

Criterios para un sistema orientado al respeto
de los Derechos Humanos

COOPERACIÓN PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

*La participación de los diferentes sectores del Estado
y la Iniciativa Privada para el cumplimiento de objetivos
sociales en el sistema penitenciario*



PRESIDENTE

Luis Raúl González Pérez

CONSEJO CONSULTIVO

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Alberto Manuel Athié Gallo

Rosy Laura Castellanos Mariano

Michael W. Chamberlin Ruiz

Angélica Cuéllar Vázquez

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

María Olga Noriega Sáenz

José de Jesús Orozco Henríquez



PRIMER VISITADOR GENERAL

Ismael Eslava Pérez

SEGUNDO VISITADOR GENERAL

Enrique Guadarrama López

TERCERA VISITADORA GENERAL

Ruth Villanueva Castilleja

CUARTA VISITADORA GENERAL

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

QUINTO VISITADOR GENERAL

Edgar Corzo Sosa

SEXTO VISITADOR GENERAL

Jorge Ulises Carmona Tinoco

TITULAR DE LA OFICINA ESPECIAL PARA EL “CASO IGUALA”

José T. Larrieta Carrasco

**DIRECTORA EJECUTIVA DEL MECANISMO NACIONAL
DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA**

Ninfa Delia Domínguez Leal

SECRETARIA EJECUTIVA

Consuelo Olvera Treviño

SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Narro Lobo

OFICIAL MAYOR

Raymunda G. Maldonado Vera

**DIRECTORA GENERAL DEL CENTRO NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS**

Julieta Morales Sánchez

Criterios para un sistema orientado al respeto
de los Derechos Humanos

COOPERACIÓN PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

*La participación de los diferentes sectores del Estado
y la Iniciativa Privada para el cumplimiento de objetivos
sociales en el sistema penitenciario*



“La rehabilitación social y la reintegración en la sociedad de las personas privadas de la libertad debe ser uno de los objetivos especiales del sistema de justicia penal, garantizando en la medida de lo posible que éstas puedan llevar una existencia respetuosa de la ley y autónoma cuando se incorporen de nuevo a la sociedad, alentando a los estados miembros a que estudien la posibilidad de asignar recursos humanos y financieros suficientes para ayudar al mejoramiento de las condiciones penitenciarias y la aplicación de las Reglas Nelson Mandela...”

Resolución 69/172 del 18 de diciembre de 2014
“Los derechos humanos en la administración de justicia”
Asamblea General de la ONU

PRESENTACIÓN

Para la debida atención al Sistema Penitenciario Mexicano, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha trabajado intensamente para lograr el cumplimiento del artículo 18 constitucional en lo relativo a la organización de este sistema sobre la base del respeto a los Derechos Humanos para alcanzar la reinserción social, así como para que la persona no vuelva a delinquir.

Por lo anterior, ha llevado a cabo diversas publicaciones que abordan temas específicos, presentándolos a la luz de criterios orientados justo a estos principios.

En esta ocasión se publica el estudio en torno a la “Cooperación para Reinserción Social”, tomando en consideración la participación del sector público y la iniciativa privada para el cumplimiento de objetivos sociales, observándose un análisis puntual que incluye los temas de las responsabilidades, de la transparencia, de la colaboración institucional, así como pautas

para un adecuado funcionamiento en donde se presenten lineamientos claros y puntuales.

De igual manera se aborda la necesidad de la existencia de cuentas claras en un modelo ordenado de conformidad con la norma, presentando cifras, problemáticas, experiencias e impactos de eficiencia medibles con los resultados obtenidos en el Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la CNDH, siendo éste un referente en el cual se puede observar con amplio detalle la evolución del sistema penitenciario del país en los últimos años, con aciertos, deficiencia, retos y propuestas.

El punto de inicio de este estudio surge de la pregunta ¿por qué hablar de cooperación?, indicando así el propósito de visibilizar las condiciones dadas cuando existe participación de instituciones gubernamentales, de la iniciativa privada y de las organizaciones de la sociedad civil.

El 16 de enero de 2012 se publicó la Ley de Asociaciones Público Privadas, teniendo como propósito brindar seguridad y certeza jurídica a los proyectos de largo plazo con inversión público-privada, publicándose ese mismo año su propio reglamento, considerando que estas asociaciones pueden ser de utilidad cuando se trabaja adecuadamente bajo ese esquema.

En México, la participación del sector privado ha existido en diferentes áreas, pero en el ámbito penitenciario la situación que se presenta conlleva innumerables problemas que se originan desde los excesivos costos, la mala o planeación y clasificación, así como la deficiente supervisión e inadecuado sistema de rendición de cuentas.

El anterior señalamiento encuentra sustento cuando se observa que las diez prisiones mejor evaluadas en DNSP al que se refiere este estu-

dio, no son centros que trabajen con inversión público-privada, significando lo anterior que no obstante el alto costo que estas instituciones tienen, no han garantizado las mejores condiciones de vida en las prisiones.

Es así que con el deseo de optimizar el sistema penitenciario, se presenta este trabajo, reconociendo la participación de *Proyectos, Estudios y Coordinación (PRECOOR)*, quienes con su experiencia aportaron un importante bagaje de conocimientos que posibilitaron una vez más en forma coordinada, la suma de esfuerzos para visibilizar la situación de la participación entre el sector público y privado en el ámbito penitenciario.

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

CONTENIDOS

1. ¿POR QUÉ HABLAR DE COOPERACIÓN?	11
La colaboración entre el Estado, la iniciativa privada y las asociaciones civiles para contribuir a lograr la reinserción social de las personas privadas de la libertad.	
2. DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES	19
El Estado, la iniciativa privada y las organizaciones deben asumir responsabilidades para que sea posible el funcionamiento adecuado del sistema penitenciario.	
3. Y MÉXICO ¿EN QUÉ VA?	37
Muchos de los principales problemas detectados en los centros penitenciarios del país tienen como raíz la falta de transparencia y colaboración entre instituciones.	
4. EXPERIENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO	51
La iniciativa privada puede participar en el sistema penitenciario trabajando de la mano con el Estado en asociaciones público-privadas.	
5. PAUTAS PARA EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES CON APOYO DEL SECTOR PRIVADO	65
Lineamientos para que la prestación de servicios se desarrolle con transparencia y teniendo como base el respeto a los Derechos Humanos.	
6. COOPERACIÓN PARA LA REINSERCIÓN AFUERA DE LA PRISIÓN	75
Con la colaboración y el trabajo conjunto de diversas instituciones y organizaciones se puede contribuir a la reinserción exitosa de las personas privadas de la libertad.	

7. LAS CUENTAS CLARAS	83
Recuento de los costos de la violencia en México, así como de la inversión en reinserción social.	
8. LA OPERATIVIDAD PENITENCIARIA ADECUADA	95
Propuestas para establecer un modelo ordenado, transparente y rentable de trabajo dentro de los centros penitenciarios.	
9. EN POCAS PALABRAS	101
La transparencia en todo lo relacionado con la participación privada en el sistema penitenciario es fundamental para que la cooperación entre instituciones, IP y organizaciones favorezca la reinserción social y la no reincidencia delictiva.	
LOS EXPERTOS OPINAN	107
Comentarios sobre el análisis de la cooperación para la reinserción social.	
MARCO DE REFERENCIA	111
Criterios normativos del ámbito nacional e internacional.	



¿POR QUÉ HABLAR DE COOPERACIÓN?

Para que el sistema penitenciario conduzca a las personas privadas de la libertad a una reinserción social exitosa, es necesaria la participación y el trabajo conjunto del Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil.

El presente trabajo tiene el propósito de visibilizar las condiciones dadas cuando existe participación responsable de instituciones gubernamentales, la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil en el sistema penitenciario mexicano. Con este estudio se proponen herramientas y mecanismos que pueden utilizarse para que esta participación se pueda llevar a cabo, en su caso, de manera adecuada y transparente.

Como lo establece el artículo 18 constitucional, el sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los Derechos Humanos para lograr la reinserción social. No obstante, no es ninguna novedad que la Institución Penitenciaria en México está ante un gran reto, en este sentido.

Desde hace varios años, la CNDH ha documentado en su Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria algunas de las grandes problemáticas que aquejan a este sistema, y que no permiten lograr esta reinserción con éxito, como son la sobrepoblación, el hacinamiento, el autogobierno, la deficiente calidad de los servicios necesarios para que los internos tengan una estancia digna y la carencia de programas de capacitación para el trabajo, entre otros.

Frente a tal escenario, resulta necesario replantear y mejorar la manera en que se organiza un sistema penitenciario que, hasta el momento, no contribuye en la medida en que se espera a fomentar la reinserción y respeto a los Derechos Humanos. Una manera de hacerlo ha sido a través de la participación de instituciones públicas independientes de la autoridad penitenciaria, así como de otros actores, tales como las organizaciones civiles o la iniciativa privada, pues todos ellos podrían contribuir a mejorar las con-

diciones en las que viven las personas privadas de la libertad y, de este modo, impulsar su reinserción y disminuir sus probabilidades de reincidencia.

La cooperación no implica, por supuesto, que el Estado se desentienda de sus responsabilidades ineludibles. La seguridad, la custodia y la situación jurídica de las personas privadas de la libertad, así como la administración de los establecimientos penitenciarios, siempre deben permanecer bajo la vigilancia de las autoridades correspondientes. Cooperación tampoco significa que los servicios prestados por la iniciativa privada no sean asunto del Estado. Para que esta colaboración se dé con una perspectiva de Derechos Humanos, es indispensable que la actuación del sector privado sea vigilada precisamente por el Estado y que se lleve a cabo con total transparencia a través de licitaciones, supervisiones, auditorías y rendición de cuentas.

La CIDH ha definido el principio de la posición de garante del Estado como aquella obligación y responsabilidad especial (en particular de los derechos a la vida y a la integridad personal) que el Estado asume al privar de libertad a una persona, lo que implica que el ejercicio del poder de custodia lleva consigo la responsabilidad de asegurar que la privación de la libertad sirva a su propósito de reinserción social y que no conduzca a la violación de otros derechos básicos. Por ello, es fundamental que se procuren condiciones mínimas de internamiento compatibles con su dignidad y se satisfagan las necesidades básicas de la población interna, relacionadas con los servicios médicos, alimentación, provisión de agua potable, y sobre todo de condiciones básicas de seguridad interna en los penales.¹

¹ Cfr. CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 2013, párr. 17 b), CIDH, Informe sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas, 2011, párr. 8. *Op. Cit.* Caso “Instituto de Reeducción del Menor”, párr. 159.

“El ser humano es el dato esencial a ambos lados de las rejas”.

Sergio García Ramírez,

expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Diferentes sectores del gobierno corresponsables en la reinserción social

En México, las leyes contemplan la cooperación de diferentes sectores gubernamentales en la reinserción social. A lo largo de sus 207 artículos, la Ley Nacional de Ejecución Penal menciona a diversas autoridades como corresponsables en las tareas del sistema penitenciario para lograr que la permanencia de quienes se encuentran privados de la libertad sea un proceso de verdadera reinserción social, respetuosa de los Derechos Humanos, siendo éstas:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Cultura
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

La ley también menciona como autoridades corresponsables a las equivalentes de estas secretarías en las entidades federativas.



Regla Mandela 4

Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

Para lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia, apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individual de los reclusos.

“Trabajar constituye un deber indispensable
para el hombre social”

Jean Jacques Rousseau

Diferentes modalidades de participación de la iniciativa privada

En México, la participación del sector privado existe en diferentes áreas. En el sistema penitenciario se ha llevado a cabo a través de asociaciones público-privadas, concretamente como concesiones o contratos de prestación de servicios diversos. Mediante estos esquemas de cooperación de la iniciativa privada, se han realizado proyectos de infraestructura penitenciaria, o bien, servicios como:

- **Alimentación:** La mayoría de las prisiones carecen de un buen sistema de alimentación para las personas privadas de la libertad, sanas y enfermas, que tienen una dieta especial como auxiliar básico para su alivio.
- **Lavandería:** Una situación real que se presenta en las prisiones es la necesidad de contar con una lavandería que controle la limpieza de uniformes, ropa de cama de bajo, del centro de salud, etcétera.

- **Mantenimiento preventivo-correctivo y sustitutivo:**

El mantenimiento de los equipos eléctricos, hidrosanitarios, de vigilancia y de control, de emergencia, así como de control de plagas que acaban con los conductores en ductos enterrados, la telefonía y la red de voz y datos, son actividades que conviene subrogar a la iniciativa privada.

Es importante señalar para los contratos de estas subrogaciones, la necesidad de incluir la imposición de multas por errores u omisiones en su servicio y, en caso de que las empresas no cumplan, su cancelación. También es recomendable otorgar la subrogación mediante licitaciones con empresas que cuenten con experiencia y solvencia técnica y ética.

La subrogación de dichos servicios no debe ser por ningún concepto la privatización de las prisiones y, de hecho, todo lo referente a lo administrativo, técnico, jurídico y de seguridad y custodia es responsabilidad del Estado. La participación privada en las áreas mencionadas debe ser sólo un apoyo para el buen funcionamiento del centro penitenciario.

Modelos de participación privada en otros países

La colaboración de la iniciativa privada en los sistemas penitenciarios no es nueva y se ha puesto en práctica en distintos países. En Francia, por ejemplo, el sector privado comenzó su participación en los centros penitenciarios en 1987, año en que las leyes facultaron al Estado para llevar a cabo contratos con empresas privadas para diseñar, construir y manejar servicios como el de salud y alimentación en las prisiones del país. Sin embargo, las autoridades francesas conservaron el control total de la dirección, la vigilancia o el registro judicial de dichos establecimientos.²

Desde entonces, el Estado francés ha convenido con particulares para el desarrollo de actividades tales como trabajo, cocina, transporte y atención de la salud.

En Estados Unidos, el sistema penitenciario admitió participación privada casi desde sus inicios, pero no fue sino hasta mediados de los años 70 que se intensificó la asociación entre los gobiernos estatales, federales y locales con dicho sector.⁴

²Tapia Mendoza, F. E. (2010). *Hacia la privatización de las prisiones*. Ciudad de México. UBIJUS Editorial, p. 76.

³*Ibid*, p. 77.

⁴*Ibid*, p. 82.



Unos años más tarde, en 1983, surgió en ese país, en Nashville, Tennessee, la primera prisión reconocida como privada en el mundo. Con su creación, comenzó el nacimiento de empresas de correccionales que se administraban de manera privada.⁵ Entre las actividades que se llevan a cabo, se encuentran la gestión, diseño arquitectónico, construcción, financiamiento y mantenimiento, entre otros.

En ese país, la industria penitenciaria se ha convertido en una opción económica, debido principalmente a las políticas punitivas de cero tolerancia, que provocan que siempre haya un gran número de personas privadas de la libertad en sus prisiones. Por este hecho, diversas organizaciones han señalado el riesgo de que la esfera

empresarial pueda presionar para la aprobación de leyes poco flexibles, que impulsen el encarcelamiento, pues un mayor número de presos también representa una mayor ganancia para las corporaciones penitenciarias.

En síntesis, al margen de las modalidades en los distintos países y con la advertencia de los riesgos o limitantes que pueden presentarse, la conveniencia de la cooperación de la iniciativa privada en el ámbito penitenciario puede y debe ser practicada bajo los cánones que dictan las leyes y la experiencia, con una rigurosa metodología y sentido de responsabilidad por ambas instancias, siempre en salvaguarda de los objetivos de reinserción social de los internos.

⁵ *Ibid*, p. 83.

“ Los prisioneros deben ser tratados de acuerdo con su dignidad y valor como seres humanos; el propósito final del encarcelamiento —proteger a la sociedad del crimen— sólo puede lograrse si el periodo de encarcelamiento es utilizado lo más que sea posible para preparar a los prisioneros para una reintegración social exitosa al ser liberados. ”

Philipp Meissner,
Oficina de Drogas y Crimen, Naciones Unidas





Capítulo 2

DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Lograr que los centros penitenciarios sean un espacio digno es un trabajo de todos. La ley establece las responsabilidades que debe asumir cada uno de los sectores involucrados para alcanzar dicho objetivo.

► *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.*

Artículo 18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Responsabilidades ineludibles del Estado

Según lo establecido por la Constitución, es responsabilidad ineludible del Estado el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad. Los ejes de acción para lograrlo son la salud, la educación,

el deporte, el trabajo y la capacitación para el mismo. Éstos también son la base para la reinserción social y su presencia en los centros penitenciarios es esencial para que las personas que se encuentran en prisión mejoren su conducta.



RESPONSABILIDADES INELUDIBLES DEL ESTADO

EDUCACIÓN

Laica y gratuita.

Con contenidos de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético.

Si se imparte a personas indígenas, debe ser bilingüe.

La instrucción de personas analfabetas y reclusos jóvenes debe ser obligatoria.

Tiene que coordinarse con el sistema de educación pública estatal.

Contempla actividades culturales y recreativas.

Y cuando sea el caso, espacios ecuménicos para quienes profesen su religión.

DEPORTE

Es necesario establecer métodos, horarios y medidas para la práctica de actividades físicas y deportivas.

Se debe disponer de al menos una hora al día de ejercicio físico al aire libre.

Espacios adecuados y personal especializado.

CAPACITACIÓN

Proceso formativo mediante el cual los internos adquieren los conocimientos, las habilidades técnicas, aptitudes y competencias necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión.

La persona en reclusión puede seguir utilizando este conocimiento una vez que se encuentre en libertad.

Debe tener una secuencia ordenada para el desarrollo de habilidades y aptitudes.

SALUD

Debe garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad.

Tiene que contar con los mismos estándares de atención sanitaria disponibles en la comunidad exterior.

Debe ser gratuita y obligatoria.

Contempla actividades de prevención, curación y rehabilitación.

Las instalaciones deben ser higiénicas y contar con espacios, personal y material adecuado.

*Ver Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay en la siguiente página.

TRABAJO

Tiene el propósito de preparar a las personas para su integración o reintegración al mercado laboral cuando obtengan su libertad.

Debe ser suficiente para que los reclusos se mantengan ocupados durante una jornada laboral normal. Remuneración económica y seguridad social.

Fuentes: Ley Nacional de Ejecución Penal y Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, "Reglas Nelson Mandela".

El Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay la Corte IDH planteó que “las condiciones de detención inhumanas y degradantes a que se vieron expuestos todos los internos del Instituto, conlleva necesariamente una afectación en su salud mental, repercutiendo desfavorablemente en el de-

sarrollo psíquico de su vida e integridad personal.”¹ Asimismo, a través del Caso Pacheco Teruel y Otros Vs. Honduras, la Corte IDH desarrolló una serie de estándares sobre las condiciones penitenciarias y el deber de prevención que el Estado debe garantizar en favor de las personas privadas de libertad:

a) El hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal; asimismo, obstaculiza el normal desempeño de las funciones esenciales en los centros penitenciarios;

b) La separación por categorías deberá realizarse entre procesados y condenados y entre los menores de edad y los adultos, con el objetivo de que los privados de libertad reciban el tratamiento adecuado a su condición;

c) Todo privado de libertad tendrá acceso al agua potable para su consumo y al agua para su aseo personal;

d) La alimentación que se brinde en los centros penitenciarios debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente;

e) La atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado cuando éste sea necesario;

f) La educación, el trabajo y la recreación son funciones esenciales de los centros penitenciarios, las cuales deben ser brindadas a todas las personas pri-

vadas de libertad y con el fin de promover la rehabilitación y readaptación social de los internos;

g) Las visitas deben ser garantizadas en los centros penitenciarios, la reclusión bajo un régimen de visitas restringido puede ser contraria a la integridad personal en determinadas circunstancias;

h) Todas las celdas deben contar con suficiente luz natural o artificial, ventilación y adecuadas condiciones de higiene;

i) Los servicios sanitarios deben contar con condiciones de higiene y privacidad;

j) Los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta materia y que sean tan pobres que no respeten la dignidad inherente del ser humano.

k) Las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en aislamiento prolongado, así como cualquier otra medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental del recluso están estrictamente prohibida.²

¹ Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, *op. cit.* párr. 168.

² Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, p. 2.

“ *Estamos convencidos que la paz social se construye promoviendo la convivencia y la integración, y que el odio o el rencor sólo profundizan la violencia.* ”

Mario Alberto Juliano,

director ejecutivo de la Asociación Pensamiento Penal en Argentina.

Cooperación interinstitucional

Para garantizar que las bases de la reinserción social estarán presentes y a disposición de las personas privadas de la libertad, es necesario que distintas instituciones se

involucren y asuman sus responsabilidades en el sistema penitenciario. La Ley Nacional de Ejecución Penal así lo establece con el fin de optimizar al sistema.

LNEP. Artículo 7. Coordinación interinstitucional.

Los poderes judicial y ejecutivo competentes se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de esta ley y demás normatividad aplicable, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.

Son autoridades corresponsables para el cumplimiento de esta ley, las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México, así como las demás que por

la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la presente ley.

Encabezada por la Secretaría correspondiente, se establecerán comisiones intersecretariales que incluirán a todas las autoridades corresponsables precisadas en esta ley, a nivel federal y en cada entidad federativa.

Adicionalmente serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y de servicios post-penales a nivel federal y estatal. Las autoridades corresponsables en las entidades federativas establecerán su propia comisión, con objeto de cumplir con los mismos fines a nivel local.

La Autoridad Penitenciaria y las autoridades corresponsables podrán implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios en internamiento o de naturaleza post-penal.

*La seguridad
es una de las obligaciones ineludibles del Estado; por lo mismo,
ésta no se le puede delegar a ningún otro sector involucrado
en el sistema penitenciario.*

La seguridad

La LNEP establece que las instituciones de seguridad pública tendrán funciones específicas dentro del siste-

ma penitenciario y deberán intervenir cuando la autoridad competente así lo solicite en casos de emergencia o contingencia.

LNEP. Artículo 21. Intervención para el restablecimiento del orden.

A solicitud de la autoridad competente, las instituciones encargadas de la seguridad pública podrán intervenir en el restablecimiento del orden al interior de los centros en caso de emergencia y/o contingencia de conformidad con lo que se encuentre establecido en los protocolos de intervención en casos de restablecimiento del orden, con el uso proporcional de la fuerza y con los protocolos de uso de las armas letales y no letales respectivamente.

LNEP. Artículo 22. Policía Procesal.

La Policía Procesal es la unidad dependiente de la Policía Federal o de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas, que tendrá las funciones siguientes:

- I. Realizar los traslados de personas procesadas y sentenciadas a los recintos judiciales en donde se celebrarán sus audiencias;
- II. Prestar la seguridad y custodia de la persona privada de su libertad en los recintos judiciales, en coordinación con las demás autoridades de seguridad competentes;
- III. Cumplir los mandamientos judiciales relacionados con las personas sentenciadas y aquellas que hayan obtenido la libertad condicional;
- IV. Las demás que le confieran ésta y otras disposiciones aplicables.





Cooperación para las bases de organización del sistema penitenciario

Salud

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de la ONU, “la obligación de tratar a las personas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano comprende, entre otras cosas, la prestación de cuidados médicos adecuados”³.

El derecho humano a la protección a la salud se encuentra garantizado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”; y en el artículo 1º como parte de los derechos que el Estado se obliga a proteger; este derecho se encuentra establecido en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional de manera precisa para las personas que se encuentran en reclusión.

Asimismo, en la Ley Nacional de Ejecución Penal estas responsabilidades se incorporan de la siguiente forma:

LNEP. Artículo 34. Atención médica.

La Autoridad Penitenciaria en coordinación con la Secretaría de Salud Federal o sus homólogas en las entidades federativas y de acuerdo con el régimen interior y las condiciones de seguridad del Centro deberán brindar la atención médica en los términos de la Ley General de Salud. [...] La Autoridad Penitenciaria, en coordinación con las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud competentes, garantizarán la permanente disponibilidad de medicamentos que correspondan al cuadro básico de insumos para el primer nivel de atención médica, y establecerán los procedimientos necesarios para proporcionar oportunamente los servicios e insumos requeridos para otros niveles de atención.

³ Comité de Derechos Humanos, caso “Kelly (Paul) c. Jamaica”, párr. 5.7, 1991. En: Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, p. 211.

AUTORIDADES CORRESPONSABLES EN LA CUSTODIA DE MUJERES EMBARAZADAS O CON HIJOS

SECRETARÍA DE SALUD

- Brindar atención médica obstétrico-ginecológica y pediátrica durante el embarazo, el parto y el puerperio de las mujeres privadas de la libertad.
- Garantizar la atención médica de las mujeres en instituciones de salud públicas en caso de que el centro no cuente con lo necesario para mejorar su condición de salud.
- Los hijos e hijas de las mujeres privadas de la libertad deben recibir servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud.

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

- Adoptar medidas especiales luego del nacimiento de un bebé dentro del centro penitenciario en caso de que la madre desee conservar la custodia del pequeño.

AUTORIDAD PENITENCIARIA

- Velar por el interés superior de la niñez al otorgar una autorización para que los hijos o hijas de las mujeres privadas de la libertad permanezcan con ellas en el centro penitenciario.
- Todas las decisiones y actuaciones, así como disposiciones jurídicas adoptadas por las autoridades del Centro Penitenciario, respecto al cuidado y atención de las madres privadas de su libertad y de su hija o hijo con quien convive, deberán velar el cumplimiento de los principios pro persona y el interés superior de la niñez, así como el reconocimiento de niñas y niños como titulares de derechos.

Regla 5

Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes, "Reglas de Bangkok"

Los recintos destinados al alojamiento de las reclusas deberán contar con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación.

Regla 15

Los servicios penitenciarios de salud deberán suministrar o facilitar programas de tratamiento especializado del uso indebido de drogas para las mujeres, teniendo en cuenta su posible victimización anterior, las necesidades especiales de las mujeres embarazadas y las mujeres con niños y la diversidad de sus tradiciones culturales.

Regla 42

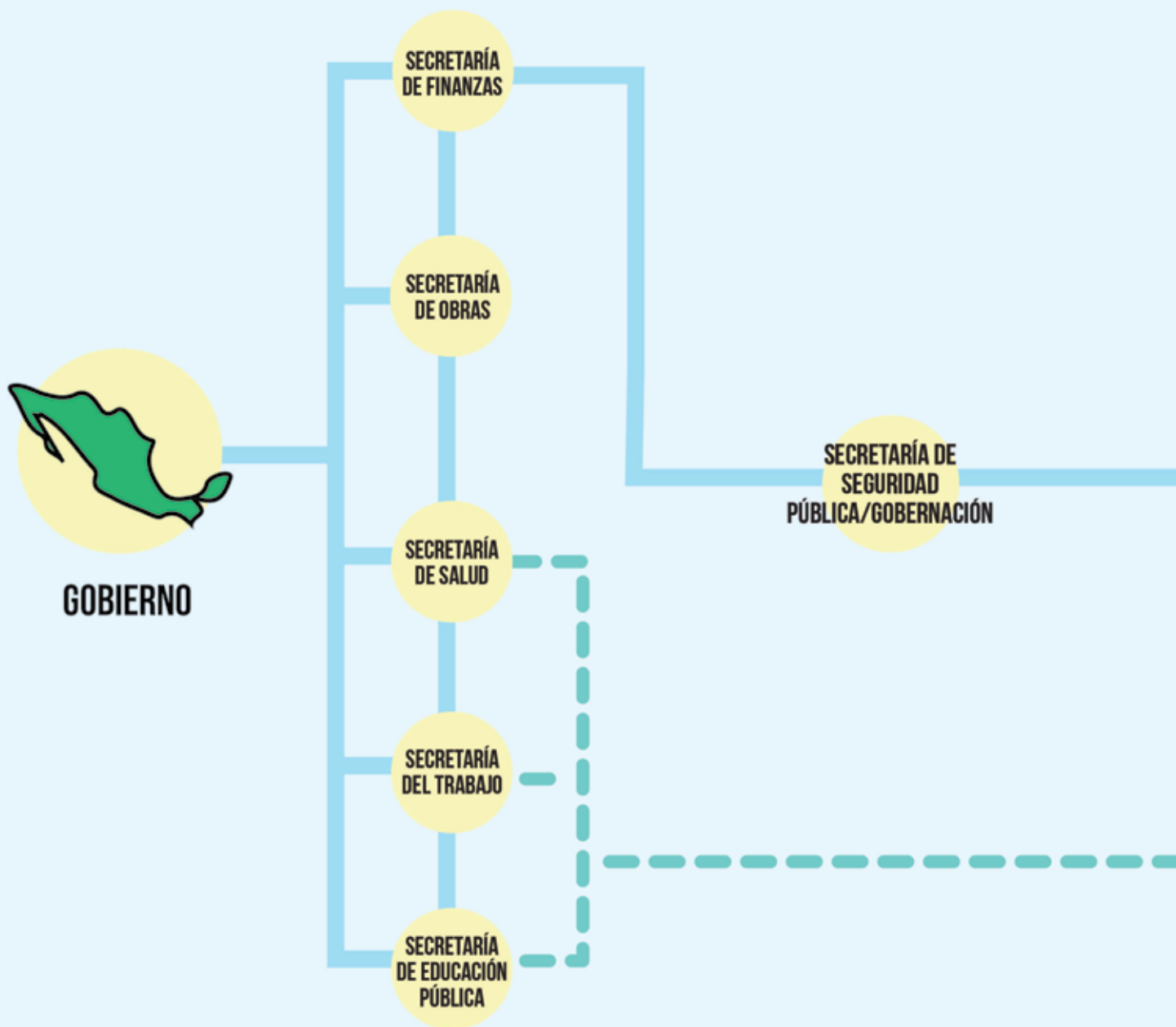
Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes, "Reglas de Bangkok" [...]

2. El régimen penitenciario permitirá reaccionar con flexibilidad ante las necesidades de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres con hijos. En las prisiones se habilitarán servicios o se adoptarán disposiciones para el cuidado del niño, a fin de que las reclusas puedan participar en las actividades de la prisión.

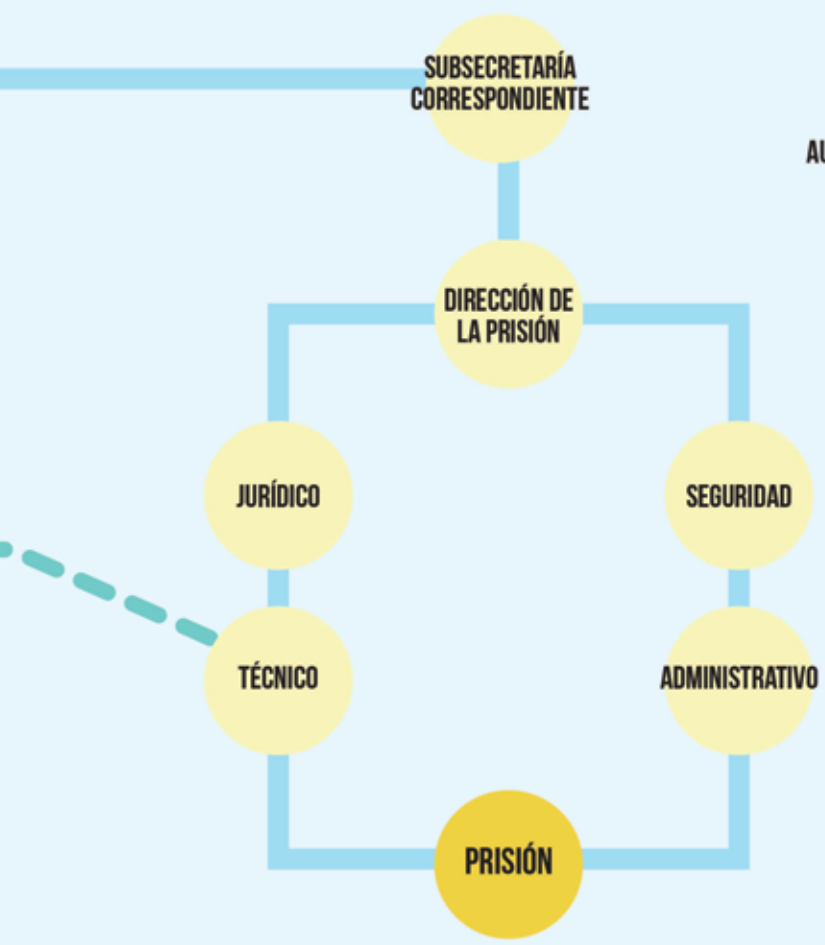
3. Se procurará, en particular, establecer programas apropiados para las embarazadas, las madres lactantes y las reclusas con hijos.

¿QUIÉN SE ENCARGA DE QUÉ?

Mapa de interrelación entre dependencias gubernamentales con algún nivel de responsabilidad en el sistema penitenciario.



- La iniciativa privada puede participar en la creación de infraestructura, así como brindando servicios indispensables en los centros penitenciarios.
- El Estado debe encargarse a distintas empresas privadas la supervisión y auditoría de los proyectos de infraestructura.
- Autoridades corresponsables en el sistema penitenciario.
- Autoridades corresponsables en la oferta de trabajo y capacitación, el servicio de salud y los programas educativos en los centros penitenciarios.
- Aunque la iniciativa privada será la responsable de brindar estos servicios, la autoridad penitenciaria vigilará su operación y conservará el control absoluto sobre todo lo relacionado con la seguridad, lo jurídico, lo técnico y lo administrativo en la prisión.



La atención médica y las actividades recreativas y deportivas son necesarias para que los centros penitenciarios les brinden a las personas privadas de la libertad una estancia digna.



Regla Mandela 24

1. La prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica.
2. Los servicios médicos se organizarán en estrecha vinculación con la administración del servicio de salud pública general, de un modo tal que se logre la continuidad exterior del tratamiento y la atención, incluso en lo que respecta al VIH, la tuberculosis así como otras enfermedades infecciosas, y la drogodependencia.

Actividades físicas y deportivas

Instituciones y organizaciones también deben trabajar en el Sistema Penitenciario Nacional implementando programas que fomenten la realización de actividades físicas y deportivas. De 2014 a 2016, por ejemplo, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade) llevó a cabo el programa Muévete⁴ en 106 centros del Sistema Penitenciario Nacional. Éste consistía en organizar y planear la práctica de actividades físicas durante 150 minutos a la semana (tiempo recomendado por la Organización Mundial de la Salud).

LNEP. Artículo 82. Planificación para la práctica de actividades físicas y deportivas. Para la instrumentación y práctica de las actividades físicas y deportivas se planificarán, organizarán y establecerán métodos, horarios y medidas necesarias para la práctica de esas actividades, las cuales estarán reguladas por la Autoridad Penitenciaria en los términos que establece esta ley. Se celebrarán los convenios con instituciones y organizaciones que apoyen y amplíen las actividades deportivas de las personas privadas de su libertad.

⁴ CONADE (2018). "El deporte, fundamental para la reinserción social." [En línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/conade/prensa/el-deporte-fundamental-para-la-reinsercion-social> [Consultado el 9 de octubre de 2018].

Educación

La educación que se imparta al interior de los centros penitenciarios debe armonizar con lo establecido por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Además, es posible concretar convenios de colaboración con instituciones oficiales, como el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) o diversas universidades.

LNEP. Artículo 86. Programas educativos.

Los programas educativos serán conforme a los planes y programas oficiales que autorice la Secretaría de Educación Pública, o en su caso sus similares en las entidades federativas.

La Autoridad Penitenciaria deberá celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas de carácter nacional e internacional en materia educativa para ampliar la oferta educativa y su calidad.

Trabajo y capacitación

Dentro del ámbito del empleo y la capacitación, actualmente en el sistema penitenciario mexicano colaboran diversas instituciones, como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Educación Pública (con la certificación de competencias laborales), con el fin de lograr la autosuficiencia en las personas privadas de la libertad.⁵

LNEP. Artículo 96. Coordinación interinstitucional.

Las autoridades penitenciarias conjuntamente con las autoridades corresponsables impulsarán espacios de coordinación interinstitucional en las entidades federativas y en el orden federal con la participación de los sectores privado y social, con el propósito de favorecer la inclusión laboral de las personas privadas de la libertad próximas a ser liberadas.



Regla Mandela 104

[...] 2. En la medida de lo posible, la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública estatal a

fin de que, al ser puestos en libertad, los reclusos puedan continuar sin dificultad su formación.

