹ Lara Aponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, Serie G, Estudios Doctrinales núm. 151, p. 221. Disponible en; <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/161/14.pdf>

⁹⁰ Organización de las Naciones Unidas, *13er Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, Congresos Anteriores, Disponible en http://www.moi.gov.qa/unccpcjdoha/Spanish/Previous_Congresses.html

agosto al 3 de septiembre de 1955, se preocupó fundamentalmente del tratamiento de delincuentes juveniles y reclusos. El número de delincuentes juveniles y reclusos había aumentado dramáticamente en la Europa de la posguerra. Este Congreso consideró la posibilidad de crear instituciones penales y correccionales “abiertas”, así como la selección y formación del personal penitenciario y la utilización adecuada del trabajo penitenciario. Fue atendido por 512 personas de 61 países y 3 territorios, observadores y representantes de numerosas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y 235 participantes individuales.⁹¹

Bajo esas premisas, el Primer Congreso elabora las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos como las bases esenciales de una buena organización penitenciaria para el tratamiento de los reclusos, instando a las naciones a su adopción y la homologación de sus legislaciones en la medida que esto sea posible, respetando los lineamientos esenciales y con la posibilidad de integrar las prácticas y experiencias domésticas siempre que no sean opuestas a las reglas; el documento se divide en tres partes: Observaciones preliminares, Primera Parte Reglas de aplicación General y Segunda Parte Reglas Aplicables a Categorías Especiales; en la primera parte comprendida de las reglas 6 a 55 se establecen los principios fundamentales que deben regir en las instituciones penitenciarias, al respecto en la siguiente tabla se destacan los puntos más importantes:

TABLA 5.
PRIMERA PARTE, REGLAS DE APLICACIÓN GENERAL DE LAS REGLAS
MÍNIMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

REGLA	MATERIA Y CONTENIDO
	<i>Principios fundamentales de las instituciones penitenciarias</i>
6 a 14	Aplicación de las reglas en forma equitativa, imparcial sin discriminación, respeto a la fe y culto; sistema de registros con fecha y hora de ingreso y salida del centro, motivo y autoridad que ordena, prohíbe detención arbitraria; clasificación por edad, sexo, antecedentes, motivo de detención y situación jurídica; separación de mujeres y varones en instituciones o dormitorios completamente separados en condiciones higiénicas y dignas
	<i>Higiene personal, ropas, cama, alimentación y ejercicios físicos</i>
15 a 21	Dotación de agua, implementos de aseo personal, cuidado y corte de cabello y barba; prendas de vestir no humillantes o degradantes y de calidad; cama y ropa de cama individual; alimentos proporcionados de manera regular, de calidad, bien preparados y servidos de manera apropiada, agua potable de calidad en cantidades suficientes; ejercicio físico al aire libre y en instalaciones con equipo adecuado

⁹¹ Ídem

22 a 26	<p style="text-align: center;"><i>Servicios médicos</i></p> <p>Médico calificado con conocimientos psiquiátricos, medios para traslado de enfermos; servicios hospitalarios internos con personal profesional, material, instrumental y productos farmacéuticos suficientes y adecuados, servicios odontológicos; en instituciones femeniles instalaciones para tratamiento y seguimiento del embarazo, parto, postparto y sistema de guardería infantil; el médico debe revisar al recluso desde su ingreso y de manera frecuente, velar por la salud física y mental, corroborar cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos; condiciones de higiene y aseo de instalaciones</p>
27 a 34	<p style="text-align: center;"><i>Régimen Disciplinario, Sanciones y Medidas Coercitivas</i></p> <p>El orden y la disciplina mantienen la seguridad y organización de la vida en común; autogobierno bajo supervisión estricta; ley o reglamento expedido por autoridad competente, determinará conductas constitutivas de infracción disciplinaria, tipo y duración de la sanción, autoridad competente para aplicarla y procedimiento con derecho a defensa; pena corporal, encierro en celda oscura, y sanción cruel, inhumana o degradante, prohíbe como sanción disciplinaria; las esposas, cadenas, grilletes y camisas de fuerza se prohíben como sanción o medio de coerción, salvo para prevenir una evasión durante un traslado, razones médicas, impedir autolesiones o daños materiales solo por el tiempo estrictamente necesario</p>
35 a 43	<p style="text-align: center;"><i>Información y derecho de queja de los reclusos, contacto con el exterior, biblioteca, religión y depósito de objetos pertenecientes a los reclusos</i></p> <p>Informar por escrito o verbal sobre el régimen de clasificación, reglas disciplinarias, medios autorizados para formular quejas, sus derechos y obligaciones, derecho de petición o queja al director o al inspector de prisiones en forma confidencial; autoriza visita de familiares y amigos, facilidades a extranjeros para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares; derecho a estar informado por medio de diarios, revistas o publicaciones, emisiones de radio, conferencias o medio similar; biblioteca de uso general provista de libros instructivos y recreativos; respeto al derecho al culto individual y colectivo; resguardo de pertenencias bajo inventario</p>
44 y 45	<p style="text-align: center;"><i>Traslado de los reclusos y notificación de fallecimiento</i></p> <p>Informe inmediato en casos de fallecimiento, de enfermedad, accidente grave, o traslado a un establecimiento para enfermos mentales, al cónyuge, pariente más cercano o persona designada previamente, se le informará del fallecimiento o enfermedad grave de un pariente cercano y se le autorizará visitar al enfermo, solo o con custodia; derecho a comunicar inmediatamente a su familia su detención o su traslado; prohíbe transporte en medios con malas condiciones de ventilación o de luz o que impongan sufrimiento</p>
46 a 54	<p style="text-align: center;"><i>Administración de los centros, procedimientos de selección y capacitación del personal penitenciario</i></p> <p>Selección y elección de personal bajo criterios de integridad, humanidad, aptitud personal, capacidad profesional, nivel intelectual suficiente, convicción y vocación de servicio para el ingreso y permanencia en el sistema penitenciario, con capacitación permanente; el director y el médico residirán en el establecimiento o en su cercanía inmediata; en instituciones femeniles el personal debe ser exclusivamente femenino; manejo racional del uso de la fuerza, prohibición de portar armas en el interior</p>
55	<p style="text-align: center;"><i>Sistema de inspección</i></p>

Supervisar actividad de trabajadores y funcionarios para vigilar que las leyes y reglamentos vigentes en los centros se aplican de manera correcta

Fuente: Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, disponible en; <http://goo.gl/BOmZRS> Elaboración propia.

La segunda parte de las reglas, hace una distinción basada en la condición jurídica de los reclusos en 5 categorías diferentes, en la siguiente tabla, se destacan los principios más importantes que se enuncian en las reglas;

TABLA 6.
SEGUNDA PARTE. REGLAS APLICABLES A CATEGORÍAS ESPECIALES.
REGLAS MÍNIMAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

Regla	Materia y Contenido
	A. Categoría de condenados
	<i>Principios rectores</i>
56 a 64	La prisión separa al delincuente del mundo exterior para proteger a la sociedad contra el crimen, su naturaleza es aflictiva por despojar de la libertad; el régimen de disciplina y sanciones deben estar definidos y no agravar los sufrimientos del reo, propiciar conciencia y respeto por la ley mediante un tratamiento individual curativo, educativo, moral que contribuya a la rehabilitación social de los reclusos; el régimen penitenciario reducirá las diferencias entre la vida en prisión y la vida libre para evitar debilitar el sentido de responsabilidad del recluso, el respeto a la dignidad de su persona y adoptar un sistema progresivo para el retorno a la vida en sociedad mediante un régimen preparatorio con un tratamiento individual, flexible favorable para su readaptación con ayuda postpenitenciaria que le permita readaptarse efectivamente a la comunidad
	<i>Tratamiento, clasificación e individualización y privilegios</i>
65 a 70	El tratamiento inculcará al recluso la voluntad de vivir conforme a la ley, aptitud laboral y su automantenimiento, fomentar el respeto de sí mismos y el sentido de responsabilidad; se fundará en la asistencia religiosa, instrucción, orientación y formación profesional y laboral, desarrollo físico y educación; una clasificación grupal de acuerdo a la capacidad criminal, aptitud física, mental, disposición personal, y duración de condena; a través de un expediente individualizado; el sistema de privilegios alentará la buena conducta, el sentido de responsabilidad, interés y cooperación para el tratamiento
	<i>Trabajo penitenciario</i>
71 a 78	El trabajo es un medio para la readaptación social, obligatorio de acuerdo a la aptitud física y mental, no aflictivo, elegible de acuerdo a la oferta institucional, remunerado, productivo, en jornadas laborales normales, propiciar formación profesional técnica en algún oficio útil, en condiciones similares a las externas incluidas medidas de seguridad, indemnización por accidente o riesgo laboral, con días de descanso para la instrucción y recreación, la instrucción será pública y obligatoria; para el bienestar físico y mental se organizarán actividades recreativas y culturales
	<i>Relaciones con el exterior</i>
79 a 81	Se procurará que conserve y mejore sus relaciones familiares, las instituciones oficiales o privadas auxiliarán a los liberados proporcionándole documentos de

	identidad, ropa, alojamiento, trabajo, transporte y alimento inmediatamente a su liberación
82 y 83	B. Reclusos alienados y enfermos mentales Trato diferenciado, se recomienda no sean reclusos en prisiones sino en establecimientos especiales donde deberán ser observados y tratados por médicos especialistas que determinarán el tratamiento psiquiátrico adecuado, se tomarán medidas adecuadas para continuar el tratamiento después de la liberación; atención postpenitenciaria especializada
84 a 93	C. Personas detenidas o en prisión preventiva Acusado es toda persona arrestada o encarcelada por imputársele una infracción a la ley penal, detenida en un local de policía o en prisión que todavía no ha sido juzgada, gozará de presunción de inocencia y será tratado en consecuencia separado de los reclusos condenados; los alimentos podrá obtenerlos del exterior por propia cuenta por conducto de la administración, su familia o amigos, de lo contrario le serán proporcionados en la institución, podrá usar sus propias prendas personales siempre que estén aseadas y sean decorosas, el uniforme del establecimiento será diferente del de los condenados, el trabajo no es obligatorio; se prohíbe la incomunicación, tendrá derecho a comunicar a su familia o amigos sobre su detención y podrá ser visitado por ellos, solicitar un defensor de oficio y recibir visitas de su abogado para preparar su defensa, durante las entrevistas con su abogado, tendrá vigilancia visual pero ningún funcionario estará autorizado a escuchar
94	D.- Sentenciados por deudas o a prisión civil En la prisión por deudas o formas de prisión como consecuencia de un procedimiento judicial no penal, los sentenciados no serán sometidos a mayores restricciones ni tratados con más severidad que la requerida para la seguridad y el mantenimiento del orden; el trato será similar al de los acusados a reserva
95	E. Reclusos detenidos o encarcelados sin haber cargos en su contra Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ⁹² los detenidos o encarcelados sin cargos en su contra gozarán de la misma protección prevista en la primera parte, de la

⁹² Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Fuente; Secretaría de Gobernación, Tratados y declaraciones sobre derechos humanos, *Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles* disponible en <http://goo.gl/M5Y6o>

	sección C de la segunda parte, y las pertinentes de la sección A de la segunda parte cuando su aplicación pueda redundar en beneficio de este grupo especial de personas bajo custodia.
--	---

Fuente: Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, disponible en; <http://goo.gl/BOnZRS> Elaboración propia.

Las reglas rescatan y aplican los principios protectores de la dimensión humana promulgados en 1948 por la ONU, así, el régimen penitenciario debe proteger la vida y dignidad de los reclusos, su salud e integridad psicofísica al prohibir maltratos y abusos bajo la premisa de que la privación de la libertad por la comisión de un delito, solo afecta su capacidad de libre deambulación, y la pena en todo caso, constituye una medida para proteger a la sociedad con la finalidad de readaptar socialmente al recluso mediante la aplicación de un tratamiento individual, especializado basado en el trabajo, la capacitación, la educación, la salud, el deporte, la recreación y la cultura; a partir de su promulgación los principios han servido para estructurar la reglamentación de las instituciones penitenciarias, incluyendo a México, procurando la mayor protección en la medida que las condiciones materiales lo permitan.

La pena cumple con una función de prevención especial, en sentido positivo se previene la futura comisión de delitos mediante la readaptación o reinserción social del delincuente, en sentido negativo se logra la prevención de delitos mediante la exclusión del delincuente, en lo que respecta a la prevención general, en sentido positivo, al vincular a la sociedad y establecer la función penitenciaria como un servicio social, genera la confianza de la sociedad en las instituciones legales en la aplicación de la ley con la finalidad de evitar la comisión de delitos, en sentido negativo, esta misma publicidad genera la intimidación de la norma penal y se previene la comisión del delito.⁹³

En el caso de México, las disposiciones y controles constitucionales de protección a la esfera jurídica de los gobernados, prohíben estrictamente la aplicación de las

⁹³ García García, Guadalupe Leticia, *Derecho Ejecutivo Penal Análisis de la aplicación de la pena en México*, México, Porrúa, 2005, p. 53

reglas 94 y 95,⁹⁴ en estricto sentido la privación de la libertad solo puede operar mediante un procedimiento formal y ante un tribunal previamente establecidos y por causa legítima, además de que se regulan los tiempos, características y formalidades de detención incluyendo los plazos de investigación y resolución jurisdiccional, de tal manera que no existe posibilidad material legítima que justifique el ingreso de detenidos en centros de reclusión sin definición de su situación jurídica, por otra parte, las deudas de carácter estrictamente civil no pueden ser motivo de detención,⁹⁵ en este caso, la legislación civil y sus tribunales son los competentes para dirimir este tipo de controversias.

4. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)

Como parte de un proceso evolutivo que permitiera la adopción de medidas adecuadas para el tratamiento diferenciado por género, ante el aumento de ingresos en centros de reclusión de carácter preventivo y de ejecución penal, de mujeres que participan en la comisión de delitos, el 21 de diciembre de 2010 la Organización de las Naciones Unidas aprueba la adopción de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok, estas reglas se proponen como un complemento a las Reglas Mínimas para el Trato de los Reclusos de 1955 y se encaminan a la organización y administración de los centros de reclusión destinados a la guarda y custodia de mujeres y de sus hijos menores de edad, previendo una atención especial y satisfacción de las necesidades propias de su género, en la siguiente tabla se detalla su contenidos y estructura;

**TABLA 7.
CONTENIDO Y ESTRUCTURA TEMÁTICA DE LAS REGLAS DE BANGKOK**

Regla	Contenido
I. Reglas de aplicación general	

⁹⁴ Cfr. Artículos; 14 II párrafo, 16 párrafos III y X y 19 párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁹⁵ Cfr. Artículo 17 último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1	1. Principio básico
	Atención especial de acuerdo a las necesidades de su sexo sin discriminación
2	2. Ingreso
	Procedimientos especiales para mujeres con niños, trato especial para niños
3	3. Registro
	De la madre y niños que ingresan con ella, los datos de los niños son confidenciales
4	4. Lugar de reclusión
	En centros especiales cercanos a su domicilio
5	5. Higiene personal
	En condiciones propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas
6. Servicios de atención de salud	
a. Reconocimiento médico al ingresar	
6 a 9	Determinará necesidades básicas de atención, enfermedades de transmisión sexual o sanguínea, prueba del VIH, historial de salud reproductiva, en casos de abuso sexual o violencia antes o durante reclusión, dar asistencia jurídica y apoyo psicológico, confidencialidad de su historial médico y reproductivo; revisión médica a niños y atención pediátrica
b. Atención de salud orientada expresamente a la mujer	
10 y 11	Atención médica con personal femenino y acorde a las necesidades de género; durante el reconocimiento médico solo se permite la presencia de personal penitenciario por medidas de seguridad
c. Atención de salud mental	
12 y 13	Programas amplios de atención de salud y rehabilitación individualizadas; sensibilizar al personal penitenciario sobre posibles momentos de angustia para reaccionar correctamente y prestarles el apoyo correspondiente
d. Prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH	
14	Programas orientados a las necesidades propias de las mujeres, incluida prevención de la transmisión de madre a hijo
e. Programas de tratamiento del uso indebido de drogas	
15	Programas de tratamiento especializado con atención de género
f. Prevención del suicidio y las lesiones auto infligidas	
16	Atención de la salud mental y asistencia para prevenir suicidio y lesiones autoinfligidas
g. Servicios de atención preventiva de salud	
17 y 18	Educación e información sobre medidas de atención preventiva de salud, VIH, enfermedades de transmisión sexual y sanguínea; atención preventiva de la salud, pruebas de Papanicolaou y exámenes para la detección de cáncer de mama u otros que afecten a la mujer
7. Seguridad y vigilancia	
a) Registros personales	
19 a 21	Por personal femenino capacitado y con arreglo a procedimientos establecidos; sustitución de registros sin ropa y corporales invasivos; Inspección de niños en prisión con sus madres o visitantes se respetará su dignidad
b) Disciplina y sanciones	
22 y 23	Prohibición de sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a embarazadas, ni con hijos o en periodo de lactancia o de contacto con familiares o niños
c) Medios de coerción	
24	Prohibidos en mujeres que estén por dar a luz ni durante el parto o postparto

25	d) Información a las reclusas y quejas recibidas de estas; inspecciones
	Quienes denuncien abusos recibirán protección, apoyo y orientación inmediatos, y sus denuncias serán investigadas sin riesgo de represalias, en juntas de inspección, visita o supervisión deberán figurar mujeres
26 a 28	8. Contacto con el mundo exterior
	Se propiciará el contacto con sus familiares, hijos, tutores y representantes legales de sus hijos. Visitas conyugales en condiciones similares a los de reclusos masculinos. Las visitas de niños en un entorno propicio en libre contacto con su madre
29 a 35	9. El personal penitenciario y su capacitación
	El personal femenino operativo y directivo recibirá capacitación similar a la de sus homólogos masculinos para auxiliar en el tratamiento de reinserción social, respeto a la dignidad y derechos humanos, para eliminar todo tipo de violencia física o verbal, discriminación por razón de género, abuso y acoso sexual, procedimientos médicos básicos y de primeros auxilios para reclusas y niños, prevención y tratamiento del VIH/SIDA, de salud mental e intervención oportuna para riesgos de autolesiones y suicidios
36 a 39	10. Reclusas menores de edad
	Protección de las menores de edad; acceso a la educación y la formación profesional, programas y servicios correspondientes a su edad y género, orientación sobre problemas de abuso o violencia sexual, acceso permanente a servicios de ginecología, las embarazadas recibirán apoyo y atención médica similar a las de las reclusas adultas
II. Reglas aplicables a las categorías especiales	
A. Reclusas condenadas	
40 y 41	1. Clasificación e individualización
	Métodos de clasificación, planificación y ejecución Individualizada de programas de rehabilitación y reinserción social. Clasificación de acuerdo al riesgo, condena, antecedentes, situaciones de violencia, inestabilidad mental, uso de drogas y responsabilidades maternas
42	2. Régimen penitenciario
	Acceso a un programa de actividades propias de su sexo y apropiados para las embarazadas y lactantes
43 a 47	2. Relaciones sociales y asistencia posterior al encarcelamiento
	Las visitas aseguran el bienestar psicológico y reinserción social, reducen la estigmatización y restablecen el contacto familiar, en casos de violencia doméstica se consultara respecto de la autorización de visitantes incluidos familiares, atención postpenitenciaria y ayuda psicológica, médica y jurídica en colaboración con instituciones y organizaciones afines
48 a 52	3. Reclusas embarazadas, lactantes y con hijos en la cárcel
	Asesoría, atención y dieta especial para embarazadas y lactantes, programas de ejercicio físico, convivencia con sus hijos el mayor tiempo posible, los niños no serán tratados como reclusos, recibirán servicios permanentes de salud y su crianza será en condiciones similares a las de la vida en libertad, la separación con sus madres se hará con arreglo a la legislación correspondiente
53	4. Extranjeras
	Traslado de extranjeras no residentes a su país de origen en particular si tienen hijos en él, si se debe separar del hijo se le reubicara a su país de origen teniendo en cuenta su interés superior y en consulta con la madre
54	5. Grupos minoritarios y pueblos indígenas

y 55	Programas especiales para proteger la diversidad religiosa y cultural con atención preliberación y postpenitenciaria para grupos indígenas, étnicos y raciales
56	B. Reclusas en prisión preventiva o en espera de juicio Adoptar las medidas adecuadas, de carácter normativo y práctico, para garantizar su seguridad
57 a 62	III. Medidas no privativas de la libertad Implementar medidas alternas a la prisión preventiva y condena de acuerdo al historial de victimización, cursos de terapia y orientación para víctimas de violencia doméstica y sexual, de educación y capacitación laboral, tratamiento especializado para discapacitadas mentales, tratamientos para adicciones, traumas y prevención del delito, en las sentencias se deben considerar atenuantes para imponer la condena o en su caso medidas alternas
63	1. Disposiciones posteriores a la condena La libertad condicional anticipada tendrá en cuenta favorablemente las responsabilidades de cuidado de otras personas de las reclusas y sus necesidades específicas de reinserción social
64	2. Embarazadas y mujeres con niños a cargo A embarazadas y mujeres con niños a cargo se recomiendan medidas alternas a la prisión, salvo en casos de delito grave o violento, tomando medidas para el cuidado de los niños
65	3. Delincuentes juveniles de sexo femenino Evitar en lo posible recluir en instituciones a los niños en conflicto con la ley considerando la vulnerabilidad de las delincuentes juveniles debida a su género
66	4. Extranjeras Ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas para brindar la máxima protección a las víctimas de la trata y evitar la victimización secundaria de muchas extranjeras
IV. Investigación, planificación, evaluación y sensibilización pública	
67 a 69	1. Investigación, planificación y evaluación Promover investigaciones sobre incidencia delictiva femenil y sus causas para implementar acciones de reducción de incidencia; sobre la situación de los niños que permanecen con sus madres en prisión y sus repercusiones para elaborar programas adecuados de reinserción que reduzcan el estigma social
70	2. Sensibilización pública, intercambio de información y capacitación Información pública sobre causas e incidencia de delincuencia femenil para facilitar su reinserción y difusión entre los operadores penitenciarios sobre contenido y alcance de estas reglas

Fuente; Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Reglas de Bangkok*, UNODOC, Tailandia, 2011. Elaboración propia

Como se puede observar, las disposiciones que establece proponen una protección de mayor amplitud a la población penitenciaria femenil y de los hijos que conviven con sus madres en prisión, independientemente de que se apliquen las disposiciones de carácter general que se contienen en las reglas de 1955.

5. Sistema Interamericano de los Derechos Humanos

Para contribuir y fortalecer la protección y defensa de los derechos humanos reconocidos por la ONU, en 1948 se creó la Organización de los Estados Americanos⁹⁶ como una forma de propiciar en las naciones de la región un acuerdo de colaboración y unificación de esfuerzos, promoviendo la responsabilidad y compromiso para ese fin, se parte de un principio de respeto a la soberanía de las naciones y la libre asociación plasmado en una declaración de principios sin obligaciones vinculantes;

La mayoría de los Estados se inclinó por adoptar sólo una declaración, es decir, un documento que contendría un conjunto de principios para guiar la conducta de los Estados en el ámbito de los derechos humanos, pero que no establecería obligaciones vinculantes para los firmantes. Esto determinó, naturalmente, la decisión de no crear un mecanismo internacional para la protección de los derechos en ella incorporados.⁹⁷

Para hacer efectiva la protección, en 1959 se crea la Comisión interamericana de Derechos humanos con la finalidad de estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América, formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para la adopción progresiva de las medidas de protección y los convenios internacionales a través de reformas legales en su legislación para fomentar el respeto a esos derechos, verificando que los Estados miembros cumplan las disposiciones mediante los informes sobre las medidas que han adoptado, y en su caso prestar el asesoramiento que el Estado solicite,⁹⁸ este avance progresivo permitió la creación de la Corte Interamericana de Derechos

⁹⁶ En 1948 los países que la fundaron fueron. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Posteriormente entre 1967 y 1991 se unieron Barbados, Trinidad y Tobago, Jamaica, Grenada, Surinam, Dominica (Commonwealth de), Santa Lucía, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Bahamas (Commonwealth de las), St. Kitts y Nevis, Canadá, Belize, y Guyana. Organización de los Estados Americanos, *Estados miembros*, Disponible en http://www.oas.org/es/acerca/estados_miembros.asp

⁹⁷ Medina Quiroga, Cecilia, Nash Rojas, Claudio, *Sistema interamericano de derechos humanos: Introducción a sus mecanismos de protección*, Chile, Universidad de Chile-Facultad de Derecho-Centro de Derechos Humanos, 2007, p. 15. Disponible en; <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/SIDH.pdf>

⁹⁸ Artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos disponible en; [http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/030309\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/030309(1).pdf)

Humanos, como un sistema de carácter jurisdiccional para exponer los casos en los que los Estados no cumplan con la obligación de proteger y garantizar el libre ejercicio de estos derechos y evitar que sus operadores en el ejercicio de sus funciones, los restrinjan o violen;

El año 1969 se dio el próximo paso para establecer un sistema efectivo de protección de los derechos humanos. Se adoptó un tratado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, además de establecer derechos y obligaciones para los Estados partes, creó dos órganos de supervisión, la Comisión y una Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁹⁹

En materia penitenciaria, en el año 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe en el cual se analiza la situación de las personas privadas de la libertad en las Américas, este informe para efectos de un análisis integral del sistema de administración y procuración de justicia que incluye la prisión preventiva y la fase de ejecución penal, establece un concepto de “Privación de la Libertad” que en un sentido más amplio refiere:

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas.¹⁰⁰

⁹⁹ Medina Quiroga, Cecilia, Nash Rojas, Claudio, *Op. Cit.* p. 16

¹⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, CIDH-OEA, 2011, p. 14. Disponible en; <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

Con este concepto, la competencia de la comisión no se limita al estudio de las prisiones y deja claro que los principios de protección son aplicables a toda forma de detención, en el caso de México, el informe señala una serie de situaciones y actos que se consideran violatorios y sobre los cuales se recomienda poner especial atención, algunos de ellos son;

- El empleo de la tortura como medio de investigación criminal y práctica institucional arraigada en las fuerzas de seguridad del Estado.
- El Autogobierno en manos de internos privilegiados, régimen disciplinario alterno paralelo a las disposiciones reglamentarias, desigualdad, extorsiones y violencia, creación de grupos antagónicos enfrentados por el control del penal, personal insuficiente para evitar o controlar conflictos entre los internos.¹⁰¹.
- Corrupción generalizada que genera privilegios a internos con mayor capacidad económica que propicia una distribución desigual de los espacios en dormitorios y crea hacinamiento en condiciones deplorables.
- Una industria penitenciaria insuficiente que carece de oferta laboral y ocupacional para los reclusos con la proliferación de actividades ilícitas como medio de subsistencia.¹⁰².
- En el curso de la visita de trabajo realizada por el Comisionado Rodrigo Escobar Gil a México en septiembre de 2011, la Comisión de Derechos

¹⁰¹ La CIDH ha reiterado consistentemente que el Estado se encuentra en una posición de garante respecto de las personas privadas de libertad, y que como tal tiene el deber irrenunciable de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas bajo su custodia, con respecto a México, se señalan los hechos ocurridos el 20 de enero de 2010 en el Centro de Readaptación Social (CERESO) No. 1 de la Ciudad de Durango, ese día se produjeron tres riñas simultáneas entre bandas rivales en tres puntos distintos de ese establecimiento, las cuales dejaron un saldo de 23 muertos; y los hechos ocurridos el 25 de julio de 2011 en el Centro de Readaptación Social para Adultos (CERESO) de Ciudad Juárez, estado de Chihuahua en el que murieron 17 internos y otros 20 resultaron heridos.

¹⁰² En el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, la CIDH registró que es la corrupción lo que propicia el "autogobierno carcelario" que rompe el principio de autoridad, las condiciones de igualdad y propician abusos ilimitados, llegando al extremo de contratar a otros internos, que ante la imposibilidad de contar con un trabajo remunerado en el centro penitenciario, optan por trabajar en actividades ilícitas como venta de droga, prostitución y extorsión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de los Estados Americanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. Disponible en; <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>

Humanos del Distrito Federal le informó; “Otro problema persistente es la falta de requisitos específicos en los reglamentos de los Centros de Reclusión que permitan criterios para el acceso a la visita íntima, por lo cual se favorecen prácticas de corrupción para la celebración de visitas íntimas clandestinas, como sucede en el caso del Reclusorio Norte, Oriente y Sur del D.F., donde se ha podido documentar esta práctica al interior de las denominadas “cabañas”.

Las observaciones realizadas a México destacan a la corrupción como el problema principal, desde la fase de investigación con el uso de tortura, detenciones ilegales y fabricación de culpables como prácticas comunes que regularmente quedan impunes, en el ámbito penitenciario específicamente, la ausencia de procedimientos claros que regulen las actividades de los operadores del sistema penitenciario, da como consecuencia las practicas alternas y la implementación de reglas consensuadas entre los internos y las autoridades al margen de los reglamentos, que propician un régimen de opresión y extorsión del cual se benefician económicamente tanto autoridades como los reclusos privilegiados.

A partir de que se han establecido los principios internacionales que se aplican en materia penitenciaria, es necesario corroborar que la legislación nacional los ha integrado, inicialmente, en la norma o ley suprema que es la Constitución y su aplicación posterior en las leyes secundarias o reglamentarias, no se trata de un ejercicio comparativo sino de un estudio que permita comprender el proceso legislativo mediante el cual dichos principios se han integrado y así mismo establecer si se han asimilado de forma armónica rescatando y aplicando su esencia o si de lo contrario, se han modificado de tal forma que no reflejen la idea original por la cual fueron creados.

II. RÉGIMEN NORMATIVO NACIONAL

1. Fundamento Constitucional

La constitución es el ordenamiento superior que construye y sustenta el poder político, a través de este complejo normativo se regulan las atribuciones y competencias del Estado, de los órganos de gobierno, las relaciones de los mismos entre sí y con los particulares, se reconocen y garantizan las libertades ciudadanas y los derechos humanos, particularmente por el exclusivo derecho del Estado en el ejercicio de la violencia legítima mediante la imposición y regulación de las penas privativas de la libertad, de tal forma que en la creación y regulación de los sistemas penitenciarios, los principios internacionales en la materia para su debida observación y cumplimiento, deben estar insertados en el texto constitucional y su homologación de las normas secundarias o reglamentarias.

2. Artículo 18 Constitucional

El artículo 18 constitucional es la piedra angular sobre la cual se cimienta el sistema penitenciario mexicano, los principios que actualmente integra, son el producto de un proceso de reformas que los fue ajustando de acuerdo a las exigencias internacionales hasta consolidar el texto que actualmente rige.

El texto original publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, se componía de dos párrafos que a continuación se transcriben;

Sólo 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 (sic) o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.¹⁰³

De este texto se desprende que la sanción para el delito es la pena corporal, en este sentido se equipara a la prisión como tal, la separación de presos preventivos de sentenciados, la organización penitenciaria en dos competencias: federal y estatal y el trabajo como la base de la regeneración; sin embargo el concepto de pena y los fines para los que fue creada han variado históricamente atendiendo a las características económicas, políticas y sociales bajo las cuales se ha integrado

¹⁰³ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

cada sociedad,¹⁰⁴ la pena corporal tal y como lo señala la constitución, no corresponde en esencia a la prisión, al respecto García García al hacer la clasificación de las penas define:

Por el bien jurídico que afecta: Corporal es la pena que causa una afectación directa al cuerpo del delincuente y son rudimentarias y dolorosas. Consisten en mutilaciones, azotes y todo tipo de causación de dolor físico. (Prohibidos por el artículo 22 constitucional).¹⁰⁵

En todo caso, tal como la autora señala la prisión es una pena restrictiva, privativa de la libertad,¹⁰⁶ atendiendo al hecho de que la pena no es un fin en sí mismo, de acuerdo a la constitución, se le atribuye una función de rescate, de recuperar la persona del delincuente para reincorporarlo a su núcleo social y familiar:

En el progreso de las ideas penales, se atribuye a las sanciones una función de rescate. Por ellas se recupera al penado, se le devuelve a la sociedad de sus semejantes, nuevamente capaz -o competente por primera vez- para convivir con ellos, sin poner en peligro la vida colectiva.¹⁰⁷

Inicialmente, para lograr este fin de rescate, el texto original, se sustentó en la base del trabajo bajo la perspectiva de regenerar al delincuente y se considera que el delito tiene una connotación moral:

...Ferri diría que “Son delitos las acciones determinadas por motivos individuales y antisociales que alteran las condiciones de existencia y

¹⁰⁴ De acuerdo al estudio de Rusche y Kirchheimer, (*Pena y Estructura Social*, trad. Emilio García Méndez, Colombia, Temis 1984) la pena o castigo se ha transformado y adecuando a las condiciones materiales e históricas y de las relaciones de producción, así, cuando el sistema de producción no tiene capacidad para integrar a toda la población desocupada, la calificación o determinación de la conducta delictiva se orienta a ese grupo en donde el castigo es la muerte o la sanción corporal, eliminación de los desocupados, cuando el sistema de producción requiere mano de obra se sigue persiguiendo a los desocupados pero el castigo cambia, se les utiliza e involucra en las actividades productivas y en las de expansión colonial, -trabajos forzados y destierro- en la actualidad y con el reconocimiento de los derechos humanos, vida y dignidad, la sanción por excelencia es la prisión con la finalidad de excluir al delincuente y proteger a la sociedad, defensa social, al mismo tiempo que se cumplen con las funciones de prevención especial y negativa.

¹⁰⁵ García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Porrúa, 2010, p. 33 y 34

¹⁰⁶ *Ídem*.

¹⁰⁷ García Ramírez, Sergio, “La Secretaria de Gobernación: acción política del gobierno mexicano”, en; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto de 1999. Disponible en; <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/95/art/art3.htm>

lesionan la moralidad media de un pueblo en un momento determinado.¹⁰⁸

Si el origen del delito obedece a cuestiones morales, la sanción a la violación de estas normas correspondería en todo caso a las instituciones que conforman las creencias, costumbres, valores y normas que determinan u orientan las acciones de la colectividad en sentido de correctas o incorrectas, es decir buenas o malas, que en todo caso no serían objeto del poder punitivo estatal, al respecto García Ramírez al comentar sobre los trabajos legislativos del constituyente de 1917 refiere:

La idea del trabajo redentor es antigua en la experiencia penal y penitenciaria. Por otra parte, el precepto adoptaba un concepto difícil, controvertible, que va mucho más lejos de donde puede llegar, verdaderamente, la acción recuperadora del Estado: "regeneración" es demasiado. Esta idea moral, apreciable por muchos motivos, no parecía la más afortunada para dirigir los trabajos penitenciarios de la República.¹⁰⁹

A efecto de ajustar el sistema penitenciario, se fueron dando procesos de reforma que tuvieron como finalidad la de plasmar en el texto constitucional los conceptos internacionales que en la materia se estaban pronunciando, así, se fueron modificando los párrafos originales y se agregaron otros nuevos; para efectuar un análisis de la evolución histórica del artículo 18 constitucional, en la siguiente tabla se hace una descripción del proceso de reformas y adiciones por párrafo;

TABLA 8.
PROCESO DE REFORMAS Y ASIMILACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PENITENCIARIOS EN EL ARTICULO 18 CONSTITUCIONAL

Párrafo	Fecha de reformas, materia y contenido del texto vigente
1	18/junio/2008 Se cataloga la pena de prisión de corporal a privativa de libertad 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
2	23/febrero/1965 Transforma la estructura penitenciaria, cambia objeto de la prisión de regeneración a readaptación , se incorpora capacitación y educación como medios, separación por género , 18/junio/2008 Se redefine el objeto de la prisión de readaptación a reinserción y se incorpora salud y deporte como medios, 10/junio/2011 Se reconocen los Derechos Humanos de los reclusos

¹⁰⁸ Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminología*, México, Porrúa, 1981, p. 5.

¹⁰⁹ García Ramírez, Sergio, *Op. Cit.*

	El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto
	<i>23/febrero/1965 Convenios de traslado interinstitucional, 18/junio/2008 Traslados interinstitucionales en jurisdicción diversa</i>
3	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.
	<i>23/febrero/1965 Incorpora el régimen de menores infractores, 12/diciembre/2005 Se modifica el régimen tutelar de menores por un sistema de atención integral, se define el objeto y edad de aplicación</i>
4	La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social
Párrafo Nuevo	
5	<i>12/diciembre/2005 Incorpora el sistema jurisdiccional especializado en menores</i>
Párrafo Nuevo	La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente
	<i>12/diciembre/2005 Incorpora las formas de justicia alternativa para adolescentes y se ajusta la edad de procedencia</i>
6	Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves
Párrafo Nuevo	
7	<i>4/febrero/1977 Establece los convenios de traslado internacional de reclusos para compurgación de penas</i>
Párrafo Nuevo	Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del

	orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso
8	<i>14/agosto/2001 Establece traslado interinstitucional para reestablecer vínculos familiares y comunitarios, 18/junio/2008 Régimen de exclusión a delitos de delincuencia organizada y por seguridad</i>
Párrafo Nuevo	Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de inserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad
9	<i>18/junio/2008 Régimen penitenciario de excepción con medidas extremas de segregación y vigilancia para los casos de delincuencia organizada</i>
Párrafo Nuevo	Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley

Fuente; Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en; <http://goo.gl/RyD0Pm> Elaboración propia

El proceso de reformas y adiciones al texto constitucional ha permitido integrar algunos de los principios establecidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y administración penitenciaria, así, se rescata el sentido y concepto de la pena de prisión como una restricción de la libertad personal dejando atrás la connotación de “corporal” que en esencia implica un castigo sobre la dimensión física del recluso, con esta reforma se armoniza el texto con el contenido del artículo 22 que específicamente refiere:

Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

El artículo 22 desde su publicación original ya establecía esta prohibición, sin embargo debieron pasar 91 años para que el proceso de armonización finalmente se produjera, al menos en lo que respecta al artículo 18; se eliminan las colonias penitenciarias y presidios para sentar las bases de la reconstrucción del sistema

penitenciario con la edificación de nuevos penales,¹¹⁰ se cambia el concepto de regeneración, contenido en el texto original de 1917, por el de reinserción social, atendiendo al hecho de que la reinserción tiene como finalidad hacer apto para vivir en sociedad al sujeto que se desadaptó al violar la norma penal,¹¹¹ a través de un tratamiento, que no solamente consistirá en la terapia ocupacional que implica el trabajo, sino que incluye la educación y la capacitación laboral, esto último se retoma de las normas mínimas que la ONU promulga en 1955.

Posteriormente se cambia el término de readaptación social por reinserción social, y se agregan el deporte y la salud como elementos para ese fin, respecto de dicha transformación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recientemente emitió la siguiente jurisprudencia con la finalidad de aclarar las diferencias entre ambos conceptos;

REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término "readaptación social" por el de "reinserción del sentenciado a la sociedad" el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.

¹¹⁰ Las islas Marías en la actualidad siguen operando como una colonia penitenciaria, en la Ciudad de México operaba la Cárcel de Belem que fue cerrada en 1933, desde 1900 se encontraba en operación la Penitenciaría de Lecumberrí que funcionó hasta 1976, en 1954 entra en funciones el Centro Femenil de rehabilitación social conocida como la "cárcel de Mujeres", en 1957 entró en operación la Penitenciaría del Distrito Federal de Santa Martha Acatitla, en 1976 se inauguran los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur con sus respectivos anexos femeniles.

¹¹¹ Gobierno del Estado de Guerrero, *Diccionario de Términos Jurídicos*. Disponible en; <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2011/05/R2.pdf>

Acción de inconstitucionalidad 24/2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 14 de mayo de 2013. Unanimidad de once votos. Ponente Sergio A. Valls Hernández. Secretaria Laura García Velasco.¹¹²

De acuerdo a lo que la corte establece, la readaptación social tiene un carácter individual que no es vinculatorio con la sociedad, sin embargo, el termino reinserción social denota que el delito es un problema social, es decir, que vincula a la sociedad a efecto de “recibir” nuevamente al liberado al que se le han proporcionado elementos o herramientas suficientes para que en lo futuro al quedar en libertad y convivir con sus semejantes, no vuelva a delinquir, a través de un tratamiento técnico integral, bajo un régimen disciplinario que en todo momento debe respetar la vida, dignidad e integridad psicofísica de quienes estén privados de la libertad, sea en carácter preventivo o para el cumplimiento de la pena.

