



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS
DE HIDALGO

FACULTAD DE CONTADURIA Y CS. ADMVAS.

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRIA EN ADMINISTRACION

“MODELO DE CENTRO PENITENCIARIO DE BAJA
SEGURIDAD CON AREAS DE PRODUCCION
AGROINDUSTRIAL”

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACION

PRESENTA:

L.A.E. PEREGRINA HERRERA GUZMAN

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JOSE LUIS CHAVEZ CHAVEZ





ÍNDICE

Agradecimientos.....	7
Resumen.....	8
Abstrac.....	9

CAPITULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. Introducción.....	7
1.2. Exposición de la problemática.....	10
1.3. Objetivos.....	15
1.3.1 General	
1.3.2 Específico	
1.4. Preguntas de investigación.....	14
1.5. Hipótesis.....	16
1.6. Justificación.....	17
1.7. Matriz de congruencia.....	19
1.8. Instrumentos de investigación.....	20
1.9. Materiales a utilizar.....	20
1.10. Pertinencia de la investigación.....	20

CAPITULO II ANTECEDENTES

2.1. Desde el castigo hasta la reinserción Social	21
2.1.1. Población penitenciaria nacional. Por entidad federativa y centro.....	38
2.1.2. Personas que ingresaron a los centros penitenciarios en la república, por situación jurídica y grado delincuencial, según falta o delito. Año 2007.....	49
2.1.3. Logros y deficiencias del esquema vigente.....	52



CAPITULO III MARCO TEÓRICO

3.1. Marco jurídico.....	67
3.1.1. Ley general del sistema nacional de seguridad.....	68
3.1.2. La reforma del sistema de justicia penal en México.....	71
3.1.3. Reformas al derecho penitenciario.....	79
3.1.4. Programa nacional de seguridad pública y su aplicación en el estado de Michoacán.....	85
3.1.5. Código penal del estado de Michoacán.....	93
3.1.6. Código de procedimientos penales del estado de Michoacán.....	95
3.2. Marco financiero.....	97
3.2.1. Origen y destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad.....	97
3.2.2. Reglas de operación del Fondo de Seguridad Pública del estado de Michoacán.....	101
3.2.3. Acuerdo de coordinación en materia de seguridad pública, entre la Secretaría de Seguridad Pública y el estado de Michoacán.....	103
3.2.4. PPS (Proyecto de Prestación de Servicios).....	104
3.3. Marco técnico.....	110
3.3.1. Espacios para la readaptación.....	110
3.3.2. Normatividad aplicable.....	115
3.4. La planeación de un centro de prevención y/o readaptación social.....	122
3.4.1. Premisas normativas y esquemas Funcionamiento.....	131
3.5. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del sistema de centros de seguridad media hoy vigente.....	141



CAPITULO IV PROPUESTA

4.1.	Introducción.....	142
4.2.	Centro penitenciario de baja seguridad con área de producción agroindustrial.....	145
4.3.	Premisas de la propuesta.....	146
4.4.	Descripción del proyecto.....	147
4.5.	Presupuesto de obra a ejecutar.....	151
4.6.	Plan de producción.....	152
4.7.	Programa complementario de producción agroindustrial en apoyo a la comunidad.....	153
	3.7.1 Presupuesto de obra a ejecutar.....	154
	3.7.2 Plan de producción.....	155
4.8.	Prototipo de Centro de Readaptación Social de baja seguridad con áreas de Producción Agroindustrial, tanto para internos como para la comunidad aledaña.....	156
4.9.	Cronograma para la Producción Agroindustrial y exportación.....	157
	3.9.1 Presupuesto de obra a ejecutar.....	158
4.10.	Análisis de factibilidad.....	159
4.11.	Proceso de exportación de hortalizas (jitomate de bola, pimiento morrón y rosas).....	170
	CONCLUSIONES.....	176

GLOSARIO DE TÉRMINOS



ANEXOS

Reforzaran sistema Penitenciario

El problema de la sobre población, tercer informe de gobierno, Vicente Fox Quesada

Entrevista Diputado cesar Camacho “La reforma del sistema Penal”.