Participación de la iniciativa privada

La provisión adecuada de obras de infraestructura es deber del Estado; sin embargo, la ejecución de dichos proyectos depende en gran medida de que exista un espacio en las finanzas públicas para ello. Una alternativa a esta situación ha sido la creación de asociaciones entre el sector público y el privado, cuyo principal propósito es satisfacer la demanda de infraestructura, así como mantener y conservar aquella que ya existe.⁶

⁵ Cisneros, J. R. (30 de junio de 2017) "El gobierno quiere trabajo y capacitación para más de 100,000 reos." *Expansión*. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2017/06/29/el-gobierno-quiere-trabajo-y-capacitacion-para-mas-de-100-00-presos>.

⁶ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos SNC. (2017) *Guía Básica para Asociaciones Público Privadas (APP)*.





TIPOS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA

La iniciativa privada puede colaborar con el Estado en asociaciones que se diferencian principalmente por el tipo de contratos y la distribución de riesgos entre el sector privado y el público.

El sector privado construye y opera el proyecto y asume los riesgos de demanda y construcción sin garantías del gobierno.



CONCESIONES

A través de un contrato, el gobierno le otorga al sector privado la gestión, explotación o construcción de obras.

El pago que recibe el desarrollador privado proviene de la tarifa que paga el usuario que recibe el servicio.

Se llevan a cabo entre una dependencia o entidad del sector público y un desarrollador privado.

La empresa privada se obliga a proveer infraestructura para la prestación de servicios públicos a largo plazo (más de 15 años).

El gobierno paga una contraprestación al desarrollador privado.

La empresa privada le brinda un servicio tanto al usuario como al sector público.



CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO

Suele utilizarse principalmente en centros penitenciarios, hospitales y para infraestructura hidráulica.

Problemas en los centros penitenciarios que se pueden apoyar con la subrogación de servicios

La falta de aprobación de recursos, así como la ausencia de personal capacitado para llevar a cabo el mantenimiento correctivo en las prisiones, han provocado problemas al interior de los centros que podrían atenderse mejor con la cooperación de la iniciativa privada.

Alimentación

- Mala calidad de los insumos y escasez de agua purificada.
- Falta de control de las compras y de almacenamiento.
- Poca o nula atención a las variables en las dietas para los enfermos que las requieran.
- Falta de control de la comida con dietas saludables.
- Ausencia de presentación digna en los platos.
- Falta de control de la basura y de selección para su reciclaje.

Lavandería

- Lavado y tendido en cualquier lugar posible, incluso el dormitorio.
- Falta de control de la ropa.
- Robo de ropa.

Mantenimiento preventivo-correctivo y sustitutivo

- Carencia de un presupuesto anual.
- Falta de un almacén de emergencia.
- Deficientes programas de mantenimiento preventivo-correctivo y sustitutivo.
- Ausencia de control de almacén.
- Deficiencias en la operación de los servicios.

Participación de la sociedad civil organizada

La Ley Nacional de Ejecución Penal señala la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas penitenciarias. En el artículo 7, por ejemplo, se establece que estas asociaciones pueden formar parte de la cooperación interinstitucional en el diseño, la implementación o la oferta de servicios de internamiento, o bien, en aquéllos de naturaleza pospenal.

LNEP. Artículo 26. Autoridades para la supervisión de libertad. La autoridad para la supervisión de libertad podrá celebrar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y certificadas. Para tal efecto, el Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán el proceso de certificación para que una organización de la sociedad civil pueda coadyuvar en la supervisión de la libertad.

Siguiendo los lineamientos expuestos, puede observarse una participación de la iniciativa privada en la planeación, diagnóstico, diseño, construcción, mantenimiento y servicios de los centros de reinserción social.

Cabe subrayar que en cada uno de los casos es imperativo que quienes se hagan cargo de todas las formas de participación reseñadas, cuenten con los conocimientos y experiencia imprescindibles para el buen desarrollo de las acciones encomendadas.

Respecto a las organizaciones de la sociedad civil, huelga decir que deberán estar debidamente certificadas, identificadas y probadas según el tipo de colaboración que se propongan llevar a cabo.



Y MÉXICO ¿EN QUÉ VA?

“ Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus prisiones. Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada. ”

Nelson Rolihlahla Mandela

Con el fin de verificar que el mandato constitucional en materia penitenciaria se esté cumpliendo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza cada año una evaluación del Sistema Penitenciario Nacional, ejercicio que tiene como resultado el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP).

Para la elaboración del DNSP, la CNDH considera estándares establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, así como normatividades nacionales e internacionales,

como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela” y las 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”. El fin es detectar las deficiencias que prevalecen dentro de las prisiones, así como brindar información cualitativa y cuantitativa que ayude en la creación de políticas públicas garantes del respeto a los Derechos Humanos.



LOS PRINCIPALES PROBLEMAS HALLADOS EN EL DNSP 2017

En el DNSP se revela cuáles son las problemáticas que no permiten el funcionamiento idóneo del sistema penitenciario. Esta información se obtuvo de las inspecciones que la CNDH realizó durante 2017 a una muestra de 178 instituciones penitenciarias, que integra 80% de la población total.

CENTROS ESTATALES

Deficiencias detectadas con mayor incidencia:

- Falta de separación entre procesados y sentenciados.
- Condiciones materiales, equipamiento e higiene insuficiente de las áreas de dormitorios, sancionados, sujetos a protección, cocina y comedores.
- Falta de personal de seguridad y custodia.
- Sobrepoblación y hacinamiento.
- Ausencia de actividades laborales y de capacitación para el trabajo.
- Falta de prevención y atención de incidentes violentos.
- Autogobierno y cogobierno.
- Según el libro *Un modelo de atención y tratamiento para las personas con farmacodependencia en prisión*, publicado por la CNDH, el consumo de drogas en la población en internamiento penitenciario supera el 50%, en donde la población con farmacodependencia es mucho mayor si se compara a nivel población general interna. Pese a ello, en la mayoría de los centros no existen programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria eficiente.
- Poca supervisión de la autoridad en actividades productivas, educativas y deportivas, de alimentación, mantenimiento, limpieza, control de ingreso de visitas y uso del teléfono.
- En la mitad de los centros se detectaron objetos y sustancias prohibidas, así como áreas de privilegios.

- Malas condiciones materiales y de higiene en el área médica y falta de instrumental médico y de personal.
- Deficiencias en la elaboración, calidad y distribución de los alimentos. Además, no se contemplan dietas especiales para los enfermos.
- Deficiencias en cuanto a la aplicación de sanciones disciplinarias.

CENTROS FEDERALES

- Insuficiencia de personal.
- Carencia de actividades laborales y de capacitación.
- Falta de actividades educativas.
- Falta de personal médico y atención deficiente.
- Deficiencia en la atención a adultos mayores.
- Carencia de programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.
- Falta de acceso a actividades deportivas.
- Deficiencias en la vinculación de las personas internas con la familia y la sociedad.
- Falta de prevención de incidentes violentos.
- Clasificación deficiente entre procesados y sentenciados.



¿En qué hemos fracasado?

En 2010, se propuso un esquema de participación de la iniciativa privada para aliviar la crisis por la que atravesaba el sistema penitenciario. El propósito era disponer de infraestructura carcelaria sin que la carga administrativa y monetaria recayera en el Estado.

Desde un inicio, las organizaciones de la sociedad civil advirtieron la importancia de un diagnóstico a detalle de la situación de las prisiones. También señalaron que era necesario contar con su ayuda y la de otros organismos de protección de los Derechos Humanos para que la intervención de la iniciativa privada no agravara los problemas del sistema.

Se ha manifestado al respecto que el uso de los recursos y las responsabilidades de los encargados de la infraestructura se mantienen en la opacidad. Por otro lado, se desconocen los montos asignados, pues la Secretaría de Gobernación clasificó esta información como reservada hasta 2022.¹ El motivo: se consideró que la difusión de estos datos podría comprometer la seguridad de las mismas.

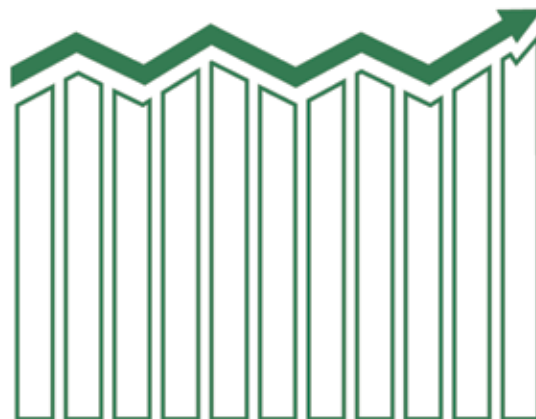
El problema del pago por la capacidad total

Una de las problemáticas más preocupantes de las prisiones con inversión privada radica en el pago de los servicios. En el esquema que se sigue en las APP, el Estado paga una cuota determinada por la prisión concesionada, incluso si ésta tiene una tasa de ocupación baja.² Además de que, según lo reportado en el informe de la Fiscalización Superior de la Deuda Pública, el Estado cuenta con recursos suficientes para asumir el gasto que implica el sistema penitenciario, por lo que no se ha justificado este esquema.

¹ Comité de Información de la Secretaría de Gobernación (2014). Solicitud de acceso a información N° 3670000025614. México D.F.

² Lajous, Andrés (9 de abril de 2012). "La privatización del sistema carcelario en México." *Nexos*. Recuperado de: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3921>

En los contratos de los CEFERESOS CPS se establece que el pago por los servicios de las prisiones debe ser por la ocupación total, aunque tengan espacios disponibles.



Los contratos de los CEFERESOS CPS tienen vigencia hasta 2032, es decir, tendrán 22 años de duración.

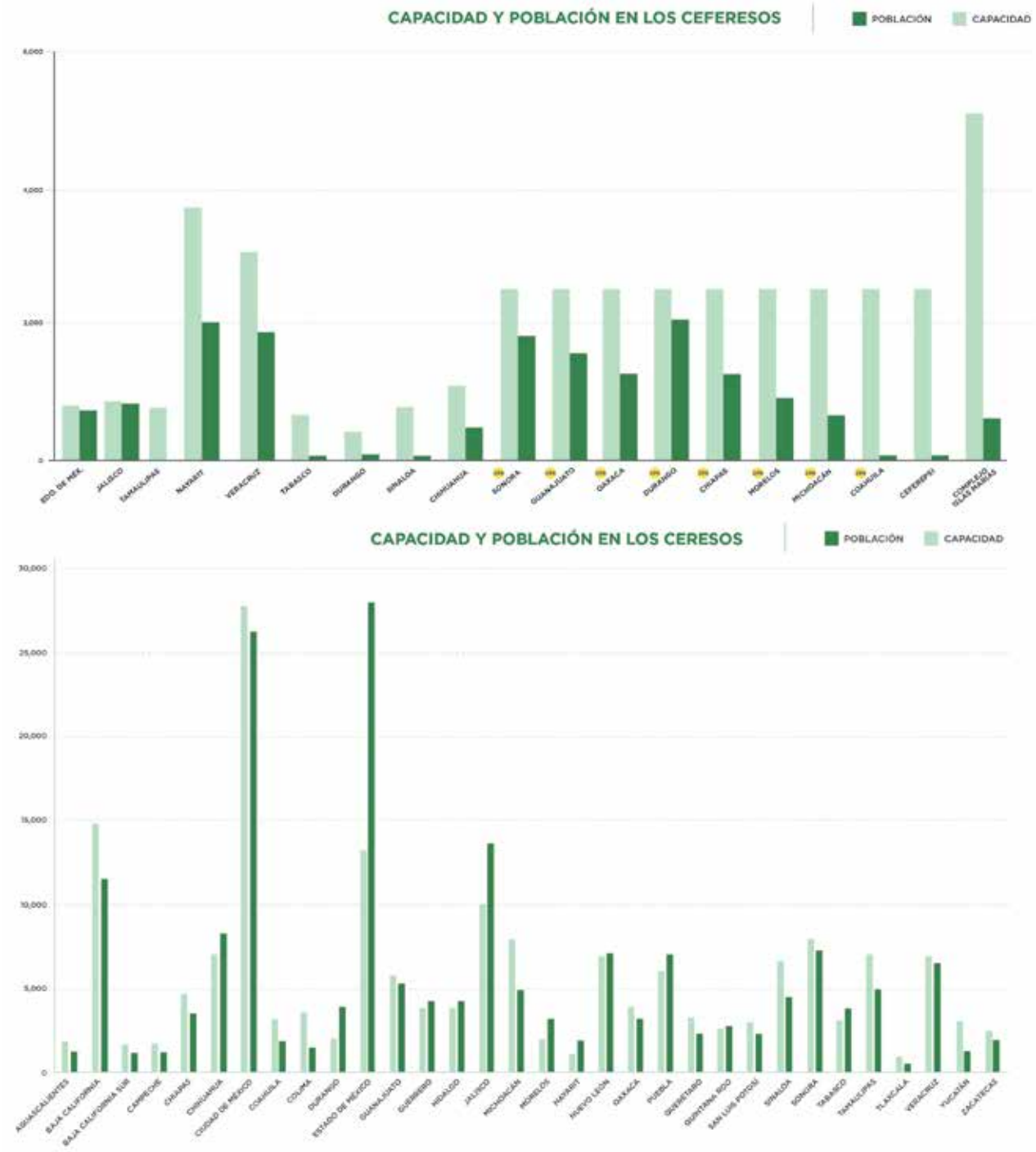


Fuentes: Auditoría Superior de la Federación / Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) / Informe Privatización del Sistema Penitenciario en México.

Sobrepoblación y subocupación en las mismas entidades

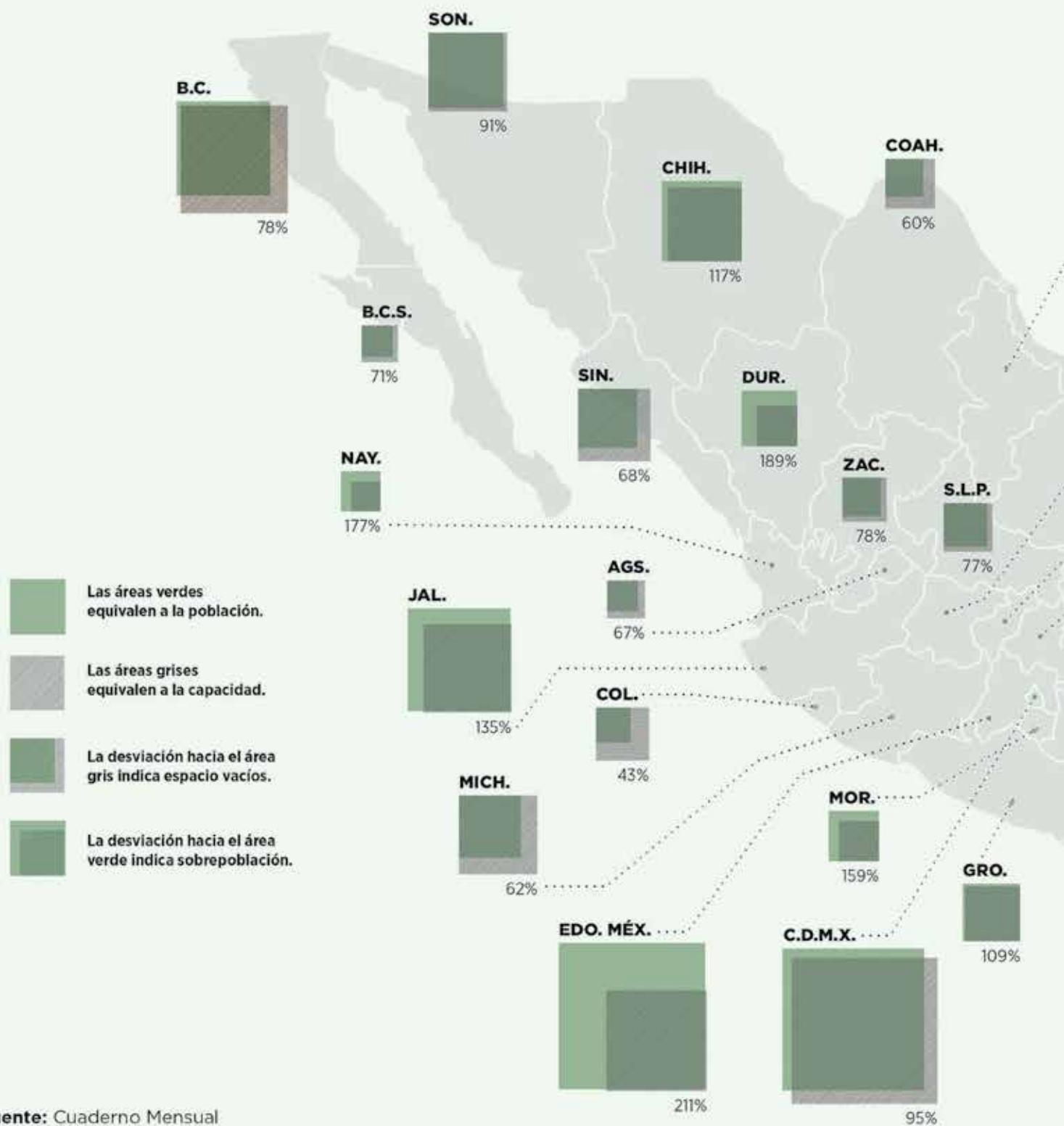
Uno de los principales problemas que existen actualmente en el sistema penitenciario es la distribución de las personas pri-

vadas de libertad en las prisiones. Según lo encontrado por la CNDH en el DNSP 2017, en algunos CERESOS aún existe sobrepoblación y hacinamiento, mientras que en algunos CEFERESOS hay subocupación y, en el caso de los CPS, los espacios libres de cualquier manera son pagados por el Estado como si estuvieran ocupados.