Se concreta la creación de un régimen jurisdiccional en materia de menores que anteriormente era competencia del poder ejecutivo y se establece un sistema especializado en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, sustentado en un tratamiento que tiene como fin la inserción de valores éticos para que el menor adquiera conciencia de su conducta y lograr la reintegración a su núcleo familiar y social en el menor tiempo posible

En materia de delincuencia organizada se crea un sistema de exclusión, desde la prisión preventiva en la que no aplica la presunción legal de inocencia, y para los sentenciados se anula la posibilidad de la reinserción social y beneficios preliberacionales, si atendemos al hecho de las altas penalidades aplicables a estos delitos, es claro que la finalidad de la pena es la anulación del delincuente y su exclusión total bajo condiciones extremas de seguridad, medidas que se pueden aplicar a cualquier interno que sea procesado o sentenciado por delitos del orden común bajo el criterio de “medidas especiales de seguridad”, supuesto discrecional

¹¹² Tesis Jurisprudencial, P/J 31/2013, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia Constitucional, Registro 2005105, Décima Época, Libro 1, Tomo I, Diciembre de 2013, p., 124. El Tribunal Pleno, el siete de noviembre de 2013, aprobó, con el número 31/2013 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede, se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación y se considera de aplicación obligatoria a partir del jueves 2 de enero de 2014 conforme al punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

que no se regula en el texto constitucional y que atendiendo a las garantías de certeza y seguridad jurídica, debió definirse para evitar abusos; al respecto, la propia corte ha asumido una interpretación contradictoria de éste artículo, por una parte se establece la reinserción social como el fin de la pena de prisión que se integra en el capítulo de denominado “De los derechos humanos y sus garantías” y por otra parte se determina que la reinserción no constituye ni derecho humano ni garantía al señalar:

READAPTACIÓN SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008. NO ES UNA GARANTÍA INDIVIDUAL DE LOS SENTENCIADOS POR LA QUE NECESARIAMENTE DEBAN SER REINTEGRADOS AL NÚCLEO SOCIAL.

De las discusiones del Congreso Constituyente correspondientes al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se advierte que la intención de aquél fue regular el sistema penitenciario mexicano sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para lograr la readaptación de los sentenciados, lo que se traduce en una garantía para quienes ingresan a dicho sistema, consistente en la obligación, por parte del Estado, de brindarles los medios necesarios para capacitarse, desarrollar un trabajo y recibir una educación, a fin de que a través de ellos se logre su readaptación social; sin embargo, tal readaptación no se estableció como garantía individual de los sentenciados por la que necesariamente deban ser reintegrados al núcleo social, y menos de manera anticipada, pues de considerarlo así, además de haberlo expresado como lo hizo en diversos preceptos que sí prevén garantías individuales, hubiera establecido las bases para que el sistema penitenciario valorara el grado de readaptación social logrado por cada reo y, una vez alcanzado el idóneo, tuviera derecho inmediato a su liberación, por carecer ya de objeto su reclusión.

Amparo en revisión 167/2009. 3 de diciembre de 2009. Unanimidad de votos. Ponente Olga Estrever Escamilla. Secretaria Lorena Oliva Becerra.¹¹³

Bajo este criterio, el régimen de beneficios de libertad anticipada, que en todo caso representa el incentivo para que los reclusos se integren al tratamiento técnico a base del trabajo, capacitación, educación, salud y deporte, se anula completamente,

¹¹³ Tesis Aislada, I.4º.P.53 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Materia Penal, Registro 164704, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, p., 2799.

incluyendo en este caso el concepto de reinserción al núcleo social, es decir que cabría la posibilidad de que una vez que compurgue la sentencia, si se considera que no posee los elementos que acrediten su reinserción, pueda ser reintegrado en un núcleo social diferente del de origen; en estricto, la corte sólo reconoce que las condiciones materiales del tratamiento deben cumplirse, independientemente de que en la realidad la función que deben cubrir esos medios se lleve a cabo o no, en el discurso es claro que los compromisos internacionales se cumplan y se reflejen en la ley suprema pero en los hechos su interpretación es discrecional o contraria.

3. Artículo 21 Constitucional

A través de un proceso de reformas, este artículo fue delimitando y estableciendo las funciones del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal y en la persecución de los delitos delimitando las facultades de investigación policial apegadas a los principios de legalidad y transparencia y se establece la garantía de judicialización de la ejecución de la pena, anulando las facultades del Poder Ejecutivo en la materia al implementar la figura del Juez Ejecutor o de Ejecución de Sentencias Penales que depende del Poder Judicial, y tiene la facultad de aplicar mediante procedimientos específicos, las normas de beneficios de libertad anticipada a la par de que se convierte en un garante de los derechos humanos y garantías constitucionales de los reclusos, con la finalidad de evitar los abusos y actos de corrupción en los centros penitenciarios.

Con la creación del sistema nacional de seguridad pública se sientan las bases de un sistema de investigación de vinculación nacional que involucra a todas las instituciones policiales en el desarrollo de políticas para la prevención del delito y de seguridad pública, que no sólo atañe a los procesos visibles de investigación y persecución del delito, sino que incluye la participación de todas las instituciones vinculadas a los procedimientos penales y administrativos;¹¹⁴ esta visión integral, incluye los procesos penitenciarios vinculados a la prevención del delito y a la

¹¹⁴ Cfr. Artículo 21 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

efectividad de las sanciones, es decir, la seguridad nacional se concibe como una unidad de actuaciones para un fin, al respecto Bustos Ramírez refiere:

Ahora bien, como la política criminal dice relación con la cuestión criminal dentro del sistema, necesariamente ello implica comprender como un todo los diferentes aspectos que implica el proceso de criminalización, esto es, considerarlos como un sistema de control penal. Esto es, no sólo las leyes (penales, procesal penales, etc.), sino las instancias concretas en que actúan los operadores sociales, esto es, la policía, el proceso penal, el sistema penitenciario, los diferentes organismos auxiliares (asistentes sociales, psicólogos, psiquiatras, médicos, etc.). Luego, mirada la cuestión criminal desde la política ello implica que no hay estancos separados o independientes, sino que todos forman una unidad, de modo que el hecho de tener la mejor ley todavía no significa nada y, menos aún, si sólo es en un determinado ámbito (penal o procesal penal). Se requiere tener un cuerpo coherente de leyes, instancias e instituciones y operadores sociales. Nada se saca con tener una excelente ley policial, si la formación de la policía sigue manteniendo el autoritarismo y militarismo, y tampoco no es suficiente con tener la mejor ley penal si el proceso penal es inquisitorio. En otras palabras una política criminal exige también considerar líneas concretas de acción, es decir, cómo actúan los operadores sociales.¹¹⁵

Bajo los lineamientos de una política criminal coherente, el sistema penitenciario adquiere connotación dentro del sistema nacional de seguridad pública como la instancia que en cumplimiento de los fines de prevención general y especial de la pena, contribuye al cumplimiento efectivo, o al menos eso se espera, de la prevención de los delitos, bajo esta premisa se integra al sistema penitenciario como parte coadyuvante.

III. LAS LEYES FEDERALES

1. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En el texto constitucional se establece una división de competencias y materias reservadas para la Federación cuya reglamentación es creada por el Congreso de la Unión con el carácter de obligatoria para las entidades federativas, en el caso del sistema penitenciario, su organización se da en dos vertientes: los centros de reclusión que administra la federación por los delitos que sanciona el Código Penal

¹¹⁵ Bustos Ramírez, Juan, *Política Criminal y Estado*. Disponible en; <http://goo.gl/y85OVr>

Federal, y los que corresponden a las administraciones locales vinculados con la legislación penal estatal, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se integran los sistemas penitenciarios federales y estatales como elementos de interés para la seguridad nacional.

El 2 de enero de 2009 se publica en el diario oficial de la federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,¹¹⁶ con la finalidad de unificar las acciones de los tres niveles de gobierno y para responder de manera más eficiente a la necesidad social de seguridad pública como un proyecto de responsabilidad única y compartida de cara a la nación,¹¹⁷ que integra la participación de todas las instancias del sistema de administración y procuración de justicia que dependen del Poder Ejecutivo; policías, ministerios públicos y sistema penitenciario, desde esta perspectiva, se crean las instancias de coordinación en los tres niveles de gobierno, según se refiere en la exposición de motivos de la ley que señala;

El Título Segundo De las Instancias de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; prevé la creación del Consejo Nacional como máxima instancia de deliberación del Sistema; los Órganos e Instancias Auxiliares para el impulso y desarrollo de las distintas materias de coordinación a que se refiere la Ley, dentro de las cuales se plantean las conferencias de Secretarios de Seguridad Pública, la de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario, de Prevención del Delito, la de Participación Municipal y el establecimiento de los Consejos Regionales y locales de coordinación, encargados de la coordinación, planeación y supervisión del sistema en sus respectivos ámbitos de competencia.¹¹⁸

Para cumplir con estos objetivos, el artículo tercero establece que la función de seguridad pública compete a “los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas”, como instituciones que tienen la obligación de contribuir a los fines de prevención del delito, hecho que se refuerza con el artículo 5 que en la fracción X define:

¹¹⁶ El Transitorio Décimo Segundo de esta ley aboga la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se publicó el 11 de diciembre de 1995

¹¹⁷ Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública*, Gaceta Parlamentaria, núm. 2648-IV, Diciembre de 2008. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IV.html>

¹¹⁸ *Ídem*.

Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares.

De esa manera se homologan las funciones de los elementos de seguridad, custodia y vigilancia de los centros penitenciarios con los de las instituciones policiales y quedan sujetos a las disposiciones de ingreso, permanencia y certificación que establece la ley prevé,¹¹⁹ así como los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, exigiéndoseles además conocimientos en los métodos de investigación, recopilación técnica y científica de evidencias, protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de seguridad pública para preservar pruebas e indicios de hechos delictivos o faltas administrativas que se cometan en las instituciones penitenciarias, los controles de ingreso, permanencia y certificación de sus operadores deberán tener un impacto positivo, homologando de igual manera, los procedimientos de los centros a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

2. Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario

El capítulo VI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece la creación de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario que se integra por los por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, así mismo se establecen las funciones que tiene encomendada.

En términos generales esta conferencia se encargará de la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad aplicables a los centros, los convenios para el traslado de los internos a centros penitenciarios de jurisdicciones diferentes, la creación de bases de datos de personal y criminalísticos, sistematizados para consulta e intercambio e implementar la instalación, operación

¹¹⁹ Cfr. Artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

y uso adecuado de equipos de bloqueo o anulación permanente de señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de voz, datos o imagen en los centros penitenciarios con un límite de bloqueo de veinte metros fuera de las instalaciones; en cuanto a la función de reinserción social debe proponer al Consejo Nacional políticas, programas y acciones para implementar la educación, el deporte y el trabajo comunitario como medios de reinserción social en los términos que establece el artículo 18 constitucional; en los Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario,¹²⁰ se concretan las bases sobre las cuales opera, esto en dos vertientes:

La visión de la Conferencia consiste en que ésta se conforme a corto plazo, en el órgano de promoción y coordinación de esfuerzos de todos los centros de reclusión en el país, unidos a través del Programa Penitenciario, para generar efectivas acciones para recuperar el verdadero sentido de la reinserción social, basada en el trabajo, la capacitación laboral, la educación, las actividades deportivas y la salud, con el propósito fundamental de evitar el fenómeno de la reincidencia delictiva.¹²¹

En el aspecto operativo, el sistema penitenciario debe homologar sus procedimientos internos atinentes a la seguridad de las instalaciones, de los propios operadores y los reclusos, los traslados de reclusos tienen como finalidad garantizar la integridad de la operatividad de los centros y en todo caso a la desarticulación de los grupos de autogobierno, para ese mismo fin, se considera el uso de bloqueadores de señales celulares y evitar así la coordinación de esos grupos internos con sus similares del exterior, en la cooperación interinstitucional debe atender la función de reinserción social y los medios para hacerla efectiva, con la finalidad de reducir los índices de reincidencia de los reclusos liberados, para ese fin, se crea el sistema único de información criminal y el sistema nacional de información penitenciaria; en cuanto a la forma de gestión para lograr sus objetivos:

La misión de la Conferencia consiste en facilitar la cooperación entre los centros penitenciarios, con la colaboración de otras instituciones, públicas y privadas, así como la participación ciudadana, con el propósito

¹²⁰ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2009, se compone de 35 artículos en los que se regula la estructura administrativa y operativa de la Confederación.

¹²¹ Artículo 3 de los Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario

de poner en ejecución los programas y proyectos que se generen en el seno de la Asamblea como instancia superior de la Conferencia, que permita la toma de acuerdos para la ejecución de acciones tendentes a lograr una efectiva reinserción social de internos.¹²²

En este sentido, se trata de vincular a instituciones públicas y privadas en los procesos de reinserción, esto implica establecer mecanismos de control para erradicar la corrupción y la impunidad, una transparencia en las acciones que a su vez fomentaría la participación ciudadana y la confianza en las instituciones penitenciarias. De las reuniones periódicas de la conferencia se han dado a conocer algunos de los acuerdos¹²³ y acciones a implementar, en la siguiente tabla se exponen conforme al número de conferencia y fecha de celebración;

TABLA 9.
ACUERDOS PLENARIOS DE LAS CONFERENCIAS V, VI Y VII DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Conferencia	Acuerdos
Quinta Conferencia celebrada en junio de 2011. ¹²⁴	Definición de proyectos y lineamientos para actualizar la operación del sistema penitenciario, diseño de estrategias para administrar los centros de reclusión del país, se aprobaron los esquemas generales para operar los sistemas de monitoreo telemático de bajo riesgo mediante brazaletes, se acordaron los criterios para homologar la integración y organización de los expedientes de los internos del fuero común y federal, se avanzó en la definición de un planteamiento de alcance nacional encaminado a profesionalizar la función penitenciaria y se acordó promover un planteamiento de atención presupuestal para actualizar los sistemas de seguridad y tratamiento, así como abatir la sobrepoblación y promover el desarrollo del personal
Sexta Conferencia celebrada en octubre de 2011. ¹²⁵	Traslado del 100% de internos ejecutoriados de las 31 entidades federativas a centros federales en el caso de internos del fuero federal con problemas de salud o adicciones e internos del fuero común de alto riesgo, traslado de internos del fuero común de mediano y bajo riesgo de centros federales a estatales, se crea el Registro Nacional de Información Penitenciaria, se aprueban los protocolos para la revisión de visitas a internos, pase de lista, revisión a internos y estancias, entrega de

¹²² Artículo 4 de los Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario

¹²³ De los acuerdos que se han tomado, sólo están disponibles los de las conferencias V, VI y VII, en las páginas consultadas Consejo Nacional de Seguridad http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/wlp.c?__c=7d1 y Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/wlp.c?__c=807 no existe información disponible respecto de los acuerdos de las conferencias I; II; II; IV ni de las posteriores a la VII conferencia.

¹²⁴ Acuerdos de la Quinta Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. Disponible en; <http://goo.gl/qR4eci>

¹²⁵ Minuta de la Sexta Conferencia nacional del Sistema Penitenciario. Disponible en; <http://goo.gl/SJ5ewg>

	beneficios de libertad anticipada a sentenciados ejecutoriados del fuero común y federal con calidad de extranjeros, lineamientos de captura del RNIP y el acuerdo presupuestal para adquisición de equipo
Séptima Conferencia celebrada en junio de 2012. ¹²⁶	Protocolo de entrega de oficios de compurgación de penas restrictivas de la libertad, lineamientos para la homologación e integración del cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, protocolos de pruebas para inhibir señales de celulares en centros de readaptación social, ¹²⁷ de egreso de internos por atención médica, de control de herramientas, de revisión de empleados de centro penitenciario y los diagnósticos de instituciones de tratamiento para adolescentes en conflicto con la ley y de Instituciones Femeniles de Ejecución de Sanciones

Fuente; Acuerdos V, VI, y VII de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. Disponibles en <http://goo.gl/qR4eci> <http://goo.gl/SJ5ewg> y <http://goo.gl/8S7d2N> Elaboración propia

Como se puede apreciar, los acuerdos citados sólo se refieren a los aspectos operativos de seguridad institucional, y la homologación de la integración de expedientes y del monitoreo a distancia por medio de brazalete electrónico, sin embargo no hay acuerdos para concretar medidas que vinculen la participación ciudadana en los procesos de reinserción social o para incentivar la creación de una industria penitenciaria que proporcione ocupación laboral; por otra parte, si bien se han establecido protocolos de revisión y medidas para traslado de reclusos, al menos en lo que concierne al Órgano Administrativo desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, no se hace referencia a la implementación o su puesta en práctica.

3. Ley que establece las Normas Mínimas sobre readaptación social de sentenciados

El 19 de mayo de 1971 se publica en el diario oficial de la federación el decreto que expide la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, inspirada en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

¹²⁶ Informe Ejecutivo al Consejo Nacional de Seguridad Pública, VII Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. Disponible en; <http://goo.gl/8S7d2N>

¹²⁷ El 4 de abril de 2012 se publicaron en el DOF, las reformas jurídicas para evitar el uso de telefonía celular dentro de las prisiones, en los que se establecen los lineamientos de colaboración entre autoridades penitenciarias y los concesionarios de servicios de telecomunicaciones, las bases técnicas para la instalación y operación de sistemas de inhibición y el convenio de reclusión para procesados y sentenciados del fuero federal e internos del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad o de vigilancia, para que se eviten ingresos de internos del fuero federal a centros penitenciarios de las entidades federativas y del Distrito Federal

proclamadas por la ONU en 1955, con su publicación se inicia formalmente el proceso de legitimación del sistema penitenciario estableciendo las bases legales del sistema y tratamiento de readaptación social sustentado en el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación así como la organización del sistema penal-penitenciario.

Compuesta por 18 artículos divididos en seis capítulos, se integran los principios más importantes de la reglas como la separación entre hombres y mujeres en instituciones diferentes, régimen especial para menores infractores,¹²⁸ separación de procesados y sentenciados, atención médica general, y especializada para los centros femeniles y para los hijos que viven en prisión con sus madres, el tratamiento individualizado y personalizado, las características del trabajo¹²⁹ y educación penitenciarios, los requisitos de ingreso, permanencia y capacitación del personal, régimen disciplinario y procedimiento de sanción, régimen técnico progresivo de tratamiento preliberacional, el derecho de petición y defensa del interno y el sistema de atención postpenitenciaria entre otros; postulados que delinearon el sistema penitenciario mexicano como normatividad modelo replicada en las entidades federativas para organizar los sistemas penitenciarios locales, como lo señala García García;

¹²⁸ El 2 de agosto de 1974, se publica en el Diario Oficial la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal que en su artículo 67 prohíbe la detención de menores de edad en lugares destinados a la reclusión de mayores.

¹²⁹ El día 20 de febrero de 2012, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de los artículos 6º penúltimo párrafo y 10º, párrafo segundo de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados reformados el 19 de enero de 2012, el Tribunal Pleno resolvió conforme al principio de dignidad humana consagrado en el artículo 1º constitucional en función de la reinserción, que el trabajo penitenciario no es para el sostenimiento, sino para efectos de la reinserción, en la lógica de la interpretación más favorable en materia de derechos humanos y las obligaciones que tienen las autoridades se declaró inválido el párrafo que establece que los reos pagaran su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción salarial del trabajo que desempeñen. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 24/2012, *Exclusión de la industria penitenciaria no limita el acceso al trabajo de los internos que requieran medidas especiales de seguridad*, México, 14 de mayo de 2014, Disponible en <http://goo.gl/QJM9Cy>

Se trata de una ley con 18 artículos, algunos de ellos novedosos en el momento de su expedición, en virtud de que se trataba del documento que daba inicio al sistema penitenciario mexicano propiamente dicho.¹³⁰

Como se puede apreciar, la normatividad mexicana se ajusta y hace propios los principios de los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos y la dignidad humana de quienes se encuentran privados de su libertad, sin embargo se trata de principios generales que deben replicarse de manera específica y debidamente instrumentada en procedimientos y manuales operativos que regulen de manera efectiva y congruente las atribuciones y obligaciones de los operadores del sistema penitenciario federal y local.

IV. LEYES LOCALES

1. Régimen normativo del Distrito Federal

Anteriormente se estableció que la CPEUM delimita un ámbito competencial atendiendo a la materia que se debe regular¹³¹ en dos dimensiones: Federal y Estatal, en el caso del Distrito Federal atendiendo a su naturaleza jurídica,¹³² el artículo 18 constitucional le da la facultad para reglamentar lo referente a la creación y organización de su sistema penitenciario a través de las normas que en la materia producirá la Asamblea Legislativa, atendiendo a los principios que la Constitución Federal establece y los que las leyes federales determinan, y que en todo caso, son de observación obligatoria.

En la delimitación espacial de este trabajo se estableció como objeto de estudio el ámbito competencial del Distrito Federal en materia penitenciaria, atendiendo a lo

¹³⁰ García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Porrúa, 2010, p. 73.

¹³¹ Véase Las Leyes Federales de este capítulo.

¹³² El Distrito Federal, de acuerdo al artículo 44 Constitucional, es la sede de los Poderes de la Unión y capital de la República Mexicana, atendiendo a esa particularidad tiene un régimen jurídico diferente del que corresponde a los Estados de la Federación, no tiene el carácter de "entidad soberana" por lo cual carece de una Constitución, como en el caso de los Estados, y se regula a través de un Estatuto de Gobierno, se le reconoce autonomía la cual se ejerce a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que cumple con las facultades legislativas, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ejerce las facultades Ejecutivas y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que ejerce las facultades jurisdiccionales.

anterior se describen y analizan las disposiciones legales emitidas por el Gobierno del Distrito Federal que tienen como fin crear y organizar el Sistema Penitenciario local; a partir de su descripción se podrá determinar y corroborar si esta normatividad atiende a los principios Internacionales y Constitucionales en la materia. Para ello, se tomaron en consideración los cuerpos normativos más importantes y de reciente creación a partir de las reformas Constitucionales de junio de 2008.

2. Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal

Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 4 de abril de 2014, se integra por 132 artículos divididos en ocho títulos,¹³³ la estructura general rescata los principios y organización que en la materia se han establecido en los instrumentos internacionales, al respecto la iniciativa presentada refiere:

A través de los tratados internacionales, aprobados por México, la comunidad internacional entiende y acepta que el trato a los internos debe reflejar no sólo las aspiraciones propias de un Estado de Derecho, sino la actitud humanitaria, igualitaria y democrática que en tal Estado debe prevalecer. Por ello, tanto el sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas como el de la Organización de Estados Americanos (OEA) han establecido estándares e instrumentos que deben ser observados y garantizados por los Estados en materia de derechos humanos para la población penitenciaria.¹³⁴

Se reconoce que las violaciones de los derechos humanos de los reclusos son una constante que ha caracterizado la operatividad del sistema penitenciario, atendiendo a este diagnóstico, la propuesta tiene como finalidad reglamentar las atribuciones y funciones de los operadores de la red penitenciaria del Distrito

¹³³ El 7 de agosto de 2014, 4 meses 3 días después de que fue publicada, esta ley sufre una modificación integral en más de un 50% de su articulado: se reforman los artículos 1, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 28, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 44, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 69, 74, 77, 80, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 97, 98, 100, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 118, 120, 121, 123, 125, 127 y 129; se adicionan los artículos 15 bis, 15 ter, 39 bis y 39 ter, 75 ter, 85 bis, 85 ter, 91 bis, 123 bis y 129 bis y se derogan los artículos 55, 56, 62, 76, 82, 83, 84, 95 y 101

¹³⁴ Garza de los Santos, Olivia, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la ley de centros de reclusión para el Distrito Federal, y se derogan diversos artículos de la ley de ejecución de sanciones penales y reinserción social para el Distrito Federal*, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, México, Gaceta Parlamentaria de la ALDF, núm., 062, 01, Año 01, Abril de 2013, Disponible en; p., 79. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-0fe4ef95b18bc8a1acd0f7a9a95a887c.pdf>

Federal y permitir que se eliminen las acciones que propician las violaciones de derechos humanos y garantías de los reclusos.

TABLA 10.
CONTENIDO DE LA LEY DE CENTROS DE RECLUSIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo		Estructura Capítular
Primero		
Del Sistema Penitenciario		
1 a 18	<i>I. Disposiciones Generales, II. Autoridades del Sistema Penitenciario, III. Funciones, Atribuciones y Obligaciones de las Autoridades del Sistema Penitenciario, IV. Consejo Técnico Interdisciplinario</i>	
	Clasificación en indiciados, sentenciados y arrestados mayores de 18 años, ingreso y trato a los internos en estricto respeto de sus derechos humanos, el Instituto de Reinserción social implementará programas, acciones y actividades para la reinserción social de los sentenciados, la red penitenciaria integra establecimientos penitenciarios preventivos, de ejecución de sanciones penales, de reinserción psicosocial, de asistencia post-penitenciaria y de sanciones administrativas; la autoridad ejecutora son los Jueces de Ejecución de Sentencias, el Subsecretario de Sistema Penitenciario expedirá los manuales de organización y operatividad, el Consejo Técnico se instituye como órgano colegiado con facultades de decisión en el tratamiento y sanciones a los internos bajo las formalidades de debido proceso	
Segundo		
19 a 58	<i>I. Derechos de las personas privadas de la libertad, II. Comunicación del interno con su representante legal, III. Derecho al trabajo y culto, IV. Educación, V. Actividades deportivas y culturales, VI. Salud, VII. Visita general y visita íntima. VIII. Mujeres en prisión,¹³⁵ X. Tratamiento a inimputables y enfermos mentales</i>	
	Tratamiento penitenciario se aplica en condiciones de igualdad, sin discriminación, con respeto de los derechos humanos y garantías fundamentales de los reclusos limitadas solo para conservar el régimen de disciplina y seguridad, se prohíben actos de tortura, tratos crueles, inhumanos degradantes, incomunicación; fomento de las relaciones familiares, maritales de amistad y compañerismo, revisión de visitantes por medios o dispositivos electrónicos, excluye el contacto físico o revisión corporal, separación de hombres y mujeres, madres internas con hijos separadas de la población femenina general, atención médica en centros femeniles atenderá las necesidades de su género, para tratamiento de enfermos mentales e inimputables se destina el Centro de Rehabilitación Psicosocial, respeto las creencias religiosas y actividades de culto, el trabajo es elemental para los beneficios preliberacionales, no afflictivo ni utilizado como medio de sanción, la educación se impartirá en niveles básico, medio, medio superior y superior, con validez oficial, las actividades	

¹³⁵ El capítulo IX denominado “Adolescentes en conflicto con la ley” fue derogado el 7 de agosto de 2014.

	deportivas y culturales son para el esparcimiento, diversión y mantenimiento de su condición física e intelectual, cada institución contará con un centro médico atendido por profesionales para los servicios médicos-quirúrgicos generales, psicología, de psiquiatría y odontología, en centros femeniles servicios de ginecología, obstetricia y pediatría, se crea un programa para atención de adicciones
Tercero	
Del programa de actividades penitenciarias	
59 a 68	<i>I. Programa de actividades, II. Instituciones públicas y privadas de colaboración, III. Del patronato, IV. De los medios de comunicación</i>
	Convenios de colaboración con las Secretarías del Trabajo y Fomento al Empleo; Educación, Cultura, Desarrollo Social y Medio Ambiente; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal para las actividades de reinserción social y de trabajo post-penitenciario, actividades individuales de acuerdo al nivel de educación, antecedentes laborales y experiencia, de manera continua y con seguimiento semestral, traslado internacional de sentenciados, participación de instituciones altruistas en el proceso de reinserción y apoyo de los internos, se crea un patronato integrado por entidades públicas o privadas, organizaciones civiles y sociales e instituciones de asistencia privada que fomenten actividades laborales, educativas, deportivas, religiosas y culturales para la reinserción social de los internos, se autoriza el acceso de los medios de comunicación impresos o electrónicos previa autorización del Consejo Técnico Interdisciplinario
Cuarto	
Los centros de reclusión del Distrito Federal	
69 a 75 ter	<i>I. De reclusión preventiva, II. De ejecución de sanciones, III. De alta seguridad, IV. De rehabilitación psicosocial, V. De sanciones administrativas, VI. Instituciones abiertas casas de medio camino, VII. Protección civil en los centros de reclusión</i>
	Centros de reclusión preventiva para indiciados, procesados y depositados con fines de extradición internacional, operan bajo la presunción de inocencia, de ejecución de sanciones penales al cumplimiento de sentencias ejecutoriadas o definitivas; de alta seguridad para internos con perfil de alta peligrosidad que ponen en riesgo la seguridad institucional, rehabilitación psicosocial para enfermos mentales e inimputables, sanciones administrativas para el cumplir sanciones privativas de libertad de 36 horas máximo, institución abierta casa de medio camino varonil y femenil proporciona a beneficiados un tratamiento técnico individualizado, con respeto de los Derechos Humanos, procurando que no vuelva a delinquir; se crea al interior de los centros una unidad de protección civil en la que podrán participar internos
Quinto	
Régimen penitenciario	
77 a 109	<i>I. Computo de la sentencia, II. Ingreso, III. Ubicación, IV. Traslados, V. Egresos, VI. Seguridad, VII. Programa post-penitenciario</i>
	El ingreso sólo se permite por resolución del ministerio público, judicial, del juez executor, revocación de beneficios, traslado interinstitucional nacional e internacional, revisión y certificación de estado psicofísico al momento de ingreso por médico de la institución, la ubicación en dormitorio se asignará

	<p>por el consejo técnico interdisciplinario de acuerdo a los estudios clínico-criminológicos, los traslados podrán ser temporales o permanentes, por atención médica, cambio de situación jurídica o por régimen de visita, la libertad sólo puede ser ordenada por autoridad judicial, el régimen de seguridad sobre la base de la disciplina y respeto de los derechos humanos y garantías de los reclusos, en caso de disturbio grave se solicitará colaboración de las instituciones de seguridad pública, las revisiones de dormitorios y otras áreas serán autorizadas por el director del centro con notificación al área jurídica, el programa post-penitenciario es “el conjunto de elementos articulados para apoyar a los liberados en el proceso de reinserción social, mediante actividades y programas de apoyo social que presentan las instituciones públicas, privadas y sociales”</p>
<p>Sexto Del servicio profesional penitenciario</p>	
<p>110 a 123 bis</p>	<p><i>I. Disposiciones generales, II. Carrera penitenciaria y profesionalización, III. Instituto de capacitación penitenciaria, IV. Certificación, V. Personal técnico en seguridad, VI. Técnico penitenciario, VII. Personal médico, VIII. Personal supervisor de aduanas</i></p>
	<p>Sistema profesional penitenciario, procesos de selección, ingreso y permanencia y carrera penitenciaria, el INCAPE será el encargado de estas acciones, se implementa un sistema de certificación y aplicación de mecanismos de control de confianza, el personal de seguridad se organizará en un esquema jerarquizado y con disciplina, en los centros femeniles el personal de seguridad que este en contacto con las internas será estrictamente femenino, se incluye al personal de técnicos penitenciarios, el personal de los centros medico dependerá administrativamente de la secretaria de salud del Distrito Federal, en las aduanas de personas y vehículos se asigna personal de supervisión que colaborará con el personal de seguridad en la revisión de vehículos y visitantes</p>
<p>Séptimo</p>	
<p>124 a 130</p>	<p><i>I. Régimen disciplinario para el personal penitenciario, II. Obligaciones del personal técnico en seguridad, III. Causas motivo de sanciones del personal técnico en seguridad, IV. Consejo de honor y justicia</i></p>
	<p>El personal se encuentra subordinado al director del centro, desempeñara su servicio con estricto apego a los principios de honradez, honestidad, legalidad, no discriminación, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, queda sujeto al régimen de responsabilidad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el consejo de honor y justicia es el órgano colegiado competente para conocer, investigar, substanciar y resolver sobre los actos u omisiones irregulares en los que incurra el personal de seguridad</p>
<p>Octavo</p>	
<p>131 y 132</p>	<p><i>Único: Comité de visita general</i></p>
	<p>Vigila el cumplimiento de la ley e instrumentos normativos en la materia, colabora con la subsecretaría supervisando que el régimen de reinserción social se fundamente en el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, la seguridad, integridad física y moral, así como el buen funcionamiento de los servicios penitenciarios</p>

Fuente; Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de centros de reclusión del Distrito Federal* Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html> Elaboración propia

Las disposiciones que anteriormente se señalan, determinan las funciones y operatividad administrativa de los centros atendiendo al objetivo de reinserción social, sin embargo y de acuerdo a la iniciativa:

Diversos órganos del Gobierno del Distrito Federal (GDF), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), instituciones académicas y organizaciones de sociedad civil, preocupadas por esta situación, señalan al respecto:

Las violaciones de los derechos humanos de los internos más recurrentes son: hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia médica, problemas de salud pública, desabasto de alimentos, tortura, corrupción por parte del personal penitenciario, negativa y suspensiones de visita familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, problemas en las zonas de aislamiento.¹³⁶

En la estructura de esta ley, no se aprecian disposiciones que tengan como finalidad atender los hechos que en la práctica constituyen violaciones de derechos humanos, el principal de ellos es el hacinamiento que se ha producido por la sobrepoblación de las instituciones de la red penitenciaria, esto ha contribuido a generar condiciones insalubres y en consecuencia los problemas de salud, escases de alimentos y atención médica suficiente a la que tengan acceso todos los internos; en los transitorios de esta ley, el artículo tercero establece:

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborará el Reglamento correspondiente a la presente Ley y los manuales operativos, organizacionales y de procedimiento respectivos en un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Atendiendo a lo anterior, es probable que al momento de que se emitan las disposiciones reglamentarias, en éstas se concentren las medidas apropiadas que permitan de manera efectiva que la operatividad de los centros no contribuya a la violación de derechos humanos.¹³⁷

¹³⁶ Garza de los Santos, Olivia, *Op. Cit.*, p., 77

¹³⁷ Como inicialmente se señaló, esta ley entró en vigencia el 4 de abril de 2014 y fue reformada el 7 de agosto, atendiendo a estas fechas, sería probable que el cumplimiento del tercer transitorio sea en septiembre de 2014 o febrero de 2015.

3. Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal

Publicada en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 17 de junio de 2011, el objeto principal de esta ley es regular el procedimiento para la ejecución de las sentencias penales en el Distrito Federal, al momento de publicarse, en el transitorio tercero se indica:

Se abroga la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal, publicada el 17 de septiembre de 1999 y vigente a partir de esa fecha, así como los reglamentos derivados de dicha ley; se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que se opongan a esta Ley salvo el reglamento que regula la reclusión domiciliaria mediante el sistema de monitoreo electrónico, hasta en tanto no se emita una nueva disposición reglamentaria; salvo las disposiciones relativas a la Prisión Preventiva y sujetos a proceso de extradición.

Con esta disposición se derogó el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal vigente desde 2004, y se da cumplimiento a las disposiciones que se crearon con la reforma penal constitucional de junio de 2008, al respecto, en la exposición de motivos se precisa:

... (se) aprobó en 2008 la Iniciativa de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviada por el titular del poder Ejecutivo federal, con objeto de reformar estructuralmente el Sistema de Justicia Penal Mexicano, reforma que se basa en tres ejes fundamentales, a saber: a. transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio; reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, y c) creación de figuras jurídicas nuevas, como el juez de vigilancia de ejecución de sanciones penales y una redefinición del procedimiento de ejecución, denominado ahora de "reinserción social".- ... La ejecución de la sanción penal es de vital importancia para el sano funcionamiento de cualquier sociedad, pues de ella depende su capacidad para recuperar, a una persona dispuesta a reintegrarse de nuevo al cuerpo social tras el cumplimiento de la pena; en cambio, cuando falla el proceso de reinserción, resulta un ser que odia a la sociedad, a la cual no se reintegrará jamás.¹³⁸

Básicamente se trata de redefinir la función del sistema penitenciario, pasando de readaptación social a reinserción social y para dar cumplimiento a la garantía de

¹³⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal*, México, Gaceta Parlamentaria de la ALDF, Año 02 núm., 144, mayo de 2011, p., 3/64

judicialización de la ejecución de la sanción penal que se incluyó en el texto del artículo 21 constitucional, con la cual se asegura que la reinserción social pueda realmente rescatar la persona del delincuente para reincorporarlo a su núcleo social y familiar y permitir que el régimen penitenciario opere bajo la premisa de respeto de las garantías fundamentales de los reclusos,¹³⁹ de esta forma, para armonizar la legislación local con el texto constitucional, se reconocen y regulan dos competencias diferentes que confluyen en el sistema penitenciario, por una parte la organización administrativa dependiente del poder ejecutivo local y por la otra la función jurisdiccional que compete al poder judicial local:

El proyecto en comento establece también las bases para la coordinación entre autoridades judiciales y administrativas en materias como la ejecución y vigilancia de las penas y medidas de seguridad; la ejecución y vigilancia de los sustitutivos penales y la condena condicional; lo relativo a la concesión, revocación y vigilancia de los beneficios de libertad anticipada, tales como tratamiento preliberacional, libertad preparatoria y remisión parcial de la pena, así como del tratamiento en externación. A través de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social, se pretende, esencialmente, adjudicar a cada ámbito de poder lo que le corresponde: al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la administración de las prisiones y la ejecución de las penas; al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a través de los Jueces de Ejecución de Sanciones Penales, la vigilancia de la ejecución de las penas, conceder los beneficios preliberacionales a que tenga derecho el sentenciado; salvaguardar los derechos de los internos y hacer cumplir los preceptos que en el régimen penitenciario puedan producirse, para lo que los Jueces de Ejecución podrán ejercer funciones de vigilancia, de decisión y consultivas, en los términos de esta Ley.¹⁴⁰

Atendiendo a esta separación de funciones, en su creación, la ley integra todos los elementos y disposiciones que contenía el reglamento de reclusorios de 1990 y los cambios que se hicieron posteriormente con el de 2004, respecto de la organización de los centros de reclusión, la ley de centros de reclusión publicada en abril de 2014,¹⁴¹ contiene la descripción de la estructura de la red penitenciaria, el

¹³⁹ En materia de Derechos Humanos, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 incluyó en el artículo 18 constitucional el respeto de los derechos humanos de los reclusos como base para la operación del sistema penitenciario de reinserción social, así que el texto de la iniciativa no incluye expresamente éste término salvo cuando hace referencia a los instrumentos internacionales en la materia.

¹⁴⁰ *Ibidem* p., 4/64

¹⁴¹ Véase Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal de éste capítulo.

tratamiento penitenciario, las funciones de cada centro así como atribuciones, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos del sistema penitenciario, en general retoma la estructura de la ley de ejecución que en específico también regula esos puntos.

La única excepción es lo concerniente al régimen disciplinario, en el capítulo noveno contiene en el artículo 117 que describe las faltas en las que pueden incurrir los internos,¹⁴² por otra parte, en el artículo 118 establece las medidas disciplinarias¹⁴³ que el Consejo Técnico puede aplicar, el procedimiento que se debe seguir y los recursos para recurrir las sanciones, esto mediante la reconsideración, que resuelve el mismo Consejo y la revisión, que resolverá la Subsecretaría, lo anterior de acuerdo a los manuales operativos que en esta materia están pendientes de expedición; como anteriormente se señaló, la ley se estructura en dos ejes: uno de tipo administrativo en el que se regula la competencia, facultades y atribuciones de los operadores del sistema penitenciario, y el segundo que es el referente a la creación de los Jueces de Ejecución de Sanciones penales, en donde se establece el procedimiento, atribuciones y facultades, al respecto la iniciativa señala:

Destaca por su importancia y novedad, la atribución del Juez de Ejecución de resolver, necesariamente en audiencia oral, las peticiones

¹⁴² Eludir los controles de asistencia y pase de lista, poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros o la del Centro Penitenciario, interferir o desobedecer las disposiciones en materia de seguridad o custodia, dar mal uso o trato a las instalaciones y equipo, entrar, permanecer o circular en áreas de acceso prohibido o restringido sin contar con autorización para ello, ocultar los objetos propiedad o de uso de los demás internos, del personal o del Centro Penitenciario, faltar al respeto a las autoridades mediante injurias u otras expresiones, alterar el orden en los dormitorios, talleres, comedores y demás áreas de uso común, causar alguna molestia o proferir palabras soeces o injuriosas a los visitantes y personal del Centro Penitenciario, contravenir las disposiciones de higiene y aseo que se establezcan en el Centro Penitenciario, acudir impuntualmente o abandonar las actividades o labores a las que deba concurrir, instigar a otros internos a no obedecer las reglas y órdenes legítimas de los servidores públicos de Centro Penitenciario, incumplir con el programa educativo, laboral o de capacitación para el trabajo

¹⁴³ Persuasión o advertencia, amonestación en privado, amonestación ante un grupo, exclusión temporal de ciertas diversiones, exclusión temporal de actividades de entrenamiento y de práctica de deportes, cambio de labores, suspensión de comisiones, asignación de labores o servicios no retribuidos, reubicación de estancia, suspensión de visitas familiares, suspensión de visitas de amistades, suspensión de la visita íntima, aislamiento en celda propia o en celda distinta por no más de 30 días, bajo supervisión médica y con derecho a recibir la visita de su defensa, y traslado a otro Centro Penitenciario con previa autorización del Juez.

de las partes relativas a la revocación de cualquier beneficio concedido a los sentenciados por cualquier autoridad jurisdiccional, así como los casos en que deba resolver sobre libertad anticipada (tratamiento preliberacional, libertad preparatoria y remisión parcial de la pena), tratamiento en externación y reclusión domiciliaria, mediante el programa de monitoreo electrónico a distancia, y todas aquellas peticiones que por su naturaleza o importancia requieran debate o producción de prueba.¹⁴⁴

La judicialización de la ejecución penal, no sólo supone una garantía de debido proceso sino que implica la adopción del sistema procesal oral mediante el cual se elimine la facultad discrecional del poder ejecutivo en la concesión de beneficios de libertad anticipada, al respecto, en el título segundo de la ley denominado “De la autoridad judicial, su competencia y los medios de impugnación” se establece que el juez de ejecución será la autoridad encargada de los procedimientos concernientes a la etapa de ejecución,¹⁴⁵ para ello tiene la facultad de modificar en esencia la pena privativa de libertad sustituyéndola o modificándola,¹⁴⁶ a la par de la figura del juez, como órgano superior o de revisión de las decisiones del juzgador, se crea una sala penal especializada en materia de ejecución,¹⁴⁷ hasta en tanto no

¹⁴⁴ *Ídem*

¹⁴⁵ Entre otras atribuciones que la ley le confiere se encuentran: Conceder la externación de ejecutoriados en razón de senilidad o el precario estado de salud librar las órdenes de reaprehensión por incumplimiento de beneficios, la revocación de cualquier sustitutivo o beneficio concedido, resolver sobre beneficios penitenciarios mediante el programa de monitoreo electrónico a distancia, determinar el cumplimiento sucesivo en el caso de múltiples sentencias, autorizar el egreso de compurgados, autorizar traslados de sentenciados a los diversos Centros Penitenciarios, señalar la institución en la que el ejecutoriado debe compurgar su sentencia; para ello, una vez que el interno es sentenciado de manera definitiva el juez instructor le debe notificar expidiéndole copia de las resoluciones que se deben ejecutar.