Articulo “Desbordan presos penales de 21 estados”, diario Reforma

Articulo “Hacimiento en los Cereso”, diario, Provincia

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro I Población Penitenciaria.....	10
Cuadro II Dependencia de los Centros Penitenciarios.....	11
Cuadro III sobre población de os Centros Penitenciarios.....	11
Cuadro IV Libertades otorgadas por el OADPRS.....	12
Cuadro V Incidencias registradas en los Centros Penitenciarios.....	12
Cuadro VI Población Penitenciaria por entidad Federativa y Centro.....	38
Cuadro VII Personas que ingresaron a los Centros Penitenciarios en la República, por situación jurídica y grado delincuencial, según falta o delito, año 2007.....	49
Cuadro 1 Indicador seleccionados de delito denunciados ante el Ministerio publico según fuero, año 2007.....	59
Cuadro 2 Delincuentes sentenciados registrados en los juzgados	



de primera instancia según fuero y sexo, 1996 a 2006.....	60
Cuadro 3 Índice de sobre población penitenciaria de 1998 a 2006.....	62
Cuadro 4 Origen y destino de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad.....	97
Cuadro 5 Marco Jurídico de los PPS.....	106
Cuadro 6 Análisis FODA del esquema de Centros de seguridad media hoy vigentes.....	141
Cuadro 7 Planeación del proyecto.....	160
Cuadro 8 Esquema del proyecto.....	161
Cuadro 9 Liquidación y obligación de pago.....	163
Cuadro 10 Deuda promedio 2010-2015.....	164
Cuadro 11 Deuda promedio 2016-2022.....	164
Cuadro 12 Liquidación de obligaciones.....	165
Cuadro 13 Saldo insoluto final 2009-2015.....	165
Cuadro 14 Saldo insoluto final 2016-2022.....	166
Cuadro 15 Comparativo de producción de rosas.....	166
Cuadro 16 Comparativo de producción de pimiento morrón.....	167
Cuadro 17 Comparativo de producción de jitomate de bola.....	167
Cuadro 18 Segunda y tercera etapa, contraprestación total mensual.....	168
Cuadro 19 Segunda y tercera etapa, contraprestación total mensual Consolidado.....	169



RELACIÓN DE FIGURAS

Figura 1 Gasto ejercitado en el Programa Nacional de Seguridad	
Publica en el estado en los años 2003-2007.....	87
Figura 2 Gasto ejercitado en los ejes que integran el programa	
Nacional de Seguridad Publica en el estado de Michoacán.....	89
Figura 3 Margen de asignación de recursos a los PPS.....	105
Figura 4 Mecanismo de pago.....	106
Figura 5 La ruta del PPS.....	107
Figura 6 El proceso de exportación en México.....	172
BIBLIOGRAFÍA.....	180



AGRADECIMIENTOS

Antes que nada doy gracias a Dios por darme la oportunidad de llegar a este momento tan importante en mi vida, la Titulación de la Maestría en Administración, de la Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Esta tesis también se las dedico a mis padres y a mis hermanos, gracias a ellos he podido llegar a este momento grato de mi vida, con su apoyo, comprensión y motivación, en especial a mi Padre el Lic. Wenceslao Herrera Esquivel, por ser un gran ejemplo a seguir.

También agradezco infinitamente la participación a mi querido padrino de generación el Arq. Juan Lázaro Kaye López, por su apoyo incondicional, por compartirme sus conocimientos, por su asesoría, su paciencia, por sus sabios consejos para el logro y culminación de este proyecto de investigación.

De igual manera mis agradecimientos para mi directo tesis el Dr. José Luis Chávez Chávez, por su tiempo, dedicación y orientación para la realización de esta tesis.

Agradezco a mis sinodales; el Dr. Horacio Mercado Vargas, M.A. Pedro Campos Delgado, Dr. Javier A. Barajas Mendoza, y Dr. Gerardo Alfaro Calderón por su tiempo y dedicación en la revisión de mi tesis.

También se les agradece a todos aquellos que confiaron en mí y me acompañaron durante mi formación académica; mis amigos y catedráticos.



RESUMEN

El propósito del presente trabajo es aportar una propuesta concreta y por supuesto viable para lograr que quienes han delinquido y por ello se encuentran sujetos a proceso penal o purguen sentencia, encuentren fórmulas de reinserción a la sociedad a quien han agraviado habida cuenta de que los actuales medios de privación de la libertad con los que el sistema judicial castiga a los justiciables, ni rehabilita, ni reinserta a la sociedad ni a los primodelincuentes ni a quienes reinciden en la comisión de actos delictivos.

Hoy, a pesar de la preocupación de las autoridades por prevenir el delito, por generar procesos justos y en su caso por sancionar a los culpables, el Estado mexicano y la sociedad ven con preocupación que la problemática va en aumento, que los procesos judiciales son lentos, tortuosos, poco transparentes y en su caso el castigo no llega a los culpables y cuando llega, no dispone de medios para separar a los peligrosos de los delincuentes que cometieron faltas no graves y que acaban aprendiendo a serlo. Así el actual esquema de privación de la libertad no solo no da resultado sino genera costos altísimos a la sociedad y al Estado Mexicano.