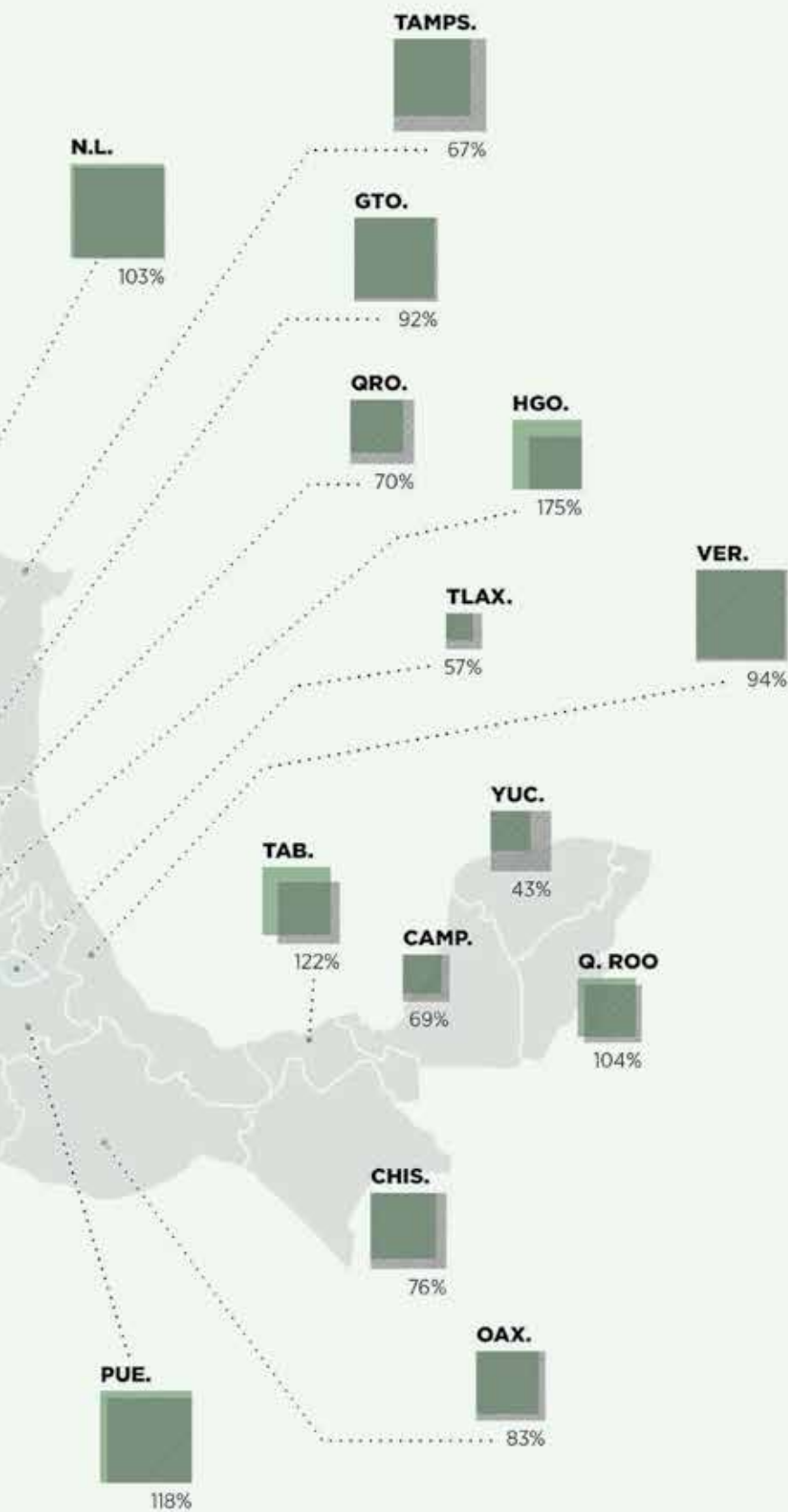


Sobrepoblación y subocupación en las prisiones en México

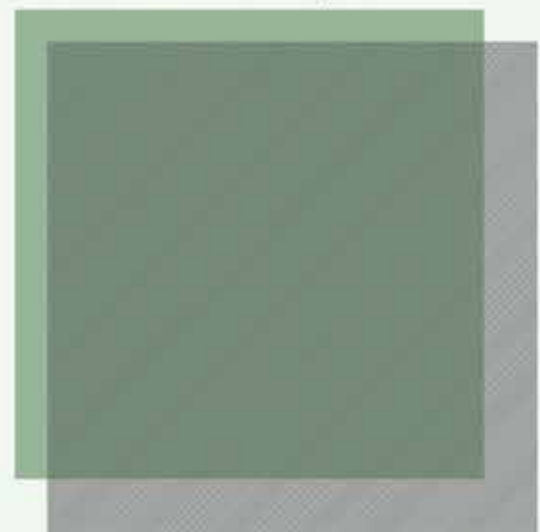
*Los porcentajes señalados corresponden a la ocupación.



Fuente: Cuaderno Mensual de Información Penitenciaria Nacional. Noviembre 2018.



POBLACIÓN TOTAL 199,780



CAPACIDAD TOTAL 217,669

CENTROS FEDERALES



33,494

ISLAS



5,106

+

CAPACIDAD

El Estado paga por

10,077

lugares que nadie ocupa en los CEFERESOS CPS

Atención a necesidades básicas

Existen deficiencias en la atención de necesidades básicas como la atención médica y alimentación.

144. Al respecto, la Corte ha establecido que “cuando la atención de salud es pública, es el Estado el que presta el servicio directamente a la población [...]. El servicio de salud público [...] es primariamente ofrecido por los hospitales públicos; sin embargo, la iniciativa privada, de forma complementaria, y mediante la firma de convenios o contratos, [...] también provee servicios de salud bajo los auspicios del [Estado]. En ambas situaciones, ya sea que el paciente esté internado en un hospital público o en un hospital privado que tenga un convenio o contrato [...], la persona se encuentra bajo cuidado del [...] Estado”. “Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo”.
150. En lo que atañe a la supervisión de servicios prestados en instituciones privadas, la Corte ha sostenido que: Cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado), la responsabilidad resulta por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo.³
151. En similar sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha enfatizado que el Estado mantiene el deber de otorgar licencias y ejercer supervisión y el control sobre instituciones privadas.⁴

Falta de actividades para la reinserción social

No se debe olvidar que, constitucionalmente, la educación, el trabajo, la capacitación para el mismo, la salud y el deporte son la base de la reinserción social. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos menciona, en su Informe Especial sobre los Centros de Reclusión de Baja Capacidad Instalada, que el régimen penitenciario supone que la organización, función y administración de los establecimientos penitenciarios deben orientarse, diseñarse y concebirse para garantizar los objetivos planteados en la Constitución, como lo es la reinserción social. Por ello, es necesario que en estos esquemas se les dé la prioridad que merecen, pues por el momento son sumamente deficientes.

Calificación de los CEFERESOS en el DNSP 2017

CEFERESO "Aserradero", Islas Mariás	8.66
CEFERESO "Bugambilias", Islas Mariás	8.47
CEFERESO "Morelos", Islas Mariás	8.41
CEFERESO CPS No. 14 CPS, Gómez Palacio, Durango	7.61
CEFERESO No. 7 "Nor-Noroeste", Guadalupe Victoria, Durango	7.41
CEFERESO CPS No. 12 "CPS", Guanajuato	7.40
CEFERESO No. 1, "Altiplano", Almoloya de Juárez, Estado de México	7.30
CEFERESO "Laguna de Toro", Islas Mariás	7.27
CEFERESO Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, Morelos	7.25
CEFERESO No. 16 "CPS", Morelos	7.14
CEFERESO No. 4 "Noroeste", Nayarit	7.13
CEFERESO No. 2 "Occidente", El Salto, Jalisco	7.11
CEFERESO No. 13 "CPS", Oaxaca	7.06
CEFERESO No. 6 "Sureste", Huimanguillo, Tabasco	7.05
CEFERESO No. 11 "CPS", Sonora	7.04
CEFERESO No. 5 "Oriente", Villa Aldama, Veracruz	7.02
CEFERESO No. 17 "CPS", Michoacán	7.01
CEFERESO No. 8 "Nor-Poniente", Guasave, Sinaloa	6.91
CEFERESO No. 15 "CPS", Tapachula	6.83
CEFERESO No. 9 "Norte", Ciudad Juárez, Chihuahua	6.55

CPS

CEFERESOS

³ Ver Caso Albán Cornejo y otros párr. 119

⁴ Ver TEDH. Caso Storck vs. Alemania, No. 61603/00. Sección Tercera. Sentencia de 16 de junio de 2005, párr. 103. En dicho caso, el Tribunal Europeo estableció que: “El Estado tiene la obligación de asegurar a sus ciudadanos su derecho a la integridad física, bajo el artículo 8 de la Convención [Europea de Derechos Humanos]. Con esa finalidad, existen hospitales administrados por el Estado, que coexisten con hospitales privados. El Estado no puede absolverse completamente de su responsabilidad al delegar sus obligaciones en esa esfera a individuos u organismos privados. [...] [E]l Estado mant[iene] el deber de ejercer la supervisión y el control sobre instituciones [...] privadas. Tales instituciones, [...] necesitan no sólo una licencia, sino también una supervisión competente y frecuente, para averiguar si el confinamiento y el tratamiento médico están justificados.”

Principales problemas detectados en los CEFERESOS CPS

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 también identifica cuáles son las problemáticas que se detectaron con mayor frecuencia en los CEFERESOS con participación privada.

Problema	Número de CEFERESO CPS
Insuficiencia o inexistencia de actividades laborales y de capacitación.	11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17
Deficiencias en los servicios de salud.	11, 12, 14, 15, 16 y 17
Insuficiencia o inexistencia de actividades educativas.	11, 12, 13, 14, 15 y 17
Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.	11, 12, 13, 15, 16 y 17
Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad.	11, 12, 14, 15 y 16
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.	11, 12, 13, 16 y 17
Deficiencia en la atención a personas adultas mayores.	11, 12, 13, 15 y 17
Inadecuada vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.	11, 12, 13 y 15
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los Derechos Humanos.	13, 14, 15 y 16
Deficiencias en la integración y funcionamiento del Comité Técnico.	11, 12 y 14
Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.	13, 14 y 15
Deficiencia en la atención a mujeres y/o menores que vivan con ellas.	11 y 12
Deficiencia en la atención a personas con discapacidad.	11 y 12
Falta de prevención de violaciones a Derechos Humanos y de atención en caso de detección.	13 y 16
Insuficiencia o inexistencia de actividades deportivas.	13 y 15
Deficiencia en la atención a personas internas en condiciones de aislamiento.	15 y 17
Inadecuada organización y registros para el cumplimiento del plan de actividades.	15 y 16
Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene de los talleres y/o áreas deportivas.	13
Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene del área médica.	15
Supervisión del funcionamiento del centro por parte del titular.	16
Deficiente separación entre procesados y sentenciados.	16
Deficiencia en la atención a personas indígenas.	16





Falta de transparencia

Mientras no exista regulación adecuada en los modelos con participación privada, toda acción (incluso los contratos) tendría que encontrarse a disposición del público. Idealmente, un control independiente debería tener la posibilidad de supervisar dichas acciones. En su informe de la Cuenta Pública 2017, la Auditoría Superior de la Federación, respecto a las Asociaciones Público-Privadas, señaló que: “se requiere fortalecer el marco regulatorio en la materia; establecer mecanismos de control; mejorar la revisión, evaluación y seguimiento de los proyectos; garantizar que los compromisos contraídos sean acordes con las posibilidades agregadas de gasto y financiamiento del sector público federal, así como mejorar la transparencia y la calidad de la información financiera para una adecuada rendición de cuentas y toma de decisiones”.⁵

Avances en el marco normativo

En 2010, cuando se realizó la propuesta de la participación privada en el sistema penitenciario, no existía un marco normativo que permitiera contratar empresas y desarrollar infraestructura con la modalidad de APP.

El 16 de enero de 2012 se creó la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP), la cual funciona como un esquema opcional y complementario a las licitaciones o concursos públicos o para la obtención de autorizaciones, permisos o concesiones que se rigen por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. El propósito de su creación fue, concretamente, brindar seguridad y certeza jurídica a los proyectos de largo plazo con inversión público-privada.

Unos meses más tarde, en noviembre de 2012, se publicó el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, en el que se abordan con más detalle los procesos que deben

seguirse para el proceso de aprobación de los recursos públicos federales, la autorización de proyectos, los requisitos de las propuestas no solicitadas, el análisis y evaluación de dichas propuestas, así como de los contratos, ejecución y modificación de los proyectos, entre otros temas.

Por lo anterior, es necesario realizar una revisión exhaustiva de los términos de los contratos que se establecen en las APP, en los cuales deberán existir propuestas o acuerdos que tengan beneficios no sólo para la iniciativa privada, sino también para el sector público. Como se observa en la cláusula que obliga al Estado a pagar una cuota por la ocupación total de la prisión, lo que representa una fuga de recursos sin sentido.

Por otro lado, es urgente optimizar el recurso público que se gasta mensualmente. Una manera de lograrlo es trasladando a las personas que se encuentran en prisiones en las que existe sobrepoblación o hacinamiento a los CPS o CEFERESOS que cuentan con espacios disponibles, sin que esto implique una violación al derecho de la cercanía con el domicilio sin realizar esta actividad de conformidad con lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo, algunas de las personas privadas de la libertad que permanecen en el CERESO de Nayarit, una prisión con una sobrepoblación de 861 internos –y que, además, es una de las peor evaluadas en el DNSP 2017 de la CNDH– podrían ser trasladados al CEFERESO de Nayarit, que tiene 1,124 lugares disponibles. Ambos se encuentran a corta distancia.

Resulta claro que las deficiencias y problemas detectados minimizan, si no es que impiden, una verdadera reinserción social. Las APP pueden ser de gran utilidad para mejorar las condiciones de los penales en el país; sin embargo, eso sólo será posible si se conjunta una férrea y consistente voluntad política, así como el empeño definitivo de funcionarios, directivos y coordinadores especializados. De aquí la importancia de contar con una información suficiente y precisa que debe ser confrontada y complementada de modo permanente.

⁵ Auditoría Superior de la Federación. (2019) Informe General Ejecutivo. Cuenta Pública 2017. Recuperado en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf





EXPERIENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

El marco legal ha sido indispensable para que las asociaciones público privadas puedan estructurarse de manera adecuada y tengan un mejor desarrollo. Actualmente, éstas son las etapas de un proyecto de APP.

Panorama general de las etapas de desarrollo de un proyecto

1

Identificación

El sector público suele determinar qué proyectos de infraestructura son necesarios; sin embargo, la Ley de Asociaciones Público Privadas establece que el sector privado puede realizar propuestas no solicitadas que cubran necesidades específicas.

2

Estructuración y preparación

El sector privado o el público, según sea el caso, deben llevar a cabo todos los estudios y análisis que fundamenten la viabilidad del proyecto.

3

Autorización

El gobierno libera los recursos públicos que harán posible la ejecución del proyecto.

4

Licitación

El sector público realiza un concurso para asignar el proyecto.

5

Ejecución

Se pone en marcha el proyecto asignado.

6

Seguimiento y administración del contrato

El sector público gestiona y monitorea la operación y supervisa la entrega de los servicios.

Actividades que se realizan durante una licitación

- Presentación de documentos para la licitación.
- Realización de un borrador de contrato.
- Establecimiento de los criterios para la evaluación de la licitación.
- Promoción del proyecto.
- Lanzamiento de la licitación o solicitud de propuesta.
- Evaluación de las propuestas de los participantes.
- Adjudicación del contrato, negociación y firma.
- Aportación de los recursos para el proyecto.



Casos en los que se puede realizar una adjudicación directa

Los proyectos de APP también pueden asignarse sin concurso. En estos casos, se debe hacer una invitación a cuando menos tres personas o bien, realizarse una adjudicación directa. La Ley de Asociaciones Público Privadas, en el artículo 66, establece que, de ser así, los procedimientos “deberán realizarse conforme a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, transparencia e igualdad de condiciones, así como prever las medidas para que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez”.

Una entidad o dependencia puede si:

No existen suficientes opciones de desarrollo de infraestructura o equipamiento, o bien, si en el mercado hay un solo oferente. También es posible cuando una persona es la titular exclusiva de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

- La obra se realiza para la armada o con fines exclusivamente militares.
- El concurso puede poner en riesgo la seguridad nacional o pública.
- Existe la posibilidad de que se provoquen pérdidas o costos adicionales importantes.
- Se rescindió un proyecto adjudicado en concurso. En tal caso, se le puede adjudicar al concursante que obtuvo el segundo o ulteriores lugares si el precio de su propuesta no es superior al 10% de la que ganó inicialmente.
- Si se realiza para sustituir a un desarrollador por terminación anticipada o rescisión de proyecto de APP en marcha.
- Si se acredita una alianza estratégica entre las dependencias y entidades con personas morales que se dedican a la ingeniería, la investigación y la transferencia y desarrollo de tecnología para aplicar innovaciones tecnológicas en la infraestructura del país.

“*Lo que no se mide, no se puede mejorar.*”

Lord Kelvin

Primer paso para un plan idóneo

Para la construcción, equipamiento y operación de una prisión, es necesario que el Estado lleve a cabo un diagnóstico prospectivo integral de la infraestructura física y operativa existente. Éste consiste en detallar cuál es el estado físico y cómo es la operación de los inmuebles de aseguramiento para la readaptación social. Asimismo, se

realiza una evaluación prospectiva de la información, para identificar y planear las acciones necesarias por parte de las entidades, como pueden ser: remodelaciones, crecimientos, sustitución parcial o total y creación de nuevos centros penitenciarios.







Viabilidad del proyecto

Durante la estructuración y preparación de un proyecto, el sector público o el privado deben ofrecer toda la información necesaria para determinar su viabilidad. De acuerdo con la Ley de Asociaciones Público Privadas, es necesario contar con un análisis integral que incluya:

- Descripción y viabilidad técnica.
- Bienes, derechos e inmuebles requeridos para su desarrollo.
- Autorizaciones que resulten necesarias para el desarrollo del proyecto.
- Descripción de la viabilidad jurídica del proyecto.
- Determinación del impacto ambiental, cómo ha de preservarse y conservarse el equilibrio ecológico, o bien, cómo será la afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto.
- Rentabilidad social del proyecto: establecer si éste ofrece beneficios sociales, como salud, menor contaminación y adecuada inversión de tiempo.
- Estimación de inversión y aportaciones tanto públicas como privadas.
- Viabilidad económica y financiera del proyecto.
- Análisis de riesgos y cómo se mitigarán los mismos.
- Establecer la conveniencia de realizar el proyecto con un esquema de APP.