¹⁴⁶ El artículo 29 refiere como beneficios: La reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia utilizando un dispositivo localizador que limita la libertad corporal al domicilio en el cual debe residir el liberado; el tratamiento preliberacional que consiste en la liberación del sentenciado una vez que cumpla en prisión el 50% de la pena impuesta, de esta forma el 50% restante lo puede cumplir en libertad sujeto a vigilancia y bajo tratamiento; la libertad preparatoria que opera de manera similar que el tratamiento preliberacional, con la diferencia de que se otorgara al cumplir las tres quintas partes de la sentencia; y la remisión parcial de la pena mediante el cual por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión. Para que procedan los beneficios el interno debe acreditar que ha cumplido con el tratamiento penitenciario de trabajo, capacitación, educación, deporte y salud, ser primodelincuente y cubrir el pago de la reparación del daño y la multa; en el caso de los reincidentes, solo tienen derecho a la remisión parcial de la pena

¹⁴⁷ “Transitorio Octavo: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo no mayor a 20 días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto, realizará las modificaciones necesarias al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011 a efecto de otorgar a todas las Instituciones encargadas de la operación del nuevo régimen de reinserción social, modificación y duración de penas, los recursos económicos para proveer de recursos humanos y materiales para su funcionamiento, y para la infraestructura

entren en funciones estas Salas Especializadas, los recursos de apelación los resolverán las Salas en Materia Penal del propio Tribunal.

Esta estructura jurisdiccional finalmente se rige bajo los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación con lo cual se pretende que los procedimientos sean más ágiles y de pronta resolución, anteriormente el Consejo Técnico era el órgano encargado de aprobar o no la concesión de los beneficios y que en caso de negativa y por tratarse de una resolución de autoridad administrativa, el medio de impugnación era a través de un juicio contencioso en materia administrativa, hecho que finalmente con la expedición de esta ley cambio completamente.

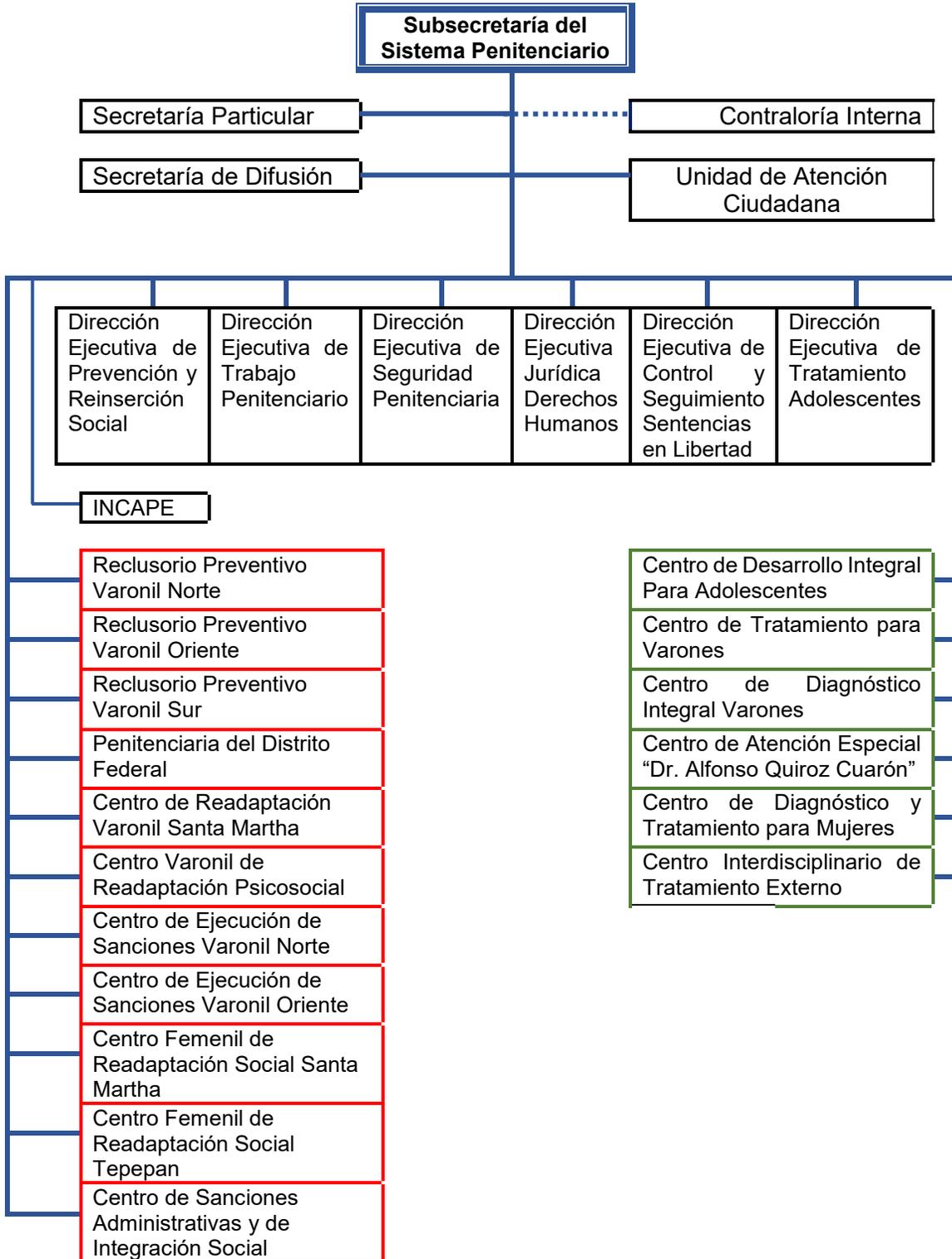
V. LA SUBSECRETARÍA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

1. Manual de Organización Administrativa de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario

Mediante decreto publicado el 11 de enero de 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal con lo que se reconfigura la estructura del sistema penitenciario, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social se transforma en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario y se le adscriben las Direcciones Ejecutivas de Prevención y Readaptación Social, de Trabajo Penitenciario, de Seguridad Pública, Jurídica y de Derechos Humanos y de Tratamiento a Menores, quedando subordinada a la Secretaría de Gobierno, posteriormente el 15 de abril de 2013 se publica el aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo de Organización de la Secretaría de Gobierno, en donde se detalla la siguiente estructura;

que permita la creación y la adecuación de los juzgados de oralidad, así como de salas especializadas en ejecución y para la funcionalidad del Sistema Penitenciario, la Procuraduría General de Justicia y la Defensoría de Oficio todas del Distrito Federal.”

**DIAGRAMA 1.
ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARÍA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL
DISTRITO FEDERAL**



Fuente; Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, *Diagrama de la estructura administrativa* Disponible en; <http://goo.gl/xPRkF2> Elaboración propia.

Para cumplir con su función, se encarga de planificar, organizar, administrar, coordinar, supervisar y dirigir el funcionamiento del sistema penitenciario en un marco de respeto a los derechos humanos y en apego a los principios de legalidad y eficiencia, bajo parámetros de seguridad, disciplina y honestidad, con programas de tratamiento técnicos interdisciplinarios, que promuevan la reinserción social del sentenciado en condiciones que propicien que no vuelvan a delinquir; la profesionalización del personal con visión de corte humanístico y técnico y de respeto a los derechos fundamentales de las personas que por mandato legal han sido privadas de su libertad, y la atención de los adolescentes que se encuentran en cumplimiento de su medida en libertad asistida o internos en alguna de las comunidades a través de programas y planes de tratamiento, para lograr la reinserción familiar y en la sociedad.

Actualmente y a través de diversas reformas, cuenta con siete Direcciones especializadas por materia que se encargan de implementar las acciones y programas que la Subsecretaría determine, estas direcciones son:

**TABLA 11.
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA CENTRAL DE LA SUBSECRETARÍA DEL
SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

Direcciones Ejecutivas	
Área	Funciones
Instituto de Capacitación Penitenciaria	Encargada de crear los programas de inducción, capacitación y desarrollo del personal y de las políticas de reclutamiento y selección de personal así como los programas de control de confianza
Dirección Ejecutiva de Control y Seguimiento de Sentenciados en Libertad	Dirige y administra permanentemente un sistema único de Información para control y seguimiento de sentenciados en libertad por la concesión de algún beneficio penitenciario, sustitutivo penal, medida de seguridad a inimputables, suspensión condicional de la ejecución de la pena, verificando que los liberados continúen con el tratamiento técnico que se les asigne y que cumplan con las condiciones y obligaciones correspondientes
Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social	Vigila permanentemente el cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del proceso de evaluación y de diagnóstico en materia de reinserción social
Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario	Desarrolla políticas y programas de trabajo y capacitación como formadores de hábitos y costumbres de un medio honesto para vivir en libertad

Dirección Ejecutiva de Seguridad Penitenciaria	Opera las estrategias, sistemas y procedimientos de seguridad para preservar el orden y la disciplina, la seguridad de internos, servidores públicos, visitantes e instalaciones en los centros penitenciarios, se auxilia con la implementación, Integración y administración de sistemas electrónicos de seguridad, circuito cerrado de televisión, control de accesos, bloqueadores, detectores de objetos y sustancias prohibidas que pongan en riesgo la seguridad institucional
Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos	Coordina y verifica las actividades de carácter jurídico para evitar acciones que contravengan las disposiciones administrativas y legales, asegurando que las determinaciones respeten y garanticen el cumplimiento de los de derechos humanos
Dirección General de Tratamiento para Adolescentes	Implementa las medidas de orientación, protección y tratamiento que se impongan a los adolescentes en conflicto con la ley penal, con los programas de intervención de reinserción social y familiar del adolescente, garantizando el respeto de sus derechos humanos y de sus familias

Fuente; Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno*. Registro M-113-4/2008, 15 de abril de 2013 Disponible en; <http://goo.gl/y7btr9> Elaboración propia.

Por lo que hace a la contraloría Interna, ésta depende directamente de la secretaria de gobierno, sin embargo, como órgano de supervisión y control tiene vinculación directa con la subsecretaría para iniciar e implementar los procedimientos administrativos y disciplinarios en materia de servidores públicos y en su caso imponer las sanciones que correspondan; la Subsecretaría cuenta además con once centros de reclusión distribuidos en diferentes puntos de la ciudad atendiendo funciones específicas y se describen en la siguiente tabla;

**TABLA 12.
ESTRUCTURA DE LA RED PENITENCIARIA DE LA SUBSECRETARÍA DEL
SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

Centros de Reclusión	
Institución	Funciones
Centros de Ejecución de Sanciones Penales Varoniles Norte y Oriente	Albergan internos ejecutoriados que están próximos a cumplir con su sentencia y con la finalidad de recibir el tratamiento técnico de reinserción social; cuentan con una subdirección de seguridad para mantener el orden y la disciplina organizando la operatividad y distribución del personal técnico en seguridad bajo un esquema de jerarquía y subordinación; una subdirección Técnica y Jurídica para implementar los programas y procedimientos de readaptación social implementados por la subsecretaría así como del registro e integración de expedientes de los internos, gestión de órdenes de traslado permanentes o transitorias por cambio de situación jurídica o atención médica

Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Sur y Oriente	Se encargan de la custodia de procesados y sentenciados aplicando un tratamiento técnico de reinserción diferenciado, en el caso de procesados con la finalidad de evitar su desadaptación y en el de sentenciados para su reinserción; cuenta con una subdirección de seguridad para mantener el orden, la disciplina y seguridad institucional; una subdirección técnica que autoriza, determina y supervisa el tratamiento aplicable a cada interno de acuerdo a los lineamientos que establece la subsecretaría; una subdirección jurídica que corrobora situación jurídica e integra la documentación jurídica de cada interno, a efecto de lograr certeza jurídica sobre su detención y debido proceso, recabando en el expediente la ficha de identificación, dactiloscópica y jurídica de indiciados y procesados y resoluciones jurisdiccionales
Penitenciaría del Distrito Federal	Destinada para el cumplimiento de las sentencias por lo cual la calidad jurídica de los internos es de ejecutoriados, tiene la misma estructura administrativa de los reclusorios preventivos varoniles con la diferencia de que los programas que se implementan están encaminados directamente a la reinserción social
Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	Destinado a la guarda y custodia de enfermos mentales calificados así por determinación médica, e inimputables por resolución de autoridad judicial, tiene la misma estructura administrativa que los centros de ejecución de penas varoniles norte y oriente, sus actividades técnicas, jurídicas, administrativas, de capacitación y seguridad están encaminadas a lograr la reinserción psicosocial del interno
Centro Varonil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla	Cumple con las mismas funciones y fines de los centros de reclusión preventiva y tiene la misma estructura administrativa, en el manual no se establecen los criterios de ingreso para este centro en particular que marquen alguna diferencia con los preventivos varoniles
Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla	Este centro está destinado exclusivamente al ingreso, guarda y custodia de mujeres tanto procesadas como sentenciadas, cuenta con la misma estructura de los centros preventivos varoniles, en estas instalaciones se permite la convivencia de las madres internas con sus hijos por lo cual se hace una clasificación en dormitorios que cuentan con áreas de convivencia especial
Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social	Destinado para el cumplimiento de arrestos administrativos impuestos por las autoridades legalmente facultadas, tiene asignados servicios de seguridad mediante una unidad departamental para garantizar la integridad psicofísica de los arrestados, una jefatura técnico-jurídica que implementa programas de apoyo para la prevención de futuras sanciones, mediante actividades culturales, pedagógicas, psicológicas y de trabajo social

Fuente; Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno*. Registro M-113-4/2008, 15 de abril de 2013 Disponible en; <http://goo.gl/y7btr9> Elaboración propia.

La estructura administrativa y la normatividad que la regula se encaminan a cumplir con los objetivos de reinserción social a través del tratamiento técnico que determina la norma constitucional y los instrumentos internacionales en la materia.

2. Dirección General de Tratamiento para Adolescentes

Con la reforma constitucional del 12 de diciembre de 2005 se determina la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes en el Distrito Federal que debe operar garantizando los derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución para todo individuo y específicamente los que corresponden a los adolescentes, de esta manera, se da cumplimiento a lo que prescriben las reglas mínimas en la materia y se armoniza el texto constitucional y las normas secundarias con los instrumentos internacionales, por esa razón se crea y organiza una Dirección General de Tratamiento para Adolescentes que depende de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

Esta dirección tiene como función ejecutar las medidas de orientación, protección y tratamiento que se impongan a los adolescentes en los centros especializados denominados “Comunidades para Adolescentes en conflicto con la Ley Penal”; su actividad se sujetará a los programas de intervención que tengan como base el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del adolescente así como el respeto de sus derechos humanos y de sus familias; se integra por seis centros atendiendo funciones específicas y se describen en la siguiente tabla;

TABLA 13.
ESTRUCTURA DE LA RED DE CENTROS ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRATAMIENTO PARA ADOLESCENTES DE LA SUBSECRETARÍA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

Centros para el Tratamiento para Adolescentes	
Institución	Funciones
Comunidad Especializada para Adolescentes “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”	Aplica los instrumentos técnico-terapéuticos a cada adolescente como parte del cumplimiento de la medida determinada por el juez, cuenta una estructura administrativa de seguridad, técnica y jurídica similar a la de los centros de reclusión preventiva a fin de garantizar la integridad psicofísica de los menores, visitantes, instalaciones y trabajadores, y para brindar el tratamiento específico individualizado de reinserción social de acuerdo al modelo de Atención Comunitaria Integral para Adolescentes
Comunidad para el Desarrollo de Adolescentes	Tiene las mismas funciones asignadas que la Comunidad Especializada para Adolescentes, incluyendo la estructura administrativa

Comunidad de Diagnóstico Integral para Adolescentes	Instrumenta las normas, políticas, lineamientos, modelos y acciones específicas en materia de diagnóstico para elaborar el programa personalizado correspondiente, en vinculación con el juez especializado
Comunidad para Mujeres	Especializado para recibir y atender mujeres, cuenta una estructura administrativa, técnica, jurídica y de seguridad y vigilancia con las mismas funciones de la Comunidad de Diagnóstico Integral para adolescentes
Comunidad de Tratamiento Especializado en Adolescentes	Destinado para el diagnóstico, tratamiento y reintegración a la vida social productiva, de menores que cumplen una medida de seguridad impuesta por el juez especializado
Comunidad Externa de Atención para Adolescentes	Proporciona seguimiento y tratamiento a través de normas, políticas, lineamientos, modelos y acciones específicas en materia de diagnóstico y de tratamiento técnico terapéutico para quienes cumplen medidas en externación

Fuente; Gaceta Oficial del Distrito Federal, *Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo en su apartado de Organización de la Secretaría de Gobierno*. Registro M-113-4/2008, 15 de abril de 2013 Disponible en; <http://goo.gl/y7btr9> Elaboración propia.

De acuerdo al Manual de Organización Administrativa de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, existen dos áreas de acción, la de reinserción social de adultos y la especializada en la reintegración social de los menores, en cada caso el tratamiento técnico está diseñado de acuerdo a la edad, calidad jurídica y necesidades individuales, sin embargo las unidades administrativas que se encargan de los programas vinculados al tratamiento técnico individualizado aplican las medidas que desde el área central se determinen, carecen de manuales operativos o procedimentales para realizar su labor y asegurar que todos los internos tengan acceso efectivo a los programas de reinserción social y que la asignación del tratamiento y los espacios adecuados no obedezcan a criterios o facultades discrecionales.¹⁴⁸

¹⁴⁸ En las páginas oficiales de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal <http://www.sg.df.gob.mx/> Subsecretaría del Sistema Penitenciario <http://www.reclusorios.df.gob.mx/index.html> así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal <http://www.aldf.gob.mx/index.html>, no ofrecen información que acredite que dichos manuales se han elaborado o están en proceso, si atendemos a la normativa que establece la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal, será hasta febrero de 2015 la fecha probable en que dichos manuales se estén dando a conocer. A partir de ese momento se podrá verificar que las acciones de los operadores se vinculen directamente con la población penitenciaria y que se establezcan los mecanismos procedimentales apropiados.

CAPÍTULO TERCERO

LA SITUACIÓN EN TORNO AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS INDIVIDUALES EN EL PROCEDIMIENTO DE PRISIÓN PREVENTIVA Y EJECUCIÓN DE LA PENA EN LA DIMENSIÓN ADJETIVA INTERNA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

No es con días de oprobio y martirio como debe pagarse la culpa penal, aunque sea aparentemente difícil hacerlo entender a la opinión pública -o a la opinión publicada- por la necesidad de vindicta no bien elaborada que aparece enclavada en su conciencia social. Y más aún a esos políticos que quieren sumar votos adscriptos a la proyección de sus carreras políticas, incapaces de jugar en extremo una actitud humanitaria que no conculque la dignidad del hombre preso y ponerse en contra de la cierta corriente pública que la reivindica.

Cuando en esos recintos de violencia opresiva, de depósito infernal, de dolor y maltrato, se aplica deliberadamente la tortura mediante el castigo físico o psíquico, más allá de los abiertos calabozos y celdas de bochornosa promiscuidad y saturación, se hermanan a los pasajes inquisitoriales más sórdidos.

Elías Neuman.¹⁴⁹

En este apartado se hace la revisión de los procedimientos internos del sistema penitenciario del Distrito Federal a fin de detectar la problemática actual que presenta en relación con el respeto de los derechos humanos y garantías individuales de los reclusos y que se genera por la falta de una normatividad interna que regule los procedimientos, funciones y atribuciones de los operadores del sistema penitenciario; como se describió en el capítulo anterior, existe una amplia normatividad de carácter general que regula el funcionamiento tanto de la prisión preventiva como el de la fase de ejecución de la pena privativa de libertad, sin embargo por tratarse de principios generales no se establecen reglas de operatividad específica, hecho que incide directamente en el tratamiento técnico

¹⁴⁹ Neuman, Elías, El Estado ausente en prisiones de México, en Campos Domínguez, Fernando Gerardo *et al.* (coords.) *Entre libertad y castigo: Dilemas del Estado contemporáneo Estudios en homenaje a la Maestra Emma Mendoza Bremauntz*, México, UNAM, UANL, *et al.*, 2011, p. 530.

progresivo que reciben los internos en una doble vertiente, por un lado al tratarse de centros de carácter preventivo el trato que debe brindarse a quienes se encuentran sujetos a una medida cautelar privativa de libertad que asegura la continuidad de un proceso y su presentación ante la autoridad juzgadora y por otra para cumplir la pena de prisión por lo cual se les sujeta a un tratamiento técnico progresivo de acuerdo a lo que establece la normatividad Constitucional.

I. EL RÉGIMEN TÉCNICO PROGRESIVO

El sistema penitenciario del Distrito Federal cumple con dos funciones distintas; la primera se relaciona con la aplicación de la medida cautelar consistente en prisión preventiva del individuo que va a ser sujeto a un procedimiento penal para determinar si es o no responsable del delito que se le imputa y la segunda que consiste en la ejecución de la pena impuesta por el órgano jurisdiccional que determina la cantidad de años que deberá permanecer en prisión al acreditarse plenamente su responsabilidad en el ilícito que se le imputa, atendiendo a estas funciones, el tratamiento que se debe brindar a los reclusos se encuentra diferenciado en función de la calidad jurídica que ostenta; como procesado o ejecutoriado.

En el caso de los internos procesados y de acuerdo a lo que establece la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal (LCRDF) en el artículo 71, la custodia de indiciados y procesados se sustenta en la presunción de inocencia o inculpabilidad del interno por esta razón el artículo 36 fracción III del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal (RCRDF) establece como objetivo evitar a través de programas preventivos la desadaptación social del interno y en cuanto sea procedente propiciar la readaptación (actualmente reinserción) a través del trabajo, la capacitación y la educación, sin embargo en ningún punto de la legislación que regula el sistema penitenciario se establece o aclara cuales son los programas que se deben implementar para prevenir la desadaptación y que sean

diferentes a los que corresponden al tratamiento de ejecutoriados pues desde su ingreso, se le practican estudios clínico criminológicos que tienen por objeto clasificar y diagnosticar su personalidad y habilidades (así como el riesgo potencial y peligrosidad que representan), estudios que no son diferentes a los que se aplican a ejecutoriados.

Para el caso de los ejecutoriados, y en virtud de que se ha definido su situación legal al ser escuchados y vencidos en juicio, se inicia un tratamiento sustentado en el estudio clínico criminológico que se le practica desde su ingreso y que se actualiza semestralmente,¹⁵⁰ para la clasificación a dormitorio y vincularlo a actividades laborales, de capacitación, educativas, deportivas, culturales, recreativas y atención médica que propicien su reincorporación social,¹⁵¹ sin embargo, en la práctica no existe una diferencia clara que determine o especifique que actividades atinentes al tratamiento técnico progresivo corresponden al proceso de reinserción social y cuáles son las que corresponden al tratamiento para prevenir la desadaptación social.

Al no existir una diferencia clara entre los medios que se utilizan para los fines de prevención de desadaptación y los de reinserción social, la orientación criminológica de la prisión no se encuentra definida en razón de sus fines sino de su funcionalidad como estructura contenedora de la criminalidad, esto conlleva necesariamente a considerar que los espacios que se diseñaron para la aplicación de las medidas de tratamiento como son: escuela, talleres, gimnasio, canchas deportivas y espacios de recreación constituyen potencialmente a generar una contaminación criminógena elevada propiciada por la falta de separación efectiva entre presos preventivos y ejecutoriados.

¹⁵⁰ Cfr. Artículo 108 del RCRDF

¹⁵¹ Cfr. Artículos 6 a 12 del Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

El desarrollo de actividades en las que se integran tanto procesados como ejecutoriados contribuyen a la dispersión y promoción de habilidades delictivas que son adquiridas o asimiladas e incluso perfeccionadas, así por ejemplo un interno que ejercía, cuando estaba en libertad, el oficio de cerrajero, fácilmente puede transmitir sus habilidades y conocimientos a otros reclusos para que aprendan como abrir todo tipo de cerraduras y a fabricar artesanalmente los implementos que necesitan y poder ingresar fácilmente a departamentos, casas habitación o negocios; otro caso sería el de bandas organizadas para el robo de vehículos que les enseñan la manera de vulnerar los sistemas de seguridad de los vehículos para apoderarse de ellos e incluso indicarles el lugar en el que pueden comercializarlos fácilmente y si problemas.

Lo anterior ilustra sobre los efectos negativos de una inadecuada planeación y la falta de reglamentación específica interna que permita una correcta clasificación y asignación de medidas adecuadas de tratamiento diferenciado que propicien la asimilación de valores conductuales que no permitan que los presos preventivos primodelincuentes se contaminen y adquieran conocimientos o habilidades que los vinculen con actividades delictivas de mayor daño social, que incluso ante la falta de oportunidades de empleo por el estigma de ser ex reo –independientemente de si al final del proceso es declarado inocente o compurgó la pena impuesta- se integre a grupos delictivos a partir de los contactos y relaciones generadas al interior de la prisión.

1. El trabajo

Es la base fundamental del tratamiento de reinserción social bajo el cual opera el sistema penitenciario en el Distrito Federal sustentado en el artículo 18 Constitucional y orientado con fines terapéuticos ocupacionales que incentiven la productividad de los internos y en concomitancia con la capacitación que reciban les permita adquirir habilidades y conocimientos que puedan vincularlos a

actividades remuneradas cuando obtengan su libertad, esta actividad laboral tiene una naturaleza jurídica diferente de la que corresponde a las jornadas de trabajo en favor de la comunidad que puede imponer mediante sentencia el órgano jurisdiccional.¹⁵²

Si bien, el trabajo penitenciario no tiene el carácter de obligatorio, al considerarse como una medida terapéutica que incide en el proceso de reinserción, es fundamental la participación del interno en esta actividad y de acuerdo al propio reglamento (RCRDF) los centros penitenciarios deben tomar las medidas necesarias para que todos los internos que no se encuentren incapacitados, tengan un trabajo remunerado adecuado a sus habilidades y aptitud, sin embargo, el propio reglamento (RCRDF) en concomitancia con la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal (LESPRSDF) establecen la obligatoriedad del trabajo como *conditio sine qua non* para el régimen de libertades anticipadas, es decir los beneficios preliberacionales que en la etapa de ejecución penal se conceden a los internos.

Este principio de obligatoriedad vincula necesariamente la actividad laboral con la legislación vigente en la materia sobre todo en lo referente a las condiciones de seguridad e higiene en que se debe desarrollar y en el caso de los centros femeniles lo tocante a la maternidad de las reclusas, pero el punto más importante concierne a la retribución que debe percibirse por el trabajo realizado, es comprensible que las condiciones materiales en las que se encuentra actualmente la red penitenciaria del Distrito Federal, hace imposible que se cumpla con ese precepto; resultaría paradójico que mientras las condiciones económicas no permitan la creación de fuentes laborales en el exterior de las prisiones, se promueva inversión y creación

¹⁵² Cfr. Artículos 30, 36 y 39 del Código Penal para el Distrito Federal.

de empleos al interior de los centros penitenciarios mediante la celebración de convenios.¹⁵³

La imposibilidad de retribución no es obstáculo para la organización de actividades laborales que en general se desarrollan al interior de los centros, sin embargo la regulación de estas actividades resulta ambigua pues solo se considera como actividad laboral aquella que se encuentre remunerada:

La Dirección General podrá contratar a los internos para que realicen labores relativas a la limpieza de la Institución, cocina y mantenimiento de áreas verdes y demás que se realicen mediante el pago respectivo que nunca será menor al salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, por jornadas de ocho horas, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley.¹⁵⁴

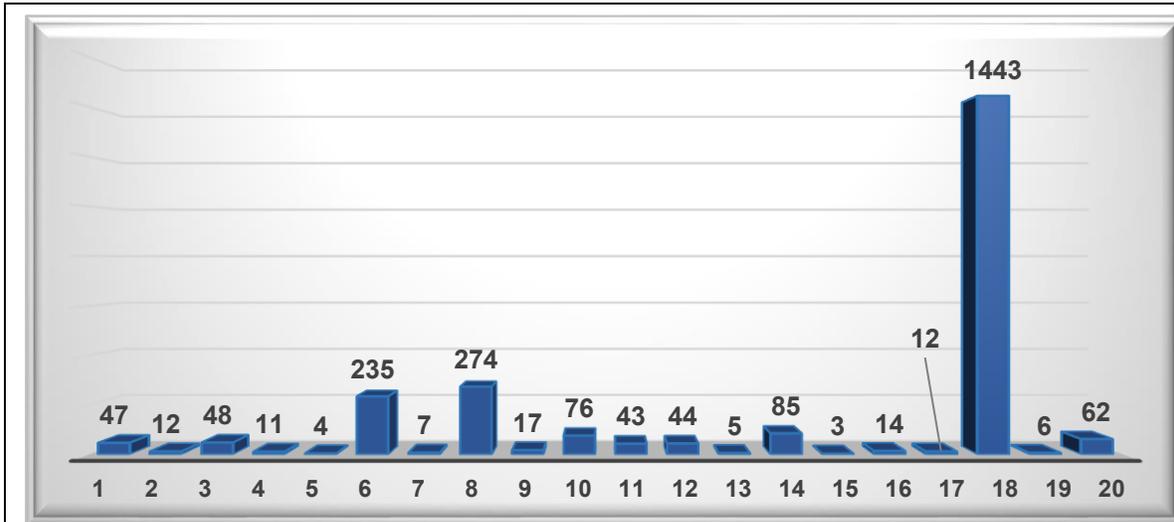
En consecuencia todas las actividades que realizan los internos y que no se encuentran sujetas a remuneración “oficial” no se considera como un trabajo, a través de los convenios de colaboración que la Subsecretaria a través de la subdirección de industria penitenciaria, permitió la instalación de talleres al interior de los centros penitenciarios, de diciembre de 2013 a diciembre de 2014 se registra un total de 20 socios industriales y comerciales que desarrollan actividad en 8 de los centros varoniles y femeniles,¹⁵⁵ la capacidad de contratación se distribuye de la siguiente manera;

¹⁵³ Cfr. Artículos 98 y 99 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal y 110 a 118 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

¹⁵⁴ Fracción VIII del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

¹⁵⁵ A excepción del Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente y del Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial, en estos centros y de acuerdo a la información que ofrece la página electrónica de la Subsecretaria del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, disponible en <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>, no opera ninguno de los socios registrados a diferencia del Centro de Ejecución de Sanciones Penales varonil Norte en el que operan 2 socios

**GRAFICA 1
EMPRESAS REGISTRADAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO**



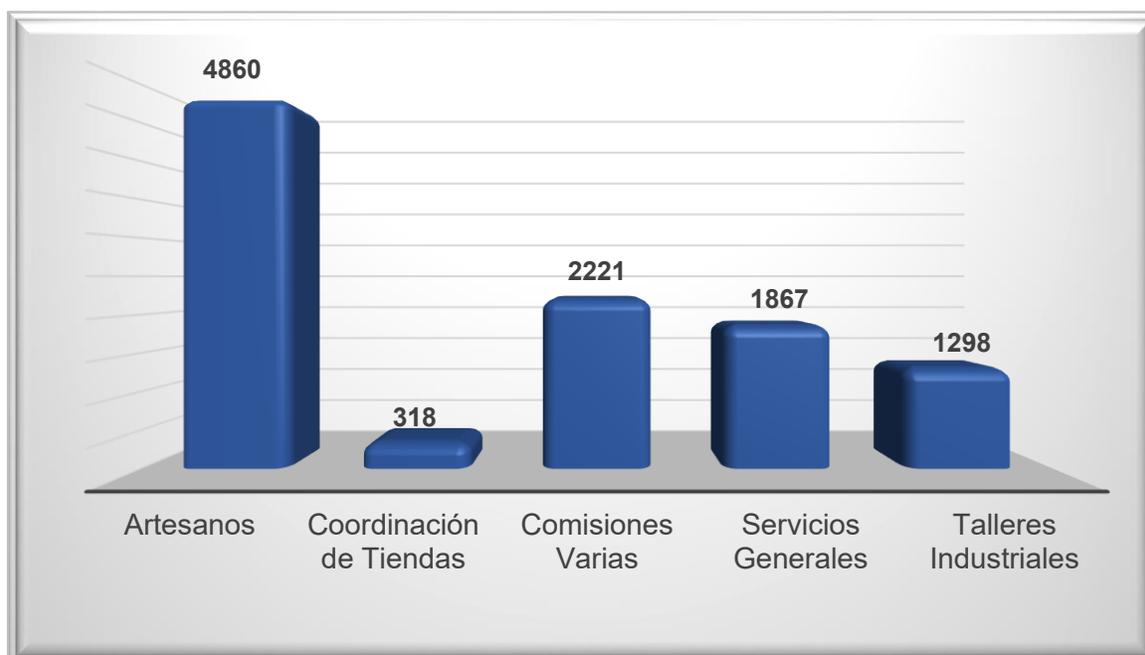
1. AB servicios	2. Agua Presa S.A.	3. Ardex	4. Carpintería Raquel Bonilla
5. Consorcio Mexicano Alimentico S.A de C.V.	6. Cosmopolitan	7. Edisa (Bolsas)	8. Encaplast
9. Grupo Opium	10. La Sagrada Luz de Vida A. C.	11. M.B.M	12. Memsa (Joyerías)
13. Plaza y Valdez	14. Porvenir Familiar (Plásticos)	15. Purificadora R & A	16. Recicladora La Cima
17. Roberto Yáñez Anta	18. S.I.U.A. Regalos Y Servicios	19. Taller De Costura	20. Vicky Form (Consortio Yecapan)

Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Como se puede apreciar, la capacidad de contratación es limitada y proporciona empleo y remuneración a 2,448 internos lo que representa aproximadamente el 6% de la población total, a estos se suman los internos que trabajan en los talleres industriales y a los cuales el sistema penitenciario solo tiene capacidad para pagar nomina a aproximadamente 866 internos lo que representa el 2%, en conjunto, el trabajo remunerado oficial es de poco más o menos el 8% del total de la población penitenciaria registrada hasta el 31 de diciembre de 2014; no obstante, existen actividades laborales que se encuentran registradas y que desempeñan los internos

sin recibir una remuneración oficial, y se trata de comisiones distribuidas de la siguiente manera:¹⁵⁶

GRAFICA 2
DISTRIBUCIÓN DE ACTIVIDADES LABORALES

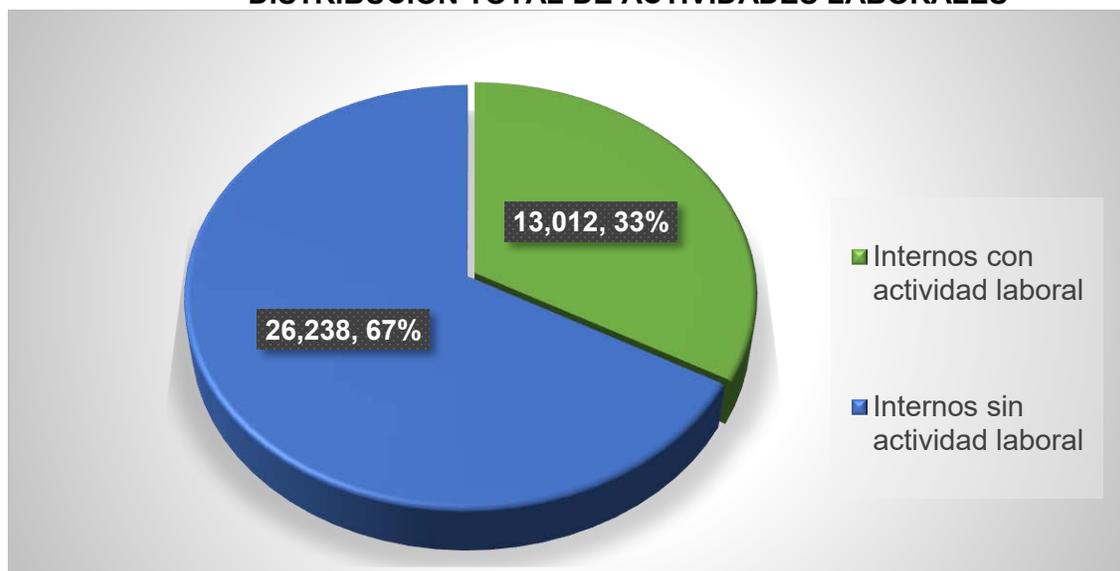


Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Si se conjuntan los datos relacionados con las actividades laborales registradas en todos los centros de la red, oficialmente el 67% de los internos en el Distrito Federal no cuentan o desempeñan trabajo o comisión laboral alguno y por lo tanto no se encuentran vinculados al tratamiento técnico de reinserción social como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

¹⁵⁶ De acuerdo al catálogo que publica la fuente consultada, en el rubro Artesanos se incluye: Artesanos en taller, en dormitorio, artes plásticas, artístico intelectual, corredor artesanal, marcos de madera y repujado; Comisiones Varias: Arte a Lápiz Bisutería, Boleros, Centro Escolar, Coctelería, Estafetas, Figura de Plastilina, Figuras de Jabón, Filigrana, Foamy, Hortaliza, Mantenimiento de Computadoras, Mercadotecnia, Pasta Francesa, Peluche, Peluqueros y Profeco; Servicios Generales: Áreas verdes, electromecánica, limpieza y mecánica automotriz; Talleres Industriales: Imprenta, purificadora, lavandería, sastrería, tortillería y panadería,

GRAFICA 3
DISTRIBUCIÓN TOTAL DE ACTIVIDADES LABORALES



Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Sin embargo, la realidad penitenciaria es bastante diferente, al interior de los centros los internos tienen que buscar una forma de subsistir a través de trabajos que realizan y que les son pagados por otros internos como lavado y planchado de ropa, aseo de las estancias, lavado de enseres y sanitarios, meseros en las salas de visita familiar, radiotécnicos, electricistas que dan mantenimiento a las estancias, entre otras más, como el caso de actividades comerciales que no están reguladas:

Para ayudar a los gastos de la familia pagar las listas y la comida le “compre” al custodio del “cantón” una caja y una charola de plástico para poner un “puesto” de dulces, mi familia ingresaba los dulces por la aduana de personas en los días que me venían a visitar, conseguí que me autorizaran el ingreso de la “merca” con un memo aunque de cualquier manera se le tenía que dar una “lana” a los custodios de la aduana para que dejaran pasar las cosas, como yo tenía un “genere” pagaba más por la lista, los “otros” pagaban 5 “varos” por lista y yo pagaba 10 por lista en total 30 de listas al día además de los dulces y tabacos que me pedían, para los beneficios me apunte como artesano y en bolsa de trabajo en COC me dieron mi memorándum de comisión, cada semana pasaba lista y les llevaba dulces, tabacos y dos “six” de “cocas” para que me sellaran mi memo... ¹⁵⁷

¹⁵⁷ David N N Interno en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur de 1998 a 2005 por Robo Calificado sentenciado a 8 años 9 meses 15 días de prisión.

Este tipo de actividad no solo permite el sustento del interno sino que beneficia a los familiares que dependen de él, aunque tiene un costo extra que es el pago para poder desempeñarla, esto en el caso de actividades lícitas aunque no siempre es así;

Cuando estas en “cana” y no tienes visita debes buscar un “genere” para la “papa”, listas y “cosas”, si quieres un “riego” con agua caliente tienes que pagar, a veces estafeteando consigues unos “varos” pero no alcanzan, sacas más si te pones a “rafaguear”, como los “monos” ya me conocían y sabían que era estafeta me dejaban pasar a los “cantones”, entraba por la “merca” y de ahí me lanzaba a “estafetear”, ya tenía clientes fijos, les dejaba su encargo en la mañana y por la tarde pasaba a cobrar, los días de visita me “rayaba” cambiaba merca por despensa, comida, ropa, zapatos, tenis recibía de todo y luego lo vendía, unos nike nuevos los cambiaba por dos o tres piedras según el tamaño y que tan “urgido” estaba el “compañero” y luego los realizaba por 500 o más dependiendo, yo pagaba de 30 a 40 por piedra, échale lápiz.... ganaba buen “varo”...¹⁵⁸

Esta forma de subsistencia alterna puede escalar en formas más violentas que involucran no solo al interno sino a su entorno familiar;

Yo y mi causa ya habíamos estado “encanados” en el oriente, cuando “regresamos” ya conocíamos mucha banda, en la primera “cana” nos la llevamos por la “derecha” trabajando como artesanos para un “padrino” que tenía la concesión de un taller, nos daba para las listas y “dulces”, la “papa” la compraba para todos sus trabajadores, al inicio pensamos en regresar a trabajar al taller pero un “compa” nos ofreció más “varo” si trabajábamos para el vendiendo “mota”, tenía la concesión en el dormitorio y como estaba “legal” no había problema, al principio nos dedicamos a vender pero después yo “rafagueaba” y mi causa solo se dedicaba a cobrar, a veces cuando le querían jugar al “vivo” y no pagaban se les daban unos “cates” y si se “chivateaban” con los “monos” o los “técnicos” le iba peor, cuando salían de protección ya los estábamos esperando, a veces se “caían de las escaleras” o se “tropezaban con algún fierro” y luego luego llamaban a su familia para que llevaran el dinero, en la “cana” las deudas se pagan o se pagan, si debes 100 y no pagas cuando dijiste tienes “chance” pero tu deuda se duplica ya no debes 100 sino 200 y en cada “chance” se va “dobleteando”, cuando se “engolosinaban” y no pagaban los buscábamos en la visita y les dábamos una “manoterapia” enfrente de su familia para presionarlos y si la familia se ponía al “brinco” también les tocaba... cuando había “bronca” el patrón

¹⁵⁸ Mario N N Interno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de 2000 a 2009 por Robo Calificado sentenciado a 8 años 4 meses de prisión

la paraba en la “20” o con el rondín y si era necesario ya había una “chequera” que se iba al “castigo” por nosotros...¹⁵⁹

Es evidente que la permisibilidad y tolerancia de actividades de este tipo a la par de una deficiente organización de actividades laborales o la abierta ausencia de oferta laboral genera violencia que trasciende a la familia del interno y espacios propicios para la extorsión, de acuerdo a lo que manifiesta personal del Reclusorio preventivo Varonil Oriente, el área de bolsa de trabajo tiene un catálogo de actividades pero regularmente solo se ofrecen las comisiones de limpieza y artesanía o si el perfil educativo del interno es adecuado, se le puede comisionar como asesor en el centro escolar, en cuanto a los socios industriales y comerciales, ellos mismos se encargan de entrevistar a los internos y hacen la propuesta de contratación directamente a bolsa de trabajo, en el caso de que un interno que labora para ellos quede en libertad ya tienen una lista de espera para nueva contratación.

Las comisiones que tienen remuneración por parte de la subsecretaria son las más cotizadas, no existe un criterio establecido que determine que cuando un interno en comisión retribuida quede libre ya se tengan candidatos para sustitución en una lista de espera, como esta sustitución queda al arbitrio del personal del área, la sustitución no se hace por antigüedad sino por la facilidad de que el interno pueda pagar por la comisión como una inversión, esto independientemente de acreditar o no las habilidades, aptitudes, actitud y conocimientos para desempeñarla, paga cierta cantidad de dinero que a lo largo del tiempo recupera a través de la remuneración que recibe y esto le brinda la posibilidad de obtener los beneficios de libertad anticipada que la ley otorga.

2. La capacitación

No existe una diferencia concreta entre los programas de capacitación y las actividades laborales, de hecho, el propio RCRCDF en el artículo 112 refiere que “el

¹⁵⁹ Juan N N Interno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de 2004 a 2013 por Robo Calificado sentenciado a 7 años 8 meses de prisión y 3 años 6 meses por Portación de Arma de Fuego Sin Licencia

trabajo y la capacitación para el mismo... son elementos de tratamiento para la readaptación social del interno”, y más adelante la fracción I del artículo 114 refiere que “la capacitación de los internos tendrá una secuencia ordenada para el desarrollo de sus aptitudes y habilidades propias”, sin embargo no se determina o especifica cuáles actividades corresponden en esencia a la capacitación y cuáles al trabajo penitenciario; de acuerdo a la información que ofrece la Subsecretaria del Sistema Penitenciario en su página electrónica oficial, solamente cuatro centros registran actividades de capacitación:

**TABLA 14.
ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN C.E.S.P.V.N.**

Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte	
Cursos de Capacitación	Internos Registrados
1. Tejido Urbano	24
2. Filigrana	11
3. Origami	14
4. Peluquería	10
5. Dibujo	11
6. Sastrería	4
Total	74

Fuente: Subsecretaria del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

El CESPVN registra solamente 6 actividades de capacitación en las que se integran 74 internos de una población total de 198 registrados al 31 de diciembre de 2014 lo que representa aproximadamente el 38% de internos en proceso de capacitación; a pesar de que se trata de un centro en el que la población interna se encuentra debidamente ejecutoriada y próxima a cumplir o compurgar la sentencia que les fuera impuesta, solamente un grupo reducido se encuentra activo, si atendemos al hecho de que este centro opera como penitenciaria, es decir, un centro para cumplir la pena, el porcentaje debería ser mayor.

**TABLA 15.
ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN CEVAREPSI.**

Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	
Talleres Terapia Ocupacional	Internos Registrados
1. Tallado de hueso y madera	1

2. Reciclado	2
3. Dibujo	6
4. Calado en madera	4
5. Papel Mache	4
6. Papiroflexia	1
7. Chaquira	2
8. Pintura	4
9. Tejido	3
Total	27

Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

En el caso del CEVAREPSI, las actividades de capacitación se encuentran registradas como terapia ocupacional pero tienen características similares, de hecho el punto 3 de la tabla 1 y el punto 6 de la tabla 2, hacen referencia a la misma actividad; este centro tiene una característica muy específica pues a partir del año 1997 alberga a la población varonil inimputable por lo que funciona como un centro de internamiento en el que los internos van a extinguir la medida de seguridad que les fuera impuesta, y al mismo tiempo opera como una institución en el que se realiza la valoración y tratamiento de manera transitoria para pacientes psiquiátricos provenientes de otros Centros.

Debido a las características de la población, solamente 27 internos se encuentran participando en estas actividades, al 31 de diciembre de 2013 la población total registrada era de 382 internos y solamente el 7% aproximadamente recibe terapia ocupacional,¹⁶⁰ un detalle importante que se debe destacar, es el hecho de que el costo de las terapias ocupacionales es asumido por los propios internos directamente a través de la venta de artesanías o por medio de sus familiares quienes aportan los recursos económicos para el desarrollo de las actividades:

¹⁶⁰ Entre las actividades laborales y ocupacionales que oficialmente reciben los internos se encuentran: Reciclado de residuos sólidos (en el que se elaboran piñatas, alcancías, flores de papel, tela o cartón; juguetes y figuras diversas) calado en madera, elaboración de productos de rafia, y repujado; mismos que permiten al interno paciente plasmar su creatividad y vena artística en productos de ornato (floreros, cuadros, portarretratos, imágenes religiosas); utilitarios (portallaves, lapiceros, lámparas, porta trapos, bolsos, monederos, tortilleros) y recreativos (piñatas, rompecabezas, muñecas). <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/cevarepsi.html>. Consultado el 28 de marzo de 2015.

Los materiales con los que se atienden las actividades de Capacitación y Tratamiento, han sido principalmente donados por el personal de la Institución; adquiridos a partir de los depósitos en efectivo que los familiares de los internos hacen o con los ingresos de los propios internos (por su trabajo remunerado o por la venta de los productos que elaboran) así como por los donativos de carácter institucional que se reciben. Sin embargo, el incremento de la población interna en este Centro, dificulta las posibilidades de atención para todos ellos, por lo que se han suspendido temporalmente actividades como rafia, cestería, pirograbado y repujado.¹⁶¹

De acuerdo a lo anterior, la falta de material y recursos no permite el desarrollo de todas las actividades además de señalar que existen aportaciones mediante donaciones, lo cierto es que no existe información pública que así lo acredite, la realidad penitenciaria que de aquí se desprende, es que la familia del interno asume los costos del tratamiento de reinserción social.

TABLA 16.

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN CEFERESO SANTA MARTHA.

Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla	
Cursos De Capacitación	Internas Registradas
1. Administración	40
2. Aplicación de Uñas	50
3. Belleza	59
4. Bordado Pedrería	39
5. Chocolate Artístico	86
6. Confitería	42
7. Cuidado de Pies y Manos	21
8. Diamantina y Repujado	50
9. Bolsas Tejidas	36
10. Joyería de Fantasía	32
11. Macramé	26
12. Madera Country	65
13. Museo de la CD. De México	31
14. Pasta Artística	123
15. Pasta francesa	29

¹⁶¹ Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, Disponible en <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/cevarepsi.html>. Consultado el 28 de marzo de 2015.

16. Peinado Básico	47
17. Peluche	79
18. Popotillo	52
19. Rafia	165
20. Repujado	54
21. Técnicas con dedos en estambre y listón	36
22. Tejido con estambre	28
23. Trabajo en Tela de Fantasía	33
Total	1223

Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

El CEFERESO Santa Martha es el centro de la red penitenciaria que mayor actividad de capacitación promueve, cuenta con 23 cursos diferentes en los que participan 1223 internas de una población total de 1714 registradas hasta el 31 de diciembre de 2014, esto representa el 71% aproximadamente de internas en proceso de capacitación

TABLA 17.
ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN CEFERESO TEPEPAN

Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan	
Otras Actividades	Internas Registradas
1. Computación	23
2. Ortografía	11
3. Panadería	25
4. Tejido	4
5. Pintura Textil	4
6. Popotillo	5
7. Pasta Artística	8
8. Bolsas de Regalos	5
9. Tejido y Bordado Artesanal	4
10. Peluche	8
11. Peinados	7
12. Tejido II	2
13. Llaveros y Bisutería	5
14. Madera Country	5
15. Rafia	12
Total	128

Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Al igual que su similar en Santa Martha, el CEFERESO Tepepan registra un 49% aproximado de internas en proceso de capacitación, de una población total al 31 de diciembre de 2014 de 258 internas, 128 reclusas participan en 15 actividades diferentes registradas bajo el rubro de “otras actividades”.

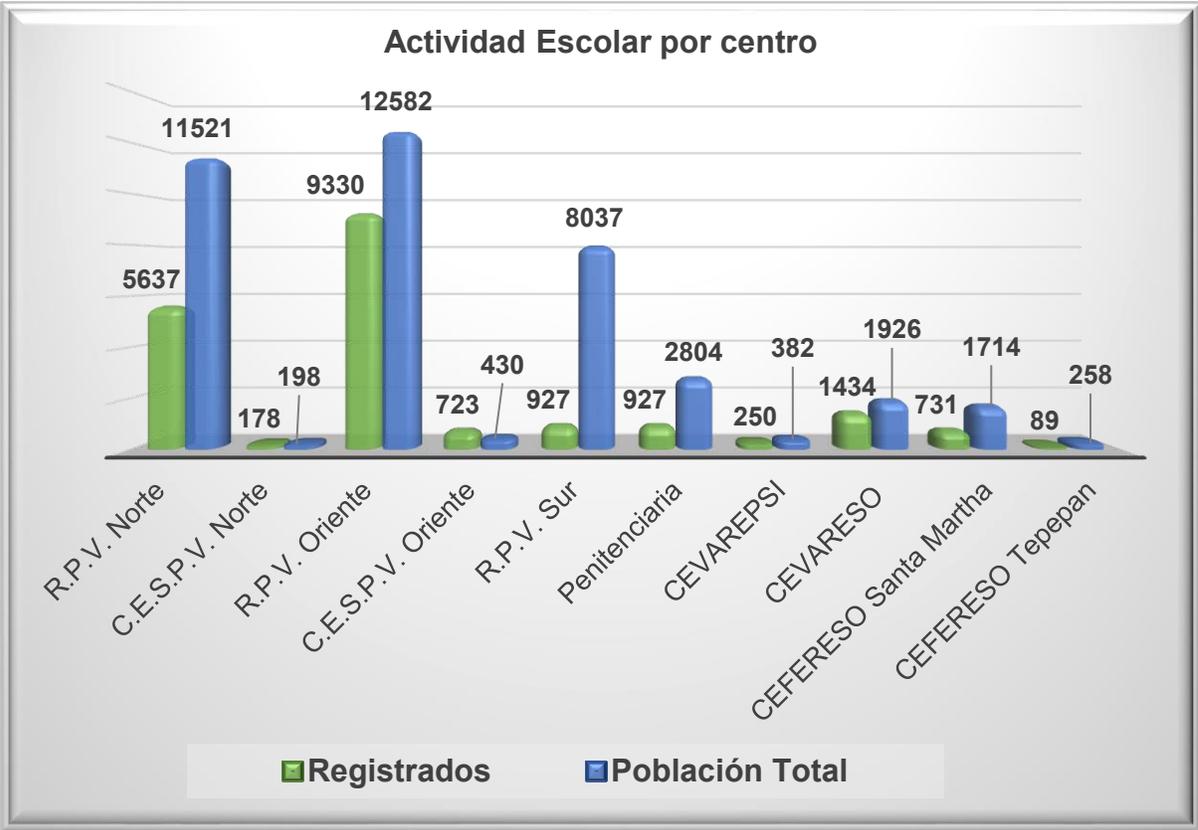
Los centros que mayor actividad reportan son los femeniles sin embargo eso no significa que en los 6 centros varoniles restantes no existan este tipo de actividades, la falta de una normatividad interna específica no permite homologar las actividades y diferenciarlas de la actividad propiamente laboral, en esencia la capacitación es la adquisición de habilidades y aptitudes que como paso previo, permiten el desempeño óptimo de un trabajo; en la realidad penitenciaria, los reclusos son asignados a una determinada actividad que aprenden –en el mejor de los casos– conforme la desempeñan, de lo contrario cambian o abandonan la comisión, es por ello, que el rubro de artesanos es el que mayor número de internos reporta como comisionados a diferencia del rubro de talleres industriales que reporta un número reducido de participantes, esta diferencia finalmente incide de manera negativa al momento de hacer las valoraciones técnicas correspondientes para la propuesta de obtención de beneficios de libertad anticipada.

3. La educación

En el tema de educación, el RCRDF refiere que la organización del sistema educativo al interior de los centros de reclusión deberá ajustarse a los parámetros pedagógicos implementada para los adultos en libertad y considera como obligatoria la impartición de los niveles de educación primaria y secundaria conforme a los programas oficiales que expide la Secretaría de Educación Pública; conforme el interno avanza en el programa de estudio y acredita los exámenes puede acceder al nivel inmediato superior hasta el nivel de licenciatura que se imparte a través de la Universidad de la Ciudad de México.

Cada institución penitenciaria cuenta con un centro escolar y una biblioteca e instalaciones debidamente habilitadas con mobiliario adecuado para el desarrollo de estas actividades, de acuerdo a la información oficial, todos los centros registran actividades en este rubro como se aprecia en el siguiente gráfico:¹⁶²

**GRAFICA 4.
DISTRIBUCIÓN DE ACTIVIDADES ESCOLARES**



Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

La estructura educacional permite la impartición de todos los niveles de educación, desde alfabetización hasta universidad y los niveles en los que mayor número de internos se encuentran inscritos se registra en los niveles de educación secundaria

¹⁶² La información que corresponde al C.E.S.P.V. Oriente el número de registrados es superior al de la población total registrada, esta variación obedece al hecho de que un interno puede estar inscrito en un nivel escolar determinado y al mismo tiempo participar en actividades extraescolares.

y preparatoria, las cifras estadísticas oficiales marcan en el nivel medio superior los rubros de “bachillerato, preparatoria y colegio de bachilleres” como elementos independientes y diferentes, así mismo se integran actividades extraescolares que son impartidas en los centros sin especificar qué tipo de actividades son y si efectivamente corresponden al rubro de educación o capacitación, la distribución por nivel es la siguiente:

**GRAFICA 5.
DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS**



Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Los centros escolares cuentan con registro en el sistema educativo de la SEP por lo cual se encuentran catalogados como instituciones públicas y cuentan con el apoyo de dotación de útiles y material escolar, sin embargo a diferencia de cualquier otro centro educativo, no cuentan con una planta docente regular para todos los niveles educativos que se imparten, normalmente las actividades se hacen a través

de asesores externos y solamente existe uno por cada nivel obligatorio; primaria, secundaria y preparatoria, la falta de recursos humanos para esta actividad se subsana con la participación de asesores internos, es decir, reclusos que tienen un nivel educativo de nivel superior y que son comisionados para impartir clases como actividad laboral pero sin recibir percepción o retribución económica alguna, así que para poder sufragar sus gastos personales los asesores cobran a los alumnos “cuotas voluntarias” para que puedan inscribirse y recibir clases.

Estuve comisionado en el Centro Escolar como asesor interno, trabajaba con grupos de preparatoria en la materia de matemáticas, por este trabajo no recibía ningún pago, a cambio me dieron el memorándum de comisión en bolsa de trabajo, desde que ingrese mi familia siempre me apoyó económicamente, cada semana me surtían despensa y me dejaban dinero para mis gastos y listas así que no tenía necesidad de que me pagaran las clases, al principio del curso se inscribían muchos compañeros, tenía grupos de más de treinta alumnos pero conforme avanzábamos dejaban de asistir, yo lo reportaba a la dirección y ahí me indicaban que no los podía dar de baja y que debería esperar a que se reintegraran, al final me di cuenta de que había dos listas, una que manejaba yo y otra que manejaba un adjunto (interno) de la dirección, con el pasaban lista los que faltaban a clase e incluso les aplicaba los exámenes, hable con el director y le comente la irregularidad... no parecía muy sorprendido y me dijo que se encargaría, dos días después de que hable con él cuando salía del dormitorio para ir a clases me estaban esperando dos internos auxiliares de la dirección, caminamos por el kilómetro y antes de llegar me dijeron que me limitara a atender a mi grupo y que si tenía alguna duda o problema hablara con ellos y que no fuera de “chiva” con el director porque él sabía lo que estaba pasando... unos días después encontré al director en el pasillo me sonrió y me pregunto si “mi problema” se había resuelto... le conteste que sí y que todo estaba bien... después supe que otros asesores que no recibían dinero de su familia cobraban una lista de 5 pesos por alumno por clase, a los faltistas era de 15 pesos y 100 por examen sin resolver y hasta 300 por examen resuelto.¹⁶³

Cada asesor se organiza de manera autónoma y determina a su criterio las reglas a las que se debe sujetar el grupo de asesorados; asistencia, exámenes, permanencia e inscripción, si el alumno no tiene una asistencia regular independientemente del motivo (diligencias judiciales relacionadas con su proceso

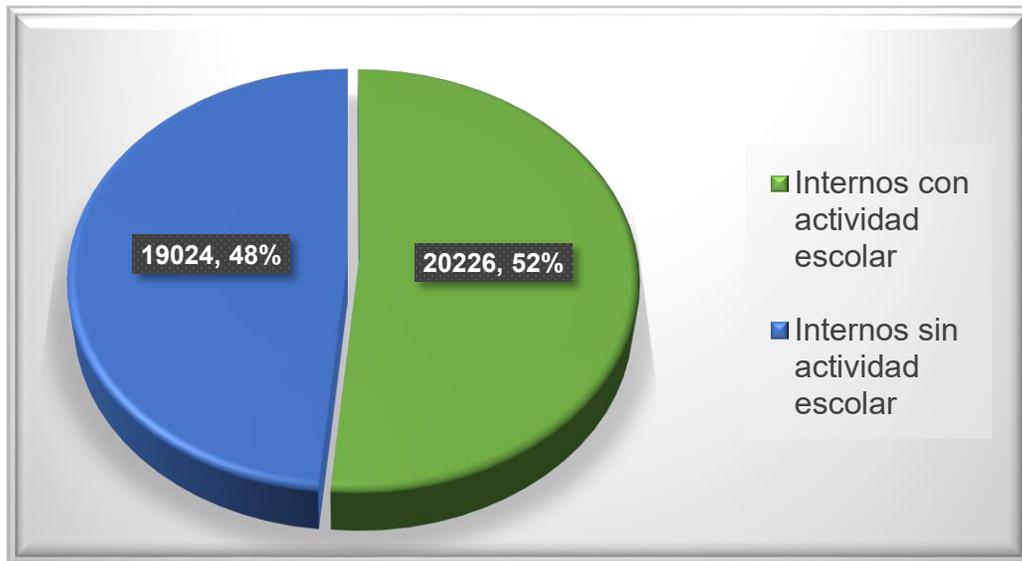
¹⁶³ Adrián N N Interno en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur de 1999 a 2004 por Fraude sentenciado a 8 años de prisión

penal, comisión laboral oficial o no, enfermedad) son dados de baja del programa al que se inscribieron, así que para regularizarse deben iniciar todo el proceso nuevamente lo cual implica asumir los gastos que correspondan, si bien el RCRDF refiere la obligatoriedad de la educación como parte del tratamiento, no existen manuales operativos o procedimentales que garanticen a todos los internos el acceso a las asesorías que deben recibir ni su permanencia, como tampoco se regula el servicio de asesoría que realizan los propios internos.

Al momento de que los internos son evaluados en el Centro de Diagnóstico Ubicación y Determinación de Tratamiento (CDUDT), antes llamados Centros de Observación y Clasificación) a través de los estudios técnicos y previo a la asignación de dormitorio en el que va a vivir, el área de pedagogía se limita a determinar el nivel de estudios (completo o incompleto) del interno y de acuerdo a ello propone se le canalice al centro escolar para que concluya o continúe con sus estudios, sin embargo este trámite solo queda en el expediente supeditado a que el interno sea trasladado a su dormitorio ya que de otra forma no se le permite acudir al centro escolar ya que de acuerdo al RCRDF los internos de las áreas de ingreso y CDUDT no tienen permiso para pasar a población (Dormitorios) ni los de población a esas áreas, por lo que en realidad no se da seguimiento al tratamiento ni se asegura que se cumpla en la forma en la que se determinó.

La ausencia de procedimientos operativos que vinculen de manera efectiva la labor del CDUDT con las unidades administrativas encargadas directamente de la aplicación de los tratamientos dificulta que los internos se vinculen de manera efectiva con las actividades que de acuerdo al diagnóstico se han propuesto como parte del proceso para evitar la desadaptación de los presos preventivos y el de reinserción social para el caso de los ejecutoriados y esto se refleja en el grado de participación en actividades educativas de la población total de la red penitenciaria, de acuerdo a la información oficial, al 2014 esta es la proporción:

**GRAFICA 6.
PARTICIPACIÓN TOTAL EN PROGRAMAS EDUCATIVOS**



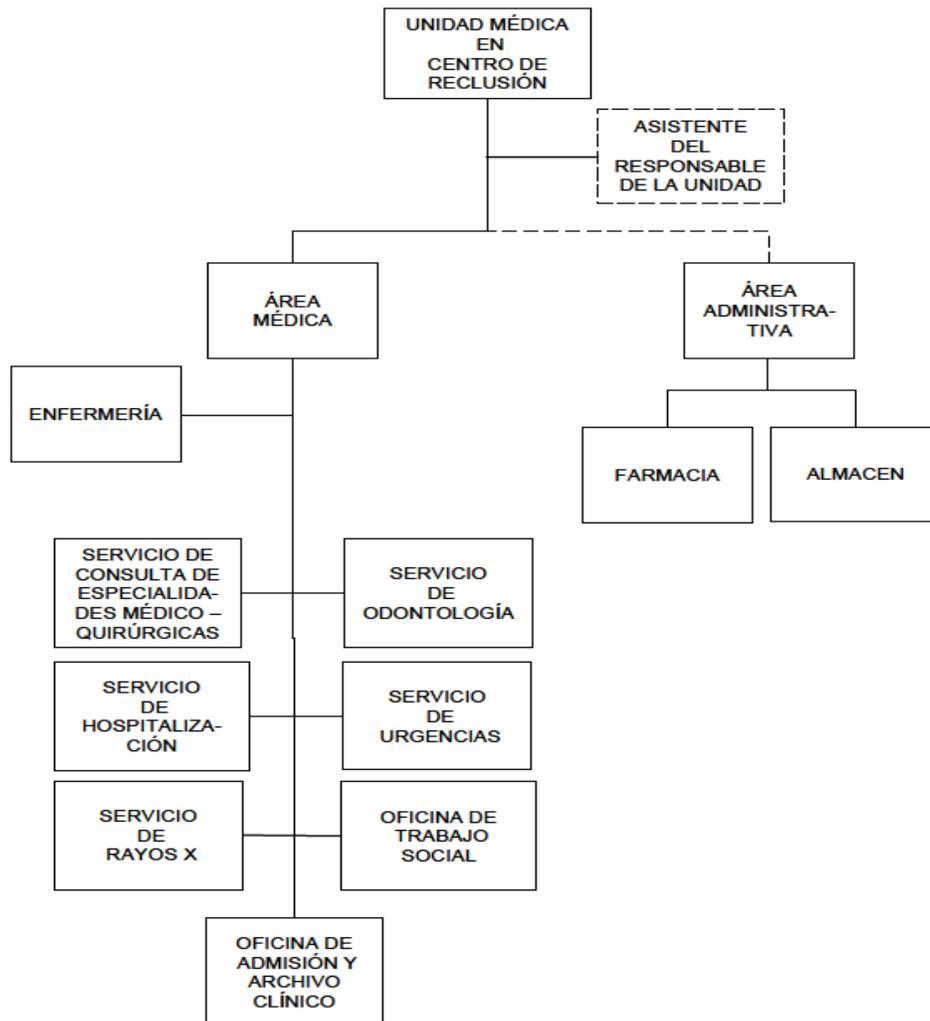
Fuente: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Como se puede apreciar, solamente el 52% de la población se encuentra vinculada a las actividades educativas, porcentaje que puede variar a la baja si se considera que un interno pueda estar participando en varias actividades catalogadas como “actividades Extraescolares” como ocurre en el caso del CESPV Oriente.

4. La salud

La estructura médica mediante la cual se les brinda atención a los internos, es independiente del sistema penitenciario del Distrito Federal y depende directamente de la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de la Dirección de servicios medico legales y en reclusorios que se encarga de administrar las unidades médicas de reclusorios, de la suministración de insumos y medicamentos y la coordinación intrahospitalaria en el caso de que los internos deban ser ingresados en algún hospital para recibir atención de urgencia o especializada, de acuerdo al manual de organización de las unidades médicas en los centros de reclusión del Distrito Federal, el organograma de cada clínica es el siguiente:

**DIAGRAMA 2.
ORGANIGRAMA DE LA UNIDAD MÉDICA EN CENTROS DE RECLUSIÓN.**



Fuente: Manual de Organización de las Unidades Médicas en los Centros de Reclusión del Distrito Federal, p. 17
http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/transparencia_portal/Archivos/a14f01/Unidades%20Medicas%20en%20reclusorios.pdf consulta 6 de marzo de 2015

A partir de la reforma constitucional de 2008 se integra la salud como una parte integrante del tratamiento de reinserción social, como se puede observar, cada unidad cuenta con una estructura específica similar a las clínicas que operan en el exterior y cada centro tiene asignado personal para cubrir la atención de los reclusos, de acuerdo a la información oficial que ofrece la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF), los recursos asignados a las clínicas de los centros de reclusión son los siguientes:

TABLA 18.
RECURSOS HUMANOS ASIGNADOS A LA RED
HOSPITALARIA DE RECLUSORIOS DEL DISTRITO FEDERAL
CORRESPONDIENTES AL AÑO 2013

Hospitales en Reclusorios	
Médicos	140
Enfermeras	172
Servicios Auxiliares de diagnóstico y tratamiento	16
Otros Profesionales	38
Administrativos	51
Otro Personal	35
Total	452

Fuente Secretaria de Salud del Distrito Federal, Agenda Estadística 2013, http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/agenda2013_portal/inicio.html
 Elaboración propia, Consulta 6 de marzo de 2015

Si tomamos en consideración que la población total registrada en los centros de reclusión al 31 de diciembre era de un total de 40,486 internos, cada médico se encargó de atender a 289 internos en promedio al año, es decir, menos de 1 por día, esto implica que los recursos humanos con los que cuentan las unidades médicas son más que suficientes para garantizar la salud psicofísica de los internos.

Por otra parte, cada unidad médica proporciona consulta externa para realizar diagnóstico y establecer tratamiento o en su defecto, canalizar al solicitante con el médico especialista cuando su padecimiento y a juicio del médico así lo requiera, de acuerdo a la SSDF en el periodo comprendido de 2008 a 2013 las unidades médicas proporcionaron este servicio de acuerdo a la siguiente distribución:

TABLA 19.
CONSULTA EXTERNA EN UNIDADES MÉDICAS 2008-2013

Consulta Externa por	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unidad						
H. G. Torre Médica Tepepan	2,859	8,606	2,146	8,955	12,043	14,673
Unidad Médica de la Penitenciaría del Distrito Federal	9,344	24,632	21,048	19,304	27,233	28,067

Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	54,595	47,004	51,678	57,617	50,437	26,988
Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Norte	37,145	42,220	50,962	52,307	54,206	49,400
Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Sur	28,318	35,563	13,933	16,755	16,795	18,264
Unidades en reclusorios ¹⁶⁴			12,968	28,282	43,742	52,407

Fuente Secretaria de Salud del Distrito Federal, Agenda Estadística 2013, http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/agenda2013_portal/inicio.html Elaboración propia, Consulta 6 de marzo de 2015

De manera similar, si tomamos como referente la población total del año 2013 con las consultas totales que en ese mismo año se registraron, cada día se proporcionaron 520 consultas lo que implica que cada interno del sistema penitenciario acudió al menos 4 veces a consulta a lo largo del año es decir, que a cada médico le correspondió atender a un promedio de 3 a 4 internos por día, cifra que es realmente muy baja si se consideran las condiciones de hacinamiento y en consecuencia de insalubridad que privan en los centros de reclusión.

Por otra parte, es importante considerar que la capacidad de atención en cuanto a los recursos humanos, se vincula directamente con los recursos materiales que se cuentan para que el personal pueda desempeñar su trabajo, al respecto, la red hospitalaria interna de acuerdo a la información oficial tiene asignados los siguientes recursos materiales:

**TABLA 20.
RECURSOS MATERIALES ASIGNADOS A LAS UNIDADES
MÉDICAS EN EL AÑO 2013**

Capacidad Instalada	Unidades
Camas	
Censables	109
No Censables	31
Total	140

¹⁶⁴ De acuerdo a la SSDF a partir del 2010 iniciaron operación otras unidades en reclusorios pero no se aclara a que centro específicamente corresponden

Incubadoras	3
Consultorios	
Generales	18
Odontológicos	9
Especializados	16
Otros	3
Total	46
Laboratorios	
Análisis Clínicos	1
Rayos X	
Gabinetes	3
Equipos	6
Total	9
Salas de Operación	4
Salas de Expulsión	1

Fuente Secretaria de Salud del Distrito Federal, Agenda Estadística 2013, http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/agenda2013_portal/inicio.html
Elaboración propia, Consulta 6 de marzo de 2015

Si se considera que el total de consultorios disponibles es de 46 para una población de 40,486 internos, cada consultorio tiene la capacidad para atender 4,125 internos por año, aproximadamente 11 por día y como anteriormente se vio, en promedio se atendieron solamente de 3 a 4 internos por día.

Con estos datos estadísticos podemos conjeturar que los internos en general gozan de una excelente salud y que no requieren de atención médica regular o que en realidad los servicios médicos no están operando de forma eficiente, o que en el peor de los casos, quienes tiene la necesidad de recibir alguna atención no tienen la posibilidad o facilidad de acceder a las unidades médicas para recibir consulta, independientemente del motivo, lo cierto es que se está evidenciando que a pesar de que existen las condiciones materiales y humanas, la salud en los centros de reclusión no se encuentra totalmente asegurada ni satisfecha.

Respecto a la regulación de los servicios médicos, el RCRDF no establece disposición alguna que regule el acceso a estos servicios, no se establecen controles de seguimiento que vinculen las áreas administrativas de los centros con

sus similares de las unidades médicas, inicialmente para detectar a quienes por sus padecimientos requieran intervención y canalización oportuna y al mismo tiempo para asegurar que los tratamientos que el médico ordena a partir del diagnóstico del paciente cumplan con el pronóstico que implique el restablecimiento de la salud en las condiciones mínimas deseables.

Otro factor importante es el referente al abasto y disponibilidad de medicamentos en la red hospitalaria, en el informe estadístico 2013 de la SSDF no existe información alguna que indique que tipo de medicamento y en qué cantidades se les suministro a las unidades médicas, al respecto, la CDHDF emitió un informe especial relacionado a la salud de las personas privadas de la libertad, y en el señala la problemática que significa el acceso a los medicamentos;

El acceso a los medicamentos e insumos para la curación o rehabilitación es una de las problemáticas que más atañe a las personas en los centros de reclusión. Aunque las unidades médicas reportan, en su mayoría, un abasto casi óptimo de las farmacias, las y los internos denuncian dificultades para acceder al tratamiento. Esta divergencia permite suponer la existencia de irregularidades en la gestión y distribución de los medicamentos, que se manifiestan en los abusos cometidos en la entrega de los mismos, así como la tolerancia de la autoridad respecto del desarrollo de un mercado informal de compra-venta de medicinas adentro de los centros.¹⁶⁵

En todo caso, la imposibilidad de acceder a los medicamentos recetados implica que el costo del tratamiento va a ser asumido por el interno o por sus familiares, sea mediante la compra en el mercado informal interno o ingresándolos directamente a través de la aduana de personas en el día de visita, esto último implica a su vez, entregar dadas al personal de seguridad para que permitan el ingreso de los mismos.

¹⁶⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010–2011*, p. 139, disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-salud-reclusion.pdf>

Un indicador importante que nos ilustra sobre la dinámica de la vida carcelaria, es el referente a la violencia que se genera a partir de las condiciones de sobrepoblación en las que actualmente se encuentran todos los centros penitenciarios y que cuando se manifiesta termina en lesiones o autolesiones que deben ser atendidas de manera inmediata, al respecto del año 2008 al 2013, la red hospitalaria intervino para atender diversas emergencias distribuidas de la siguiente manera:

TABLA 21.
URGENCIAS MÉDICAS ATENDIDAS 2008-2013

Urgencias por unidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013
H. G. Torre Médica Tepepan					834	98
Unidad Médica de la Penitenciaría del Distrito Federal		1,928	229	25	99	46
Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	17,544	21,119	18,693	23,827	22,380	265
Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Norte	16,366	5,302	2,600	7,992	7,992	8,748
Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Sur		7,011	9,186		25,026	2,510
Unidades en reclusorios			78		212	939

Fuente Secretaría de Salud del Distrito Federal, Agenda Estadística 2013, http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/agenda2013_portal/inicio.html Elaboración propia, Consulta 6 de marzo de 2015

En el año 2013 las unidades médicas atendieron un total de 12,606 casos de emergencias, de ellas 2,726 se encuentran registradas en el rubro de “urgencias por traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas, según sexo y unidad hospitalaria” de ellas 2,609 corresponden a hombres y 117 a mujeres, sin embargo existe una inconsistencia en los datos estadísticos; en el rubro de “Urgencias según motivo de atención por unidad hospitalaria” refiere que en hospitales de reclusorios se atendieron en total 10,388 casos de los cuales 1,280 corresponden a “Accidentes, envenenamientos y violencia” 9,086 a “Medicina interna” y 12 a “Gineco-Obstetricia”,¹⁶⁶ estas inconsistencias no permiten conocer el

¹⁶⁶ Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Agenda Estadística 2013*, Disponible en http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/agenda2013_portal/inicio.html

grado real de violencia que existe al interior de las prisiones, ello no impide tener una aproximación oficial que indica que al menos un 7% de los internos han sido víctima de violencia que lesione su integridad física.

5. El deporte

Es otra de las actividades que se vincula al tratamiento técnico de reinserción social, la normatividad que regula la operación de los centros de reclusión del Distrito Federal no establece condiciones o características que debe tener el deporte, la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal (LCRDF) refiere en el artículo 35 que “Las actividades deportivas y culturales son aquellas que los internos llevan a cabo para su propio esparcimiento, diversión y mantenimiento de su condición física e intelectual y que no se inscriben en las categorías anteriores.” al referirse a “anteriores” alude a la educación, al trabajo y derecho al culto, es decir, hace una definición por exclusión que no aclara nada.

Por otra parte la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal (LESPRSDF) va en el mismo sentido pero refiere que “En el ámbito deportivo se establecerán programas de acondicionamiento físico, los cuales deberán cumplir dos funciones principales: el acondicionamiento físico preventivo y las actividades deportivas y recreativas.” establece la obligatoriedad del acondicionamiento físico como condición para acceder a las actividades deportivas de recreación y el reglamento de esta ley (RLESPRSDF) en el artículo 38, vincula al Instituto del Deporte del Distrito Federal con las autoridades penitenciarias, para el diseño de los programas deportivos que se deben implementar en los centros de reclusión atendiendo a las características de la población a los que se van a dirigir.

Cada centro organiza las actividades deportivas de acuerdo a la preferencia de los internos, sin embargo no existe normatividad interna que haga efectiva la participación en actividades de acondicionamiento físico como paso previo a la práctica de algún deporte en específico como lo establecen las disposiciones

legales antes señaladas, regularmente los internos que practican algún deporte o actividad de acondicionamiento lo hacen de manera voluntaria a través de las instalaciones del gimnasio o al aire libre, la vinculación con el instituto del deporte se ha limitado solamente a la organización de ciertas actividades como futbol soccer y americano, box, lucha libre Basquetbol, volibol y béisbol; las actividades de acondicionamiento físico y deportivo que se practican de manera libre, no se encuentran totalmente registradas, por ello la participación que cada centro reporta es relativamente baja, lo anterior se ilustra en el siguiente gráfico:

**GRAFICA 7.
PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DEPORTIVAS POR CENTRO**



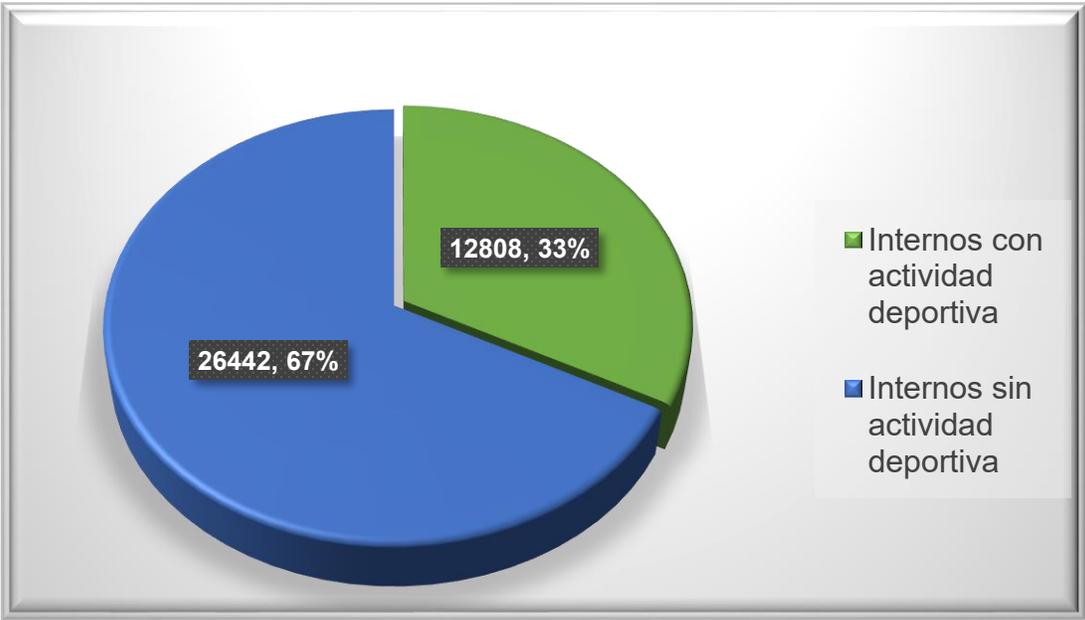
Fuente: Subsecretaria del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Cada centro a través de las coordinaciones de actividades deportivas y culturales organiza de manera autónoma estas actividades y lo hace principalmente a través de internos que fungen como promotores, por lo tanto la inscripción y participación en muchas ocasiones se restringe o limita a criterio de los internos que promueven la actividad, ellos se encargan de la selección y reclutamiento e imponen las condiciones de permanencia, la lista de participantes finalmente es validada por la coordinación de actividades y a partir de ahí se elaboran los calendarios de

actividades de entrenamiento y se organizan los eventos en los que participarán los equipos.