Análisis de conveniencia

El análisis de conveniencia, también conocido como valor por dinero (*value for money*) es un indicador que permite determinar la diferencia en costos de un proyecto de infraestructura si éste se realiza como obra pública tradicional o bajo el esquema de APP. El propósito es evaluar si llevar a cabo el proyecto con el esquema de APP puede generar beneficios mayores que hacerlo únicamente con la participación del sector público.

Según lo que establece la *Guía básica para APP* de Banobras, “en esta evaluación, se considera la construcción de la obra civil, la operación y el mantenimiento del proyecto en el tiempo, la prestación de servicios públicos y el cumplimiento de estándares de calidad”.

La asignación de los riesgos entre el sector público y el privado es uno de los puntos determinantes en este indicador. Una de las principales reglas en las APP es que los riesgos sean asignados al sector que tenga mayor posibilidad de administrarlos; sin embargo, quien decide qué riesgos se le asignan a cada quién es el sector público.

Actividades para el análisis y gestión de riesgos

- Identificar todos los riesgos posibles y evaluar su probabilidad.
- Determinar sus posibles efectos de manera cuantitativa y cualitativa.
- Considerar medidas apropiadas para mitigarlos.
- Distribuir entre las partes.



Segundo paso, un mejor convenio

Los contratos para las Asociaciones Público Privadas se llevan a cabo entre Sociedades de Propósito Específico (sector privado) y las entidades involucradas (sector público). La participación del particular en este tipo de asociación depende de que su objeto social o fin sea realizar las actividades necesarias para desarrollar el proyecto.¹

REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS SOCIEDADES DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

-  Que por su naturaleza jurídica, su capital social esté afecto al objeto social, como ocurre en el caso de la anónima, la anónima promotora de inversión, y la de responsabilidad limitada.
-  Ser una sociedad mercantil mexicana.
-  Su objeto social debe ser exclusivamente el desarrollo del proyecto.
-  Su capital mínimo:
Debe estar totalmente suscrito y pagado, y ser igual o superior al que se señala en las bases de adjudicación del proyecto. No tiene derecho a retiro. Debe documentarse en serie especial de títulos.
-  Sus administradores deben cumplir con los requisitos señalados en las bases de la adjudicación.
-  Cumplir con los demás requisitos necesarios para recibir las autorizaciones para el proyecto.



Fuente: Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas

Las Sociedades de Propósito Específico que participen en APP necesitan autorización de la dependencia o entidad federal para modificar su escritura constitutiva o los estatutos de la sociedad, para la admisión o exclusión de socios o para realizar cambios en su estructura accionaria, así como para la cesión, transmisión a terceros, otorgamiento en garantía o afectación de los derechos de los títulos del capital de la sociedad.

¹ Ley de Asociaciones Público Privadas - México. Cámara de Diputados. (2012)

¿Qué debe incluir el contrato de una APP?

- Datos de identificación y capacidad jurídica de las partes.
- Personalidad de los representantes legales.
- Objeto del contrato.
- Derechos y obligaciones de las partes.
- Características, especificaciones, estándares técnicos, niveles de desempeño y calidad para la ejecución de la obra y prestación de los servicios.
- La relación de los inmuebles, bienes y derechos afectos al proyecto y su destino a la terminación del contrato.
- Régimen financiero del proyecto, con las contraprestaciones a favor del desarrollador.
- Los términos y condiciones conforme a los cuales el desarrollador deberá pactar con sus respectivos acreedores, en caso de incumplimiento frente a éstos.
- El régimen de distribución de riesgos técnicos, de ejecución de la obra, financieros, por caso fortuito o fuerza mayor y de cualquier otra naturaleza.
- El plazo para el inicio y terminación de la obra, para el inicio en la prestación de los servicios, así como el plazo de vigencia del contrato y, en su caso, el régimen para prorrogarlos.
- La indicación de las autorizaciones para el desarrollo del proyecto.
- Los supuestos de rescisión y terminación anticipada del contrato y sus efectos.
- El régimen de penas convencionales y de sanciones por incumplimiento de las obligaciones de las partes.
- Procedimientos de solución de controversias.

Fuente: Ley de Asociaciones Público Privadas.



Términos y condiciones que se deben establecer en el contrato de una APP

Un contrato de una Asociación Público Privada debe determinar los términos y condiciones respecto a estos aspectos:

- ☒ El otorgamiento de la autorización de la dependencia o entidad federal contratante para el comienzo de la prestación de los servicios.
- ☒ Los ajustes financieros si el desarrollador recibe mejores condiciones en los financiamientos destinados al proyecto. Los beneficios se calcularán y distribuirán según lo establecido en el contrato; sin embargo, la dependencia o entidad federal no podrá tener una participación menor al 50% en ellos.
- ☒ Determinar otros ingresos adicionales en el proyecto, que deberán destinarse al pago de la contraprestación del desarrollador y reducirse de los montos que adeuda la dependencia o entidad al particular.
- ☒ Metodología de comprobación de incremento de costos y su actualización.
- ☒ La cesión de derechos del contrato, de las autorizaciones respectivas para el desarrollo del proyecto, la transmisión a terceros de dichos derechos, y su otorgamiento en garantía o afectación de cualquier manera.
- ☒ Supervisión de la prestación de servicios o ejecución de la obra.
- ☒ La intervención de los proyectos y facultades de los interventores.
- ☒ Las causas de terminación anticipada.
- ☒ Los conceptos o reembolsos de inversiones que deban pagarse al desarrollador en caso de rescisión o terminación anticipada.
- ☒ La ejecución de las garantías que el desarrollador otorgue.
- ☒ El destino de los inmuebles, bienes y derechos utilizados en la prestación de los servicios a la terminación del contrato.
- ☒ Los demás que las partes consideren necesarios.

Una vez revisado el diseño, se turnará la lista de observaciones por escrito a la Dirección de Obras y apoyará a la Dirección de Proyectos en la entrega, coordinación y cambios, proponiendo e instrumentando procedimientos para agilizar la elaboración y aprobación.

Ya que se contrató e inició la construcción, la gerencia de Control y Coordinación de Supervisión elabora

el informe ejecutivo, el cual contempla lo relativo a la revisión del proyecto, así como faltantes, adecuaciones y soluciones de obra, apoyada en la bitácora correspondiente, turnándolo oportunamente a la Dirección de Obras para su autorización y/o conocimiento.





PAUTAS PARA EL ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES CON APOYO DEL SECTOR PRIVADO

Para que las APP se desarrollen teniendo como base el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad, es necesario que se cuente con las infraestructuras adecuadas y que el acuerdo entre el Estado y las APP se realice con transparencia y total claridad.

El modelo que propuso la contratación de empresas privadas para la prestación de algunos servicios en los sistemas penitenciarios surgió, como ya se señaló, en el siglo XIX, en Estados Unidos, país en el que algunas compañías se convirtieron en las proveedoras de alimentos, así como de otras actividades.¹ Esta fórmula continúa utilizándose en dicho país y se ha extendido a otros sitios del mundo, como México.

PRINCIPIOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Planeación estatal-regional-federal

Acciones	Responsable
A. Diagnóstico Prospectivo Integral Estatal	El Estado
B. Programa de priorización de soluciones	El Estado
C. Programa arquitectónico-penitenciario de lo que se va a ampliar, remodelar o construir nuevo. Debe incluir estructura orgánica y plantilla de personal.	El Estado

Desarrollo de un proyecto integral

Acciones	Responsable
1. Conceptualización y prediseño	Empresa privada
2. Aprobación total	El Estado
3. Diseño Ejecutivo de arquitectura, ingenierías y equipos	Empresa privada
4. Construcción de la prisión y su equipamiento	Empresa privada
5. Supervisión	Empresa privada
6. Entrega y recepción auditada	Empresa privada
7. Subrogación de servicios de alimentación, lavandería, conservación y mantenimiento	Empresa privada

¹ Espejel, A. Díaz, M. (Enero-junio 2015) "De violencia y privatizaciones en México: El caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario." *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Volumen IV.* (Número 1). Pp. 129-158.

La planeación, diseño, construcción, equipamiento, supervisión, auditoría y entrega de una prisión por medio de la cooperación entre el Estado y una empresa privada se ejemplifica agrupando las siguientes acciones:

El Estado	Empresa privada que construirá, equipará y subrogará los servicios	Empresa privada que construirá y equipará	Empresa privada que subrogará los servicios
A • B • C	1 • 3 • 4 • 7	1 • 3 • 4	7
OPCIÓN 1 El Estado siempre será responsable de A • B • C • 2 • 5 • 6 y la empresa constructora-financiera diseñará, construirá, equipará y subrogará los servicios solicitados. Esta decisión no es siempre la mejor en términos económicos, ya que en el mercado de la construcción no existe una empresa que por sí misma pueda ofrecer los servicios. Por ello, tiene que aliarse con otras empresas que lo resuelvan, lo que provocará que los servicios sean más costosos.		OPCIÓN 2 El Estado siempre será responsable de A • B • C • 2 • 5 • 6 y podrá contratar directamente, con claridad y honestidad y a través de una licitación, los servicios (7) para ofrecer la alternativa que resulte mejor y más económica. De este modo, la empresa constructora sólo es responsable de 1 • 3 • 4.	

Estándares de desempeño

La prestación de servicios debe cumplir con ciertos estándares de desempeño que garanticen el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad. Para ello, es importante señalar lo necesaria que resulta la vigilancia cercana del Estado, pues ya que el objetivo primordial de las empresas privadas es obtener ganancias, éstas podrían reducir la calidad de los servicios que ofrecen con el fin de generar más.² Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo señaló en una de sus evaluaciones del sistema concesionado en los centros penitenciarios que algunas compañías privadas recortan gastos contratando personal que no cuenta con

la debida profesionalización, lo cual se refleja en la mala calidad de los servicios que ofrecen.³

En la prestación de servicios, entonces, se deben seguir algunos lineamientos esenciales para asegurar la calidad y garantizar que las personas privadas de la libertad puedan desarrollarse dignamente.

Alimentación

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece que uno de los derechos de las personas privadas de la libertad es recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, adecuada para la protección de su salud. Para garantizar este derecho, se sugiere seguir estos lineamientos:

² Pérez Correa, Catalina. 2012. “Por qué decir ‘no’ a las cárceles privadas”, Animal Político, 28 de mayo, en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-no-hay-derecho/2012/05/28/por-que-decir-no-a-las-carceles-privadas/#ixzz2s6XEUGBA>>

³ Banco Interamericano de Desarrollo y Fundación Paz Ciudadana. 2013. “Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual”, en <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/evaluacion-del-sistema-concesionado-versus-el-sistema-tradicional-en-la-reduccion-de-la-reincidencia-delictual/>





- Los alimentos deben revisarse y clasificarse por tipo en el almacén.
- Los alimentos perecederos deben permanecer refrigerados o congelados en refrigeradores con puerta de cristal para que se les identifique sin complicaciones y se facilite el aseo.
- Contar con más de una cámara de congelación por si una se descompone (así se evita la descongelación y posible descomposición de los alimentos).
- Se recomienda brindar el servicio por grupos, en un comedor ubicado junto a la cocina. El sistema de servicio deberá constar de una barra de atención con comida caliente y lo ideal es que atienda por turnos a la población.

Fuente: CNDH. (2016) *Un modelo de prisión*.

Regla Mandela 22

1. Todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.
2. Todo recluso tendrá la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.

Ropería

Para mejorar este servicio se sugiere:

- Una lavandería central deberá tener el control del lavado de los uniformes (tanto del personal como de las personas privadas de la libertad), la ropa de cama, la de baño, la del centro de salud y la deportiva.
- Las personas privadas de la libertad podrán lavar la ropa interior en un área limitada y abierta, para que sea controlada por la custodia.



Regla Mandela 19

1. Todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas recibirá ropa apropiada para el clima y suficiente para mantenerse en buena salud. Dicha ropa no podrá ser en modo alguno degradante ni humillante.
2. Toda la ropa se mantendrá limpia y en buen estado. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para cuidar la higiene.

Regla Mandela 21

1. Todo recluso dispondrá, de conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, entregada limpia, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza.

La Corte IDH planteó en el Caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, que el Estado en su posición de garante debe generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan; ante ello, es necesario que adopte medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.⁴

⁴ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 162

El artículo 1.1 de la CADH establece como deberes del Estado los de respeto y garantía, de tal modo que todo menoscabo a los Derechos Humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.⁵ De esta manera el Estado tiene la obligación *erga omnes* de proteger a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, no sólo en relación con su propio poder, sino también en relación con actuaciones de terceros particulares.⁶

En diversos casos contenciosos, la Corte IDH ha establecido la obligación de los Estados Partes de “garantizar” a toda persona sujeta a su jurisdicción, el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, a fin de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁷ Así mismo, la Corte IDH ha establecido que existen deberes

especiales de garantía y protección de derechos que se crean para el Estado a partir de necesidades particulares de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en la que se encuentra.⁸ Ello resulta particularmente ilustrativo cuando se trata de personas privadas de libertad, debido a que, al estar sometidas a la custodia del Estado, este detenta un control de sujeción especial mientras dure el periodo de su detención o prisión.

La Corte IDH ha señalado, interpretando al artículo 5.2, de la CADH que el Estado al encontrarse en esa posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro.⁹

⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 164.

⁶ Cfr. Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párrs. 113 y 114; Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrs. 111 y 112; Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. . Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 211; Caso Tibi vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 108; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 91; Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 183; Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 71; Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 111; Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 81; *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03*, de 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18, párr. 140.

⁷ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, *Op. Cit.* párr. 166.

⁸ Corte IDH. Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 98; Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 243.

⁹ Cfr. Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, párr. 152.

Mantenimiento preventivo y correctivo del inmueble

En las prisiones existe una gran cantidad de equipos instalados a los que se les debe dar mantenimiento. Por razones de seguridad, éstos no pueden salir y entrar del centro. Por ello, se necesita un área específica de mantenimiento con personal calificado.

El personal que labora en el área de mantenimiento debe utilizar equipo de mantenimiento y sistemas o *software* que permitan llevar el control de las acciones, partiendo siempre de un plan.

MÓDULOS DEL SISTEMA DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO

El sistema deberá contar con registros y generar la información que permitirá que los encargados de mantenimiento estandaricen, administren y decidan. Así se maximizará la eficiencia del proceso y minimizarán los costos asociados, a través de los siguientes criterios:



1. CATÁLOGOS



2. PLANEACIÓN DE MANTENIMIENTO



3. ÓRDENES DE TRABAJO



4. ATENCIÓN DE AVERÍAS



5. ÓRDENES DE COMPRA E INVENTARIOS

Para que se garantice el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad, es necesario que existan mecanismos que vigilen y evalúen el desempeño del sector privado en la prestación de servicios del sistema penitenciario. Sólo con un estricto apego a los lineamientos especiales señalados y con una supervisión adecuada por parte de el Estado será posible que dichos servicios posibiliten la estancia digna de las personas internas.







COOPERACIÓN PARA LA REINserCIÓN AFUERA DE LA PRISIÓN

Cuando las personas privadas de la libertad están a punto de egresar de la prisión, las instituciones y organizaciones también son responsables de tender un puente que permita su reinserción exitosa. Mientras más estrechos sean los vínculos de cooperación, mayores serán las posibilidades de alcanzarla.

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece que las personas que cometieron un delito pueden ser sancionadas con medidas no privativas de la libertad, o bien, las personas sentenciadas pueden solicitar su liberación de manera anticipada. En cualquiera de los dos casos, es necesaria la cooperación interinstitucional, no sólo para darle seguimiento a la situación de la persona que ha sido sancionada, sino también para fomentar su reinserción y garantizar un beneficio social para todos.

Según lo establecido por el artículo 146 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la autoridad penal podrá solicitar la liberación anticipada de una persona sentenciada en caso de que:

- 1) La pena máxima del delito sea de cinco años de prisión y éste no se haya cometido con violencia.
- 2) Se trate de un delito de contenido patrimonial, cometido sin violencia, o bien, de delitos culposos.
- 3) Por motivos humanitarios, específicamente cuando se trata de personas sentenciadas que son adultas mayores o que tienen una enfermedad crónico-degenerativa o terminal.
- 4) Cuando se trate de personas sentenciadas que colaboraron con la procuración de justicia o la Autoridad Penitenciaria.
- 5) Cuando se trate de delitos de cuyo bien jurídico sea titular la federación o la entidad federativa, o aquéllos en que corresponda extender el perdón a éstos.
- 6) Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de reinserción del sentenciado o para prevenir la reincidencia.

De la preliberación, quedan exentas las personas que hayan cometido delitos en contra del libre desarrollo de la personalidad, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro u otros delitos que conforme a la ley aplicable merezcan prisión preventiva oficiosa.

¿Qué sigue después de que se cumple la pena?

La reinserción debe ser una prioridad que atraviese todas las políticas penitenciarias desde el momento en que las personas privadas de la libertad ingresan a prisión. Y así como diversas instituciones son corresponsables de que los fines de la pena, sobre la base de respeto a los Derechos

Humanos, se cumplan, también es necesaria la cooperación interinstitucional para que las personas puedan capacitarse, conseguir un trabajo y convivir con su familia.

Los servicios postpenales pueden ser un factor que influya en las posibilidades de reinserción, o bien, de reincidencia de una persona liberada. Según la publicación electrónica del INEGI, *En números. Documentos de análisis y estadísticas*, dedicado a las estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México, diversos investigadores han señalado que mantener un trabajo legítimo puede reducir las posibilidades de reincidencia de los exinternos. Del mismo modo, mientras más dificultades se presenten para la reinserción, hay menor probabilidad de prevenir. Este documento menciona que, entre 2014 y 2016, las prisiones estatales tuvieron una tasa de reincidencia promedio de 15%. Por otro lado, en 2016, casi una cuarta parte del total de las personas ingresadas a los centros penitenciarios contaba con registro de antecedentes penales.¹

Por lo anterior, una estrategia de reinserción que incluya servicios postpenales y colaboración interinstitucional es indispensable para que se reduzcan las posibilidades de que las personas liberadas regresen a los centros penitenciarios.



Regla Mandela 90

El deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso. Por consiguiente, se habrá de disponer de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al ex recluso una ayuda post-penitenciaria eficaz que contribuya a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad.

¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2017) *En números. Documentos de análisis y estadísticas*, disponible en http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

Las autoridades deberán velar por el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones entre la persona privada de la libertad y su familia.



Regla Mandela 106

Se velará particularmente por el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia que redunden en beneficio de ambas partes.