Aunado a lo anterior, no se cuenta en los centros con entrenadores capacitados para diseñar los programas y la selección de los participantes no se sujeta al proceso gradual que exige la LESPRSDF en relación al acondicionamiento físico que constituye el paso previo para la inclusión en actividades deportivas más completas, regularmente los promotores internos son quienes diseñan a partir de la experiencia los programas de entrenamiento y de enseñar los reglamentos relacionados con el deporte que están promoviendo.

**GRAFICA 8.
PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DEPORTIVAS**



Fuente: Subsecretaria del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, <http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>. Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Como se aprecia en el gráfico anterior y contrario a los que se podría suponer, la actividad deportiva en general de acuerdo a los datos oficiales se encuentra en cifras muy bajas, solamente el 33% de la población total de la red penitenciaria registra participación en este tipo de actividades, esto obedece a la falta de una

planificación específica y debidamente regulada que promueva las actividades deportivas en los centros y que garantice el libre acceso a las mismas a todos los internos.

II. LOS BENEFICIOS PENITENCIARIOS

En vinculación a la orientación de los fines de la pena que establece el artículo 18 Constitucional consistente en la reinserción social del sentenciado sobre la base del trabajo, capacitación, educación deporte y salud, que son los elementos que como anteriormente se describió constituyen el tratamiento técnico progresivo, se ha creado un sistema de reincorporación a la vida en libertad de los internos en forma gradual a través de beneficios de libertad anticipada o penitenciarios; estos beneficios se otorgan al cumplir con determinados requisitos de acuerdo a la modalidad del beneficio que se solicita y de los resultados de los estudios técnicos de personalidad que se le practiquen al interno, mediante los cuales se compruebe que ha participado en todas las actividades que integran el tratamiento con resultados positivos y que por lo tanto se establezca presunción de que se encuentra en aptitud para gozar del beneficio.

Este régimen de beneficios se crea con la promulgación de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (LNMRSS) de 1971, que fue vigente en el Distrito Federal hasta el 17 de septiembre de 1999 cuando se promulga la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal (LESPDF), con esta ley se crea la Dirección de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal (DESPDF) como órgano técnico dictaminador encargado de la aplicación de la ley y en consecuencia de resolver sobre la concesión o negación de los beneficios solicitados, con la reforma del 18 de junio de 2008 al artículo 22 Constitucional, mediante la cual se judicializa la ejecución de la sanción penal, se inicia una serie

de reformas administrativas y legislativas en el sistema penitenciario del Distrito Federal.

Al establecerse el principio constitucional de judicialización de la ejecución penal, el 17 de junio de 2011 mediante la publicación de la actual LESPRSDF se abroga la ley de 1999, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal crea los Jueces de Ejecución Penal con facultades exclusivas de aplicación de la nueva ley en la que se establecen los lineamientos procedimentales jurisdiccionales para la concesión o negación de los beneficios,¹⁶⁷ la DESPDF en el año 2012 se convierte en la Dirección Ejecutiva de Control y Seguimiento de Internos en Libertad dependiente de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario (DECSIL) y se transforma de órgano dictaminador a unidad de supervisión y vigilancia de los internos beneficiados; a partir de este momento se crea toda una estructura jurisdiccional y administrativa para la regulación de los beneficios penitenciarios. La LESPRSDF establece las siguientes modalidades de beneficios penitenciarios;

**TABLA 22.
MODALIDADES DE BENEFICIOS PENITENCIARIOS**

Beneficio	Características
1. Reclusión Domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia	Se concede como paso previo al tratamiento Preliberacional en sentencias mayores de 5 y menores de 10 años.
2. Tratamiento Preliberacional	Se concede al compurgar el 50% de la pena que le fue impuesta
3. Libertad Preparatoria	Se concede al compurgar las 3/5 partes de la pena, debiendo ser mayor de 3 años de prisión
4. Remisión Parcial de la Pena	Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión.

Fuente Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal. Elaboración Propia.

Estos beneficios tienen por finalidad la reinserción social del sentenciado con base en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte que

¹⁶⁷ Al 17 de junio de 2011 cuando entra en vigor la ley, el TSJDF solamente crea 2 Jueces de Ejecución que entran en funciones inmediatamente ubicados en el RPV Sur, el 23 de enero de 2014 se agregan 2 nuevos Jueces ubicados en el RPV Norte.

constituyen el tratamiento técnico progresivo, no modifican en esencia la pena impuesta es decir que no se reduce el tiempo solo cambia las condiciones en la que se debe seguir el tratamiento al permitir la externación del centro penitenciario el interno queda sujeto a una vigilancia y presentación periódica ante la autoridad de supervisión y vigilancia DECSIL en donde sigue recibiendo apoyo.

Entre otros requisitos esenciales que el interno debe cubrir para la concesión del beneficio se debe acreditar contar con un empleo, lugar fijo de residencia, un aval moral y continuar con los estudios educativos que ya ha iniciado en reclusión y tener la calidad jurídica de primodelincuente, estas condiciones se equiparan a las que regulan los beneficios procesales con los que el Juez Penal conmuta desde la sentencia la pena privativa de libertad.¹⁶⁸

En principio este régimen permitiría despresurizar el sistema penitenciario atacando la sobrepoblación que se registra en todos los centros, sin embargo, en la realidad esto no ha operado así, la propia LESPRSDF impone prohibición para la concesión de los beneficios dependiendo del delito por el que se ha sentenciado, en el caso de la reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia las excepciones son:

**TABLA 23.
DELITOS EXCEPTUADOS DEL BENEFICIO DE R.D.M.M.E.D.**

Delito	Regulación Jurídica
1. Homicidio	Previsto en el artículo 123 en relación al 18 párrafo segundo
2. Secuestro	Previsto en los artículos 163 Bis y 166 Bis
3. Tráfico de Menores	Previsto en los párrafos tercero y cuarto del artículo 169
4. Desaparición Forzada de Personas	Previsto en el artículo 168
5. Violación	Previsto en los artículos 174 y 175
6. Incesto	Previsto en el artículo 181

¹⁶⁸ Cfr. Artículos 84 a 91 del Código Penal del Distrito Federal.

7. Corrupción de personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta	Previsto en los artículos 183, 184 y 185;
8. Turismo Sexual	Previsto en el artículo 186
9. Pornografía	Previsto en los artículos 187 y 188
10. Lenocinio	Previsto en los artículos 189 y 189 Bis
11. Robo	Previsto en el artículo 220, en relación a los artículos 224 o 225
12. Extorsión	Previsto en el artículo 236
13. Asociación Delictuosa y Delincuencia Organizada	Previsto en los artículos 253, 254 y 255
14. Tortura	Previsto en los artículos 294 y 295

Fuente Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal. Elaboración Propia.

Este tipo de prohibición también se aplica a los beneficios de tratamiento preliberacional y libertad preparatoria y se describen en la siguiente tabla:

**TABLA 24.
DELITOS EXCEPTUADOS DE LOS BENEFICIOS DE T.P. Y L.P.**

Delito	Regulación Jurídica
1. Homicidio Calificado	Previsto en el artículo 128
2. Secuestro	Previsto en los artículos 163, 163 Bis, 164, 165, 166 y 166 Bis con excepción de lo previsto en el último párrafo del artículo 164
3. Desaparición Forzada de personas	Previsto en el artículo 168
4. Tráfico de Menores	Previsto en los párrafos tercero y cuarto del artículo 169;
5. Violación	Previsto en los artículos 174, 175, 178 y 181 bis
6. Turismo Sexual	Previsto en el artículo 186;
7. Pornografía	Previsto en el artículo 187
8. Trata de Personas	previsto en el artículo 188 Bis;
9. Robo Agravado,	Previsto en el artículo 220 en relación a los artículos 224 fracción I y 225

10. Extorsión	Previsto en el artículo 236
11. Asociación Delictuosa y Delincuencia Organizada	Previsto en los artículos 253, 254 y 255
12. Tortura	Previsto en los artículos 294 y 295; excepto en los casos de colaboración previstos por la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal;

Fuente Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal. Elaboración Propia.

En esta lista se eliminan los delitos de Incesto y lenocinio y se agrega el de trata de personas, es decir, en todos los delitos catalogados como graves no aplican los beneficios, sin embargo si se considera que aproximadamente el 70% de los reclusos de la red penitenciaria se encuentran compurgando penas por el delito de robo este tipo de beneficios resulta completamente inaplicable y en nada coadyuva a la despresurización de los penales tal y como se pretendió con su creación.

Como excepción a este cerrado régimen, en lo que respecta a la remisión parcial de la pena es el único beneficio que no tiene prohibición legal alguna para su concesión, incluso pueden acceder aquellos que jurídicamente sean considerados como reincidentes independientemente del delito que se encuentran compurgando, pero la condición es acreditar una comisión laboral oficial en los centros de reclusión y participación activa en las demás áreas que conforman el tratamiento.

Como anteriormente se expuso, existe una deficiente organización administrativa por la falta de normatividad interna específica consistente en manuales operativos o procedimentales que regulen las actividades concernientes al tratamiento, lo que impide que los internos puedan acreditar su participación de manera efectiva, sea porque se les pide aportaciones o cuotas voluntarias para acceder a las actividades o que las actividades que realizan no se encuentren reconocidas oficialmente y por lo tanto no tienen el efecto legal suficiente al momento de ser valoradas y que por esa razón finalmente nieguen los beneficios.

Otro aspecto importante a tomar en consideración son las formas operativas que en su momento cada ley de ejecución impuso, el primero es con la ley de 1999 y la DESPDF, en esta etapa mediante una resolución administrativa se concedía el beneficio en un promedio de 25 a 30 libertades por mes,¹⁶⁹ esto hasta junio de 2011 en que dejó de operar, a partir de ésta fecha, con la creación de la nueva ley y los Jueces de Ejecución Penal el esquema cambió totalmente, el número de libertades que los jueces han concedido se ha reducido a 2 o 3 por mes, esto no significa que los requisitos para la concesión hayan cambiado o incrementado, esta diferencia es el resultado de que las actividades relacionadas con el tratamiento técnico a juicio de los juzgadores deben estar debidamente registradas y estar dentro del catálogo de actividades reconocidas oficialmente principalmente las relacionadas con el trabajo penitenciario.

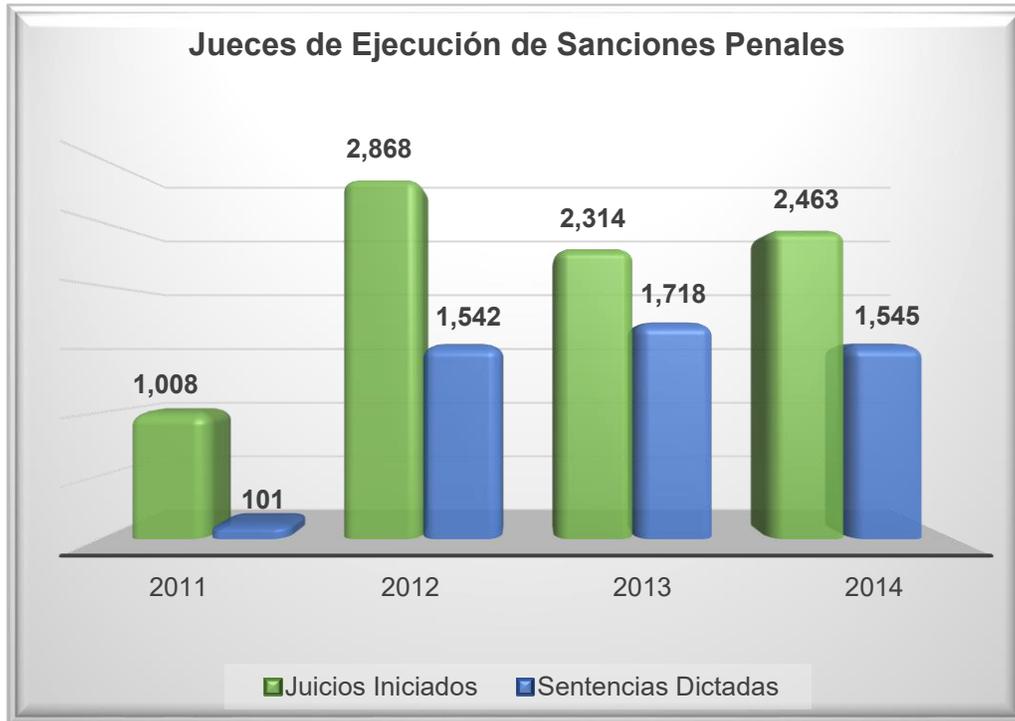
De esa forma las actividades laborales no remuneradas y aquellas que puedan confundirse con las de capacitación, no tienen la validez suficiente para que se pueda conceder el beneficio, lo mismo ocurre con las actividades extraescolares que no son parte de los niveles educativos oficiales, si el interno ya tiene estudios superiores su opción son las actividades extraescolares para acreditar el punto referente a la educación y trabajar como asesor en el centro escolar como trabajo penitenciario, sin embargo no es suficiente para la concesión del beneficio.

De acuerdo al informe de labores del TSJDF,¹⁷⁰ desde que entraron en funciones, los Jueces Ejecutores han recibido 8,653 peticiones de beneficios de las cuales han resuelto 4,906 distribuidas de la siguiente manera:

¹⁶⁹ Esto en los centros varoniles norte, sur, oriente y cevaroso, en los centros femeniles la cantidad era más reducida de 3 a 5 por mes.

¹⁷⁰ Elías Azar, Edgar, *Séptimo Informe de Labores 2014*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, 2014, p. 172

**GRÁFICA 9.
EXPEDIENTES TRAMITADOS 2011-2014**

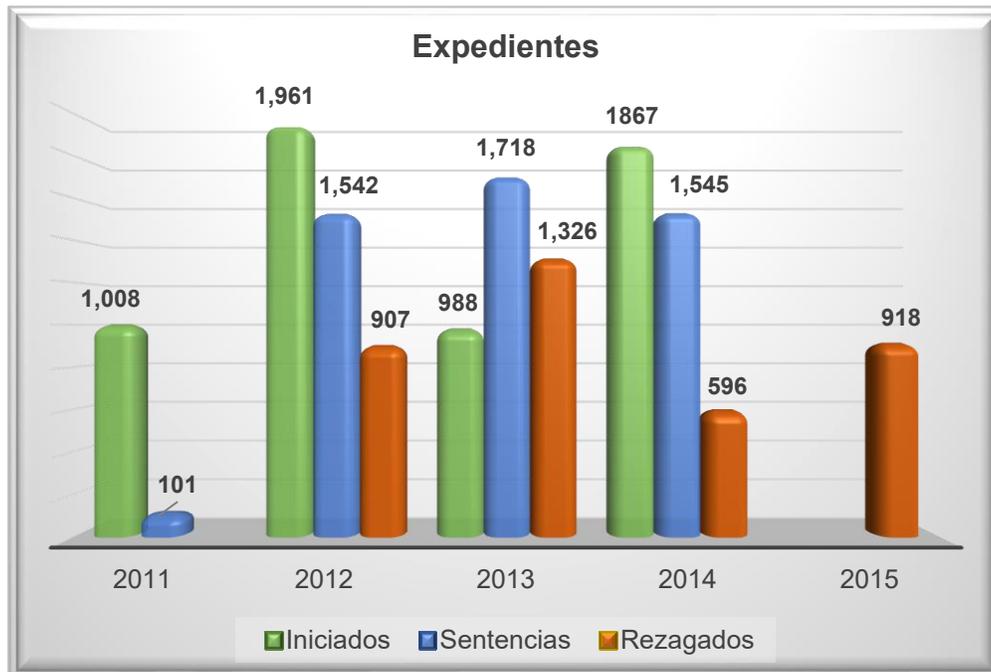


Fuente Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Informe de labores 2014. http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/PDFs/Septimo_Informe_de_Labores_2014.pdf. Elaboración propia

En el informe no se especifica la cantidad de sentencias resueltas favorablemente, es decir, de los casos en los que se concedió el beneficio solicitado y tampoco se puede saber qué tipo de beneficio de los 4 que establece la ley es el que se está concediendo, por otra parte tampoco se hace referencia a las solicitudes que son desechadas por no cumplir con los requisitos, por lo tanto no se puede determinar cuál es el elemento del tratamiento técnico que el interno no acredita o ha resultado insuficiente.

De acuerdo al gráfico anterior, aparentemente el 50% de las peticiones se ha resuelto en el ejercicio laboral que se indica, sin embargo, al hacer un desagregado de expedientes nuevos y los rezagados se puede apreciar que en el rubro de resueltos se incluyen los expedientes que se acumularon en el ejercicio inmediato anterior, de acuerdo al siguiente gráfico esta es la proporción:

**GRÁFICA 10.
DESAGREGADO DE EXPEDIENTES TRAMITADOS 2011-2014**



Fuente Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Informe de labores 2014. http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/PDFs/Septimo_Informe_de_Labores_2014.pdf. Elaboración propia

El ejercicio 2013 es el que mayor número de expedientes rezagados registra y se reduce en el 2014 cuando entran en funciones 2 jueces más, sin embargo es evidente que para el total de la población penitenciaria de la red del Distrito Federal, el número de juzgadores aún resulta insuficiente para atender sus peticiones.

III. SISTEMA PENITENCIARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo al informe de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) correspondiente al año 2014,¹⁷¹ la estructura sistema penitenciario es insuficiente y reporta una sobrepoblación superior al 80%, esto a su vez genera condiciones de hacinamiento e insalubridad que afectan la integridad psicofísica de los internos así como actos de corrupción, extorsión y violencia que es infligida por

¹⁷¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2014: Principales acciones realizadas por la CDHDF*, México, CDHDF, 2015, v. 1.

los elementos de seguridad y custodia, ya sea de manera directa o por medio de otros internos, con la finalidad de obtener algún beneficio económico por brindarles protección, para el pago de algún servicio o como medio de presión para evitar que se denuncien las agresiones.

Un aspecto que se resalta en el informe es la violencia y la incapacidad de las autoridades y operadores del sistema penitenciario para garantizar la seguridad de los internos, esto se refleja por la ausencia de medidas efectivas de protección que eviten la posibilidad de agresiones entre los internos a través de riñas que finalmente causan lesiones entre los reclusos, a lo cual se suma la falta de atención médica ya sea porque se les impide acudir a la unidad médica o porque los servicios que se brindan en dichas unidades resultan inadecuadas o insuficientes.

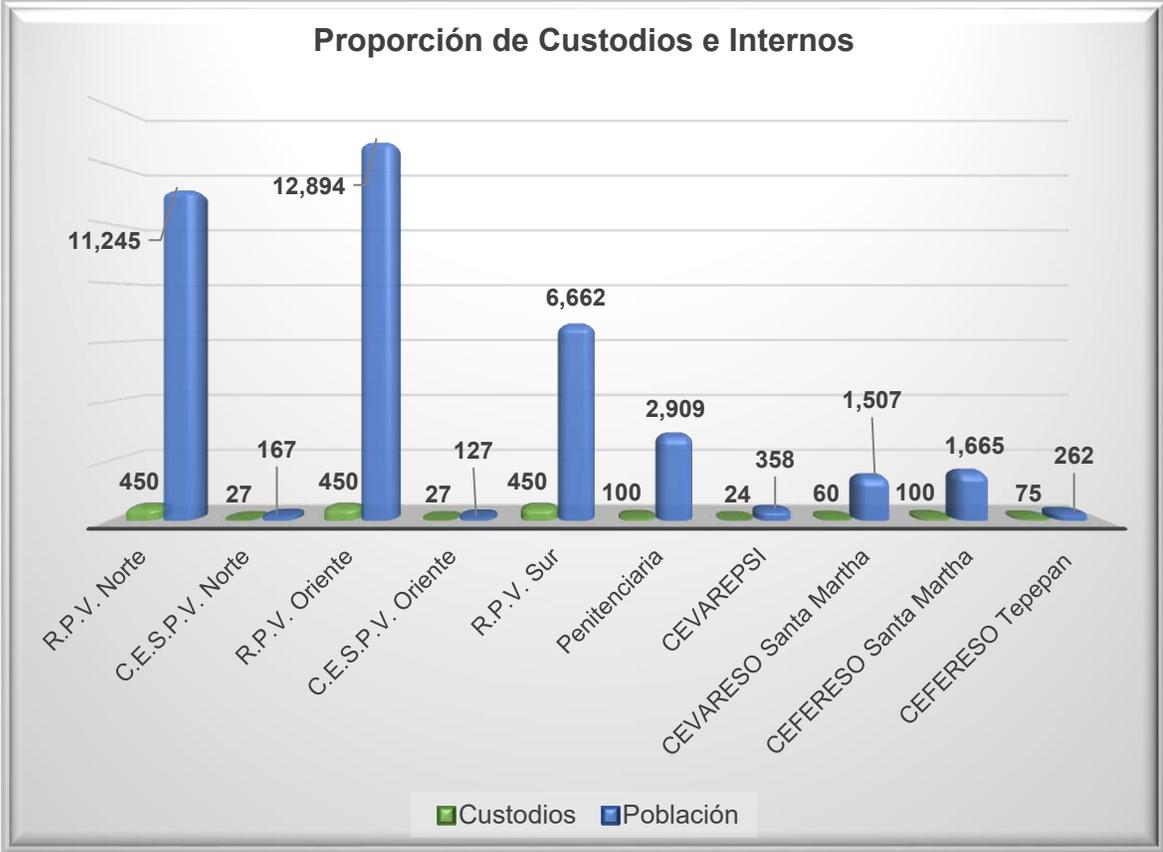
El informe atribuye a factores estructurales el clima de violencia que priva en los centros penitenciarios y esto no solo atañe a la sobrepoblación que crea hacinamiento e insalubridad; la falta de coordinación de las unidades administrativas encargadas del tratamiento técnico es un factor determinante ya que al no atender de manera efectiva las causas que pueden generar conflicto permite que se canalice a través de actos de agresión o incluso de autoagresión, hasta este momento la CDHDF no ha intervenido para verificar las condiciones en las que se desarrolla el trabajo penitenciario, la capacitación, la educación, el deporte y las actividades recreativas y culturales así como los tratamientos técnicos auxiliares, se ha enfocado más en el aspecto estructural relacionado con la seguridad y los servicios de salud en donde considera se da el mayor número de violaciones a los derechos humanos de la población privada de su libertad.

La eficiencia vinculada a la disponibilidad y distribución de los recursos humanos y materiales en los centros penitenciarios es un aspecto que no se ha mencionado y que influye al momento de hacer la evaluación de la situación actual que priva en el sistema, la CDHDF manifiesta que existe incapacidad de las autoridades para

garantizar la seguridad de los internos, sin embargo no se establece cuáles son las condiciones materiales en las que se encuentra el área operativa encargada de brindar dicha seguridad.

Los datos que se han obtenido reflejan una realidad desalentadora, la Dirección Ejecutiva de Seguridad Penitenciaria de la Subsecretaria del Sistema Penitenciario cuenta con una plantilla de personal de aproximadamente 4,000 elementos, de los cuales solamente 1,763 aproximadamente, cubren servicio en los centros de reclusión varoniles y femeniles en la siguiente distribución:

**GRÁFICA 11.
ESTADO DE FUERZA DE SEGURIDAD Y CUSTODIA**



Fuente Información proporcionada directamente por personal de la Subsecretaria del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

Los números totales de custodios en servicio a su vez van a variar ya que cubren una guardia de 24 horas de servicio por 48 de descanso, esto implica que solamente una tercera parte se encuentra presente cubriendo el servicio, de acuerdo a lo anterior, la distribución por centro es aproximadamente la siguiente:¹⁷²

**TABLA 25.
DISTRIBUCIÓN DE ESTADO DE FUERZA POR TURNO**

Centro	Turno	%H.	%M.	Real	Servicios		
					Externo	Población	Dormitorio
R.P.V. Norte	150	70%	30%	135	10	88	18
C.E.S.P.V. Norte	9	70%	30%	8	0	6	4
R.P.V. Oriente	150	70%	30%	135	10	88	18
C.E.S.P.V. Oriente	9	70%	30%	8	0	0	4
R.P.V. Sur	150	70%	30%	135	10	88	18
Penitenciaria	33	70%	30%	30	2	21	10
CEVAREPSI	9	70%	30%	8	0	0	4
CEVARESO Santa Martha	20	70%	30%	18	3	14	6
CEFERESO Santa Martha	33	30%	70%	30	2	21	10
CEFERESO Tepepan	25	30%	70%	23	0	17	7

Fuente Información proporcionada directamente por personal de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

Si se toma en cuenta el total de personal con el de población, la proporción es de 1 custodio por cada 24 internos, sin embargo si se ajustan los datos de acuerdo a los

¹⁷² Los datos de distribución son aproximados: el estado real de fuerza disminuye al considerar que aproximadamente un 10% del personal está ausente por vacaciones, enfermedad o comisión, en cuanto a los servicios externos estos se integran por diligencias externas, traslados a hospitales y guardias en hospitales, el personal de servicio en población cubre todas las áreas lo que incluye gobierno, aduanas de personas y vehículos, pasillos, casetas, torres, cinturón de seguridad, centro escolar, juzgados y túnel de juzgados, unidad médica, servicios generales, talleres, campos, visita familiar, credenciales, sellos entre otras más; en el caso de servicio en dormitorios, en los centros varoniles se excluye la presencia del personal femenino y en los femeniles se excluye la presencia de personal masculino.

turnos que cubren servicio la proporción cambia a 1 custodio por 64 internos, en la realidad solamente 1 elemento está asignado a cubrir servicio en cada dormitorio en los cuales la población promedio es de 600 internos aproximadamente, bajo las condiciones de operatividad antes descritas es prácticamente imposible cumplir con la función de garantizar la seguridad de persona alguna incluyendo al propio personal de custodia y al administrativo que cubre servicio en áreas próximas a dormitorios o espacios abiertos en los que habitualmente se encuentran los internos.

Indudablemente la deficiente estructura no es justificación para que puedan existir actos de corrupción o extorsión por parte de los elementos de seguridad, pero bajo una visión más ajustada a la realidad nos muestra que los mecanismos de control formal que sancionan penal o administrativamente la actuación irregular o ilegal de los servidores públicos han tenido una mayor penetración en las instituciones y son más accesibles, los internos acuden y denuncian las irregularidades y los servidores públicos son sujetos a investigación y sancionados por lo que es cada vez más reducido el número de elementos que actúan deshonestamente y quienes lo hacen, regularmente presionan a los quejosos para que se desistan, hecho que también señala la CDHDF.

IV. SISTEMA PENITENCIARIO Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

En esencia, una persona que ha sido privada de su libertad no deja de ser sujeto de derechos y de las garantías que la Constitución tutela a su favor, más aun si consideramos que el sistema penitenciario de prisión preventiva y ejecución penal tiene su origen y sustento en ese máximo ordenamiento, como se comentó en líneas anteriores, la reforma del 18 de junio de 2008 al artículo 22 constitucional tuvo como efecto la tutela y vigilancia jurisdiccional de la ejecución de la pena, esto con la finalidad de armonizar la normatividad que regula los fines y funciones del sistema penitenciario con los del régimen de beneficios penitenciarios, a partir de lo cual se pretendió dotar de un contenido garantista de certeza y seguridad jurídica a la fase ejecutiva penal.

Esto significa que todas las autoridades y operadores del sistema penitenciario y jurisdiccional en su relación jurídica con las personas privadas de libertad deben ajustar su actuación conforme a la normatividad que regula esa relación a fin de crear en la persona la seguridad y certeza de que la modificación o afectación del régimen penitenciario en el cual se encuentra, se sujetara estrictamente a los procedimientos previamente establecidos en su beneficio, en los que se respetara su integridad personal y derechos; en este sentido, no existe un registro que permita conocer de manera cuantitativa y cualitativa, real o aproximada de la vulneración de garantías constitucionales en los centros penitenciarios.

No obstante se puede inferir que las principales violaciones se vinculan al régimen de beneficios penitenciarios, la propia CDHDF ha intervenido a efecto de que se aplique el régimen de prisión domiciliaria por incompatibilidad de la pena en el caso de personas privadas de la libertad que las condiciones de deterioro de su salud por padecimientos graves puedan compurgar su pena en libertad a la par de recibir un tratamiento médico adecuado y especializado, en este sentido, es claro que la intervención de la comisión obedece a razones humanitarias en razón de la incompatibilidad de la prisión con el estado psicofísico del penado.

La regulación de los beneficios penitenciarios indica que se realiza a través de un juez especializado que deberá emitir una resolución sustentada, es decir, fundada y motivada acorde a los elementos acreditados o no del tratamiento técnico penitenciario, lo cual constituye una garantía de seguridad, sin embargo, como anteriormente se analizó, existe una incompatibilidad de criterios al momento de que el juez executor valora las constancias que acreditan la participación del interno en las actividades educativas y laborales pues considera que no reúnen los requisitos formales que se exigen de acuerdo a la normatividad federal del trabajo y de educación por lo cual niega los beneficios.

En ese sentido, la normatividad aplicable que regula el régimen de tratamiento técnico progresivo es genérica y no establece las condiciones operativas específicas que permitan dar plena validez a las actividades que los internos realizan, esta incompatibilidad y falta de especificidad constituye una abierta violación al principio de seguridad y certeza jurídica, produce incertidumbre en el recluso al no conocer los criterios aplicables por el juez ejecutor debido a su desvinculación con la esfera administrativa de los centros de reclusión.

De esa manera y junto a la prohibición legal de la concesión de los beneficios penitenciarios, aquello que podría operar como un incentivo para que el interno se vincule de manera efectiva al tratamiento técnico progreso se convierte en un impedimento, pondera entre participar activamente en las actividades del tratamiento para que al final se le nieguen los beneficios que solicita pese a que puede cumplir con los requisitos o buscarse una forma de subsistir dentro del sistema en actividades paralelas a las oficialmente reconocidas; al final la opción de subsistencia está por encima de la reinserción.

V. LA PROBLEMÁTICA DETECTADA A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Desde su creación, la CDHDF a través de las quejas que ha recibido y de las investigaciones que al respecto ha realizado, ha emitido una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades penitenciarias con el fin de mejorar las condiciones de vida de los reclusos y de implementar medidas adecuadas para garantizar su seguridad e integridad psicofísica, a pesar de que las recomendaciones han sido atendidas la problemática aún persiste y no se le dado una solución definitiva, en el 2014 se emitieron 3 recomendaciones vinculadas con el sistema penitenciario y a continuación se citan:

**TABLA 26.
RECOMENDACIONES DE LA CDHDF AÑO 2014**

Recomendación	Materia
<u>Recomendación 16/2014</u>	Violación al derecho a la salud y al derecho a la integridad personal de personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal.
<u>Recomendación 13/2014</u>	Omisión de cumplir normas establecidas para proteger la vida e integridad psicofísica de personal Técnico en Seguridad en centros de reclusión de la Subsecretaría de sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.
<u>Recomendación 9/2014</u>	Privación ilegal de la libertad que sufrió la señora María de los Ángeles Contreras Velarde debido a la ejecución de una orden de aprehensión en la que se encontraba prescrita la pretensión punitiva.

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2014/>
Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

De acuerdo a lo anterior, la violación al derecho humano a la salud y la integridad psicofísica de las persona privadas de la libertad sigue siendo constante debido a las carencias materiales de las unidades médicas, llama la atención las dos últimas recomendaciones en hechos que la CDHDF consideró violatorio de derechos humanos, la 13/2014 refiere hechos ocurridos en la aduana de personas del RPV Norte en los que un custodio del área de credenciales al “manipular” un arma de fuego, esta se dispara y hiere a otro custodio el cual fallece días después, de inicio la conducta que se describe es constitutiva del delito de homicidio, esto independientemente de que el activo tenga el carácter de servidor público y que de acuerdo a la calificación que hace la autoridad ministerial por las circunstancias lo considera como homicidio culposo, en la 9/2014 califica de ilegal la privación de la libertad que se sustenta en el cumplimiento de una orden de aprehensión debido a que la pena aplicable estaba prescrita, sin embargo, la calificación de prescripción corresponde a la autoridad jurisdiccional a petición de la defensa a efecto de que no se califique como legal la detención, aun si el juzgador ratificara la detención, este hecho constituye una violación de las garantías de seguridad y certeza jurídica impugnables a través del juicio de amparo, en ambos casos los hechos hacen

referencia a cuestiones de carácter jurisdiccional en los que la CDHDF no es competente.

En el año 2013 se emitieron solo dos recomendaciones:

**TABLA 27.
RECOMENDACIONES DE LA CDHDF AÑO 2013**

Recomendación	Materia
<u>Recomendación</u> <u>14/2013</u>	Muerte violenta por riña de cinco personas privadas de su libertad en el Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla
<u>Recomendación</u> <u>9/2013</u>	Violaciones al derecho a la salud, vida e integridad de personas privadas de la libertad en Reclusorios del Distrito Federal por mala práctica médica

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2013/>
Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

En estos casos se trata de violaciones a la integridad psicofísica por omitir medidas de seguridad adecuadas para evitar riñas y agresiones entre los internos por lo cual fallecen 5 en diferentes fechas (2010,2011 y 2012), y violaciones al derecho a la salud por atención médica deficiente e insuficiente.

En el año 2012 de la misma manera solo se emitieron 2 recomendaciones:

**TABLA 28.
RECOMENDACIONES DE LA CDHDF AÑO 2012**

Recomendación	Materia
<u>Recomendación</u> <u>6/2012</u>	Exposición ante los medios de comunicación de una interna del Cefereso y falta de protección a su integridad psicofísica.
<u>Recomendación</u> <u>1/2012</u>	Tortura infligida por personal de Seguridad y Custodia y del Grupo Especial Táctico Tiburón a internos del CERESOVA por amotinarse para pedir aumento en los días de visita, y mejoras en la alimentación.

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2012/>
Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

La primera claramente constituye una violación a la presunción de inocencia establecida en el artículo 20 Constitucional, el segundo caso hace referencia a las acciones que se ejecutaron para contener un motín, al respecto es importante señalar que no existen protocolos de intervención que regulen las acciones del personal de seguridad en la contención de este tipo de situaciones.

En el 2011 se emitieron 3 recomendaciones:

**TABLA 29.
RECOMENDACIONES DE LA CDHDF AÑO 2011**

Recomendación	Materia
<u>Recomendación</u> <u>7/2011</u>	Violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de quien en vida llevara el nombre de Viridiana López Centeno, interna del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla y de su familia
<u>Recomendación</u> <u>6/2011</u>	Tortura infringida por personal de Seguridad y Custodia y del Grupo Táctico Tiburón a internos de la zona 3, Dormitorio 1 del Reclusorio Preventivo Varonil Norte.
<u>Recomendación</u> <u>4/2011</u>	Ausencia de medidas de seguridad al interior de los centros de reclusión; y negativa, restricción o retardo para que los pacientes sean referidos a hospitales donde se les pueda brindar la atención médica que requieren

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2011/>
Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

En la primera y tercera se trata de medidas para garantizar la integridad de los internos aunado al hecho de que se carecen de unidades suficientes para traslados lo que imposibilita una atención eficiente, en el segundo caso, la intervención de grupos tácticos especiales sin la preparación debida y sin protocolos de actuación conlleva a violaciones por una actuación deficiente.

En el año 2010 se emitieron 3 recomendaciones:

**TABLA 30.
RECOMENDACIONES DE LA CDHDF AÑO 2010**

Recomendación	Materia
<u>Recomendación 10/2010</u>	Omisión de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario para cumplir con la figura de la prisión domiciliaria establecida en el artículo 75 Bis del Código Penal para el Distrito Federal, que vincula derechos de las personas adultas mayores y personas con precario estado de salud permanente
<u>Recomendación 4/2010</u>	Violencia institucionalizada de género: hostigamiento sexual, explotación de la prostitución ajena y trata de internas en el sistema penitenciario del Distrito Federal
<u>Recomendación 1/2010</u>	Tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes infringidos por personal de Seguridad y Custodia a internos del tercer nivel del dormitorio IC del Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla (CERESOVA) a quienes se les brindó atención médica dos días después de los hechos

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2010/>

Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

La primera se resolvió con la intervención de la CDHDF como anteriormente se describió, en la tercera el personal de seguridad actúa en forma deficiente y se omite dar atención médica a los internos lesionados. La segunda constituye un caso especial, el traslado de internas a diligencias judiciales sin que el personal de seguridad cumpla con su función de vigilar y proteger la integridad psicofísica de las internas, ello aunado al hecho de que la programación de las diligencias no se encuentra sujeta a la verificación del estatus jurídico de la interna ni a la veracidad del documento que solicita la presentación, al realizarse los traslados lo primordial es conocer la sentencia que tiene la interna o el delito por el cual es procesada, si se trata de delitos de alto impacto como secuestro y delincuencia organizada o tiene una sentencia elevada, se considera como de alto riesgo y peligrosidad por lo cual en ese caso se toman medidas de protección con apoyo de escoltas de la Secretaría de Seguridad Pública para garantizar que la interna no se pueda evadir o ser rescatada, pero solamente con esa finalidad, una vez que ingresan al reclusorio en el que se encuentra la autoridad judicial que la solicita la vigilancia se relaja, salvo que se trate de una persona de alto perfil, en cuyo caso tiene asignado una custodia que la observa y vigila constantemente, para el resto de las internas no existe este

tipo de vigilancia lo cual facilita que se den intercambios sexuales en el túnel de juzgados pues como anteriormente se explicó, no hay personal suficiente que haga rondines constantemente.

En el año 2009 se eleva el número de recomendaciones:

**TABLA 31.
RECOMENDACIONES DE LA CDHDF AÑO 2009**

Recomendación	Materia
<u>Recomendación 20/2009</u>	Negligencia médica y deficiencias en la disponibilidad de personal y de recursos materiales en la atención de personas privadas de la libertad en centros de reclusión y hospitales de la ciudad.
<u>Recomendación 19/2009</u>	Tortura, así como tratos crueles, inhumanos y degradantes infringidas por el Grupo Táctico Tiburón y personal de Seguridad y Custodia a internas e internos adultos y adolescentes de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.
<u>Recomendación 17/2009</u>	Muerte de internos en Centros de Reclusión del Distrito Federal.
<u>Recomendación 11/2009</u>	Omisión al deber de cuidado, ausencia de atención médica y dilación en las averiguaciones previas de dos personas internas víctimas de extorsión, lo cual derivó en la muerte de uno de los agraviados y que el segundo de ellos fuera agredido física y sexualmente.
<u>Recomendación 6/2009</u>	Interno violado en el Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla (CERESOVA).

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2009/>
Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Se verifica la misma situación, la omisión del deber de garantizar la integridad psicofísica de los internos y las carencias materiales que privan en las unidades médicas de los centros en condiciones de carencia similar de las unidades externas de la red del sistema de salud pública del Distrito Federal, en el caso de tortura que señala la comisión, se debe a los operativos de revisión en los que participa este grupo especial de reacción inmediata, es importante señalar que tampoco existe una normatividad que establezca los procedimientos mediante los cuales se deben efectuar esas revisiones.

En el año 2008 se registra un número igual de recomendaciones:

TABLA 32.
RECOMENDACIONES DE LA CDHDF AÑO 2008

Recomendación	Materia
<u>Recomendación</u> <u>19/2008</u>	Negligencia e inoportuna atención médica a un interno del Reclusorio Preventivo Varonil Sur, que aunada a la falta de recursos para un tratamiento eficiente, le provocaron daños neurológicos irreversibles.
<u>Recomendación</u> <u>12/2008</u>	Desprotección de las niñas y niños que viven con sus madres en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla
<u>Recomendación</u> <u>10/2008</u>	Abstención u omisión de dar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de una persona privada de la libertad (Reclusorio Sur).
<u>Recomendación</u> <u>9/2008</u>	Accidentes de trabajo en la empresa Porvenir Familiar que labora en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur dentro del Programa de Trabajo Penitenciario de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.
<u>Recomendación</u> <u>7/2008</u>	Tortura infligida a un interno del Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla (CERESOVA), por personal de Seguridad y Custodia.

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2008/>
Elaboración propia, consulta 6 de abril de 2015

Como se puede apreciar, las recomendaciones giran en torno a la misma problemática: servicios médicos deficientes, atención deficiente y carencia de recursos materiales, ausencia de condiciones y recursos suficientes que garanticen la seguridad e integridad psicofísica de los internos, en la segunda recomendación la comisión se pronuncia en un sensible: los hijos de las reclusas que compurgan parte de la pena con sus madres en la prisión y de las condiciones en las que lo hacen, si ya es bastante complicado brindar seguridad a personas adultas en condiciones de insalubridad y hacinamiento, más se dificulta brindarla a quienes por su edad requieren de mayor atención.

En el caso de la cuarta recomendación, se abordan las condiciones del trabajo penitenciario pero solo a raíz de un accidente laboral vinculado a un socio comercial

que proporciona empleo a los internos del RPV Sur, fuera de ello, no se abunda sobre las condiciones materiales en las que se realiza el trabajo penitenciario del resto de la población reclusa, como se ha visto, la CDHDF ha incrementado su actividad de intervención y su facultad de investigación considerando violaciones de derechos humanos a actos que bien se pueden encuadrar dentro del ámbito de violaciones a garantías constitucionales, de acuerdo a la CDHDF:

La seguridad jurídica, considerada como derecho humano, establece que toda persona tiene la prerrogativa de que la conducta de autoridad se apegue al marco establecido por cualquier disposición normativa aplicable ya sea a nivel constitucional, regional o internacional, así como a que las autoridades se conduzcan conforme a los principios que les obligan con la finalidad de asegurar la certeza jurídica para todas y todos.¹⁷³

Con lo anterior justifica sus facultades de investigación y las recomendaciones que emite y considera que:

La seguridad jurídica posee, por tanto, una naturaleza dual, pues constituye un derecho humano y al mismo tiempo una garantía que asegura que, en caso de respetarse, se traduzca en la protección de los demás derechos humanos dentro de un determinado ordenamiento jurídico.¹⁷⁴

Sin embargo y pese a lo que en antelación señala la CDHDF, lo cierto es que existen regulaciones diferentes en lo que es el ámbito de los derechos humanos y las garantías constitucionales, los derechos humanos son vigilados y defendidos por una autoridad de carácter administrativo, en este caso la CDHDF, que carece de facultades coercitivas para hacer valer sus resoluciones, solo constituyen recomendaciones que la autoridad responsable puede a su libre criterio discrecional aceptar total o parcialmente o simplemente no aceptarlas, en el caso de las garantías que establece la constitución, su medio de defensa es jurisdiccional, la resolución que emite un órgano jurisdiccional en materia de amparo vincula a la

¹⁷³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2014: Principales acciones realizadas por la CDHDF*, México, CDHDF, 2015, v. 1. p. 50.

¹⁷⁴ Ídem

autoridad señalada como responsable, ordenadora o ejecutora, a efecto de que cumpla con la resolución emitida y que en caso de incumplir le genera responsabilidad penal y administrativa por desacatar una orden estrictamente judicial, mientras este esquema persista no se podrá concretar la naturaleza dual que refiere la Comisión.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS ESPECÍFICOS DE LAS ÁREAS OPERATIVAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

El nivel de confianza que se deposita en el sistema de justicia penal en general, y en la prisión en particular, como solución a algunos de los problemas más acuciantes de la sociedad es señal de la actitud de la ciudadanía y los políticos electos ante la delincuencia y sus causas principales. Cuando los gobiernos adoptan un enfoque punitivo, sin tratar de eliminar los factores que dan lugar a conductas delictivas, los centros penitenciarios acaban convirtiéndose en lugares que albergan a un número elevado de personas procedentes de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, junto con un número muy inferior de delincuentes peligrosos y violentos. En los últimos años, las tendencias condenatorias en numerosos países se han visto influidas de manera significativa por la presión ejercida por la ciudadanía o los políticos para endurecer las políticas penales. No obstante, los estudios llevados a cabo en algunos países demuestran que el aumento de la población carcelaria no responde a un incremento evidente de la delincuencia, sino al incremento de las penas de prisión y de la duración de estas.¹⁷⁵

En este apartado se hace un análisis de la estructura procedimental que actualmente se encuentra implementada en las áreas operativas del sistema penitenciario del Distrito Federal y que se relacionan con el tratamiento para prevenir la desadaptación de los presos preventivos, así como el tratamiento técnico progresivo que se aplica para el caso de los sentenciados ejecutoriados.

Se asume que desde el momento de que una persona ingresa a un centro de reclusión se somete a diversos actos que ejecutan los operadores del sistema en las diferentes áreas administrativas que lo integran, esto independientemente de que paralelamente se ha iniciado un procedimiento penal al que se encuentra sujeto y es precisamente esta sujeción jurisdiccional la que justifica en primer momento su

¹⁷⁵ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario; Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, New York, ONU-UNODOC, 2010, p. 1

ingreso a prisión atendiendo a la medida cautelar de prisión preventiva que el órgano jurisdiccional ha decretado en su contra.

El primer acto que se realiza corresponde propiamente al registro de su ingreso a través de los controles administrativos que se encuentran a cargo del área de seguridad y custodia y posteriormente el registro e identificación que realiza el área jurídica con lo cual se oficializa y se notifica al órgano jurisdiccional del ingreso del detenido para los efectos y trámites procesales que se llevan a cabo ante el propio juez y que incluye la ratificación de la detención dictada por el Ministerio Público, la declaración preparatoria y la resolución del auto de término constitucional mediante el cual se decreta la medida cautelar de prisión preventiva, momento a partir del cual el interno se va a sujetar a las medidas que corresponden al tratamiento para prevenir su desadaptación.

Como anteriormente se expuso, a partir de que el juez declare mediante sentencia ejecutoriada la responsabilidad penal del sujeto y se determine el tiempo que debe pasar en prisión, deberá empezar el tratamiento técnico progresivo tendiente a la reinserción social del sentenciado, mediante el cual se ha de procurar que al quedar en libertad no vuelva a delinquir, y es precisamente en estos dos momentos: prisión preventiva y ejecución de la pena cuando se da de manera directa la intervención de los operadores con la finalidad de aplicar las medidas de tratamiento que a cada caso en particular corresponden de acuerdo a las actividades que cada operador debe desempeñar.

I. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El primer elemento que debe resaltarse es precisamente lo relacionado con el régimen y la conducta que al interior de los centros debe observarse y que es aplicable tanto a los internos, esto independientemente de la categoría jurídica que ostentes, sea como presos preventivos o ejecutoriados, como al personal administrativo que labora en ellos, al respecto el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, señala que;

El orden y la disciplina se mantendrán con firmeza en los Centros de Reclusión, sin más restricciones que las necesarias, a fin de lograr la convivencia y el adecuado tratamiento de los internos, así como la preservación de la seguridad en las instituciones y su eficaz funcionamiento.

El Manual de Organización y Funciones de Seguridad para los Centros de Reclusión del Distrito Federal, determinará las medidas generales de seguridad, a fin de que se garantice la misma y se conserve el orden en los Centros. El Director de cada Centro de Reclusión con base en dicho Manual, aplicará las medidas pertinentes a cada caso.¹⁷⁶

De acuerdo a lo que el reglamento establece, son dos elementos que conforman el régimen interior: orden y disciplina, de acuerdo a lo que refiere el Diccionario de la Real Academia Española, entre las variadas acepciones de la palabra orden y que resultan de aplicación práctica son: “colocación de las cosas en el lugar que les corresponde”, “concierto, buena disposición de las cosas entre sí”, “regla o modo que se observa para hacer las cosas” y “mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar”,¹⁷⁷ por otra parte, disciplina significa “doctrina, instrucción de una persona, especialmente en lo moral”,¹⁷⁸ y a su vez disciplinar significa “instruir, enseñar a alguien su profesión, dándole lecciones”, “azotar, dar disciplinazos por mortificación o por castigo”, “imponer, hacer guardar la disciplina (ll observancia de leyes y ordenamientos).¹⁷⁹

Conforme a las acepciones *supra* transcritas, se puede inferir que el régimen interior en los centros de reclusión se sustenta en la instrucción de valores morales, a través del cumplimiento estricto de reglas establecidas previamente, para que el sujeto (interno) aprenda a través de la experiencia penitenciaria (por el error que significa la comisión del delito) las reglas de convivencia que la sociedad ha adoptado mediante las cuales va a definir lo bueno (aceptable) de lo malo (reprobable) y que

¹⁷⁶ Cfr. Artículo 85 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Leyes y Reglamentos del Distrito Federal, disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/images/leyes/reglamentos/REGLAMENTODELOS CENTROS DE RECLUSION DEL DF.pdf>

¹⁷⁷ Orden, del latín *ordo*, -*inis*. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=orden&m=form&o=h>

¹⁷⁸ Disciplina, del latín *disciplina*, Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DsFSpIT&o=h>

¹⁷⁹ Disciplinar, del latín *disciplina*, Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DsHt84Y&o=h>

se vincula directamente con el orden jurídico vigente atendiendo al hecho de que lo reprobable (malo) es reprochable y por lo tanto se castiga; este régimen interno constituye la legitimación y orientación del propio sistema penitenciario y es la base que da lugar al tratamiento técnico progresivo que se aplica con la finalidad de reinserir socialmente a los sentenciados.

De tal manera, el régimen de orden y disciplina no puede ir más allá de la manutención de un estado de convivencia y de respeto tanto entre los propios internos como su trato con el personal administrativo y directivo de los centros, es decir, no puede imponerse más restricciones de las que la propia privación de la libertad llevan implícitas, y corresponde a la autoridad la implementación de las medidas adecuadas para lograr este fin, de acuerdo a lo que señala Francesco Carnelutti, la disciplina se entendería como “el conjunto de los poderes atribuidos a los oficiales del proceso ejecutivo a fin de obtener la sujeción del recluso a las normas del reglamento y a las órdenes del personal”,¹⁸⁰ poder que sin embargo, se encuentra acotado por las disposiciones reglamentarias y que bajo ninguna circunstancia puede justificar la violación de garantías constitucionales ni de derechos humanos.

Lo anterior es significativo si se considera que el interno a través de la comisión del delito expresa su desaprobación del orden legal y socialmente aceptado por la mayoría, es decir, el acto de rebelión en contra del *status quo*, independientemente de las razones que tenga para justificar su actuar, por lo que en estricto sentido es ese espíritu o ímpetu de rebelión lo que el régimen penitenciario tenderá a transformar, lo que claramente implica que en todo momento se manifieste resistencia por parte del sujeto a la normatividad interna impuesta, así, la disciplina y el orden concomitantes con el fin de corrección y enmienda que se le atribuye a la pena, deben orientarse de acuerdo a la personalidad del recluso y las condiciones

¹⁸⁰ Carnelutti, Francesco, *Lecciones sobre derecho penal*, Argentina, Bosch, 1950, p 243, citado por Munguía Rojas, Rodolfo, El régimen disciplinario en los centros penitenciarios y los derechos humanos de los reclusos, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, número 26, 2008, p. 269, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/26/RIJ26-13DMunguia.pdf>

y características de cada caso en particular que permitan asegurar el funcionamiento correcto de los centros.

El RCRDF, establece el régimen de orden y disciplina que rige al interior de los centros a través de hipótesis de conducta que ameritan una sanción, mismas que están descritas en el artículo 96, el cual establece;

Artículo 96.- Los internos están obligados a observar las normas de conducta tendientes a mantener el orden y la disciplina de los Centros de Reclusión. Para tal efecto, se aplicarán las correcciones disciplinarias en los términos del artículo 97 de este Reglamento, a los internos que incurran en cualquiera de las siguientes infracciones:

- I. Intentar en vía de hecho evadirse o conspirar para ello;
- II. Poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros o la de la Institución;
- III. Interferir o desobedecer las disposiciones en materia de seguridad;
- IV. Causar daño a las instalaciones y equipo o darles mal uso o trato;
- V. Entrar, permanecer o circular en áreas de acceso prohibido, o sin la autorización para hacerlo, en los lugares cuyo acceso está restringido;
- VI. Sustraer u ocultar los objetos propiedad o de uso de los compañeros de reclusión, del personal de la Institución o de ésta última;
- VII. Faltar al respeto a las autoridades mediante injurias u otras expresiones;
- VIII. Alterar el orden en los dormitorios, talleres, comedores y demás áreas del Centro de Reclusión;
- IX. Causar molestias o expresar palabras soeces o injuriosas a los familiares o visitantes de los internos o en presencia de menores que visiten la Institución;
- X. Cruzar apuestas en dinero o en especie;
- XI. Faltar a las disposiciones de higiene y aseo que se establezcan en el Centro de Reclusión;
- XII. Exigir, entregar u ofrecer dinero o cualquier préstamo o dádiva al personal de la Institución o internos;
- XIII. Acudir impuntualmente, o no acudir a las diligencias que deban celebrarse en la reja de prácticas de los juzgados, cuando hayan sido requeridos oficialmente;
- XIV. Abstenerse de asistir a las actividades programadas para su readaptación e impedir o entorpecer el tratamiento de los demás internos;
- XV. Incumplir correcciones disciplinarias impuestas por el Consejo Técnico Interdisciplinario, y
- XVI. Reincidir en las infracciones contempladas en el presente artículo. En su caso, cuando la gravedad de la infracción cometida ponga en peligro la seguridad del Centro de Reclusión, el Director levantará acta

administrativa y la turnará a la autoridad respectiva para los efectos legales a que hubiere lugar.¹⁸¹

Del catálogo de conductas u omisiones que ameritan sanción, se puede observar una descripción general que incluso está sujeta a una interpretación, misma que corre a cargo de los funcionarios encargados de aplicar la sanción que corresponda, al no existir una definición clara de los conceptos implícitos en la violación de la norma, se abren espacios de interpretación discrecional a criterio del operador, lo que claramente pone en desventaja a los internos presuntamente infractores, de igual manera, el reglamento establece el régimen de sanciones o castigos que corresponden a cada infracción, al respecto, el artículo 96 del RCRDF describe las sanciones aplicables siendo estas las siguientes:

Artículo 97.- Los correctivos disciplinarios aplicables a los internos que incurran en las infracciones previstas en el artículo anterior son:

- I. Amonestación, en los casos de las fracciones X y XI;
- II. Suspensión de incentivos o estímulos hasta por 30 días, en los casos de las fracciones IV, V, VI, VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV, y XVI;
- III. Suspensión de la autorización para asistir o participar en actividades deportivas o recreativas hasta por 90 días en los casos de las infracciones contenidas en las fracciones III, V, VI, VIII, IX, X, XIII, XIV, y XVI;
- IV. Traslado a otro dormitorio temporal hasta por 6 meses o de manera definitiva, en los casos de las fracciones: II, III, VI, X, XI (en caso de reincidencia) y XII;
- V. Suspensión de visitas, salvo de sus defensores, hasta por tres meses en los casos de las fracciones: VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV y XV;
- VI. Aislamiento temporal sujeto a vigilancia médica hasta por 15 días en los casos de las fracciones: I, II, IV, VII, XV y XVI;
- VII. Traslado a otro Centro de Reclusión de semejantes características en los casos de las fracciones: I, II, VIII (en caso de reincidencia) y XVI;
- VIII. El pago de los daños causados, en el caso de la fracción IV, y
- IX. El pago del valor de los objetos sustraídos y no devueltos en el caso previsto en la fracción VI.¹⁸²

¹⁸¹ Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Leyes y Reglamentos del Distrito Federal, disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/images/leyes/reglamentos/REGLAMENTODELOSCENTROSDERECLUSIONDELDF.pdf>

¹⁸² *Ibidem*.

La clasificación de las sanciones, que en el reglamento se denominan “correctivos disciplinarios”, van desde la simple amonestación como la más leve de todas hasta el aislamiento temporal por quince días que constituye el castigo más grave, como se puede apreciar, este régimen se sustenta en la definición de disciplinar mediante la imposición de castigos, es decir la mortificación por castigo para imponer y hacer guardar la disciplina, lo que es equivalente, en el caso de la sanción más grave, a imponer “prisión” (aislamiento) dentro de la propia prisión.

Concomitante a lo que señala Emma Mendoza Bremauntz,¹⁸³ cuando las definiciones de conductas sancionables y el castigo o corrección aplicable no se encuentran definidos en una norma reglamentaria y estas se derivan en manuales operativos o instructivos de menor categoría, se presta a que los operadores del sistema utilicen criterios discrecionales para una interpretación *ad hoc* modificando los criterios de acuerdo a los intereses de los funcionarios y operadores, lo cual se traduce en violaciones de garantías y derechos humanos tanto de los internos como de sus familiares.

Atento a lo anterior, si bien este régimen de disciplina se encuentra plasmado en un reglamento, lo cierto es que se trata de la descripción de un orden normativo de tipo penal, es decir, la definición de conductas sancionables delimitadas por una norma inhibitoria y que en caso de concretarse corresponde una sanción; la expedición de esta normatividad se hace de acuerdo a las facultades que el poder legislativo confiere al ejecutivo para regular las actividades administrativas de las que tiene encargo pero que en este caso al establecer conductas y sanciones, se puede estar violentando el principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege*, contenido en el artículo 14 constitucional, al respecto Rodolfo Munguía Rojas al abordar este tema en particular señala;

Considero que no existe razón, al menos aparente, para que, el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, consagrado en el artículo 14 del

¹⁸³ Mendoza Bremauntz, Emma, *Derecho Penitenciario*, México, McGRAW-HILL INTERAMERICANA, 1998, P. 261.

Código Político Supremo de la Nación, también rija tratándose de las infracciones y correcciones disciplinarias. En efecto, si el legislador delegó en el ejecutivo la función de tipificar las infracciones, esto es, la descripción de las conductas de las que dependan las sanciones, así como los castigos respectivos, es claro que se viola la garantía de exacta aplicación de la ley.¹⁸⁴

Hecho que se corrobora con la simple lectura de los numerales anteriormente insertados, de los que se aprecia una descripción genérica de hipótesis conductuales y de sanciones aplicables y que no son concomitantes con este principio, y esto se agrava más si se considera el tipo de juicio o procedimiento que se debe realizar, en primer momento para acreditar la comisión de la infracción y por otra para imponer, de acuerdo a criterios discrecionales no regulados, el tipo y duración de la sanción o castigo (correctivo disciplinario) que se debe aplicar, esto en virtud de que el propio reglamento en sus numerales 98 a 104 refiere el procedimiento, mismo que está a cargo del Consejo Técnico Interdisciplinario de cada centro y que opera bajo criterios estrictamente discrecionales, consejo que se erige en una especie de tribunal especial para disciplinar a los internos.

Más importante aún, es destacar que tratándose de un reglamento de carácter administrativo, las sanciones aplicables van más allá de lo que establece el artículo 21 constitucional que en el párrafo cuarto refiere;

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

De acuerdo a lo anterior, resulta excesiva la sanción que describe la fracción VI del artículo 97 de referido reglamento, al establecer aislamiento temporal, sin referir el lugar en el que se debe cumplir,¹⁸⁵ por quince días que claramente rebasan las

¹⁸⁴ Munguía Rojas, Rodolfo, El régimen disciplinario en los centros penitenciarios y los derechos humanos de los reclusos, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, número 26, 2008, p. 275, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/26/RIJ26-13DMunguia.pdf>

¹⁸⁵ Si bien el reglamento no establece el espacio en el que se debe cumplir la sanción de aislamiento temporal, regularmente se puede cumplir en una zona específica del centro de ubicación,

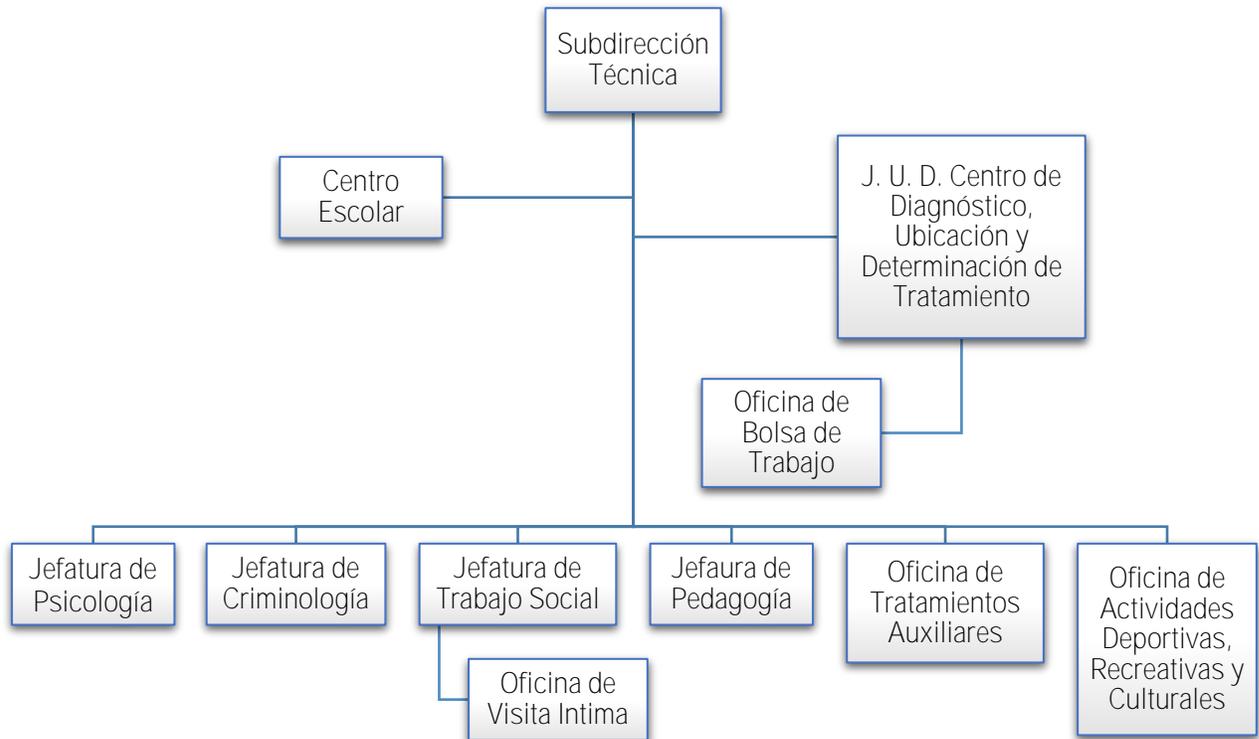
treinta y seis horas que como límite máximo permite la constitución, de igual manera, las fracciones II, III y V interfieren con el proceso de reinserción y con los principios que lo rigen ya que se limita la participación del interno en las actividades destinadas a ese fin y se le limita el contacto con el exterior, esto último, no solo es una sanción para el interno sino que se sus efectos se hacen extensivos a los familiares que quedan imposibilitados para visitarlo y cerciorarse de alguna manera, del estado psicofísico del interno, lo que es motivo permanente de preocupación por los niveles de violencia que son comunes en los centros de reclusión.

II. RÉGIMEN TÉCNICO

Corresponde directamente a la subdirección técnica de cada centro, organizar y determinar las medidas terapéuticas que cada interno debe cubrir para la aplicación del tratamiento técnico progresivo, como en el capítulo anterior se estableció, este tratamiento se compone de actividades laborales, educativas, de capacitación laboral, deportivas y el cuidado integro de la salud del interno, y en cada caso, el tratamiento se diseña de acuerdo a las aptitudes y actitud que el interno presenta y que se determinan a partir del examen de personalidad que se le practica desde el momento en que ingresa, esta subdirección que depende jerárquicamente del director del centro, integra a su vez jefaturas de unidades departamentales y unidades administrativas o mesas de trámite que dependen directamente de la subdirección, y cada una de ellas realiza estudios específicos a partir de los cuales se establece un diagnóstico de personalidad, estudios que en su valoración conjunta permiten establecer la medidas de tratamiento terapéuticas apropiadas y particularizadas para cada interno, la estructura de esta subdirección se integra de la siguiente manera;

DIAGRAMA 3. ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCIÓN TÉCNICA

clasificación y determinación de tratamiento o en el módulo de máxima seguridad, este lugar originalmente se denominaba “apando”, posteriormente fue cambiando de nombre entre otros por: “zona de castigo”, “segregación” “jaula” y “aislamiento” hasta que por intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al considerar que estas denominaciones eran discriminatorias, se cambió el nombre a “conductas especiales”



Fuente: Secretaría de Gobierno, *Manual Administrativo, Manual Administrativo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario*, disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3334.htm> Elaboración propia

Cada una de las jefaturas que dependen del Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación de Tratamiento, se encargan de aplicar los exámenes que corresponden a la especialidad de cada una de ellas, al integrar todos los estudios, se puede determinar el dormitorio en el que se debe ubicar al interno, se le canaliza a bolsa de trabajo para que se inscriba en una comisión laboral y a la oficina de organización de actividades deportivas, recreativas y culturales para inscribirse en alguna de las actividades que se organizan en el centro, si bien cada una de las oficinas realiza un trabajo individual, el diagnóstico final se sustenta en los estudios que se valoran en conjunto, lo que supone mantener y asegurar un orden al colocar a cada interno en un dormitorio y actividad que comparte con otros que tienen sus mismos intereses, habilidades, aptitudes y actitudes.

Estos trámites y actividades están regulados de manera general en el RCRDF que en su artículo 19 establece:

Artículo 19.- Los criterios técnicos para la ubicación de la población interna estarán fundamentados sobre bases clínico-criminológicas y del comportamiento humano, su identificación con grupos de pares, hábitos, costumbres e intereses. Los citados criterios serán determinados por la Dirección General, debiéndose considerar las características del Centro que corresponda, de manera que los Centros de Reclusión Preventiva observen la misma aplicación, al igual que los Centros de Ejecución de Sanciones Penales.

El Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación de Tratamiento, realizará los estudios técnicos de personalidad necesarios del interno y presentará el caso ante el Consejo Técnico Interdisciplinario correspondiente, en donde se analizará y decidirá su ubicación, de acuerdo con los criterios establecidos por la Dirección General.

Los internos que se encuentren en el área de ingreso y en el Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación de Tratamiento, no podrán tener acceso a la población común; de igual forma, aquellos que se les haya asignado un dormitorio no podrán acceder a las áreas antes mencionadas, salvo casos en que el Consejo Técnico Interdisciplinario autorice el acceso, bajo estricta supervisión de las áreas técnica y de seguridad del Centro de que se trate.

Al hacer un análisis de la normatividad disponible en la página oficial de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal y de la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal,¹⁸⁶ no se encontró disposición alguna que regule de manera específica las actividades que tiene a su cargo esta subdirección, de tal manera que los estudios técnicos se realizan de acuerdo a los conocimientos y experiencia que tienen los titulares o responsables de cada área, de igual manera no se establece coordinación efectiva que permita dar seguimiento a los avances que en el tratamiento reporta cada interno, ni verificación de que el interno participe en las actividades específicas, el RCRDF solamente establece el tiempo necesario que el interno debe pasar en el CDUDT para la elaboración de los estudios y la finalidad que estos persiguen, esto de acuerdo al artículo 41 que refiere;

Artículo 41.- Los internos deben ser alojados en el Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación de Tratamiento por un lapso no mayor de 45 días para efectos de estudio y de diagnóstico, así como para determinar con base en los resultados de éstos, el tratamiento conducente para

¹⁸⁶ Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, disponible en: <http://www.reclusorios.df.gob.mx/index.html>, Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/index.php/gaceta>

evitar la desadaptación y promover la readaptación social del mismo, que será dictaminado por personal técnico de la Institución y aprobado por el Consejo Técnico Interdisciplinario.

Aquellos internos que cubran el perfil para acceder al Programa de Rescate y Reinserción para Jóvenes Primodelincuentes, serán destinados de inmediato al espacio asignado para la instrumentación del mismo, que se recomendaron en el diagnóstico.

Cada unidad trabaja de manera individual de tal manera que la inscripción y participación en las actividades que ofrecen a los internos se sujetan a los criterios discrecionales que imponen los operadores de las áreas, condicionando a los internos, mediante el pago de determinadas cuotas, su integración en estas actividades que finalmente deberían ser abiertas y gratuitas, esto imposibilita en la realidad que el tratamiento técnico se lleve a cabo tal y como el propio reglamento y la normatividad constitucional lo establecen.

La actividad que finalmente designa la ubicación del interno en un determinado dormitorio se hace de manera colegiada a través del consejo técnico interdisciplinario tal y como la normatividad señala, sin embargo tampoco existe disposición oficial alguna que regula las forma operativa bajo la cual se rige el consejo técnico, de manera general, las funciones y actividades que realiza este órgano colegiado se encuentran señaladas de manera general en los artículos 55 a 59 del RCRDF, específicamente el numeral 57 que establece;

Artículo 57.- El Consejo Técnico Interdisciplinario tiene las siguientes funciones:

- I. Establecer medidas de carácter general para la adecuada atención y operación del Centro;
- II. Evaluar los diagnósticos resultantes del estudio clínico criminológico, a fin de determinar la ubicación de los internos, según los criterios de clasificación establecidos;
- III. Dictaminar, proponer y supervisar la asistencia técnica a procesados y el tratamiento a sentenciados, y determinar con base a éstos, los incentivos o estímulos que se concederán a los internos;
- IV. Vigilar que en el Centro de Reclusión se observen los lineamientos establecidos en materia penitenciaria en la normativa aplicable que dicte la Dirección General y emitir opinión acerca de los asuntos del orden jurídico, técnico, administrativo,

- de seguridad o de cualquier otro tipo, relacionados con el funcionamiento del Centro de Reclusión;
- V. Formular y emitir los dictámenes correspondientes respecto al otorgamiento del tratamiento de externación y de las libertades anticipadas a que se refiere la Ley;
 - VI. Emitir criterios para regular el acceso de la visita familiar a la Institución y resolver sobre la autorización de ingreso o suspensión temporal o definitiva de la misma;
 - VII. Imponer mediante dictamen las correcciones disciplinarias establecidas en este Reglamento y otros ordenamientos jurídicos y administrativos. En el caso del Centro de Rehabilitación Psicosocial determinar con base al estado psiquiátrico en que se encuentre el interno la sanción o medida terapéutica que le corresponda por infracciones al presente reglamento;
 - VIII. Autorizar la realización de jornadas extraordinarias de trabajo;
 - IX. Hacer del conocimiento de las instancias competentes los aspectos relacionados con el funcionamiento administrativo, así como las irregularidades que se presenten, y
 - X. Las demás que le confieran otros ordenamientos jurídicos y administrativos.

Como se puede observar, este órgano colegiado tiene amplias facultades que resultan discrecionales, pues de la lectura de algunas de sus fracciones se aprecia que el consejo puede determinar *ad hoc* disposiciones para regular toda la estructura operativa desde el régimen disciplinario hasta el de libertades anticipadas y estímulos, si bien el artículo 59 refiere que la operatividad y funciones del consejo se deberán regir por el Manual de Funciones de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios, dicho manual no se encuentra publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal por lo cual se desconoce su contenido o si en realidad no se ha expedido, al respecto es importante recordar que con la promulgación de la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal en los transitorios de la publicación original y en los transitorios de su reforma publicados el 7 de agosto de 2014 y surtió efectos al día siguiente se establece:

ARTÍCULO TERCERO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborará el Reglamento correspondiente a la presente Ley y los manuales operativos, organizacionales y de procedimiento respectivos en un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Este transitorio corresponde a la publicación original de la ley de fecha 4 de abril de 2014.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal emitirá el Reglamento de la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, así como el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia. Los manuales operativos, organizacionales y de procedimiento respectivos, se elaborarán por conducto de la Secretaría de Gobierno. Dichos instrumentos deberán emitirse en un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.¹⁸⁸

Dicho plazo se cumplió en febrero de 2015 y hasta la fecha no existe publicación alguna que haga referencia a la expedición del nuevo reglamento de reclusorios ni de los manuales correspondientes.

Como se expuso en el capítulo precedente, las actividades deportivas, culturales, recreativas y educativas, en su mayoría son organizadas en realidad por los propios internos, esto permite evadir la responsabilidad en la que podrían incurrir los operadores oficiales, lo que facilita los espacios de corrupción y que contribuyen a crear un ambiente de mayor violencia en los centros de reclusión, otro problema que esta falta de regulación propicia en la organización y control administrativo de las áreas, es que las constancias de participación se puedan “vender” y se ha dado el caso de que un interno participe en múltiples actividades (a las que en realidad nunca se presentó) y que de acuerdo a las constancias que “adquiere” acredita hasta veinte horas o más de actividades laborales, educativas, deportivas y de tratamientos auxiliares en un solo día, hecho que ha provocado que cuando solicitan los beneficios de libertad anticipada que establece la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal, los jueces ejecutores nieguen los beneficios por las inconsistencias que se detectan en las constancias que acreditan el tratamiento técnico de reinserción social, necesarias para el otorgamiento de los mismos.

III. RÉGIMEN JURÍDICO

¹⁸⁸ Este transitorio corresponde a la publicación del decreto de reformas que se realizaron a la ley y se publicaron el 7 de agosto de 2014

Corresponde a la subdirección jurídica el seguimiento puntual de los procedimientos penales a los que se encuentran sujetos los internos, corroborando la legalidad del ingreso y su estado psicofísico entre otras actividades, esta subdirección se integra por diversas jefaturas o mesas y de una jefatura de apoyo jurídico, su estructura administrativa es la siguiente;

**DIAGRAMA 4.
ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCIÓN JURÍDICA**



Fuente: Secretaría de Gobierno, Manual Administrativo, *Manual Administrativo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario*, disponible en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3334.htm> Elaboración propia

El área jurídica tiene reguladas sus actividades de manera general en el RCRDF de manera inicial y como parte del procedimiento de ingreso de detenidos a los centros de reclusión el artículo 13 establece los requisitos que se deben cubrir y que a continuación se describen;

Artículo 13.- La internación de toda persona en alguno de los Centros materia del presente Ordenamiento se hará únicamente:

- I. Por consignación del Ministerio Público;
- II. Por resolución Judicial;
- III. Por señalamiento hecho con base en una resolución Judicial, por el Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, por lo que respecta a personas sentenciadas ejecutoriadas por delitos del fuero federal, y por la Dirección de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal, cuando se trate de personas sentenciadas ejecutoriadas por delitos del fuero común;
- IV. Para el caso de revocación del tratamiento en externación o libertades anticipadas, según lo estipulan los artículos 66 y 67 de la Ley;
- V. En ejecución de los tratados y convenios a que se refiere el artículo 18 Constitucional, y
- VI. Para el caso de arrestos por determinación de autoridad competente.

Tratándose de extranjeros, el Director del Centro de Reclusión o el servidor público que haga sus veces, comunicará inmediatamente a la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y a la embajada, consulado u oficina encargada de los negocios del país de origen, el ingreso y egreso de todo extranjero al Centro de Reclusión, sus datos generales, el delito que se imputa, su estado de salud y cualquier situación relativa a él.

Conforme al principio de legalidad que contiene el artículo 14 constitucional, solamente por orden de autoridad competente se puede permitir el ingreso de cualquier detenido, sin embargo no existe mecanismo alguno que permita a los operadores de los centros, verificar la autenticidad o vigencia de la orden que ampara el ingreso, como se analizó en el capítulo precedente, la CDHDF emitió la recomendación 9/2014 debido a la privación ilegal de la libertad que sufrió la señora María de los Ángeles Contreras Velarde por la ejecución de una orden de aprehensión en la que se encontraba prescrita la pretensión punitiva, hecho que no podía ser conocido por las autoridades penitenciarias y que en todo caso correspondería a la autoridad jurisdiccional que emitió la orden revocarla y ordenar su libertad.

Paralelamente al ingreso, se inicia el proceso de identificación administrativa del interno, mismo que se encuentra regulado de manera específica en el artículo 14, registro que debe reunir los siguientes requisitos:

Artículo 16.- Los Directores de los Centros de Reclusión, de conformidad con los recursos presupuestales disponibles, deben establecer un sistema administrativo para identificar a los internos. El registro debe comprender, entre otros, los datos siguientes:

- I. Nombre, sexo, edad, lugar de origen; en su caso, grupo étnico, discapacidad, domicilio, estado civil, profesión u oficio e información sobre su familia;
- II. Fecha y hora en que fue puesto a disposición de la autoridad ejecutora;
- III. Fecha y hora de ingreso, así como las constancias que acrediten su internamiento;
- IV. Identificación decadactilar;
- V. Identificación fotográfica de frente y de perfil;
- VI. Autoridad que ha determinado la privación de la libertad y motivos de ésta;
- VII. Inventario de sus pertenencias;
- VIII. Certificado médico que acredite el estado físico del interno, y
- IX. Fecha y hora de salida, así como los motivos de su egreso y la autoridad que lo ordenó, en su caso.

Las fracciones III y IV, no serán aplicables a los indiciados ni en los registros de los Centros de Reclusión destinados a cumplimiento de arrestos.

Todo este procedimiento de registro se realiza en el área de antropométrico en donde se recaban los datos generales de identificación, estado psicofísico y el documento mediante el cual se justifica el ingreso, a excepción del inventario de sus pertenencias de los cual se encarga el área de seguridad asignada a la aduana de vehículos que es el lugar en donde físicamente ingresan los detenidos, las pertenencias quedan en poder de los custodios así como el documento del inventario y solamente el personal de esa área tiene acceso a ellas, en el expediente del interno no existe constancia alguna que indique si dichas pertenencias son entregadas al propio interno, cuando no se trata de objetos prohibidos, son entregadas a sus familiares o quedan bajo resguardo definitivo hasta en tanto obtenga su libertad, esto tal y como lo establece el artículo 17 del reglamento, este mismo ordenamiento, señala que este proceso de resguardo de pertenencias debe establecerse en el manual operativo que expida la autoridad en el que se precisaran las condiciones de resguardo y entrega, manual que hasta la fecha no ha sido

emitido, lo cual permite que las pertenencias de valor de los internos se conviertan en objetos de intercambio por protección e incluso ropas, cama y comida.

A partir del ingreso comienzan a correr términos legales para que la autoridad jurisdiccional emita determinadas resoluciones vinculadas al procedimiento penal como son:

- Ratificación o calificación legal de la detención
- Declaración preparatoria y apertura del término constitucional
- Ampliación del plazo constitucional
- Resolución del término constitucional que puede ser:
 - Auto de formal prisión
 - Auto de sujeción a proceso
 - Auto de libertad

Estas resoluciones se reciben por oficialía de partes en vía de notificación y so canalizadas al kardex para que se elaboren las anotaciones correspondientes y al archivo para integrar el expediente jurídico, en el caso de que la resolución ordene la libertad, el tramite lo ejecuta la mesa de revisión de libertades, la importancia de los términos implica que una privación legal de la libertad por resolución judicial se convierta en una privación ilegal de la libertad ante la ausencia de notificación o por inactividad jurisdiccional.

Para las actividades que desarrolla cada una de estas mesas o áreas específicas, no existe un manual de procedimientos que vincule el trabajo que cada una de ellas realiza, la vinculación entre las mismas se hace de manera cotidiana por la propia dinámica laboral, sin embargo la ausencia de un procedimiento o manual operativo que establezca un flujo de actividades, propicia la comisión de errores que pueden incluso a llegar a configurar responsabilidad penal, ya sea porque se excede el plazo constitucional sin que la autoridad emita la resolución y en el centro de reclusión no se percaten de ello o porque se excede el tiempo de prisión (pena) que decreta la autoridad al haber compurgado la pena sin que se le concediera su libertad, hechos

que son constitutivos de violaciones de derechos humanos y garantías constitucionales.

Por otra parte, el propio RCRDF establece que a cada interno se le debe abrir un expediente único en el que se integren todas las resoluciones jurídicas y los estudios técnicos que se practique en el CDUDT, en la práctica cada subdirección integra un expediente independiente, así, el aspecto técnico solo es conocido por personal de esa área y lo mismo ocurre con el jurídico, al no existir una normatividad específica que obligue a la integración de este expediente único, la información de cada interno se encuentra dispersa, lo que imposibilita dar un seguimiento adecuado.