Regla Mandela 107



Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social y el interés superior de su familia.



Regla Mandela 108

1. Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayuden a los reclusos liberados a reinserirse en la sociedad velarán por que se proporcione a éstos, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento y trabajo dignos y ropa apropiada para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el periodo inmediatamente posterior a su puesta en libertad.
2. Los representantes acreditados de esos organismos tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos penitenciarios y a los reclusos. Se les consultará en cuanto al futuro de cada recluso desde el momento en que comience a ejecutarse la pena.
3. Convendrá centralizar o coordinar todo lo posible las actividades de dichos organismos, a fin de asegurar el aprovechamiento óptimo de su labor.





La Ley Nacional de Ejecución Penal establece que la Autoridad Penitenciaria y otras autoridades corresponsables deben proveer de servicios postpenales a los liberados, externados y a sus familiares. Entre estos servicios se encuentran:

- La creación de centros de atención y redes de apoyo postpenal que faciliten la reinserción social, procuren su vida digna y prevengan la reincidencia.
- Fomentar la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación.
- Promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado.
- Los servicios deben brindarse de forma individualizada y de acuerdo con las posibilidades del sentenciado, externado y su familia.

La LNEP también señala que la Autoridad Penitenciaria y otras autoridades corresponsables deben establecer convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas que tengan funciones relacionadas con los servicios postpenales y que, con su cooperación, contribuyan a la reinserción de los liberados o externados, o bien, les ofrezcan ayuda a sus familias.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por ejemplo, puso en operación el año pasado las mesas ProLabora en las 32 entidades del país. A través de ellas, el gobierno federal buscaba no sólo impulsar el autoempleo para las personas privadas de la libertad o el trabajo dentro de los centros peni-

tenciarios, sino también propiciar que las instituciones se comprometieran a permitir que las personas liberadas o externadas pudieran incorporarse a sus centros laborales, lo que puede disminuir la probabilidad de que reinicién. Además de la STPS, en este programa participaron diversas instituciones, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y diversas organizaciones civiles.²

Otro ejemplo se encuentra en la Ciudad de México, en donde se creó el organismo llamado Instituto de Reinserción Social, que ofrece servicios en cuatro áreas de reinserción: laboral, con capacitación para el empleo; jurídica, que permite que los usuarios obtengan documentación legal (como actas de nacimiento o identificaciones); familiar, en la que se brindan terapias para ayudar a afrontar el regreso; y social, cuyo objetivo es apoyar a la persona liberada en la convivencia con otros y en el aprendizaje del manejo de libertades y la autonomía.

Pese a estos esfuerzos, según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, a finales de 2016, sólo 15 entidades contaban con programas pospenitenciarios.

² Cisneros, R. (30 de junio de 2017) "El gobierno quiere trabajo y capacitación para más de 100,000 presos." Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2017/06/29/el-gobierno-quiere-trabajo-y-capacitacion-para-mas-de-100-00-presos>

**Actividades de vinculación dentro del programa postpenitenciario
de los centros penitenciarios estatales, por entidad federativa, según tipo de actividad 2016**

Entidad	Suscripción de convenios con instituciones públicas y/o privadas para conformar una bolsa de trabajo para la población egresada de los centros penitenciarios	Convenios con empresas para emplear a la población egresada de los centros penitenciarios	Asesoría y/o asistencia periódica a la población egresada de los centros penitenciarios	Continuación de tratamiento contra las adicciones	Creación, organización y/o administración de albergues para la población egresada de los centros penitenciarios	Otros
■ Total	10	6	11	10	2	9
■ Baja California	1	0	1	1	0	1
■ Colima	1	0	1	1	0	0
■ Chihuahua	1	1	1	1	0	1
■ Ciudad de México	1	1	1	1	0	1
■ Guanajuato	0	1	1	1	0	0
■ Jalisco	0	1	0	1	0	0
■ México	1	0	1	1	1	1
■ Michoacán de Ocampo	1	0	0	0	0	0
■ Querétaro	1	0	1	0	0	1
■ Sinaloa	1	0	0	1	0	0
■ Sonora	0	1	1	1	0	0
■ Tabasco	0	0	1	0	0	1
■ Tlaxcala	0	0	1	1	0	1
■ Veracruz de Ignacio de la Llave	1	0	0	0	0	1
■ Yucatán	1	1	1	0	1	1

Nota: El número 1 hace referencia a las entidades federativas donde se reportó que estas actividades estaban consideradas en el programa postpenitenciario, el 0 hace referencia a aquellas en donde no se reportó que estuvieran consideradas. En los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas se reportó que no contaban con programa postpenitenciario. En los estados de Durango, Oaxaca y Tamaulipas se reportó no saberlo.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

* Tabla publicada en *En números, documentos de análisis y estadísticas*, publicación electrónica del INEGI.



LAS CUENTAS CLARAS

El gasto ejercido en el sistema penitenciario de nuestro país no necesariamente ha representado mejores resultados en la reinserción social de las personas privadas de la libertad. Es necesario evaluar los pasos dados y estudiar las diferentes alternativas de cooperación entre el sector público y privado.

En México, el impacto económico de la violencia es muy elevado. Según el Índice de Paz México 2018, realizado por el Institute for Economics & Peace, durante todo 2017 la violencia le costó a cada mexicano 33,118 pesos, monto que equivale a dos meses de ingresos de una familia mexicana promedio, o bien, a más de cuatro meses de salario de un trabajador promedio.

Impacto económico de la violencia en 2017 (miles de millones de pesos constantes)

INDICADOR	IMPACTO
Homicidio	2,182.7
Delitos con violencia (robo, asalto y violación)	1,905.1
Crímenes de la delincuencia organizada	18.7
Miedo	79.1
Encarcelamiento	2.2
Delitos cometidos con armas de fuego	16.6
Seguridad privada	25.1
Gasto militar	198.3
Gasto en seguridad interna	89.0
Gasto en el sistema judicial	205.7
Total	4,722.6

El estudio estima que las pérdidas económicas totales derivadas de la violencia fueron equivalentes al 21% del PIB nacional en 2017. De acuerdo con esta fuente, en ese año, el gobierno mexicano gastó en forma directa 493 mil millones de pesos en contención y atención de las consecuencias de la violencia, cifra que incluye gastos de encarcelamiento, seguridad interna, militares y del sistema judicial.¹

¹ Institute for Economics & Peace. (2018) *Índice de Paz México*. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>

Los costos de la reclusión y reinserción social

De acuerdo con el reporte Panorama del Gasto Federal en Seguridad 2006-2016, realizado por el Instituto Belisario Domínguez, el gasto de la unidad llamada “Prevención y Readaptación Social” de la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de Seguridad, creció 8.8 veces en la última década.

Los recursos se utilizaron principalmente en tres áreas: *a)* pagos por alimentación de internos del fuero federal en reclusorios estatales, *b)* proyectos de inversión e infraestructura y *c)* administración del sistema federal penitenciario. El estudio indica que el periodo 2009-2012 se caracterizó por privilegiar la inversión en infraestructura, y que el periodo 2013-2016 se destacó por un incremento importante de los gastos generales de administración del Sistema Penitenciario Federal.



Fuente: Tomado del estudio *Panorama del Gasto Federal en Seguridad, 2006-2016*, realizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Los nuevos centros penitenciarios federales se crearon bajo el esquema de APP, de tal modo que el sector privado aportó los recursos financieros para la construcción de la infraestructura penitenciaria y se hizo cargo de la operación de algunas de las áreas operativas al interior de los penales.

Esta modalidad de contratación significó un incremento muy acelerado del gasto penitenciario, lo que provocó que el costo diario de manutención por interno en los centros federales llegara a ser hasta 16 veces superior al registrado en los estatales en el año 2016.

Costos promedio de los CEFERESOS, CEFERESOS CPS e Islas Marías

Costo promedio anual por persona privada de la libertad

CEFERESOS

\$630,302.42

CPS

\$1,401,117.64

Islas Marías

\$392,391.05

Costo promedio diario por persona privada de la libertad

CEFERESOS CPS:

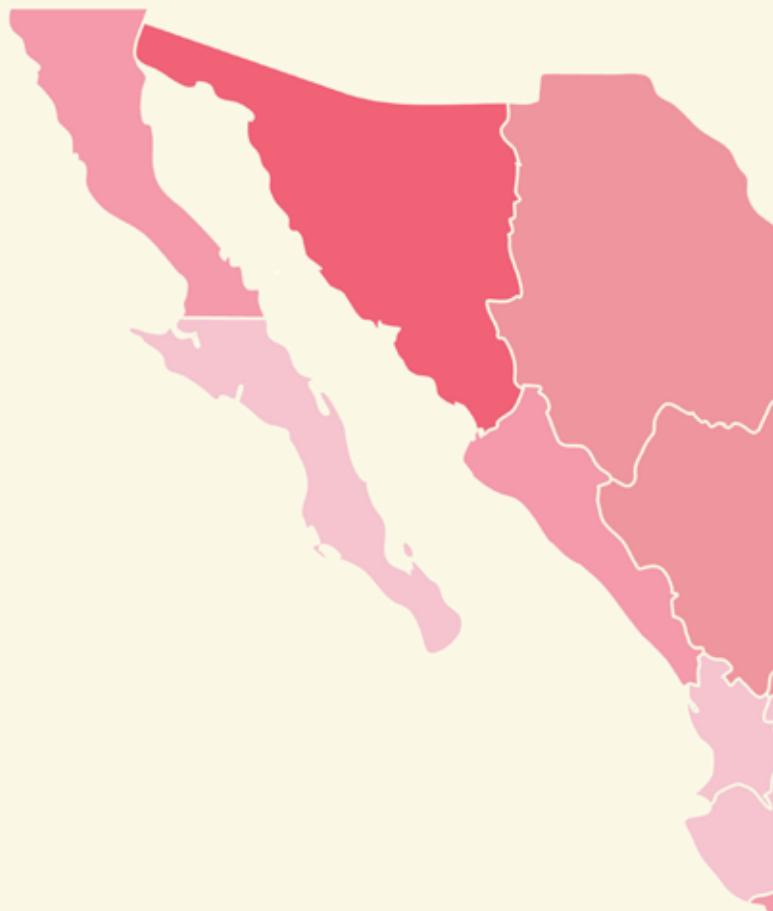
\$3,838.68

CEFERESOS:

\$1,726.86

Islas Marías:

\$1,075.04



**Si los CPS estuvieran ocupados
en su totalidad (20,160 lugares ocupados)**

**Costo promedio anual por persona privada de
la libertad:**

\$717,377.79

**Costo promedio diario por persona privada
de la libertad:**

\$1,965.42

Las cifras incluyen el pago
de las inversiones diferido a 20 años.

*Estos costos promedio son aproximados y provienen de información obtenida a través de las solicitudes de información con folio 3670000009419 y 3670000009319 hechas a la Unidad de Transparencia del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

GASTO EJERCIDO POR INTERNO EN CENTROS ESTATALES Y FEDERALES

AÑO	POBLACIÓN EN CENTROS ESTATALES	GASTO EN CENTROS ESTATALES	POBLACIÓN EN CENTROS FEDERALES	GASTO EN CENTROS FEDERALES
2011	208,172	145	18,283	2,031
2012	202,319	137	24,492	2,273
2013	2013,682	152	24,997	1,536
2014	223,656	167	24,776	1,980
2015	217,595	197	24,478	2,556
2016	188,262	212	24,189	3,394
2017	180,375	212	21,310	3,005

Fuentes: Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario estatales, Administración del sistema federal penitenciario: Auditoría de desempeño: 16-5-04D00-07-0011 11-GB, y Cuenta pública 2011-2016 (INEGI, Auditoría Superior de la Federación, CON-OADPRS y SHCP)

En principio, este tipo de contratación haría posible una mejora importante de las condiciones de operación de los centros penitenciarios, así como de la reinserción social de los internos; sin embargo, pese al desarrollo de proyectos de infraestructura y al incremento de los gastos generales, las cifras no reflejan avances significativos en esas materias.

Según registra el Diagnóstico Nacional del Sistema Penitenciario 2017, realizado por la CNDH, en los penales federales aún se observan problemas, tales como: insuficiencia de personal médico, mala calidad de atención a la salud, programas poco efectivos de prevención de adicciones; inexistencia de actividades deportivas, y falta de clasificación entre procesados y sentenciados, entre otros.

Asimismo, a pesar del acelerado aumento en los gastos del Sistema Penitenciario Federal, paradójicamente se registró un decremento en el número de personas

procesadas por delitos federales, si bien se observó un incremento mínimo en el número de personas procesadas y en espera de juicio, de acuerdo con el estudio realizado por el Instituto Belisario Domínguez.²

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación concluyó que: “Los incipientes avances en el fortalecimiento del Sistema Nacional Penitenciario ponen de manifiesto una continuidad en los tratamientos de reinserción deficientes, lo que provocó que a 2014 no se registraran avances de consideración en la superación del problema que dio origen a la política pública, que pone en riesgo la reinserción a la sociedad de los 24,776 internos reclusos en los Ceferesos, así como la contención de su reincidencia y, en consecuencia, la contribución al mejoramiento de las condiciones de seguridad pública”.³

² Instituto Belisario Domínguez. (2017) *Panorama del Gasto Federal en Seguridad, 2006-2016*, página 20. Disponible en: http://bibliodigitalibid.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3529/Reporte47_GastoSeguridad.pdf?sequence=1&is-Allowed=y

³ Auditoría Superior de la Federación; Auditoría de Desempeño: 14-0-04100-07-046, GB-014, presentada ante el Sistema Nacional Penitenciario de la Secretaría de Gobernación, página 17, como parte del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.

Las 10 prisiones mejor evaluadas en el DNSP 2017

La inversión en los CEFERESOS CPS no ha garantizado mejores condiciones generales en estas prisiones.

PRISIÓN	CALIFICACIÓN	ESTATAL	FEDERAL	CPS
1 Centro Federal de Readaptación Social "Aserradero", Islas Mariás	8.66	✗	✓	✗
2 Centro Estatal de Reinserción Social de San Miguel de Allende	8.59	✓	✗	✗
3 Centro Penitenciario Femenil Saltillo	8.55	✓	✗	✗
4 Centro Federal de Readaptación Social "Bugambilias", Islas Mariás	8.47	✗	✓	✗
5 Centro Estatal de Reinserción Social de León	8.44	✓	✗	✗
6 Centro Federal de Readaptación Social "Morelos", Islas Mariás	8.41	✗	✓	✗
7 Centro de Reinserción Social Femenil, San José El Alto	8.40	✓	✗	✗
8 Centro de Reincserción Social "El Hongo II"	8.40	✓	✗	✗
9 Centro Estatal de Reinserción Social, Valle de Santiago	8.34	✓	✗	✗
10 Centro d e Reinserción Social para Mujeres de Aguascalientes	8.18	✓	✗	✗

Ninguna de las 10 prisiones mejor evaluadas en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la CNDH es un CPS.





¿De dónde sale el dinero para pagar?

ÁREAS DE ACTUACIÓN PARA EL GOBIERNO ESTATAL Y LA INICIATIVA PRIVADA

Sea cual sea el origen del financiamiento, la iniciativa privada (IP) puede participar en las siguientes áreas:

Obligaciones del Gobierno Estatal

- **Diagnóstico Prospectivo Integral (DPI)**

Crear un programa que establezca qué hacer y cómo hacerlo. Para ello, se puede tomar como ejemplo lo que se requiere en un CPRS para 1,500 personas privadas de la libertad (varones) y 150 personas privadas de la libertad (mujeres).

El Estado deberá formular el Programa Arquitectónico Penitenciario derivado de la Estructura Orgánica y la plantilla de personal de soporte, así como establecer cuál será el terreno en el que se construirá el CPRS.

- **La supervisión de la obra será por cuenta del Gobierno Estatal.**
- **La auditoría para la entrega-recepción de la obra.**
- **Definición del prestador/es de los servicios.**
- **Todos los documentos para la operación penitenciaria.**
- **Selección y capacitación del personal administrativo, jurídico, técnico penitenciario y de seguridad de acuerdo con la plantilla de personal.**

Estas acciones deben preverse de acuerdo con el programa de la obra, de tal manera que se inicien seis meses antes de la entrega-recepción de la construcción y equipamiento.

Terreno
Programa
Arquitectura

Supervisión
Auditoría

Obligaciones de la Iniciativa Privada (IP)

Desarrollo Ejecutivo que consta de:

- **Prediseño Operativo Penitenciario.**
- **Diseño Ejecutivo Arquitectónico y de las Ingenierías.**
- **Diseños complementarios de acceso y agua (pozo).**
- **Planta de tratamiento de aguas servidas y electrificación.**

Construcción y equipamiento

- **Construcción del Centro.**
- **Equipamiento de acuerdo con los responsables de dar los servicios de alimentación, lavandería, mantenimiento preventivo-correctivo y conservación.**
- **Subrogación de los servicios de alimentación, lavandería, mantenimiento preventivo-correctivo y conservación.**

Cuando un proyecto de infraestructura se realiza mediante el esquema de APP, el financiamiento puede provenir total o parcialmente del sector privado. Una de las condiciones para que este proyecto sea viable para las empresas, es que la fuente de pago del proyecto permita recuperar la inversión y un rendimiento.

Las APP pueden ser clasificadas por el origen de su financiamiento:

- **Asociación público-privada autofinanciable.** Los recursos generados por el proyecto pagan la inversión del sector privado, su rentabilidad, los financiamientos que se hayan contratado, la operación y el mantenimiento
- **Asociación público-privada pura.** El sector público paga por completo la inversión del privado, los financiamientos que se hayan contratado, su rentabilidad, la operación y el mantenimiento del proyecto. En este caso, el gobierno le paga al operador privado del proyecto un monto mensual o anual
- **Asociación público-privada combinada.** El sector público, el proyecto mismo y otras fuentes de pago son quienes solventan la inversión realizada por el sector privado, su rentabilidad, los financiamientos contratados (en caso de que existan) y el costo de operación y mantenimiento del proyecto.