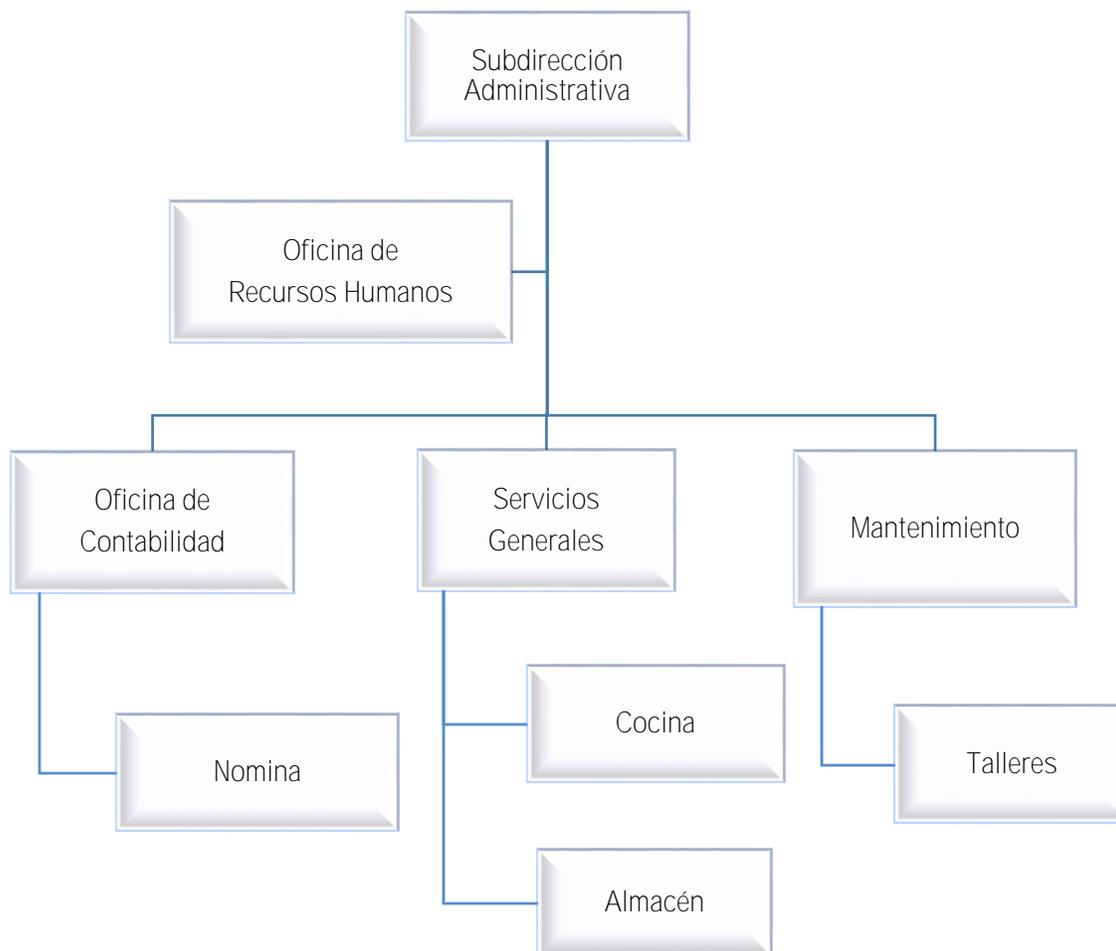
Otro problema lo constituye el área de ingreso en la que se supone solo debe albergar a indiciados por un periodo máximo de seis días (por duplicidad del auto de término constitucional) sin embargo en realidad este dormitorio se encuentra controlado por el área de seguridad, aun cuando el jurídico remita la lista de internos que deben pasar de ingreso al CDUDT, seguridad y custodia puede aplicar criterios discrecionales para “depositar” internos en este dormitorio, criterios que obedecen principalmente al pago de protección ya que es un área de acceso restringido y aislada de la población general, estos depósitos se justifican por la implementación de medidas de seguridad, concepto que de igual manera si bien esta señalado en el RCRDF no ofrece una definición de lo que debe entenderse por “medidas de seguridad” ya sean institucionales o personales sino que se deja a la interpretación discrecional a conveniencia de los operadores.

IV. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

La organización interior mediante la cual se regula la administración de los centros de reclusión corresponde a la subdirección administrativa que se encarga no solamente de los controles que corresponden a los servidores públicos adscritos a cada centro en lo relacionado con asistencias, vacaciones y faltas, es decir, todo lo relacionado con la administración propiamente del personal, sino que se encarga de distribuir los recursos asignados para el pago de nómina de los internos y todo

lo relacionado con la elaboración de alimentos y el mantenimiento de las instalaciones en general, esta subdirección se integra de la siguiente manera:

**DIAGRAMA 5.
ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA**



Fuente: Secretaría de Gobierno, Manual Administrativo, *Manual Administrativo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario*, disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3334.htm> Elaboración propia

De esta subdirección, las oficinas que se vinculan directamente con las actividades relacionadas con el tratamiento técnico penitenciario son la de nómina que depende de contabilidad, almacén y cocina que dependen de servicios generales y talleres que depende de mantenimiento, es en estas áreas en donde se permite la contratación de internos para cubrir los servicios que se deben prestar, contratación

que está contemplada en la nómina y por lo tanto los internos que ahí laboran reciben un salario equivalente al mínimo vigente en el Distrito Federal.

Estas comisiones son las más cotizadas y se encuentran reguladas en el artículo 30 del RCRDF que en su último párrafo establece;

La Subsecretaría podrá contratar a los internos que así lo deseen para realizar labores relativas a la limpieza de los centros, su mantenimiento, preparación de alimentos para sus compañeros, lavandería, mantenimiento de áreas verdes y demás que se realicen mediante el pago respectivo en los términos del programa de actividades correspondiente.

El desarrollo y programación de las actividades que se desarrollan en estas áreas quedan a cargo de los responsables y operadores de las mismas y en realidad corresponden a las actividades cotidianas, tratándose de las comisiones laborales más cotizadas, su asignación o contratación obedece a criterios discrecionales, cada responsable u operador de área puede “contratar y despedir” libremente a los internos a conveniencia, como en los casos anteriores no existe un programa o manual que establezca concretamente los criterios de contratación y cancelación de la comisión ni la forma en que se deberá sustituir a los internos que se encuentran laborando y que obtengan su libertad.

Como se analizó en lo referente al régimen disciplinario, el catálogo de conductas sancionables hace una descripción muy genérica que se encuentra sujeta a interpretación discrecional, así, a través del consejo técnico un interno que se encuentre laborando en estas áreas puede ser “acusado” de un uso indebido de las instalaciones”, o de “transitar en un área restringida” e incluso de “poner en riesgo la seguridad institucional y/o la de sus compañeros” y de esa forma cancelarle la comisión laboral, esto independientemente de que se le canalice a bolsa de trabajo para obtener una nueva después de que cumpla en el área de conductas especiales con el correctivo disciplinario que el consejo determine.

Esta aplicación discrecional de criterios impide que las actividades laborales, vinculadas al tratamiento técnico que se desarrollan en estas unidades administrativas, no cumplan con el objetivo de terapia ocupacional e incluso atentan contra la estabilidad laboral que es considerado como un derecho humano reconocido en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por otra parte, la ausencia de estos manuales abre espacios de oportunidad para que los operadores y responsables de las áreas puedan negociar la asignación de las comisiones, al no establecerse los criterios, aptitudes y conocimientos que los internos deben poseer para acceder a este tipo de trabajo, quien ofrezca la mejor dativa podrá obtener la comisión independientemente de si su desempeño sea el esperado y adecuado a las necesidades de las áreas.

V. RÉGIMEN DE SEGURIDAD Y CUSTODIA

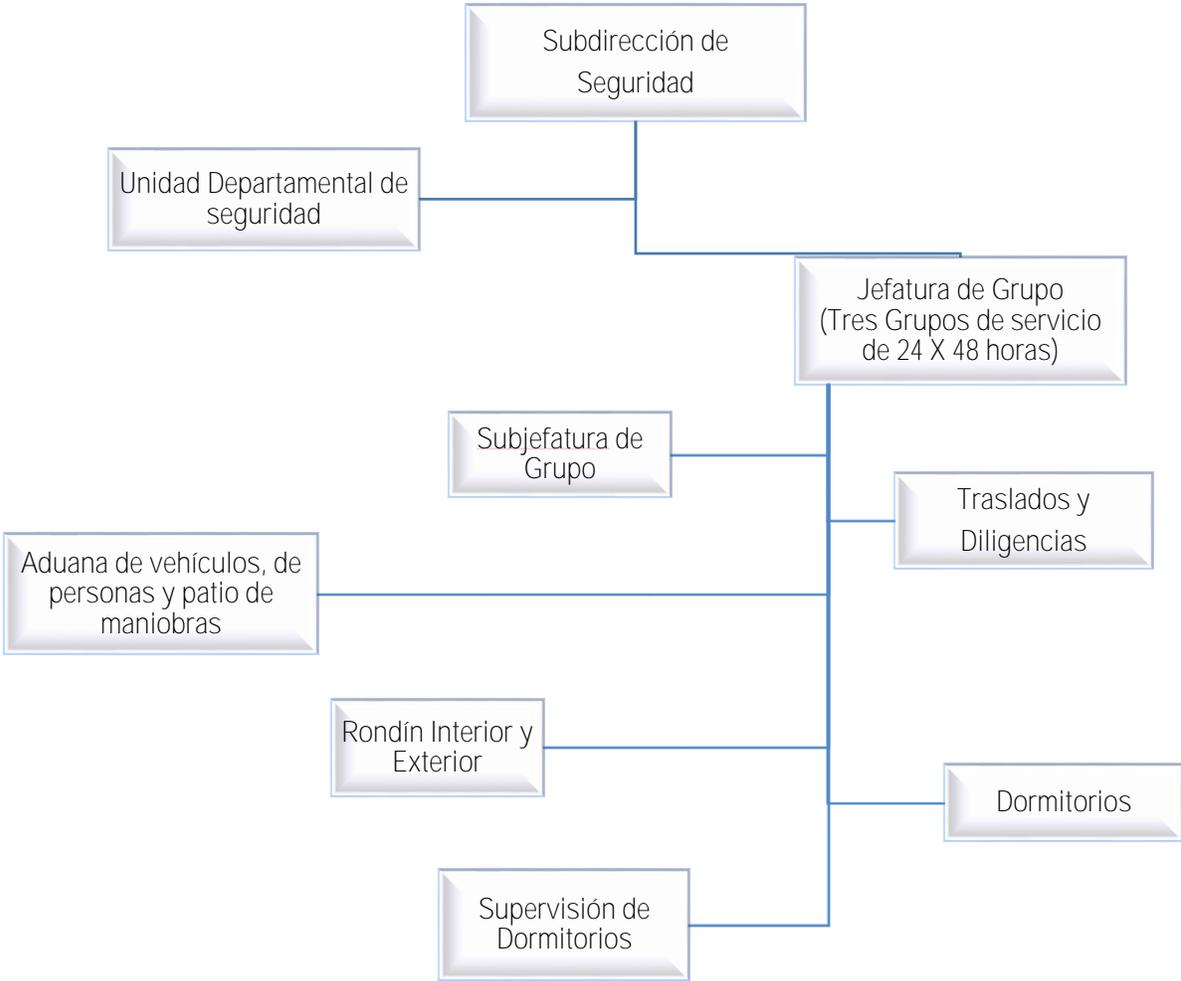
Al quedar establecido que el sistema penitenciario se sustenta en un régimen de orden y disciplina, se debe integrar un grupo de servidores públicos que se encarguen de hacer efectivo el cumplimiento de este régimen y a la vez salvaguardar la integridad psicofísica de los sujetos que se encuentran privados de su libertad, de los visitantes y del personal que labora en estos centros, al respecto y en un sentido más amplio, Juan Manuel Pantoja Covarrubias define a la seguridad penitenciaria como:

El conjunto de medidas y acciones sistematizadas y relacionadas entre sí, que tienen como propósito fundamental, prevenir, minimizar y en su caso, enfrentar acontecimientos que pongan en riesgo la tranquilidad e integridad del establecimiento, de los internos, del personal y de los visitantes. Además de garantizar la presentación de los internos penados y procesados ante la autoridad competente en el momento en que ésta los requiera, garantizando además la permanencia de los internos sentenciados y ejecutoriados dentro de la institución penal el tiempo que legalmente corresponda.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Pantoja Covarrubias, Juan Manuel, *Primer diplomado en seguridad penitenciaria*, México, citado por Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, *Diario de los debates*, México, LXII Legislatura, Año II, t. IV, 8 de septiembre de 2009, p. 167. Disponible en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/debates/archivosDebates/955.pdf>

Atendiendo a dichas funciones en sentido amplio, se habilita una subdirección de seguridad que se encarga de implementar medidas adecuadas para ese fin a través de diferentes unidades administrativas que cubren servicios específicos y que se integra de la siguiente forma:

**DIAGRAMA 6.
ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCIÓN DE SEGURIDAD**



Fuente: Secretaría de Gobierno, Manual Administrativo, *Manual Administrativo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario*, disponible en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3334.htm> Elaboración propia

En el caso de esta subdirección y a diferencia de lo observado en las otras, el 19 de octubre de 2005, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se publicó el Manual de Organización y Funciones de Seguridad, para los Centros de Reclusión del Distrito Federal, este manual hace una descripción detallada de todas las áreas que

integran los centros de reclusión y en cada caso refiere las funciones que debe cubrir cada una de ellas, de acuerdo a este manual, la organización y asignación de las áreas operativas es la siguiente;

**TABLA 33.
DESCRIPCIÓN OPERATIVA DE LA SUBDIRECCION DE SEGURIDAD
MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE SEGURIDAD, PARA LOS
CENTROS DE RECLUSIÓN DEL DISTRITO FEDERAL**

JEFE DE SEGURIDAD
JEFE DE LOS SERVICIOS DE APOYO Banco de Armas, Unidad de Planeación y Control, Programación Académica para el personal de Técnicos en Seguridad
JEFE DE GRUPO
SUBJEFE DE GRUPO
ÁREAS DE SUPERVISIÓN
ADUANA DE PERSONAS Puerta Principal, Rehilete, Revisión Corporal, Revisión de Alimentos, Revisión de Objetos y Pertenencias, Mezanine
TUNEL DE IDENTIFICACIÓN Puertas de Control, Mostrador de Identificación, Caja de Luz
ADUANA DE VEHICULOS Puertas de Control, Foso, Revisión de Vehículos, Libro de Control y Credenciales, Revisión Corporal, Mazanine, Banco de Armas
VISITA INTIMA Gimnasio y Campo Deportivo, Caseta de Cocina
GOBIERNO Caseta de la Jefatura de Grupo, Reja del Andador de Empleados, Estacionamiento, Escaleras, Locutorios (Visitantes), Escribientes
TRASLADOS Y DILIGENCIAS Choferes, Ayudantes de Choferes, Escolta, Servicios Diversos
ACCESO Y DORMITORIO DE INGRESO Caseta de Control, Dormitorio de Ingreso, Locutorios
CENTRO DE DIAGNOSTICO, UBICACIÓN Y DETERMINACIÓN DE TRATAMIENTO Y SERVICIO MEDICO Niveles del Centro de Diagnóstico, Ubicación y Determinación de Tratamiento, Servicio Médico (Mostrador)
JUZGADOS Control de Internos en el Libro de Registro, Control de Puertas, Revisión Corporal, Personal de Juzgados y Ventanillas de Practicas
VISITA FAMILIAR Control de Visitas, Control de Internos, Explanada, Auditorio, Personal de Salas
SERVICIOS GENERALES Y TALLERES

Caseta de Talleres, Caseta del Patio de Maniobras
DORMITORIOS
Caseta de Control, Caseta de Control Internas y Rondín
CENTRO ESCOLAR
MODULO DE MAXIMA SEGURIDAD
Libro de Control, Puerta de Acceso, Rondín
TORRES
Personal de Torres, Personal Rondín Interior, Personal Rondín Exterior
SUPERVISIÓN A CENTROS DE RECLUSIÓN
UNIDAD DEPARTAMENTAL DE CONTROL Y SISTEMAS DE SEGURIDAD
CENTROS FEMENILES DE READAPTACIÓN SOCIAL

Fuente: Manual de Organización y Funciones de Seguridad para los Centros de Reclusión del Distrito Federal, disponible en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1093.htm>. Elaboración propia

El manual describe de manera general las actividades de las que se encarga cada una de las áreas y en cada caso en particular hace una descripción detallada de los puntos específicos que se deben cubrir y señala los elementos que integra cada una de ellas, en el caso de los Centros Femeniles de Readaptación Social, este manual solo refiere que el personal que se encargará del servicio en las áreas en donde exista contacto directo con la población reclusa, deberá ser del mismo sexo, es decir, personal femenino, de igual manera el personal que tiene asignado el mando de la subdirección, jefaturas, subjefaturas, rondín interior y traslados; el personal masculino se encarga de cubrir los servicios restantes.

Independientemente de los puntos generales que establecen la LCRDF y el RCRDF, este manual detalla las obligaciones a las que se sujeta la actuación de los elementos que integran este cuerpo de seguridad penitenciaria, tanto al interior como al exterior y su vinculación con el trato a los internos, visitantes, autoridades y empleados, el régimen disciplinario y la coadyuvancia que deben ofrecer a los internos en el tratamiento técnico penitenciario, esto relacionado directamente por la vigilancia que les corresponde tanto en dormitorios como en las áreas donde se desarrollan las actividades atinentes al propio tratamiento, al respecto, el artículo 2 las enumera de la siguiente forma;

2. Obligaciones generales del cuerpo de Técnicos en Seguridad.

- 2.1. Prevenir y repeler cualquier tipo de ataque del interior o exterior, en coordinación con los diferentes cuerpos policíacos.
- 2.2. Distribuir en cada turno los servicios correspondientes, procurando cubrir en forma paralela y constante todos los puntos críticos de la Institución.
- 2.3. Desarrollar rondines internos y externos para salvaguardar la seguridad integral de las instituciones.
- 2.4. Mantener el orden y la disciplina en el interior de los Centros de Reclusión: Así como durante las Diligencias, Traslados y Externaciones de internos, conforme a las disposiciones de las leyes y reglamentos aplicables.
- 2.5. Prevenir y Controlar adecuadamente y dentro de los límites legales del caso, cualquier disturbio que se presente (Riñas, Huelgas, Motines, Resistencias Organizadas, Evasiones, etc.), Informando de inmediato a sus superiores, así como planear la forma de prevenir y resolver estos incidentes.
- 2.6. Llevar a cabo el registro de visitantes, familiares de los Internos, empleados y vehículos, incluyendo a los propios miembros del personal de Técnicos en Seguridad. El registro deberá realizarse minuciosamente tanto al ingreso como al egreso de visitantes y empleados, así como a los vehículos y objetos.
- 2.7. Controlar el armamento represivo y disuasivo, manteniéndolo en buen estado. El armamento represivo deberá quedar fuera del alcance de los internos y en lugar apropiado. Ninguna persona, incluyendo al personal de Técnicos en Seguridad podrá portar armas represivas en el interior de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, salvo en las torres y aduanas, y en rondín exterior. Eventualmente y en circunstancias extraordinarias, en el interior, se usaran armas disuasivas.
- 2.8. Participar en los cursos de actualización que autorice la Dirección de Seguridad de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social sobre temas teóricos o prácticos, así como los que imparta el Instituto de Capacitación Penitenciaria.
- 2.9. Elaboración del parte de novedades diariamente para mantener informado oportunamente a las autoridades de la Dirección de Seguridad de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal y a las de los Centros de Reclusión correspondiente, asimismo y cuando el caso lo amerite, se elaborara el parte informativo correspondiente.
- 2.10. Coadyuvar el cumplimiento de las políticas que se dicten para el mejor funcionamiento de los Centros de Reclusión orientando a los internos para que cumplan con los programas escolares, laborales, deportivos y recreativos.
- 2.11. Efectuar operativos de revisión imprevistas a los internos, así como a sus dormitorios, estancias y las diferentes instalaciones que conforman los Centros de Reclusión; Decomisándoles objetos prohibidos y sustancias tóxicas o cualquier tipo de implemento que pongan en riesgo la Seguridad Institucional lo cual se encuentra señalado en el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, reportándose inmediatamente a la superioridad los resultados de la misma.

- 2.12. Cuidar que las estancias y zonas de los dormitorios se encuentren aseadas y sin carteles o imágenes que afecten a la moral y las buenas costumbres.
- 2.13. Controlar diariamente en las horas establecidas por la Dirección de Seguridad, las listas de población comunicando de inmediato cualquier anomalía a su superioridad.
- 2.14. Dar parte por escrito de hechos antirreglamentarios o que atenten contra la seguridad institucional, que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones.
- 2.15. Participar a través del Jefe de la Unidad Departamental de Seguridad y demás autoridades en el Consejo Técnico Interdisciplinario de los Centros de Reclusión.
- 2.16. Queda prohibido que los internos actúen con mando en cualquiera de las áreas y niveles de organización de los Centros de Reclusión.
- 2.17. Queda prohibido que los internos participen en actividades que únicamente le competen al personal de Técnicos en Seguridad.
- 2.18. Recabar e investigar todo tipo de información emanada tanto de los internos como de empleados que puedan poner en riesgo la seguridad institucional.
- 2.19. Queda prohibido el uso de fuerza y malos tratos sobre los internos excepto cuando se encuentre en peligro la integridad física.
- 2.20. Queda prohibido el cobro de dádivas o propinas por la prestación de servicios o por permitir conductas expresas y prohibidas por el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.
- 2.21. Tratar con cortesía a los visitantes de los Centros de Reclusión, familiares o abogados de los internos o aquellos que por cualquier motivo legítimo acudieron a los diferentes Centros de Reclusión.
- 2.22. Dar cumplimiento inmediato a las órdenes que emanen de la Dirección de Seguridad o de la Subdirección de Seguridad de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal, relacionadas con sus atribuciones.
- 2.23. Las demás que ordene expresamente el Director del Centro de Reclusión de que se trate, Director de Seguridad y/o Director General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal.
- 2.24. Controlar la entrada y salida de los Centros de Reclusión del Distrito Federal del Armamento, Equipo de Seguridad, Instrumentos de Trabajo, Archivo, Documentos, Mobiliario y Equipo.
- 2.25. El cambio de Adscripción y la rotación periódica del personal de Seguridad de un Centro de Reclusión a otro, será ordenado exclusivamente por el Director de Seguridad de Conformidad con el Art. 69 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.
2. BIS. El Gafete de Identificación expedido por la Dirección de Seguridad es único, personal e intransferible de uso obligatorio durante toda la jornada laboral y deberá portarse colgado al cuello a la altura del pecho, sobre toda prenda de vestir y libre de cualquier obstáculo que impida apreciarse. Cualquier violación a este Artículo se atenderá por lo dispuesto en el Art. 67.16 de este Manual.

Como se puede apreciar, de la descripción de los incisos *supra* insertados, se ha transitado de un modelo estático de seguridad interna y de tipo represivo o disuasivo a un modelo dinámico de tipo preventivo con la finalidad de propiciar un orden disciplinado que facilite la implementación adecuada de las medidas terapéuticas de reinserción social, sin embargo, no es suficiente con una descripción genérica de las actividades proactivas de prevención ni de las de disuasión ya que no existe una planificación específica o modelos de intervención que permitan hacerlas efectivas, al respecto es importante recordar que la CDHDF emitió diversas recomendaciones debido a la actuación represiva que ejercieron los elementos de seguridad en casos en los que los internos e internas de los centros realizaron protestas por las condiciones de hacinamiento y violencia que registran los centros,¹⁹⁰ hechos que en algunos casos fueron catalogados como actos de tortura.

En el Distrito Federal y de acuerdo a las cifras que presenta el INEGI,¹⁹¹ en diciembre de 2013 presentaba una población total de 40,486 internos distribuidos en 11 centros que en su conjunto tienen una capacidad de albergue de 22,411 internos, con una diferencia de 18,075 internos, la sobrepoblación que se registra es de aproximadamente el 80%, es importante recordar que al entrar en funcionamiento los reclusorios norte, oriente y sur en 1976 tenían una capacidad real instalada total de 4,200, la penitenciaria con 800 y los anexos femeniles con 300, lo que da un aproximado de 6,000 internos en su conjunto, conforme la población fue aumentando se construyeron 2 centros más hasta un total de 11 y se reformaron los existentes para dar capacidad de albergue, aun así existe una sobrepoblación importante, sin embargo las obras solo ampliaron la capacidad de albergue pero los espacios destinados como áreas de tratamiento permanecen igual es decir con la capacidad con la que originalmente se diseñaron, lo que implica que estos espacios en la actualidad son insuficientes y obsoletos.

¹⁹⁰ Cfr. Recomendaciones: 14/2013, 1/2012, 6/2011, 4/2011, 4/2010, 1/2010, 19/2009 y 7/2008 que se analizaron en el capítulo 3 de este trabajo.

¹⁹¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Población reclusa por delitos del fuero común y federal al cierre del año, por entidad federativa, 2013*, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mvio72&s=est&c=27096>

A pesar de que en el orden de seguridad penitenciaria existe un manual procedimental específico, el problema de sobrepoblación anula la posibilidad de su aplicación práctica, e incluso imposibilita la aplicación de políticas y programas de reinserción por la falta de espacios adecuados y suficientes que permitan atender a toda la población interna, además de generar inestabilidad por las propias dinámicas carcelarias que se van desarrollando, al respecto se puede precisar;

La sobrepoblación penitenciaria trae consigo elementos adicionales que contribuyen al problema tan crítico que enfrentan los penales y mengua mucho la calidad de vida en los centros de reinserción mexicanos. La saturación y la poca inversión pública generan un entorno de escasez. Esto da lugar a una disputa por los espacios, los alimentos y los servicios que de acuerdo con la normatividad internacionalmente adoptada y las normas mínimas establecidas en la legislación mexicana, deberían ser suministradas de manera transparente y gratuita a los internos por parte de las autoridades. Por el contrario, en los centros de reclusión hay un sistema informal de cobros que se realizan a los internos para tener acceso a ciertos servicios o para liberarlos de ciertas obligaciones. Así, algunos internos tienen que pagar para usar el teléfono público, para justificar inasistencias al pase de lista, para evitar labores de limpieza, para tener acceso al servicio médico, entre otras. Cabe mencionar que éstos se llevan a cabo tanto por servidores públicos como por otros internos que toman el control de los penales.¹⁹²

El autogobierno y la corrupción que se genera a partir de su implementación como un modo fácil de mantener el orden y la disciplina provoca males mayores que los que se pretenden remediar con el uso de la prisión como medida cautelar y como pena y que desde luego anulan toda posibilidad de tratamientos técnicos de reinserción social, se vulneran los derechos humanos de los reclusos así como sus garantías constitucionales, si bien la normatividad operativa interna puede contribuir a aminorar el clima de violencia que se ha institucionalizado, no tendrá efecto positivo si en su creación no se transversalizan los derechos humanos como eje rector y que permitan asegurar el respeto del principio *pro homine* contenido en el artículo 1 constitucional, de lo contrario el efecto positivo esperado se invierte, al respecto Fernández Arciga refiere;

¹⁹² México evalúa, *La cárcel en México: ¿Para qué?*, México, 2013, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A. C., 2013, p. 35

Las cárceles más allá de ofrecer un programa de readaptación, lo que procuran por su estructura y funcionamiento es la mayor corrupción de quienes en ella se encuentran. Posiblemente muchos regresen a la sociedad libre, pero la contaminación criminógena y el estilo de vida aprendido en la prisión, sin libertad, lo menos que hará es proporcionarles las circunstancias para un comportamiento que ya les resulta desconocido y a veces muy lejano.¹⁹³

Al anularse la posibilidad de reinserción, los niveles de contaminación que la experiencia carcelaria propicia en las condiciones *supra* descritas, provocan un alto índice de reincidencia, esto si consideramos que la privación legal de la libertad constituye una de las formas más violentas de la reacción estatal que crea condiciones especiales de vida en condiciones de violencia con la finalidad de educar, al respecto Zaffaroni apunta;

La prisión o "jaula" es una institución que se comporta como una verdadera máquina deteriorante: genera una patología cuya característica más saliente es la regresión, lo que no difícil de explicar. El preso o prisionero es llevado a condiciones de vida que nada tienen que ver con las del adulto; se le priva de todo lo que usualmente hace el adulto o debe hacerlo en condiciones y con limitaciones que el adulto no conoce (fumar, beber, mirar televisión, comunicarse telefónicamente, recibir o enviar correspondencia, mantener relaciones sexuales, vestirse, etc.).¹⁹⁴

Como lo señala el tratadista argentino, *per se* la prisión es una institución violenta que atenta contra la personalidad del infractor al pretender reformarla o ajustarla a parámetros socialmente aceptables, que sin embargo, en las condiciones actuales que privan en el sistema penitenciario del Distrito Federal resulta paradójico que inicialmente se le discipline y someta al orden para acoplarse y adaptarse a las condiciones de hacinamiento y violencia que provocan la sobrepoblación, en circunstancias completamente diferentes a las habituales en libertad, y que paralelamente se le aplique un tratamiento técnico penitenciario que pretende

¹⁹³ Fernández Arciga, Andrea, "Origen de la pena de prisión, su orientación criminológica y la pretendida rehabilitación", en Campos Domínguez, Fernando Garardo, Cienfuegos Salgado, David, et al, coords., *Entre libertad y castigo: dilemas del estado contemporáneo, Estudios en homenaje a la maestra Emma Mendoza Bremauntz*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León, et al, 2011, p. 337

¹⁹⁴ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *En busca de las penas perdidas, Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, 2ª reimp., Argentina, Ediar, 1998, p., 139

reinsertarlo a la sociedad en libertad y evitar que vuelva a delinquir para lo cual se le exige adquirir una disciplina para nuevamente adaptarse a las condiciones de una vida libre, de la cual ya es completamente ajeno.

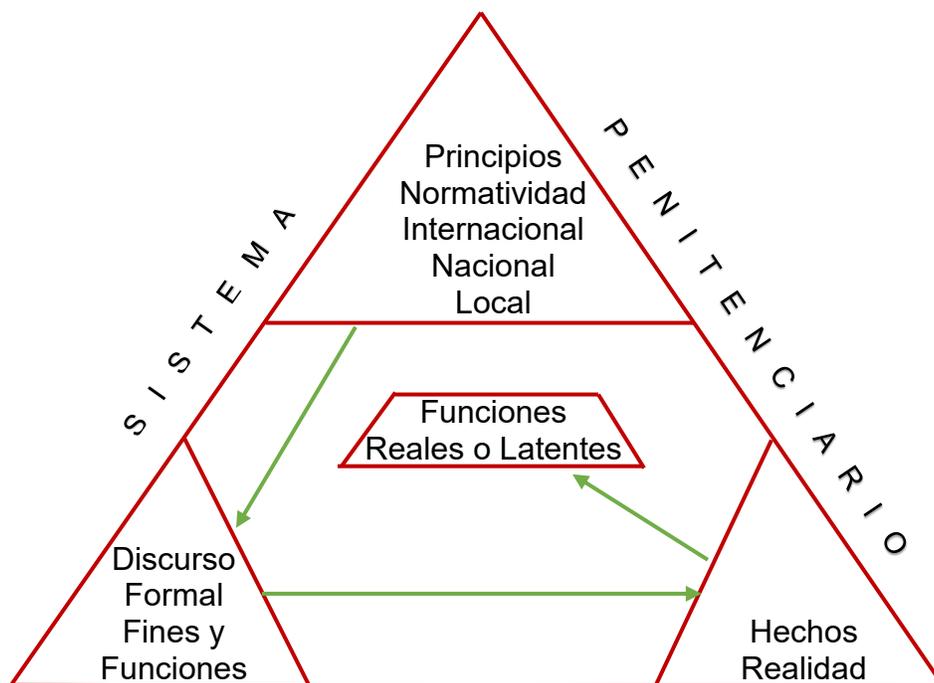
VI. PROPUESTA DE UN MODELO GERENCIAL DE GESTIÓN PENITENCIARIA

En el desarrollo de este trabajo, se identificaron los fundamentos teóricos y dogmáticos que dan sustento al sistema penitenciario a partir del poder punitivo que ejerce exclusivamente el Estado, estableciéndose los límites de la intervención estatal y la finalidad para la cual es construida la estructura normativa y la propia institución carcelaria, se examinaron los instrumentos internacionales que orientan la operatividad del sistema y se describió el proceso de asimilación de los principios contenidos en dichos instrumentos en la normatividad interna, desde las disposiciones constitucionales y sus normas secundarias hasta la disposición normativa que rige el sistema penitenciario del Distrito Federal, se puntualizó su situación operativa vinculada a las funciones de prisión preventiva y ejecución penal y se confrontaron los principios bajo los cuales teóricamente debería regirse con la realidad cotidiana del sistema penitenciario en el Distrito Federal.

Adicionalmente y a partir de este ejercicio descriptivo y comparativo se analizaron los procedimientos operativos específicos de las áreas sustantivas y adjetivas del sistema penitenciario del Distrito Federal, detallando cada una de ellas a partir de su estructura organizativa y se corroboró la inexistencia de manuales procedimentales operativos que regulen las actividades de cada operador en las áreas adjetivas, con excepción del área de seguridad y custodia que si cuenta con un manual operativo pero que de acuerdo al análisis del mismo se trata de disposiciones de carácter general que no delimitan adecuadamente las actividades de sus elementos y permite una interpretación discrecional que favorece los espacios de corrupción y extorsión lo que hace ineficiente e ineficaz al sistema de acuerdo a los fines para los que fue creado.

De acuerdo a lo anterior y concomitante con las funciones y fines que se han atribuido al sistema penitenciario,¹⁹⁵ resulta de interés comprender la dualidad en la que se ha ideado la operatividad del sistema, por una parte se le han atribuido funciones específicas que se justifican en el discurso formal, esto es como funciones o fines manifiestos y por otra con fines o funciones subyacentes o latentes que van vinculadas con los efectos reales que producen y que contribuyen a reafirmar el control social que ejerce el Estado, considerándolo como una unidad integra principios normativos que se van a integrar en el discurso que justifica su implementación estableciendo las funciones y fines manifiestos que al confrontarse con la realidad van a dejar al descubierto las funciones reales o latentes que independientemente de ser reconocidas se pueden entrever, relaciones que se describen en el siguiente esquema y que a continuación se explican;

DIAGRAMA 7.
FUNCIONES REALES Y LATENTES EN EL SISTEMA PENITENCIARIO



Fuente: Merton, Robert King, *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1992.
Elaboración propia

¹⁹⁵ Merton, Robert K. *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1992 pp. 92-160

El sistema penitenciario encuentra su justificación y razón de existencia en la necesidad de administrar de manera racional el *ius puniendi* del Estado, esto como último eslabón que compone la cadena de la estructura penal, su evolución se ha marcado por la intervención estatal atendiendo a la orientación y fines de la pena privativa de libertad, así, desde el proceso legislativo se va integrando una estructura normativa que determina la conformación de la organización administrativa del sistema, como anteriormente se describió, los principios penitenciarios de la normatividad internacional se han armonizado en la legislación nacional inicialmente en el texto constitucional a partir del cual se van incorporando en las normas secundarias federales y locales.

Conforme dichos principios se convierten en el eje rector de la normatividad, se construye el discurso formal que legitima al sistema al establecer los fines y funciones de la institución de tal manera que en la construcción normativa el legislador explica las funciones manifiestas entendidas como las consecuencias objetivas deseables que han de orientar la conducta de los miembros de la sociedad y que deben contribuir a la integración de la misma,¹⁹⁶ de tal manera que cada integrante las reconoce y asume como positivas legitimando la utilidad de la norma y de la institución que ha de regular o crear, en estricto sentido, el sistema penitenciario se asume como la consecuencia natural de castigar o sancionar la vulneración o trasgresión de la norma prohibitiva que previamente ha promulgado el legislador y que ha sido aceptada por el colectivo social, y que cumple la función de separar del grupo al autor de la transgresión al privarlo de su libertad personal, para proteger al colectivo evitando que produzca mayores daños y con la finalidad de reintegrarlo nuevamente a su entorno mediante la aplicación de un tratamiento técnico interdisciplinario que le permitirá que al quedar en libertad nuevamente no vuelva a delinquir.

¹⁹⁶ García, Jesús Luis, *Merton: La estructura precaria. Orden y conflicto en la sociedad moderna*, México, Edicol, 1979.

Así, desde el discurso formal, se legitima la institución penitenciaria al asumir que los efectos positivos y deseables son compartidos por el colectivo porque implican su protección y bajo una perspectiva humanista, no significa la aniquilación o muerte del transgresor de la norma sino que la intervención estatal contribuye a rescatar la esencia y dignidad humana del infractor con la finalidad de reincorporarlo nuevamente a su entorno social, sin embargo al contrastar el discurso con los hechos y la realidad cotidiana del sistema penitenciario en donde la constante característica de las prisiones son: sobrepoblación, hacinamiento, corrupción, promiscuidad, explotación, extorsión entre otras, resulta evidente que la operatividad del sistema no se ajusta a los parámetros propuestos o manifiestos en el discurso, sin embargo y pese a todo ello, el sistema no se colapsa y sigue funcionando, ineficiente e ineficaz pero en funciones.

Dado que la deficiente operatividad del sistema no es razón suficiente para disolverlo o erradicarlo, es claro que su vigencia y permanencia obedece a otras razones que no se explican o manifiestan en el discurso y que se vinculan directamente a funciones subyacentes reales o latentes que cumple el sistema en su totalidad,¹⁹⁷ son consecuencias objetivas que favorecen los procesos de adaptación social pero que a diferencia de las manifiestas, estas funciones no son deseadas, observadas o reconocidas por los miembros del grupo o por el colectivo en general independientemente de que constituyan elementos que contribuyen a la adaptación social al orientar la conducta de los sujetos y del grupo en su conjunto.

Bajo esa premisa la institución penitenciaria cumple con funciones latentes vinculadas a su capacidad disciplinaria en dos aspectos: al interior al someter a los sujetos al tratamiento técnico de reinserción y al exterior al exigir de los individuos una conducta apegada a la normatividad bajo la amenaza de que si la trasgreden serán excluidos, privados de su libertad y sometidos a un tratamiento de reinserción en centros que ofrecen condiciones de vida miserables y violentas, así, cada vez que se hacen públicas las condiciones reales de vida de los presos y las

¹⁹⁷ *Ídem.*

instituciones, en el ideario colectivo se reafirma el poder punitivo del Estado y la utilidad de la norma disciplinaria.

En ese contexto y debido a su consolidación como institución imprescindible en el sistema social y punitivo del Estado, las funciones manifiestas y latentes adquieren un valor único y la línea que las divide se hace cada vez más difusa, sin embargo y bajo la premisa de respeto a la dignidad humana y los derechos que protegen esa dimensión, es necesario construir la normatividad interna, hasta ahora ausente, que delimite sus funciones de acuerdo a los fines manifiestos institucionales, que permita una comunicación efectiva entre sus áreas al mismo tiempo que defina claramente las atribuciones, actividades y responsabilidades de sus operadores eliminando las facultades discrecionales por los efectos negativos que estas conllevan, lo cual significa una reforma normativa y estructural integral que permita hacer eficaz y eficiente al sistema en las funciones que por mandato constitucional debe cubrir.

En las últimas cinco décadas el Estado ha sufrido una transformación en su estructura de gobierno pasando de los tradicionales modelos burocráticos de servicio que operan al dictado de las normas administrativas, que paradójicamente, en el caso de existir, son desconocidas en su gran mayoría por los propios funcionarios, a modelos gerenciales de gestión asimilados desde la iniciativa privada, si bien el Estado no puede catalogarse como una empresa privada, la necesidad de incrementar la calidad en el servicio público ante la demanda ciudadana fue la coyuntura que permitió la implementación de esos modelos de conducción buscando un equilibrio entre las funciones administrativas, aspiraciones sociales y el poder político con la finalidad de que la gestión pública se invistiera de credibilidad y legitimación, al respecto la Secretaria de la Función Pública refiere;

Los procesos de mejoramiento de la Gestión Pública promueven homologación de métodos, adopción de buenas prácticas, eliminación de normas que entorpecen el quehacer gubernamental y el empleo de

herramientas que fomentan el incremento de la efectividad y la disminución de costos de operación de las instituciones.¹⁹⁸

Esta forma de gestión se sustenta en la aplicación de una conducción gerencial, esto es, que los directivos y encargados de la toma de decisiones para la resolución de problemas e implementación de acciones, posean un perfil adecuado para las funciones que van a realizar, lo que implica un conocimiento técnico y científico debidamente avalados, experiencia en el área, habilidades comunicativas, de organización, liderazgo pero sobre todo integridad moral y ética, todo en su conjunto como un perfil mínimo deseable, por otra parte este modelo aplica estrategias de gestión enfocadas a crear condiciones operativas que permitan la eficiencia y eficacia institucional acorde a los fines para los que esencialmente es creada, en este sentido la Secretaría de la Función Pública define a la gestión pública como;

La Gestión Pública se puede definir como la aplicación de todos los procesos e instrumentos propios de la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo y de bienestar de la población; de ahí que la mejora de la Gestión Pública implica un mejor aprovechamiento de dichos procesos para maximizar la calidad de los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

En términos generales, la eficacia se vincula a la capacidad para realizar o cumplir con una función que en el caso del sistema penitenciario y de acuerdo a la normatividad que lo regula es la reinserción social del sentenciado a través del tratamiento técnico, el cual incluye determinar la personalidad del sujeto para vincularlo a las actividades necesarias con la finalidad de propiciar su reinserción y la concesión de los beneficios preliberacionales, a partir de los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hace necesario ajustar los medios y crear protocolos que aseguren la participación de los internos en las actividades que marca el artículo 18 constitucional, de acuerdo al Supremo Tribunal

¹⁹⁸ Secretaría de la Función Pública, *Mejora de la gestión pública*, México, 2012. Disponible en; <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/mejora-de-la-gestion-publica.html>

...para determinar si una persona está preparada para su salida de prisión, no es factible considerar la existencia o ausencia de determinadas cualidades morales o la personalidad, sino en actos objetivos y concretos que permitan sostener que el sentenciado se reinsertará satisfactoriamente a la sociedad. De otro modo, el examen de personalidad se convertiría en un instrumento de control de “personalidades desviadas” a juicio de un grupo de especialistas y la negativa del beneficio preliberacional se traduciría en el fracaso del tratamiento instaurado en el presidio, lo cual no hace sentido con el nuevo paradigma contenido en el artículo 18 de la Constitución General.¹⁹⁹

Conforme a lo citado, y de acuerdo a las dinámicas reformadoras en materia penitenciaria, un tratamiento que incida o pretenda incidir en la adopción de valores morales o para propiciar un cambio en la personalidad del sujeto retomaría principios de un derecho penal de autor en el cual se sanciona por lo que se es y bajo esa perspectiva, la ejecución penal sustentada en los estudios de personalidad implica una administración del castigo por las características propias del sujeto y no por el hecho antijurídico por el cual se le sancionó y contradice la normatividad constitucional en materia de derechos humanos y régimen penitenciario tal como lo discierne la Suprema Corte al referir;

...el cambio de paradigma previsto en el artículo 18 constitucional no tiene la pretensión de evaluar elementos que tiendan a calificar la condición psicológica del sentenciado. Un beneficio preliberacional, preparatorio, para ser considerado como tal, debe estar apoyado de manera indispensable en los resultados del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la educación, la salud y el deporte, pues estos últimos son los parámetros indispensables que facilitan su reinsertión a la sociedad, en términos del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. La reinsertión social no puede depender de un cambio psicológico o de forma de pensar y de sentir del interno, pues ello implicaría un retroceso al concepto de readaptación social, abandonado expresamente por el Poder Reformador en el año dos mil once.²⁰⁰

Este criterio no es del todo novedoso ya que anteriormente la Corte estableció que para la graduación de la pena entre los límites mínimo y máximo que corresponden al delito de acuerdo a lo que establece el Código Penal, no debe tomarse en

¹⁹⁹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 1003/2015, quejoso Isidro Soria Murillo, acto reclamado artículo 84 fracción II del Código Penal Federal. P. 27.