Sobre la utilización de los escasos recursos financieros

A precios actuales, el gasto total ejercido por el Sistema Penitenciario Federal en el año 2016 ascendió a más de 30 mil millones de pesos. Por otra parte, también a precios de 2019, el costo total correspondiente a la planeación, el diseño, la construcción, el equipamiento y la operación de un CPRS de mil quinientos internos

varones, sería de 2 mil trescientos millones de pesos (según un estimado obtenido por Precoor). Esto significa que, con el presupuesto de un solo año, hubiese sido posible financiar la edificación de ocho centros con las características descritas.

EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO			
1	Delitos cometidos en México (2017)	33.6 millones	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública ENVIPE 2018 (INEGI)
2	Impacto económico de la violencia (2017)	21% del PIB	Índice de Paz México 2018 (Institute for Economics and Peace)
3	Gasto federal ejercido por las instituciones a cargo de la seguridad (2016)	277 mil 308 mdp	Panorama del Gasto Federal en Seguridad, 2006-2016 (Instituto Belsario Domínguez Senado de la República)
4	Gasto federal y de los estados ejercido en reclusión y readaptación social (2017)	37 mil 328 mdp	Cuenta pública 2017 y Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario estatales 2018 (SHCP e INEGI)
5	Aumento del gasto en reclusión y reinserción social	Entre 2008 y 2017 creció ocho veces, y en 2016 alcanzó su punto máximo con 29 mil 958 mdp. Este explosivo incremento coincide en el tiempo con la contratación de los CPS.	Cuenta pública (SHCP)
6	Concentración del gasto federal total ejercido en reclusión y readaptación social en tres partidas poco descriptivas: 33903 Servicios integrales, 33701 Gastos de seguridad pública y nacional, y 55102 Equipo de seguridad pública y nacional	Entre 2008 y 2017, en estas partidas se acumularon cerca de 97 mil mdp, es decir, casi 60% del gasto total	Cuenta pública (SHCP)
7	Calificación promedio de las condiciones de los Derechos Humanos de los internos en los CEFERESOS contruados bajo el modelo CPS, frente al total de los CEFERESOS (2013-2017)	CEFERESOS CPS = 6.99 Total de CEFERESOS = 7.07	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 (CNDH)

En suma

Es muy significativo el impacto social y económico que tiene la violencia en nuestro país. Una de las vías para enfrentar esta situación ha sido el voluminoso aumento del gasto ejercido en el ámbito del Sistema Penitenciario Federal, que se tradujo en la edificación de nuevos CEFERESOS contratados bajo la modalidad de CPS. Sin embargo, los resultados obtenidos mediante esta estrategia han sido, hasta ahora, muy escasos. Es entonces recomendable que se evalúe a fondo la ruta seguida y que, en

lo sucesivo, se estudien también otras opciones. A la luz de lo observado a la fecha, lo más recomendable parece ser que el Estado contrate la construcción de las prisiones obteniendo los recursos financieros al costo más bajo posible en el mercado. Desde el punto de vista de la eficiencia operativa, lo más adecuado es subrogar las actividades que, dentro de los penales, serían mejor desempeñadas por la iniciativa privada.



LA OPERATIVIDAD PENITENCIARIA ADECUADA

Es necesario desarrollar un nuevo modelo de trabajo penitenciario que haga posible la reducción significativa de la reincidencia delictiva, así como la mejora sensible de la reinserción social de las personas privadas de la libertad. Con los recursos financieros generados a partir de un modelo de este tipo, también se podrían disminuir los costos de operación de los centros de readaptación social.







Un modelo de organización funcional y eficiente del trabajo penitenciario en los centros federales y estatales, ayudaría no sólo a mejorar la reinserción e inhibir la reincidencia delictiva de los internos, sino también a crear las condiciones para que logren obtener un empleo una vez liberados. Así, se estarían generando mejores condiciones para romper el círculo vicioso reincidencia-no readaptación-no reinserción.

Los internos trabajarían, de manera voluntaria y no obligatoria, a cambio de un salario y unas prestaciones similares a las que se ofrecen en el mercado de trabajo ordinario. De esta forma, las personas en reclusión estarían en condiciones de reparar el daño, mantenerse a sí mismas y a sus familias, aumentar su autoestima, adquirir buenos hábitos de trabajo individual y de trabajo en equipo, así como habilidades y destrezas con tecnología actual.

El modelo debería ser entonces muy efectivo en la consecución del objetivo de la reinserción social de los internos y, además, muy eficiente desde el punto de vista productivo, debido a su excelente estructuración y su impecable organización. Se esperaría involucrar a la mayor parte de los sentenciados, quienes de esta forma generarán importantes recursos financieros en su propio beneficio, pero también en beneficio de la sociedad en general, puesto que serían reinvertidos en el propio Sistema Penitenciario.

Modelo para el trabajo, la industria y el comercio penitenciarios

Uno de los retos más importantes del Sistema Penitenciario Nacional consiste en crear un modelo de trabajo estructurado dentro de los centros de reinserción. Para lograrlo, es indispensable que el Estado diseñe una propuesta que ofrezca fuentes de trabajo que les resulten útiles a los internos, que sea profesional y competitiva, y que cuente con reglas establecidas para que empresarios participen con especial certidumbre.

En el corto plazo, el Estado debería abordar el diseño del esquema general de funcionamiento del modelo y la elaboración de un plan maestro para el desarrollo del trabajo, la industria y el comercio penitenciarios.

Las posibles figuras institucionales constitutivas del modelo podrían ser las siguientes:

- Empresa mixta de participación estatal
- Patronato del trabajo, la industria y el comercio penitenciarios
- Consejo Consultivo del trabajo, la industria y el comercio penitenciarios.

Bajo esos esquemas, el Estado podría organizar el trabajo penitenciario de manera transparente y profesional, a través de la constitución de empresas en las que tengan participación empresarios con trayectoria probada. Se trata de una modalidad en la que, a partir de una estrategia nacional para la producción y el comercio penitenciarios, diseñada de común acuerdo entre estados y federación, se establecerían las actividades productivas a desarrollar según los perfiles de los internos y las necesidades de las diferentes regiones del país.

RENTABILIDAD SOCIAL DE UN SISTEMA PENITENCIARIO

Si el Estado organiza y gestiona el trabajo de los internos de manera adecuada, es factible lograr una alta rentabilidad social, sobre la base de un esquema en el que todos ganen:

SOCIEDAD

- Mejoran las condiciones para la reinserción social de los internos.
- Disminuye la reincidencia delictiva y, con ello, se reduce el impacto social y económico de la inseguridad y la violencia.

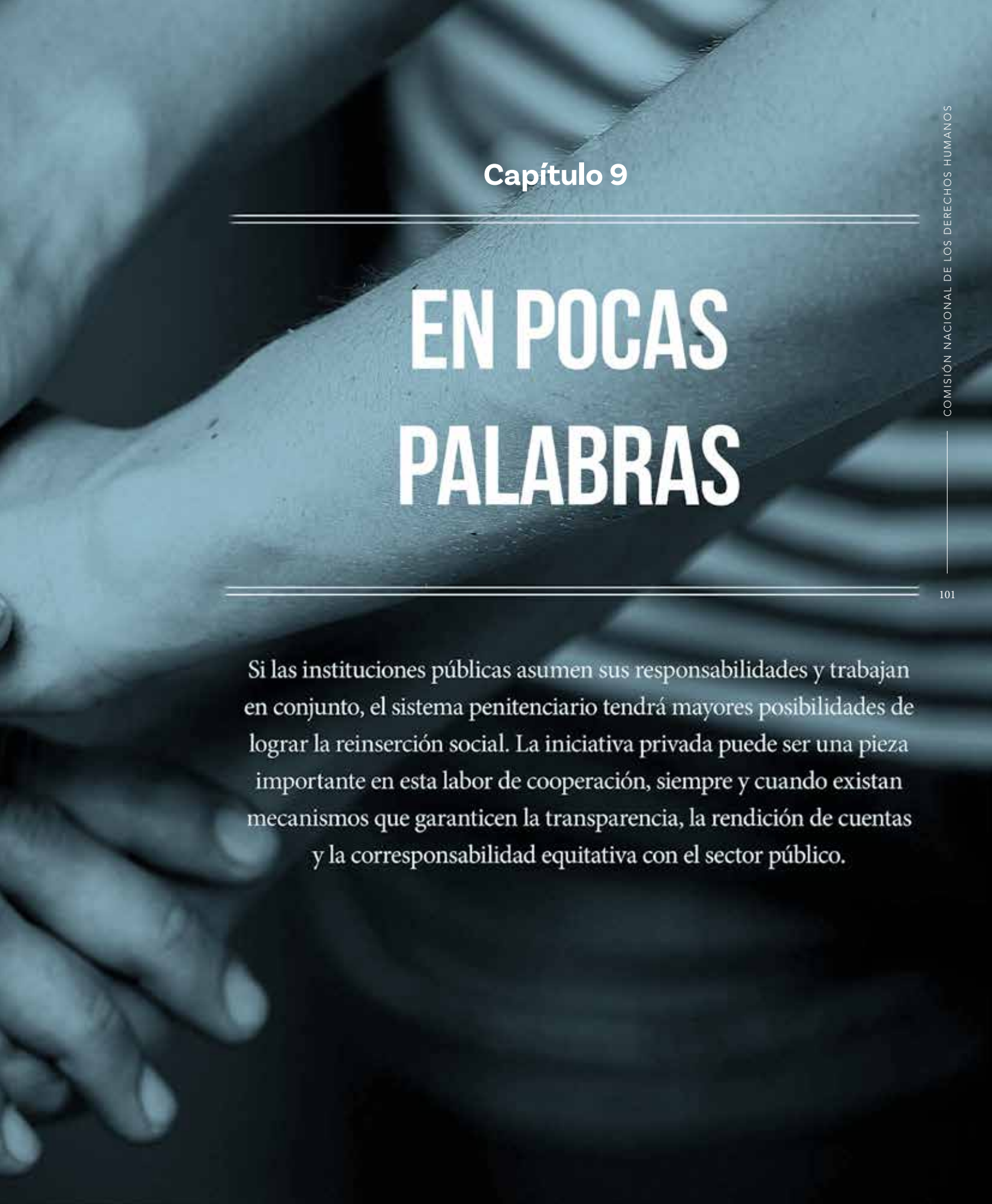
PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD

- Obtiene una capacitación que lo habilita para ingresar al mercado de trabajo cuando abandone el penal.
- Puede ahorrar.
- Tiene la posibilidad de contribuir al sostenimiento de sus dependientes económicos.
- Obtiene un recurso para cubrir sus gastos menores.
- Cuenta con recursos para reparar el daño cuando así lo dispone la sentencia.

EMPRESARIO

- Obtiene condiciones favorables y de bajo riesgo para su inversión.





Capítulo 9

EN POCAS PALABRAS

Si las instituciones públicas asumen sus responsabilidades y trabajan en conjunto, el sistema penitenciario tendrá mayores posibilidades de lograr la reinserción social. La iniciativa privada puede ser una pieza importante en esta labor de cooperación, siempre y cuando existan mecanismos que garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad equitativa con el sector público.

Las Asociaciones Público Privadas pueden ser una alternativa que ha sido utilizada por diversos países, principalmente por dos motivos: liberan al Estado de la carga administrativa y económica que implican estas instituciones públicas, y mejoran su infraestructura y la calidad de los servicios. Sin embargo, al utilizar este esquema para financiar un proyecto de infraestructura penitenciaria, existen diversos aspectos que deben mantenerse bajo estricta vigilancia para garantizar el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad:

- El Estado tiene responsabilidades ineludibles en el sistema penitenciario, como la seguridad y custodia de las personas internas, y por ningún motivo pueden pasar a manos de la iniciativa privada.
- Cuando se lleva a cabo un proyecto de infraestructura bajo el esquema de APP, es fundamental que haya una asignación de riesgos adecuada porque, de otro modo, éste podría resultar más costoso para el Estado que si lo hubiera llevado a cabo mediante obra pública. Además, el Banco Mundial señaló en su informe *Los siete pecados de las alianzas público-privadas deficientes* que tanto la iniciativa privada como el sector público deben comparar los riesgos, pues de lo contrario, el acreedor privado “no tendría ningún incentivo para vigilar y controlar el proyecto adecuadamente”.¹

• En su análisis sobre los esquemas de concesión en telecomunicaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los proyectos bajo esquemas de APP deben contar con principios de control y supervisión, como una opinión positiva de una instancia pública, un periodo de menos años de concesión y una licitación pública, entre ellos.²

• Cuando exista participación privada en un proyecto de infraestructura penitenciaria, se debe evitar la adjudicación directa (como sucedió con los contratos firmados en 2010 con el modelo CPS).³

• Es recomendable acordar un pago por cada interno que se encuentre en el centro y no una cuota por la ocupación total del centro penitenciario.

• El Estado debe establecer mecanismos de verdadera rendición de cuentas y no discrecionalidad. Una de las desventajas de la contratación es que dificulta la fiscalización a los contratistas privados, ya que no son el blanco de la vista pública ni están sujetos a los mismos controles políticos que las instituciones gubernamentales.⁴

• Además de un proceso de adjudicación/contratación transparente, son necesarios procedimientos que permitan que se vigile de cerca el diagnóstico, la planeación, el diseño, la ejecución y la operación de las obras.

¹ De la Torre A. y Heinz R. (2015). *Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes*. Banco Mundial. Consultado en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/235741468180535650/pdf/102050-REVISED-SPANISH-Los-Siete-Pecados-de-Alianzas-Publico-Privadas-Deficientes.pdf>

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 26/2006, 7 de junio de 2012, p. 62.

³ Documenta. (2016) *Privatización del sistema penitenciario en México*. Consultado en: <http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>

⁴ Tapia Mendoza, F., (2010). *Hacia la privatización de las prisiones*. Ciudad de México. UBIJUS Editorial.

Lecciones del caso de Chile

Desde 1996, con la Ley de Concesión de Obras, los esquemas de APP comenzaron a utilizarse en los proyectos de infraestructura penitenciaria en Chile. Estas asociaciones eran de largo plazo y utilizaban un sistema tipo BOT (*Built, Operate and Transfer*), en el que la iniciativa privada construye y opera una obra y, después de un periodo establecido, se le transfiere al Estado.

Aunque se esperaba que con la participación privada el sistema penitenciario se renovara y resolviera problemas como la mala calidad de los servicios, el resultado no cumplió con lo deseado. Según Isabel Arriagada, abogada e investigadora del Centro de Estudios de la Justicia de la Universidad de Chile, “esas expectativas se vieron defraudadas por los innumerables problemas de implementación, en su mayoría atribuibles a una estructura contractual expuesta a los intereses del sector privado”.⁵

Arriagada menciona que algunos de los principales problemas que surgieron con las alianzas público-privadas en este terreno fueron los excesivos sobrecostos, fallas en la implementación de la infraestructura, mala calidad y precariedad de los servicios para los internos, costos diarios exorbitantes por cada preso y la desprotección de las empresas subcontratadas.

Luego de que la Contraloría de dicho país y su Comisión Investigadora realizaran un análisis del programa de concesiones, ambas concluyeron que su objetivo político desconoció necesidades técnicas que eran indispensables para que se implementaran estos esquemas, y que este nuevo sistema no había realizado una lectura profunda sobre la problemática carcelaria. A partir de este diagnóstico, las autoridades chilenas han llevado a cabo diversos intentos por mejorar el sistema de concesiones. Entre las soluciones que han implementado se encuentran una reforma legal, la mejoría del diseño de los

proyectos, exigir un mayor rigor en los estándares técnicos y fortalecer las facultades de las autoridades fiscalizadoras.⁶ En un análisis sobre las prisiones concesionadas en Chile, luego de 10 años de su creación, los investigadores chilenos Guillermo Enrique Sanhueza y Francisca Pérez han señalado que en los centros concesionados prevalecen problemas como el maltrato y la mala calidad de los servicios que, en este caso, son incluso peor evaluados que en las otras prisiones. No obstante, se advierte que una de las fortalezas del sistema de concesiones es “la buena percepción de los internos respecto a aspectos de la infraestructura tales como el espacio y privacidad de las celdas, el estado de los baños, la posibilidad de ducharse diariamente y el poder dormir en un lugar limpio”.⁷

La investigación también resalta algunos de los aspectos que se pueden mejorar en este sistema:

- Hacer de la reinserción social un tema central dentro del quehacer de las prisiones concesionadas.
- Reclutar y mantener buenos profesionales dentro de los equipos técnicos.
- Fomentar la coordinación entre las autoridades penitenciarias y otros sujetos vinculados al sistema penitenciario.
- Incluir a otros actores que se encuentran fuera del sistema penitenciario (como otras empresas privadas) para trabajar en coordinación y posibilitar una verdadera reinserción social.

Al igual que en Chile, es indispensable que los proyectos que se llevan a cabo bajo esquemas de APP se mantengan bajo la estricta vigilancia del Estado y sean objeto de estudio constante para detectar deficiencias, áreas de oportunidad y, sobre todo, proponer soluciones con perspectiva de Derechos Humanos.

⁵ Arraigada, I. (Diciembre de 2012). "De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal." *Revista de Derecho*. Vol. 25, p. 9-31.

⁶ Arrigada, I. (2010). "Privatización carcelaria: el caso chileno." *Revista de Estudios de la Justicia*. Número 17, p. 147-171.

⁷ Sanhueza, E. y Pérez, F. (2017) "Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación. *Política criminal*." Vol. 12. Consultado en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992017000201066

Transparencia: una piedra angular para las APP

Uno de los puntos que deben ser centrales durante la cooperación entre la iniciativa privada y el Estado, es la transparencia. Para que una alianza de este tipo funcione y logre sus objetivos primordiales, que son mejorar las condiciones en las que viven las personas privadas de la libertad y posibilitar su reinserción social, es necesario establecer mecanismos que permitan el combate a la corrupción, la rendición de cuentas, las responsabilidades compartidas y la creación de acuerdos en los que todas las partes resulten beneficiadas.



PRINCIPIOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Las partes involucradas en una APP deben establecer una política anticorrupción, actuar con base en ella y difundirla entre sus agentes intermediarios.

Se debe llevar a cabo una revisión de donativos a organizaciones con figuras prominentes o sus familiares y amigos.

Sólo deben hacerse donativos de conformidad con las leyes aplicables y cubriendo todos los requisitos para su difusión pública.

Establecer procedimientos para la recepción de obsequios, atenciones o gastos.

No hacer pagos de facilitación o agilización.