²⁰⁰ *Ídem*

consideración los resultados de los estudios de personalidad y prescribe que una vez dictado el auto de formal prisión, no se debe ordenar su elaboración “por contradecir el paradigma del derecho penal de acto y estigmatizar a la persona sujeta a la jurisdicción”,²⁰¹ de tal manera que ahora la actividad del sistema penitenciario debe privilegiar la vinculación del interno con las actividades laborales, de capacitación, educación, deportivas y medicas como elementos propios para la reinserción social.

Con este paradigma las funciones y actividades de los operadores del sistema penitenciario deberán ajustarse a parámetros de eficiencia, esto en la administración y distribución adecuada de los recursos materiales y humanos con los que se cuentan e instrumentar acciones y programas específicos que permitan el acceso efectivo de los internos a la capacitación y actividad laboral, durante la detención preventiva para la imposición de la pena como en el proceso de compurgación cuando ya se ha determinado su duración, y vinculación a programas educativos que favorezcan la adquisición de conocimientos prácticos orientados a la producción, distribución, uso de bienes, procesos y servicios que en conjunto permitan estructurar un proyecto de vida y una reinserción favorable, sin embargo la eficiencia y eficacia del sistema penitenciario se vincula a otros aspectos que han resultado de interés en la Legislatura Federal al señalar que;

Entre las principales causas que propicia el bajo porcentaje de readaptación de quienes transgreden la ley y pagan a través de la privación de la libertad su deuda con la sociedad, se encuentran la crisis interna de los penales, la insuficiente preparación del personal técnico y especializado, la falta de leyes o reglamentos actualizados, que permitan aplicar eficientemente los programas y pocos recursos económicos.²⁰²

²⁰¹ Tesis: I.9o.P. J/6 (10a.) Estudio de personalidad. Una vez dictado el auto de formal prisión No debe ordenarse su elaboración ni considerarse para Individualizar la pena por contradecir el paradigma del derecho Penal de acto y estigmatizar a la persona sujeta a la jurisdicción, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2 Materia Penal, p. 1272

²⁰² Alba Ramírez Nachis, Rosa y Sánchez Orozco, Víctor Manuel, *Punto de acuerdo por el que se exhorta al ejecutivo federal y a los gobiernos locales a hacer eficiente el funcionamiento de los centros penitenciarios a su cargo y delinear políticas integrales de reinserción social*, Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, LXIII Legislatura, 3 de Marzo de 2016, Disponible en

La coyuntura propuesta a discusión abre la posibilidad de retomar los principios propuestos en la normatividad internacional en materia penitenciaria para ajustar las leyes y sus reglamentos e implementar manuales procedimentales que atiendan las necesidades para cada área operativa específica de los reclusorios y centros penitenciarios que conforman la red del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, en primer lugar y como el punto de acuerdo señala, es necesario implementar procedimientos de selección, ingreso y permanencia con personal que acredite la preparación y conocimientos suficientes en el área en la que se va a desempeñar, particularmente en los casos de las llamadas áreas de estructura que son los titulares de la unidad administrativa y se mantienen bajo una relación jerárquica vertical de mando, planeación y toma de decisiones.

En este sentido y como se describió en el capítulo 2 de este trabajo, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aconsejan que para una organización adecuada y que cumpla con los fines institucionales, los nombramientos de nivel Directivo deben asignarse a personas debidamente calificadas para su función por su carácter, capacidad administrativa, formación adecuada y experiencia en la materia, atendiendo al hecho de que la función a desempeñar no se circunscribe estrictamente a un horario fijo a cumplir sino a la completa disponibilidad de tiempo para ejecutarla,²⁰³ de acuerdo al Organigrama de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal y su manual operativo, este criterio de selección puede ser aplicado para la estructura que se describe.

La normatividad local que regula en general la administración y operatividad del sistema penitenciario ha sufrido una serie de reformas con la finalidad de ajustarse a las nuevas dinámicas, no obstante y como se ha corroborado, ha resultado insuficiente e ineficiente por la ausencia de manuales procedimentales, además de que el error recurrente en su elaboración y diseño, como en el caso del de Seguridad y Custodia que anteriormente se analizó, es pretender que a partir de los

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/03/asun_3342518_20160303_1457020768.pdf

²⁰³ Cfr. Norma 50 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

procedimientos que se describen de manera general, se ajuste a lo particular la actuación de sus elementos sin considerar las condiciones reales humanas y materiales bajo las cuales se desempeña el servicio, lo que acredita la falta de experiencia y preparación de quienes se han encargado de su diseño y elaboración.

A partir de esa experiencia y bajo las condiciones actuales que presenta la operatividad de las áreas y la problemática que se describió, resulta indispensable delinear estrategias incluyentes para su elaboración, partiendo de hechos reales, es decir, de las dinámicas que se han puesto en marcha de manera consuetudinaria y que han permitido regularmente el funcionamiento de los centros, debiendo considerarse al menos los siguientes puntos:

1. Censo indispensable para conocer los recursos materiales y humanos con los que cuenta cada unidad administrativa.
2. Identificación de las necesidades conforme a la actividad que realizan.
3. Documentar los procesos existentes y que por costumbre se han realizado.
4. A partir de los procesos identificados determinar el grado de vinculación con las demás áreas operativas.

Estos elementos solo se pueden integrar a partir de la base operativa conforme a lo que cada operador en particular está obligado por la normatividad general a realizar y la forma concreta y real en la cual se desarrolla, utilizando para ello los organigramas de las áreas jurídica, técnica, administrativa y de seguridad y custodia que se *supra* se insertan y detallan,²⁰⁴ de tal manera que el manual constituya un instrumento que le apoye en el quehacer cotidiano de forma metódica en la ejecución de sus acciones y le permitan dar un seguimiento adecuado y secuencial

²⁰⁴ Los organigramas que describen la estructura operativa de las Subdirecciones jurídica, técnica, administrativa y de seguridad y custodia, fueron elaborados conforme a la descripción de actividades del Manual operativo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y la experiencia personal, esto en virtud de que solamente la Subsecretaría del Sistema Penitenciario cuenta con un organigrama general que no describe dichas áreas.

de sus actividades en orden lógico y en tiempos definidos, usando eficientemente los recursos materiales, tecnológicos y en su caso financieros de los que dispone.

Esto permitirá homologar los criterios de clasificación de las actividades de capacitación para diferenciarlas de las que corresponden a la actividad laboral y facilitar los procedimientos de inclusión que aseguren la participación de la población penitenciaria y ajustar la operatividad de las áreas de actividades deportivas y culturales para permitir la libre participación de la población en las actividades que organicen sin que puedan imponerse condiciones o limitantes bajo criterios discrecionales como actualmente se ha realizado, propiciando una protección efectiva de la dignidad, derechos humanos y garantías de los reclusos, lo cual incidirá de manera positiva en la eficacia en los fines del sistema conforme al paradigma ahora vigente.

El diseño vertical propuesto que inicia desde la base operativa escalando a cada uno de los componentes de la estructura de mando conforme al orden jerárquico que la integra, determinando funciones y atribuciones tiene una utilidad práctica ya que puede constituir una herramienta para:

- I. El adiestramiento y capacitación del personal, tanto del que ya se encuentra laborando como los de nuevo ingreso, lo que permite aplicar criterios de selección y permanencia conforme a las capacidades, conocimientos y habilidades que para la asignación del puesto se requieren.
- II. Describir en forma detallada las actividades que cada operador debe cubrir conforme al perfil que se solicita.
- III. Propiciar la interacción e interrelación de las distintas áreas vinculando al personal con los diversos pasos que se siguen para el desarrollo de las actividades a realizar

- IV. Facilitar la coordinación de actividades propiciando un flujo eficiente de la información.
- V. Conforme a la descripción de las funciones de los operadores, facultades y atribuciones del personal de estructura, se crea un soporte documental que precisa las faltas y omisiones específicas que conforman hipótesis que pueden derivar en responsabilidad administrativa y/o penal, se evita así la imputación de irregularidades en el ejercicio del servicio bajo criterios discrecionales y se propicia estabilidad y seguridad laboral.
- VI. Se da cumplimiento a las disposiciones contenidas en la la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.²⁰⁵

Este último punto es de vital importancia ya que permite rescatar la esencia del servicio público no como el ejercicio de poder que sirve a los intereses de unos pocos en conflicto con el interés general sino en un sentido ético en el que el poder público obre de manera sistemática y organizada con miras a la protección y bienestar colectivo, permitiendo la participación y selección de los elementos mejor calificados que en el desempeño de sus funciones cumpla con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, independientemente de la situación o calidad jurídica que ostente, tal y como mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁵ El artículo 3º de la ley define al servicio público de carrera como el sistema de la Administración Pública del Distrito Federal que garantiza la formación y el desarrollo profesional de los servidores públicos, fundado en el mérito, la igualdad de oportunidades, la movilidad, el fortalecimiento de capacidades y competencias laborales, así como en la no discriminación por motivos de género, origen étnico, religión, estado civil o condición socioeconómica.

Conclusiones.

1. La dogmática jurídico penal constituye el punto de encuentro y vinculación entre los principios constitucionales garantistas y de protección de los derechos humanos con la legislación secundaria derivada de la ley suprema, en ese sentido, los principios dogmático-constitucionales sirven de límite al poder punitivo estatal expresado a través del *ius poenale* y *ius puniendi*.
2. La legitimación del poder punitivo del Estado moderno es el resultado de un proceso de evolución histórica que derivó en una separación de poderes que garantiza la protección de los derechos mínimos que tiene el ciudadano como parte esencial del poder soberano frente al propio Estado, ente al que le da vida a partir del surgimiento del Contrato Social y de la transformación del poder monárquico en una organización estatal democrática.
3. Bajo la premisa de democratización de la soberanía, el poder de castigar omnipresente y arbitrario que se atribuyó el monarca, se sustituye por instituciones especializadas creadas con la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de tal manera que con los procedimientos legislativos se definen las conductas que ameritan sanción penal, se establece la pena que a cada conducta corresponde y se delimitan los procedimientos para la imposición de las mismas.
4. La pena privativa de libertad finalmente adquiere características, vinculadas a los principios dogmáticos constitucionales que dotan de certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos, al mismo tiempo y al establecer las conductas deseables, se propicia un control social a través de los fines de prevención especial y general que se le atribuyen a la sanción penal, pasamos de penas corporales inhumanas en donde el fin de la pena se agota en su cumplimiento básicamente con la mutilación o muerte del reo, hasta

las penas con fines utilitarios sustentadas en la reinserción social del delincuente.

5. El Derecho Penal Ejecutivo se vincula a las funciones del Sistema Penitenciario en una doble vertiente; por una parte la función de la prisión preventiva que como medida cautelar se aplica a quienes han de ser sometidos a procedimiento judicial para determinar su culpabilidad y por otra parte en cuanto a su función en la fase de ejecución de la pena que ordena o determina el órgano jurisdiccional competente.
6. En esta última etapa es en la que opera el proceso de reinserción social de los sentenciados y el tratamiento técnico progresivo que se implementa para ese fin y los elementos que integran dicho tratamiento consistentes en: el trabajo, la capacitación, la educación, las actividades deportivas y la asistencia médica; el Juez Ejecutor o de Vigilancia Penitenciaria es un elemento que permite a través de la judicialización de la ejecución de la pena, dotar de sentido y seguridad jurídica a la fase ejecutiva penal como una garantía constitucional para los presos ejecutoriados.
7. La estructura normativa internacional que surge con la creación del Estado moderno rescata los principios que constituyen los derechos humanos y las garantías constitucionales que se van integrando como principios rectores de la acción del propio Estado en relación con los ciudadanos y que establecen los límites de una acción política democrática y de derecho.
8. A partir de la Declaración Francesa de 1789 que proclama los derechos de los hombres y de los ciudadanos, se rescata la dimensión humana del ciudadano y se fijan los principios garantistas que rigen la actividad de los poderes del Estado atinentes a los procedimientos de tipo penal y la ejecución de las penas privativas de libertad que constituyen la *última ratio* del Estado.

9. Estos mismos principios se anuncian de manera universal a partir de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamados por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, este documento sirvió de base para la organización de las instituciones y la vida en los centros de reclusión penitenciaria a través de las Normas Minimas para el Tratamiento de los Reclusos que promulga la ONU en 1955, documento declarativo vinculatorio que establece las condiciones mínimas e ideales en las que se han de cumplir las penas privativas de libertad.

10. Este proceso legislativo internacional tuvo efecto en México 16 años después ya que hasta 1971 la legislación nacional empieza un proceso de ajuste y asimilación de las disposiciones internaciones, esto con la promulgación en esa fecha, de la Ley que establece las normas mínimas para la reinserción social de los sentenciados y que sienta las bases para la organización efectiva del sistema penitenciario federal.

11. Tomada como modelo legislativo, los principios de esta ley de normas mínimas se adoptaron en el Distrito Federal a fin de dar lugar a la reorganización del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, a través de la Subsecretaria del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, así las funciones atinentes al tratamiento técnico penitenciario se homologaron con las disposiciones de la normatividad internacional, de tal manera que este tratamiento se delinea con base en el trabajo, la capacitación y la educación; a partir de la reforma constitucional de junio de 2008 se integran el deporte y la salud como elementos de dicho tratamiento.

12. Las condiciones de vida que privan en los centros de reclusión, al menos en lo que respecta a las funciones declaradas en la normatividad doméstica, son similares a las condiciones que establecen las normas internacionales en cuanto a la separación de procesados y sentenciados, separación por

género, clasificación y asignación de dormitorios, condiciones de salubridad e higiene, atención médica y creación de condiciones materiales para el tratamiento técnico en espacios laborales, recreativos, deportivos, educativos y de salud.

13. Se vinculan las actividades correspondientes a los estados en materia penitenciaria, con los lineamientos similares en materia federal a través de la creación de la Conferencia Nacional del sistema Penitenciario establecida con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esto con el fin de homologar de manera efectiva los principios de tratamiento técnico penitenciario y los procedimientos internos así como la normatividad de los centros de reclusión, hecho que sin embargo hasta la fecha no se ha podido concretar.

14. En la legislación que regula las actividades del sistema penitenciario no se establecen los programas específicos para prevenir la desadaptación de los presos preventivos y no existe diferencia clara con los que corresponden al tratamiento de ejecutoriados, por el contrario, desde el momento de ingresar a los centros de reclusión, a todos los internos en general se les practican estudios clínico criminológicos que tienen por objeto clasificar y diagnosticar su personalidad y habilidades así como el riesgo potencial y peligrosidad que representan, estudios que se aplican indistintamente a presos preventivos y no son diferentes a los que se aplican a ejecutoriados.

15. Al no existir una diferencia clara entre los medios que se utilizan para los fines de prevención de desadaptación, de los de reinserción social, la orientación criminológica de la prisión no se encuentra definida en razón de sus fines sino en razón de su funcionalidad como estructura contenedora de la criminalidad, esto conlleva necesariamente a considerar que los espacios que se diseñaron para la aplicación de las medidas de tratamiento como son: escuela, talleres, gimnasio, canchas deportivas y espacios de recreación

contribuyen potencialmente a generar una contaminación criminógena elevada propiciada por la falta de separación efectiva entre presos preventivos y ejecutoriados.

16. Una inadecuada planeación y la falta de reglamentación específica interna que permita una correcta clasificación y asignación de medidas adecuadas de tratamiento diferenciado, propicia contaminación y diseminación de conocimientos o habilidades vinculadas con actividades delictivas de mayor daño social, que incluso ante la falta de oportunidades de empleo por el estigma de ser ex reo, independientemente de si al final del proceso es declarado inocente o cumplió la pena impuesta, facilita su integración a grupos delictivos a partir de los contactos y relaciones generadas al interior de la prisión.

17. La población penitenciaria que trabaja y practica deporte es inferior al 50% del total registrado en el año 2013, en el caso de las actividades educativas la participación aumenta a un 52% sin embargo en el rubro de capacitación, la población que participa se reduce a un 3.7%, lo cual implica que no existe vinculación real entre la actividad laboral desempeñada con la capacitación previa que se supone se debe recibir, esto anula la efectiva aplicación de la ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social, que establece el régimen de preliberación gradual de los sentenciados, lo que constituye abiertamente una violación a las garantías de seguridad y certeza jurídica que como principios rigen en la ejecución judicial de la pena de prisión.

18. De 2008 a 2014, la CDHDF ha emitido un total de 23 recomendaciones dirigidas al sistema penitenciario del Distrito Federal, que en general giran en torno a la misma problemática; servicios médicos deficientes, atención deficiente y carencia de recursos materiales, ausencia de condiciones y recursos suficientes que garanticen la seguridad e integridad psicofísica de los internos, en lo que respecta a las condiciones materiales en las que se

realiza el tratamiento técnico progresivo a pesar de que la CDHDF ha incrementado su actividad de intervención y su facultad de investigación no se ha pronunciado al respecto, considerando que en este ámbito también existen violaciones de derechos humanos o actos que bien se pueden encuadrar dentro del ámbito de violaciones a garantías constitucionales.

19. Los procedimientos internos de las áreas operativas no se encuentran debidamente regulados, no existen manuales operativos que en específico detallen las actividades que se deben realizar en las subdirecciones técnica, jurídica y administrativa y sus unidades operativas, a pesar de que existe una ley y reglamento para los centros de reclusión del Distrito Federal, en estas normatividades solo se enuncian actividades genéricas que permiten una amplia interpretación discrecional.
20. El régimen disciplinario interno establece una serie de hipótesis conductuales que se sustentan en criterios como “seguridad institucional”, “seguridad personal” y “áreas restringidas” que no se encuentran definidos, ante esta indefinición cualquier acción u omisión del interno puede encuadrar en una hipótesis sancionable, que puede implicar la suspensión de la comisión laboral y su participación en las demás actividades del tratamiento penitenciario.
21. El régimen de sanciones no solo afecta al interno de manera directa, afecta también a los familiares visitantes cuando la sanción que se aplica ordena la suspensión de las visitas por periodos de hasta tres meses, hecho que contraviene el principio de contacto con el exterior que debe mantener el interno a fin de que al reforzar sus vínculos familiares y comunitarios a través de sus amistades lo estimulen para su integración efectiva a las actividades del tratamiento propuesto en su caso en particular.

22. El procedimiento de sanción corresponde a las autoridades administrativas, sin embargo este procedimiento no está regulado específicamente lo que implica que el Consejo Técnico como órgano sancionador, se constituya en carácter de tribunal especial lo cual está prohibido por la Constitución, si bien se hace referencia a la posibilidad de que el interno pueda establecer una defensa, en realidad no existe un grupo de defensores adscritos a los centros de reclusión que puedan representar los intereses del interno ni la interposición efectiva de recursos de impugnación.
23. Se viola la garantía de *nullum poena sine lege previa* por la aplicación de un régimen sancionador que no emana de un proceso legislativo legítimo, y que implica privación de derechos y de la propia libertad deambulatoria dentro de la prisión, es decir, cárcel extra dentro de la propia prisión, tratándose de un régimen disciplinario administrativo, las sanciones exceden los límites permitidos por la norma constitucional.
24. La subdirección de seguridad es la única que cuenta con un manual de procedimientos mediante el cual, el principio de seguridad penitenciaria se va ajustando y transformando, pasando de un modelo de seguridad estática, reactiva y represiva a un modelo de seguridad penitenciaria dinámico proactivo de prevención, sin embargo no se establecen modelos de intervención en el caso de disturbios que se apeguen a los principios internacionales sobre los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios de hacer cumplir la ley adoptada por la ONU.
25. La ausencia de modelos de intervención ha propiciado una serie de violaciones de derechos humanos que se han calificado abiertamente como actos de tortura por los excesos injustificados, que en el afán de disuadir protestas y motines, incurrieron los elementos de seguridad, hechos que

ameritaron la intervención de la CDHDF y de los cuales emitió diversas recomendaciones.

26. La sobrepoblación que registran los centros de reclusión se traduce en hacinamiento, insalubridad y violencia lo que a su vez propicia la implementación de autogobierno y control de las prisiones por parte de grupos de internos que se dedican a extorsionar y explotar a los demás internos e incluso a sus familiares, ello auspiciado o permitido por la corrupción en la que incurre el personal de seguridad y de otras áreas administrativas e incluso por los propios funcionarios y directivos.
27. El procedimiento legislativo y administrativo de reestructuración de la normatividad vigente y la creación de los manuales procedimentales específicos que regulen las funciones y atribuciones de las subdirecciones y de los operadores del sistema, debe privilegiar el principio *pro homine* contenido en el artículo 1º constitucional y transversalizar los derechos humanos como eje rector.
28. La reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008 ha resultado insuficiente, la propia promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales no constituye un elemento que incida positivamente en los sistemas penitenciarios en general ya que se sigue privilegiando el uso de la cárcel como medida cautelar y como pena, mientras no se implemente un sistema de medidas alternas a la prisión se hace necesario transformar el entorno carcelario para crear condiciones mínimas de seguridad e higiene.
29. Es evidente la falta de voluntad y oficio político que permita transformar las condiciones operativas actuales bajo las cuales trabaja el sistema penitenciario del Distrito Federal, no existe una política de transparencia y rendición de cuentas efectivas que permitan una supervisión ciudadana, sea por organismos no gubernamentales que defienden los derechos humanos

de los reclusos o a través de controles legislativos a través de comisiones de supervisión.

30. Esta opacidad permite que la explotación de internos y familiares se convierta en una forma de ingresos rentable que anula toda posibilidad de reinserción social, quien ha ingresado a prisión irremediamente quedará marcado de por vida por la experiencia penitenciaria; si al final del procedimiento es declarado libre ninguna disculpa será suficiente para que olvide, si es declarado culpable y al final cumple con la pena impuesta, la marca carcelaria será su sombra, difícilmente enderezará su camino y es seguro que se convierta en habitante constante de la prisión pues la reincidencia se puede convertir en su única opción.
31. La implementación de procedimientos operativos específicos para cada área, permitirá la eliminación de criterios discrecionales que se convierten en espacios para la explotación y extorsión no solo a la población interna sino a sus familiares delimitando de igual manera, las faltas y omisiones que pueden ser constitutivas de responsabilidad administrativa y/o penal para los operadores del sistema.
32. Los procesos de selección, ingreso y permanencia del personal adecuando los criterios conforme a la normatividad internacional en la materia permitirá adoptar estándares de calidad en la gestión pública penitenciaria, además de dar cumplimiento a la creación del sistema civil de carrera.
33. Es indispensable plantear un proceso de reforma y reestructuración del Sistema Penitenciario del Distrito Federal a fin de armonizar su estructura normativa con los principios internacionales, para hacer efectiva la tutela y protección de los derechos humanos y garantías de las personas sujetas a la privación legal de su libertad, así como sus fines y funciones conforme a los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado vinculados a los principios de proporcionalidad y razonabilidad conforme al

hecho imputado y la lesión que se produce al bien jurídico tutelado, es decir, a un derecho penal del hecho, abandonando la noción del derecho penal de autor, que contradictoriamente es el que prevalece tanto en la prisión preventiva como en la ejecución penal, bajo la visión de que el Sistema Penitenciario debe incidir en la personalidad del sujeto infractor de la norma penal, con la finalidad de redimirlo.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

BACIGALUPO Z., Enrique, Manual de Derecho penal. Parte general, Colombia, Temis, 1996.

BECCARIA, Tratado de los delitos y de las penas, México, Porrúa, 2005.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio y ZUÑIGA RODRIGUEZ, Laura (coord.), Manual de Derecho Penitenciario, España, Colex, 2001.

BERGALLI, Roberto. Contradicciones entre derecho y control social ¿Es posible una vinculación entre estos conceptos, tal como parece pretenderlo un cierto funcionalismo jurídico?, España, J. M. Bosch - Goethe Institut - Barcelona, 1998.

_____, Control social punitivo: Sistema Penal e instancias de aplicación: Policía, Jurisdicción y cárcel. Barcelona, Bosch, 1996.

_____, Sentido y razón del derecho. Enfoques sociojurídicos para la sociedad democrática. Barcelona, Hacer, 1992.

_____, El derecho y sus realidades. Investigación, enseñanza de la sociología jurídica. Jornadas sobre la investigación y la enseñanza de la sociología jurídica. Barcelona 7-9 abril, 1988. Homenaje al Prof. Dr. Renato Treves. Barcelona, PPU, 1989. Colección Sociedad y Estado

_____, Crítica a la criminología. Hacia una teoría crítica del control social en América Latina. Bogotá, Temis, 1982.

BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio. Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico políticos. Barcelona, Paidós - Instituto Internacional de Sociología de Oñati, 1996.

BERGER, Peter L. y LUCKMANN, Thomas. La construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu, 1986.

BERGMAN, Marcelo, FONDEVILA, Gustavo, *Et Al*, Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2014

BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 24ª. ed. México, Porrúa, 1992.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *Control social y sistema penal*. Barcelona, PPU, 1987.

_____, *Estado y Control: la ideología del control y el control de la ideología. El pensamiento criminológico*. México, Siglo XXI, 1983. t. II.

CARBONELL, Miguel, *En los orígenes del Estado Constitucional: La Declaración Francesa de 1789*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional - Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Serie "Cuadernos del Rectorado" número 23, Lima, Iustitia S.A.C., 2012.

CARREÓN GALLEGOS, Ramón Gil, "Derechos humanos, garantías individuales y derechos fundamentales Problema terminológico o conceptual", en CIENFUEGOS SALGADO, David y FROTO MADARIAGA, Germán, *Los derechos humanos en el momento actual*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, Poder Judicial del Estado de Coahuila, Universidad Autónoma de Coahuila, 2012.

COHEN, Stanley. *Visiones de control social. Delitos, castigos y clasificaciones*. Trad. de Elena Larrauri, Barcelona, PPU, 1988.

CUELLO CALÓN, Eugenio, *Derecho Penal parte General*, México, Impresora Nacional, 1975.

DÍAZ ROMERO, Juan, *La dignidad Humana*, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, 2013.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, Trotta, 1995.

_____. *Poder y control*. Barcelona-España, PPU, 1992

FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. 4ª ed. España, Siglo XXI, 1984.

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Porrúa, 2010.

_____, *Aplicación de las penas en México*. México, Porrúa, 2010.

_____, Derecho ejecutivo penal. Análisis de la aplicación de la pena en México, México, Porrúa, 2005.

GARCÍA, Jesús Luis, *Merton: La estructura precaria. Orden y conflicto en la sociedad moderna*, México, Edicol, 1979.

GARCÍA RAMIREZ, Sergio, El sistema penitenciario de los siglos XIX y XX, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Nueva Serie año XXXII, núm. 95, mayo-agosto 1999.

GARLAND, David, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, México, Siglo veintiuno editores, 1999.

GONZALEZ RUIZ, Samuel et al., *Seguridad pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*. México, UNAM, 1994.

HORMAZABAL MALARÉE, Hernán. *Bien jurídico y estado social y democrático de derecho. El objeto protegido por la norma penal*, Barcelona, PPU, 1991.

JAKOBS, Jungüer. *Sociedad, norma y persona en una teoría de un derecho penal funcional*. Madrid, Civitas, 1996.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2ª reimp., Trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

LIONS, Monique, *Los grandes principios de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Bicentenario de la Revolución Francesa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, Serie E, Varios, núm. 48.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Introducción al Derecho Penal*, Undécima edición, México, Porrúa, 2003.

MERTON, Robert K. *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1992.

MIR PUIG, Santiago, *Derecho Penal. Parte General*, España, Reppertor 1998.

MOLINA HIGUERA, Angélica, *Contenido y alcance del Derecho individual al trabajo, Marco para la evaluación de la política pública del derecho al trabajo desde una perspectiva de derechos humanos*, Colombia, Defensoría del Pueblo, 2005.

MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, Hijos de M. G. Hernández. 1906, t I.

MUÑOZ CONDE, Francisco y GARCÍA ARÁN, Mercedes, Derecho penal. Parte general, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1998.

MUÑOZ CONDE, Francisco, Introducción al derecho penal, 2ª ed., Buenos Aires, B de F, 2001.

NEUMAN, Elías, "El Estado ausente en prisiones de México", en CAMPOS DOMÍNGUEZ, Fernando Gerardo et al. (coords.) *Entre libertad y castigo: Dilemas del Estado contemporáneo Estudios en homenaje a la Maestra Emma Mendoza Bremauntz*, México, UNAM, UANL, et al., 2011.

OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge, Reinserción social y función de la pena, en El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional, México, Consejo de la Judicatura Federal-Poder Judicial de la Federación, 2011.

PELE, Antonio, "Una aproximación al concepto de dignidad humana", en *Universitas: Revista de filosofía, derecho y política*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las casas, núm. 1, diciembre-enero 2004.

RIVERA BEIRAS, Iñaki, "Sociología de la cárcel", en BERGALLI, Roberto, *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación. (Policía, jurisdicción y cárcel)*, Barcelona, M. J. Bosch, 1996.

RODRÍGUEZ DEVESA, José María y SERRANO GOMEZ, Alfonso, Derecho Penal Español. Parte General, Madrid, Dykinson, 1995.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, Criminología, México, Porrúa, 1981

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El contrato social, 2ª ed., México, Porrúa, 1971.

RUSCHE, Georg y KIRCHHEIMER, Otto, Pena y Estructura Social, trad. Emilio García Méndez, Colombia, Temis 1984.

SANDOVAL HUERTAS, Emiro, Penología, Parte Especial, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1984.

SUAREZ-MIRA RODRÍGUEZ, Carlos (coord.), Manual de Derecho Penal. I. Parte general, España, Civitas, 2002.

SAUER, Guillermo, Derecho Penal. Parte General, Barcelona, Bosh, 1956.

VITALE, Gustavo L., Encarcelamiento de presuntos inocentes. Hacia la abolición de la barbarie, Buenos Aires, Hammurabi, 2007.

VON LISZT, Franz, La idea de fin en el derecho penal, México, UNAM, 1994.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio, Tratado de Derecho Penal. Parte General, Buenos Aires, Ediar 1988, t. V.

HEMEROGRAFÍA

A. AROCENA, Gustavo, Las directrices fundamentales de la ejecución de la pena privativa de la libertad en el Derecho Argentino, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm. 122, mayo-agosto de 2008.

ARANDA CARBONEL, María José, Una aproximación practica a la clasificación penitenciaria, en *Revista de estudios penitenciarios*, España, Ministerio del Interior, Dirección general de instituciones penitenciarias, Año 2006, núm. 252

AZAOLA, Elena y BERGMAN, Marcelo, Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2009.

COCA MUÑOZ, José Luis, El sistema penitenciario mexicano: a un paso del colapso, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, México, Año 2007, núm. 19

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Informe Anual 2014: Principales acciones realizadas por la CDHDF, México, CDHDF, 2015, v. 1.

_____, Derechos humanos y sistema penitenciario, México, CDHDF, 2006.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, México, CNDH, 2014.

_____, Manual de los derechos humanos: conceptos elementales y consejos prácticos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Cadenas Humanas A. C. 2003,

CONGRESO DE LA UNIÓN, Cuaderno de apoyo. Proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, publicada el 18 de junio de 2008, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de archivo y documentación, 2008.

COYLE, Andrew, La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario, Londres, King's College London, Centro Internacional de estudios penitenciarios, 2009.

ELIAS AZAR, Edgar, Séptimo Informe de Labores 2014, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, 2014.

GARZA DE LOS SANTOS, Olivia, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, y se derogan diversos artículos de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, México, Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, núm. 062_01, Año 01, 23 de abril de 2013.

STIPPEL, Jörg Alfred, *Acceso a la justicia en materia penitenciaria; Una deuda pendiente y desafío para el futuro*, Segunda Reunión de Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias de los Estados Miembros de la OEA, Valdivia, Chile, 26 al 28 de agosto de 2008.

CIBERGRAFÍA

ALBA RAMÍREZ NACHIS, Rosa y SÁNCHEZ OROZCO, Víctor Manuel, *Punto de acuerdo por el que se exhorta al ejecutivo federal y a los gobiernos locales a hacer eficiente el funcionamiento de los centros penitenciarios a su cargo y delinear políticas integrales de reinserción social*, Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, LXIII Legislatura, 3 de Marzo de 2016, Disponible en; http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/03/asun_3342518_2016_0303_1457020768.pdf

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL., Disponible en;
<http://www.aldf.gob.mx/index.html>

BERGAMINI MIOTTO, Armida, Tratamiento de los presos provisionales, Disponible en;
dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46336.pdf

BUSTOS RAMÍREZ, Juan, Política Criminal y Estado. Disponible en;
http://www.juareztavares.com/textos/bustos_politica_criminal.pdf

CASTILLO ALGARRA, Joaquina, El deporte como medio para prevenir las adicciones. El deporte en la prisión española actual, Algeciras, Cádiz, 14 y 15 de junio de 2007. Disponible en;
http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20071030181754Castillo_Algarrall.pdf

CHAMARRO LUSAR, Ander, Et Ali, La práctica de ejercicio en las prisiones: Factores asociados a la iniciación y el mantenimiento, Revista de Psicología del Deporte, Barcelona, 1998. Disponible en;
<http://ddd.uab.cat/pub/revpsidep/19885636v7n2p69.pdf>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010–2011, Disponible en:
<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-salud-reclusion.pdf>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. Disponible en;
<http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, CIDH-OEA, 2011. Disponible en;
<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

CONSEJO DE EUROPA, Comentario a las normas penitenciarias europeas, trad. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya. España, Documentos de Trabajo, Abril de 2010. Disponible en;

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/EPR/EPR%20commentary%20Spanish.pdf>

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD. Disponible en;
http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/wlp.c?__c=7d1

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, 10 Temas de derechos humanos, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, s/r. Disponible en;
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1531/4.pdf>

ESPARZA F., Abelardo, La prisión preventiva: Algunos criterios de política criminal, Vinculo Jurídico, México, Revista 4, Octubre-Diciembre 1990, Disponible en;
<http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev4-8.htm>

GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos, “Nueva gestión pública y gobernanza: Desafíos en su implementación”, *Daena: International Journal of Good Consience*, México, Marzo 2013. Disponible en [http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8\(1\)177-194.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf)

HISTORIASIGLO20.ORG, *Número de fallecidos durante la segunda guerra mundial*, Disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/ESTADIS/muertos1939-1945.htm>

HOBBS, Thomas, *Leviatán*, INEP AC, Biblioteca del político. Disponible en http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf

HOLOCAUST ENCYCLOPEDIA, The Holocaust: A learning site for students, The “Final Solución”, Disponible en <http://www.ushmm.org/outreach/en/article.php?ModuleId=10007704>

JAKOBS, Günther, Científico mayor y polémico, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay, Disponible en;
<http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/jakobs-cau-15-ago-11.pdf>

KANT, Manuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, trad. García Morente, Manuel, Puerto Rico, Pedro M. Rosario Barbosa, 2007, Disponible en;
http://pmrb.net/books/kantfund/fund_metaf_costumbres_vD.pdf

LARA APONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, Serie G,

Estudios Doctrinales núm. 151. Disponible en;
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/161/14.pdf>

MEDINA QUIROGA, Cecilia, NASH ROJAS, Claudio, Sistema interamericano de derechos humanos: Introducción a sus mecanismos de protección, Chile, Universidad de Chile-Facultad de Derecho-Centro de Derechos Humanos, 2007. Disponible en;
<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Educacion/Informes/SIDH.pdf>

NEUMAN, Elías, La prisión como control social en el neoliberalismo, Disponible en;
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1727/8.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración Universal de Derechos Humanos, Antecedentes. Disponible en;
<http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>

_____, ¿Qué son los Derechos Humanos?, disponible en;
<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Estados Miembros, Disponible en; http://www.oas.org/es/acerca/estados_miembros.asp

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Derecho a la salud, Nota descriptiva núm.323, Noviembre de 2013, Disponible en;
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *13er Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, Congresos Anteriores, Disponible en
http://www.moi.gov.qa/unccpcjdoha/Spanish/Previous_Congresses.html

ONU MÉXICO, Sistema de las Naciones Unidas en México. Disponible en;
<http://www.onu.org.mx/onu.html>

ORGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL, Disponible en;
http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/wlp.c?__c=807

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, La detención preventiva y su problemática actual, Disponible en; <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3186/5.pdf>

SANCHEZ GALINDO, Antonio, La judicialización de la administración de prisiones. Disponible en; <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1628/19.pdf>

SECRETARIA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Disponible en; <http://www.sg.df.gob.mx/>

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Mejora de la gestión pública, México*, 2012. Disponible en; <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/mejora-de-la-gestion-publica.html>

SECRETARIA DE SALUD DEL DISTRITO FEDERAL, Agenda Estadística 2013, Disponible en; http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/agenda2013_portal/inicio.html

_____, Manual de Organización de las Unidades Médicas en los Centros de Reclusión del Distrito Federal. Disponible en; http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/transparencia_portal/Archivos/a14f01/Unidades%20Medicas%20en%20reclusorios.pdf

SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.COM, *Final segunda guerra*, Disponible en; <http://www.segunda-guerra-mundial.com/2gm-final-segunda-guerra-mundial.html>,

SUBSECRETARIA DEL SISTEMA PENITENCIARIO DEL DISTRITO FEDERAL. Disponible en; <http://www.reclusorios.df.gob.mx/index.html>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Exclusión de la industria penitenciaria no limita el acceso al trabajo de los internos que requieran medidas especiales de seguridad, Acción de inconstitucionalidad 24/2012. Disponible en; <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=136457&SeguimientoID=540>

_____, Tesis: I.9o.P. J/6 (10a.) Estudio de personalidad. Una vez dictado el auto de formal prisión No debe ordenarse su elaboración ni considerarse para Individualizar la pena por contradecir el paradigma del derecho Penal de acto y estigmatizar a la persona sujeta a la jurisdicción, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XX*, Mayo de 2013, Tomo 2 Materia Penal.

_____, Primera Sala, amparo en revisión 1003/2015, quejoso Isidro Soria Murillo, acto reclamado artículo 84 fracción II del Código Penal Federal.

LEGISGRAFÍA

Internacional

Convención interamericana de los Derechos Humanos

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Declaración Universal de Derechos Humanos, Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, OREALC/UNESCO, Chile, 2008.

Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Manual de buena práctica penitenciaria, San José, C.R., IIDH, 1998.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley que establece las Normas Mínimas sobre readaptación social de sentenciados

Local

Código Penal para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal.

Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal

Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal

Manual de Organización Administrativa de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

Manual de Organización y Funciones de Seguridad para los Centros de Reclusión del Distrito Federal

Diccionarios.

BIBLIOTECA VIRTUAL LATINOAMERICANA, Diccionario de Filosofía Latinoamericana. Disponible en; <http://www.cialc.unam.mx/pensamientoycultura/biblioteca%20virtual/diccionario/index.htm>

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de derecho, México, Porrúa, 2004.

GASCA PLIEGO, Eduardo, *Et Al, Diccionario de términos jurídico-universitarios*, México, UAEM, 2010.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, *Diccionario de Términos Jurídicos*, Disponible en <http://i.administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/uploads/2011/05/P2.pdf>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Disponible en; <http://www.rae.es/>