Implementar políticas corporativas que reflejen las reglas de conducta anticorrupción y que permitan la identificación de sobornos, así como crear canales confidenciales para presentar quejas y procedimientos disciplinarios para sancionar la mala conducta.

Las transacciones financieras deben registrarse en libros de contabilidad.

Prohibir los registros fuera de los libros o la apertura de cuentas secretas.

Contar con sistemas independientes de auditoría contratados por el Estado.

Debe tenerse presente que las prisiones son el reflejo inequívoco de las condiciones de una sociedad en general. En el empeño por superar a este último eslabón del Sistema de Justicia Penal, contar con un sistema penitenciario bien planeado, construido y operado contribuye de manera consistente y eficaz.

La participación de la iniciativa privada en estas tareas representa una estrategia financiera que puede tornarse altamente redituable no únicamente en cuanto a los beneficios económicos, sino de aseguramiento de

los recursos necesarios para el óptimo cumplimiento de los objetivos y la buena marcha de los centros de reinserción social.

La sólida contribución para fortalecer y sanear al máximo posible la vida penitenciaria, se vuelve paradigmática y fortalece la confianza hacia las instituciones de justicia y la operatividad de los gobiernos. Además, ejemplifica y promueve el elevado respeto a la dignidad y los Derechos Humanos, esencia de la paz y la sana convivencia de la sociedad.



LOS EXPERTOS OPINAN

A través de muchos años la temática penitenciaria ha representado una gran inquietud a lo largo de la historia. Estoy cierto que para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su atención ha sido por ello motivo de una preocupación altamente significativa y que se observa desde su creación al integrar como uno de sus primeros programas justo el de la Supervisión Penitenciaria.

En los últimos años, el trabajo desarrollado por la CNDH ha dado fe de este interés con las diversas publicaciones especializadas en este ámbito y con el fortalecimiento de acciones para lograr la certificación del personal de conformidad con la normatividad nacional. En esta ocasión presenta el análisis sobre la cooperación para la reinserción social, misma que contempla la participación entre el sector público y la iniciativa privada en el sistema penitenciario, mostrando una información sustancial que hace posible a quienes nos interesamos en esta materia, contar con mayores elementos para proponer acciones de mejora en este sistema.

Felicito sinceramente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por este enriquecedor e importante trabajo especializado.



Mtro. Roberto Pizano Camberos
Especialista en Sistema Penitenciarios
y Derechos Humanos
Miembro del Consejo Consultivo de la
CEDH del Estado de Colima

El exponer en esta obra la situación existente de coordinación con la iniciativa privada en el sistema penitenciario mexicano, ofrece mayores posibilidades de respuesta a las problemáticas referidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteando en forma clara y puntual realidades, cifras y necesidades a atender, reconociéndose los avances que existen en la normatividad específica.

Los señalamientos a la Ley de Asociaciones Público Privadas, así como su Reglamento dan idea de la importancia de llevar a cabo su total cumplimiento contado con controles y mecanismos de supervisión que hagan posible transparentar todo el actuar desde la planeación, el diseño y la operación del sistema.

En este estudio es de resaltar lo expuesto por la CNDH en torno a la responsabilidad ineludible del Estado, relativo a la seguridad y custodia de las personas internas, la cual por ningún motivo puede estar en manos de la iniciativa privada, resaltando también su obligación de atender y dar la mayor importancia al quehacer de la reinserción social como tema central de los centros penitenciarios.

Mis felicitaciones por este trabajo que permite, gracias a la información y a los contrastes presentados, hacer posible a los estudiosos e interesados en esta materia, contar con una herramienta fundamental para poder responder a las diversas necesidades del sistema penitenciario, en forma técnica y eficaz con base en el respeto a los derechos humanos.



Dr. Eduardo Guerrero Durán
Experto en Sistemas Penitenciarios
Autor de obra especializada
Catedrático en diversas Instituciones
de Educación Superior

La cooperación para la reinserción social en el ámbito penitenciario representa una oportunidad importante para atender la problemática surgida en torno a la prisión y su organización.

Esto ha sido un tema de gran interés, por lo que en el trabajo que hoy presenta, la CNDH orienta hacia donde debieran encaminarse propuestas, acciones y políticas públicas.

El análisis transversal con los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria es contundente y creo que estas herramientas deben de sumarse para que de manera coordinada se pueda atender en forma transparente, científica y jurídicamente el quehacer penitenciario con base en el respeto en los derechos humanos.

Coincido en que el régimen penitenciario mexicano debe ser incluyente y humanista procurando la reinserción social bajo un enfoque educativo y productivo, vinculado a las acciones que configuran la normativa institucional, la iniciativa privada y la sociedad, para obtener resultados eficaces en reinserción, en los que sin duda esta triple hélice de cooperación conformada por la institución penitenciaria, el sector productivo y la comunidad, permitirán alcanzar metas y acciones enfocados a una nueva oportunidad de vida de las personas privadas de su libertad a su egreso.

La prisionalización debe encaminarse a la transformación de un internamiento con mayor calidad de vida, con transparencia de una vida activa y positiva, hacia un beneficio que se enfoque en el respeto por los derechos humanos.

¡Enhorabuena por este trabajo de gran trascendencia!



Dra. Karla Villarreal Sotelo

Catedrática líder del Cuerpo Académico de Criminología

Universidad Autónoma de Tamaulipas

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT

El análisis sobre la cooperación entre el sector público y la iniciativa privada en el sistema penitenciario mexicano que hoy presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta de gran interés dado que hace posible visibilizar, por una parte, las condiciones que no han permitido que los penales que trabajan bajo este régimen, obtengan las mejores calificaciones en las evaluaciones del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

Por otra parte, la información aquí incluida representa la oportunidad de contar con una directriz producto de la existencia de importantes datos que deben ser considerados para el diseño de políticas públicas que favorezcan el logro de la reinserción social en México.

El señalamiento puntual sobre la importancia de contar con mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas es un gran acierto, ya que su deficiencia se observa como el gran reto a atender para poder contar con un sistema penitenciario respetuoso de los derechos humanos, optimizado en todo su potencial.



Dr. Jesús Héctor Grijalva Tapia

Experto en Sistemas Penitenciarios

Autor de obra especializada

Rector del Centro de Estudios Superiores
en Ciencias Penales.

MARCOS DE REFERENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 18 constitucional establece que el sistema penitenciario debe basarse, principalmente, en el respeto a los Derechos Humanos, y menciona al trabajo, la capacitación para el mismo, la salud y la educación como los medios para alcanzar la reinserción social.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos: “Reglas Mandela”

Su primera versión surgió en 1955, en Ginebra, durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

Las “Reglas Mandela” de la Organización de las Naciones Unidas promueven condiciones dignas de encarcelamiento y el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad.

Los textos que se retoman en este trabajo pertenecen a la resolución aprobada por la Asamblea General en diciembre de 2015.

Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes. “Reglas Bangkok”

Resolución aprobada por la Asamblea General en 2010 que aborda las necesidades especiales de las mujeres que se encuentran privadas de la libertad.

Estas reglas alientan a los Estados miembros a crear leyes, políticas públicas y prácticas que tomen en cuenta la situación específica de las mujeres internas.

Ley Nacional de Ejecución Penal

Entró en vigor el 17 de junio de 2016.

Ley de Asociaciones Público Privadas

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012. Con su surgimiento, se reformaron,

adicionaron o derogaron diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En esta ley se encuentran las normas que deben seguir tanto la iniciativa privada como el sector público, cuando se lleva a cabo una obra de infraestructura con un esquema de Asociación Público Privada.

Guía Básica para Asociaciones Público Privadas

Manual elaborado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en el que se describe cuál es la estructura de las Asociaciones Público Privadas, sus tipos, ventajas y desventajas y principales diferencias con el esquema de obra pública.

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017 (DNSP)

Una de las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es vigilar que el sistema penitenciario cumpla con el mandato constitucional, que establece que éste debe construirse sobre la base del respeto a los Derechos Humanos. Por ello, cada año, este organismo lleva a cabo una supervisión de una muestra representativa de los centros penitenciarios del país, y realiza una evaluación según diversos criterios que aseguran la estancia digna y el fomento de la reinserción social. El resultado se publica en este documento, que es una fuente obligada para conocer y comprender la situación del sistema penitenciario en el país.

Un modelo de prisión

Publicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que propone un modelo de prisión basado en criterios que permitan el respeto a los Derechos Humanos. Esta propuesta está fundamentada en normatividades nacionales e internacionales, que buscan la creación de un sistema penitenciario con una perspectiva más humana y que posibilite la reinserción social de las personas privadas de la libertad.

Privatización del sistema penitenciario en México

Documento que reúne información proporcionada por las organizaciones Documenta A.C., Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ, Universidad Iberoamericana Puebla, Instituto de Justicia Procesal Penal A.C., Madres y hermanas de la Plaza Pasteur y México Evalúa. En él, se retoman datos sobre las prisiones con participación privada en otros países y se hace un recuento de lo sucedido en ellas desde que se propuso un esquema de APP en México.

Índice de Paz México 2018

Documento elaborado por el think tank independiente Institute for Economics and Peace, que se dedica a cambiar el enfoque mundial acerca de la paz. Este índice incluye información sobre el impacto económico de la violencia que revela la necesidad de invertir en prevención y una reinserción social efectiva.

Panorama del Gasto Federal en Seguridad 2006-2016

Reporte realizado por el Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República, en el que se recopilan datos públicos sobre el gasto federal en seguridad realizado a lo largo de una década. El reporte incluye información sobre el gasto en los centros penitenciarios.

Jurisprudencia interamericana en materia penitenciaria

A lo largo de este libro se mencionan diversos casos contenciosos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tuvieron el propósito de mejorar las condiciones que denigraban los Derechos Humanos de los internos en distintos centros penitenciarios. Los referidos en este documento son:

“Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay”

Párrafo 168. La Corte IDH planteó que “las condiciones de detención infrahumanas y degradantes a que se vieron expuestos todos los internos del Instituto, conlleva necesariamente una afectación en su salud mental, repercutiendo desfavorablemente en el desarrollo psíquico de su vida e integridad personal”.

“Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras”

Corte IDH. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, p. 2. A través de este caso, la Corte IDH desarrolló una serie de estándares sobre las condiciones penitenciarias y el deber de prevención que el Estado debe garantizar en favor de las personas privadas de libertad:

- a) El hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal; asimismo, obstaculiza el normal desempeño de las funciones esenciales en los centros penitenciarios;
- b) La separación por categorías deberá realizarse entre procesados y condenados y entre los menores de edad y los adultos, con el objetivo de que los privados de libertad reciban el tratamiento adecuado a su condición;
- c) Todo privado de libertad tendrá acceso al agua potable para su consumo y al agua para su aseo personal;
- d) La alimentación que se brinde en los centros penitenciarios, debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente;
- e) La atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado cuando éste sea necesario;
- f) La educación, el trabajo y la recreación son funciones esenciales de los centros penitenciarios, las cuales deben ser brindadas a todas las personas privadas de libertad y con el fin de promover la rehabilitación y readaptación social de los internos;
- g) Las visitas deben ser garantizadas en los centros penitenciarios, la reclusión bajo un régimen de visitas restringido puede ser contraria a la integridad personal en determinadas circunstancias;
- h) Todas las celdas deben contar con suficiente luz natural o artificial, ventilación y adecuadas condiciones de higiene;

i) Los servicios sanitarios deben contar con condiciones de higiene y privacidad;

j) Los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta materia y que sean tan pobres que no respeten la dignidad inherente del ser humano;

k) Las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en aislamiento prolongado, así como cualquier otra medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental del recluso están estrictamente prohibidas.

“Caso Ximenes Lopes”

Párrafo 96. La Corte ha establecido que “cuando la atención de salud es pública, es el Estado el que presta el servicio directamente a la población [...]. El servicio de salud público [...] es primariamente ofrecido por los hospitales públicos; sin embargo, la iniciativa privada, de forma complementaria, y mediante la firma de convenios o contratos, [...] también provee servicios de salud bajo los auspicios del [Estado]. En ambas situaciones, ya sea que el paciente esté internado en un hospital público o en un hospital privado que tenga un convenio o contrato [...], la persona se encuentra bajo cuidado del [...] Estado”. “Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo”.

“Caso Albán Cornejo y otros”

Párrafo 119. En lo que atañe a la supervisión de servicios prestados en instituciones privadas, la Corte ha sostenido que: Cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado), la responsabilidad resulta por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo.

“Caso Storck vs. Alemania”

No. 61603/00. Sección Tercera. Sentencia de 16 de junio de 2005, párrafo 103. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha enfatizado que el Estado mantiene

el deber de otorgar licencias y ejercer supervisión y el control sobre instituciones privadas.

“Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”

Fondo reparaciones y costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafo 162. La Corte IDH planteó que el Estado en su posición de garante debe generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona y a no producir condiciones que la dificulten o impidan, ante ello, es necesario que adopte medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.

“Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”

Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 164. El artículo 1.1 de la CADH establece como deberes del Estado los de respeto y garantía, de tal modo que todo menoscabo a los Derechos Humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.

“Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”

Párrafo 166. En diversos casos contenciosos, la Corte IDH ha establecido la obligación de los Estados Partes de “garantizar” a toda persona sujeta a su jurisdicción, el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, a fin de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos.

“Caso Instituto de Reeduación del Menor vs. Paraguay”

Párrafo 152. La Corte IDH ha señalado interpretando al artículo 5.2 de la CADH, que toda vez que las

autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro.

Otras fuentes:

Organización de las Naciones Unidas. **Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Disponible en: <https://www.gob.mx/agenda2030>

CIDH, **Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas**, 2013, párr. 17.

CIDH, **Informe sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas**, 2011, párr. 8. *Op. cit.* Caso “Instituto de Reeducción del Menor”, párr. 159.

Tapia Mendoza, F. E. (2010). **Hacia la privatización de las prisiones.** Ciudad de México. UBIJUS Editorial.

CONADE (2018). **"El deporte, fundamental para la reinserción social."** [En línea] Disponible en: <https://www.gob.mx/conade/prensa/el-deporte-fundamental-para-la-reinsercion-social>.

Cisneros, J. R. (30 de junio de 2017) **"El gobierno quiere trabajo y capacitación para más de 100,000 reos."** Expansión. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2017/06/29/el-gobierno-quiere-trabajo-y-capacitacion-para-mas-de-100-00-presos>.

Hubert Chakour, Maïssa. (7 de julio de 2016) **"La privatización carcelaria no solucionará la crisis del sistema penitenciario."** Horizontal. Recuperado de: <https://horizontal.mx/la-privatizacion-carcelaria-no-solucionara-la-tesis-del-sistema-penitenciario/>

Lajous, Andrés (9 de abril de 2012). **"La privatización del sistema carcelario en México."** Nexos. Recuperado de: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3921>

"Privatización de cárceles mexicanas agravará crisis: informe." (24 de agosto de 2016) *El Popular*. Recuperado de: <https://www.elpopular.mx/2016/08/24/nacional/privatizacion-de-carceles-mexicanas-agravara-tesis-informe-149475>

Santillán Mozqueda, Óscar. **"Privatización de cárceles en la Ciudad de México: informe especial."** *Publímetro*. Recuperado de: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2016/09/19/privatizacion-carceles-cdmx-informe-especial.html>

Espejel, A. Díaz, M. (Enero-junio 2015) **"De violencia y privatizaciones en México: El caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario."** *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Volumen IV. (Número 1).

Pérez Correa, Catalina. 2012. **"Por qué decir "no" a las cárceles privadas."** Animal Político, 28 de mayo, en <http://www.animalpolitico.com/blogeros-no-hay-de-recho/2012/05/28/por-que-decir-no-a-las-carceles-privadas/#ixzz2s6XEUGBA>

Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. **Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual**, en http://www.pazciudadana.cl/wpcontent/uploads/2013/07/2013-07-02_Evaluaci%C3%83%C2%B3n-del-sistema-concesionado-versus-el-sistema-tradicional-en-la-reducci%C3%83%C2%B3n-de-la-reincidencia-delictual.pdf

De la Torre A. y Heinz R. (2015). **Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes**. Banco Mundial. Consultado en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/235741468180535650/pdf/102050-REVISSED-SPANISH-Los-Siete-Pecados-de-Alanzas-Publico-Privadas-Deficientes.pdf>

Arrigada, I. (Diciembre de 2012). **"De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. Revista de Derecho"**. Vol. 25, p. 9-31.

Arrigada, I. (2010). **"Privatización carcelaria: el caso chileno"**. *Revista de Estudios de la Justicia*. Número 17, p. 147-171.

Sanhueza, E. y Pérez, F. (2017) **"Cárceles concesionadas en Chile: evidencia empírica y perspectivas futuras a 10 años de su creación"**. *Política criminal*. Vol. 12. Consultado en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992017000201066

Créditos

COORDINACIÓN:

Ruth Villanueva Castilleja
Xavier Hierro Ozores

ASESORÍA:

Roberto Rojas Argüelles
Faviola Elenka Tapia Mendoza
José Luis Musi Nahmias

COLABORADORES

Arturo Arellanes Martínez
Alberto Carral
Stephanie Carreon
Israel Galina Vaca
Gladys Gonzales Ortiz de Montellano
Arturo Guzmán Romano
Ollin Islas Romo
Víctor Hugo Jiménez Solórzano
Jorge Lestrade Sadurni
Hazel Carolina Mendieta Strempler
Cyntia Tenorio Castilla
Rogelio Vázquez López

DISEÑO EDITORIAL:

Gibran Manuel Valles Velázquez

Fotografías: Archivo Shutterstock, a menos que se indique lo contrario.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos.

Cooperación para la Reinserción Social

Derechos reservados: Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469, La Magdalena Contreras, San Jerónimo Lídice
10200 Ciudad de México, CDMX

ISBN: 978-607-729-505-1

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos de esta publicación sin previa autorización de los titulares de los derechos.

www.cndh.org.mx

Este libro se terminó de imprimir en junio de 2019 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Demarcación Territorial Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje de 500 ejemplares se realizó en papel Domtar Lynx de 118 g en interiores. Estos papeles cuentan con el certificado del Forest Stewardship Council, lo que garantiza el uso responsable de los recursos naturales con que se fabrican. Para la composición fueron usadas las familias tipográficas: Minion Pro, Basic Sans y Bebas Neue.

ISBN: 978-607-729-505-1



9 786077 295051