Este trabajo de investigación pretende probar que en un marco pleno de respeto a los derechos humanos de los justiciables, a través de la capacitación para el empleo, la educación, el deporte y el cuidado de su salud, los internos primodelincuentes que son más del 80% de la población penitenciaria del país podrían, en un nuevo modelo de instalación penitenciaria ligado a actividades productivas como lo son la agroindustrial de alto rendimiento (invernaderos), generar resultados tales que vuelvan autofinanciable los centros, generando ahorro para que los internos, paguen su estancia, mantengan decorosamente a



sus familias y que el costo de su rehabilitación no gravite sobre el estado mexicano.

Este proyecto podrá convertirse no solo, en un modelo de instalaciones sino en un ambicioso pero factible medio para lograr reincorporar a la sociedad a hombres y mujeres que habiéndola agravado puedan volver a incorporarse a esta con el orgullo de saberse útiles, preparados y productivos.

En el documento que se presenta puede observarse que:

La inversión inicial en el prototipo desarrollado será de 681 millones de pesos, que de este total la parte de infraestructura penitenciaria vale solo 113 MDP por lo que la inversión restante se aplica en la parte agroindustrial de alto rendimiento (invernaderos en 78 has.). Lo anterior significa que ese diferencial de aproximadamente 464 MDP, puede ser financiado por el sector privado en un esquema de “proyecto de prestación de servicios” (PPS) a largo plazo, y que generando ventas promedio de 203 MDP anuales a lo largo de 15 años (en el caso de producción de jitomate bola) o ingresos de 461 MDP anuales en el plazo citado produciendo y exportando pimiento morrón en ambos casos, se generan ingresos suficientes para cubrir la inversión inicial, los gastos de operación, administración y mantenimiento del centro, el pago de sueldos y salarios a personal administrativo y de seguridad, independientemente de cubrir igualmente sueldos / salarios de los internos en los términos que permitan cubrir sus gastos de internamiento, lo que significa que en un período de 15 años no sólo se cubre lo antes dicho, sino que el proyecto genera utilidades que favorecerían la reinversión en nuevos proyectos.



Como puede observarse el proyecto resulta no sólo viable sino que puede convertirse en el medio que las autoridades y la sociedad mexicana esperan para modificar drásticamente los hasta hoy pobres resultados de los actuales esquemas de castigo a quienes por diversas razones han violado la ley afectando con su conducta a nuestro país.

ABSTRACT

The purpose of this study is to provide a concrete and viable course to ensure that those who have committed crimes and thus are subject to criminal prosecution or purged sentence, find ways to reintegrate into society those who have injured since the current means of deprivation of liberty with which the judicial system punishes individuals or rehabilitated, or reinserted into society or to those who repeat or primodelincuents in the commission of criminal acts.

Today, despite the concern of the authorities to prevent crime by creating fair and if by punishing the guilty, the Mexican state and society are concerned that the problem is growing, that judicial procedures are slow, tortuous, opaque and if the punishment does not reach the guilty, and when it does not have the means to separate dangerous offenders who committed serious offenses and not just learning to be. Thus the current pattern of deprivation of freedom not only does not work but creates huge costs to society and to the Mexican government.

This research intends to prove that in a framework of full respect for human rights of the interns, through job training, education, sports and health care, primodelincuents inmates who are over 80 % of the country's prison population could, in a new model of prison facility linked to productive activities such as the agro-high performance (greenhouses), those that generate self return centers,



generating savings for the inmates to pay their stay with their families maintain a dignified status and that the cost of their rehabilitation gravite not on the Mexican government.

This project may not be only a model of facility, but in an ambitious and feasible way to reintegrate into society those men and women that have caused damage can to society and can return to it with the pride of knowing they are useful.

In these proposal you can see:

The initial investment in the developed prototype is 681 million pesos, that the will be done prison infrastructure alone is worth 113 MDP so the remaining investment is in the agro-high performance (greenhouses in 78 ha.). This means that the differential of about 464 MP, can be financed by the private sector in a "project to provide services (PPS) in the long term and generate sales of 203 average annual MDP along 15 years (in the case of tomato production ball) or MDP annual income of 461 in this period by producing and exporting red pepers in both cases, generate enough revenue to cover the initial investment, operating expenses, for administration and maintenance of the facility , payment of wages and salaries to staff and security, regardless of equally cover salaries / wages of the inmates in terms that cover their costs, which means that over a period of 15 years not only covers that, but that the project generates profits in favor for reinvestment in new projects of this kind.



As it can be seen the project is not only feasible but may become the way that the Mexican authorities can expect to change dramatically the poor results so far of the current patterns of punishment to those who for various reasons have violated the law affecting with their to conduct our country.



CAPITULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. INTRODUCCIÓN

"La dignidad humana es la capacidad de rescatarnos de la insignificancia. Solo los humanos podemos salvarnos de ella unos a otros. Si esperamos que el sentido de la vida nos venga de una ilusión trascendental, estamos perdidos; sólo otros seres humanos como nosotros pueden rescatarnos de la insignificancia, reconociendo nuestra dignidad de seres pensantes que se saben mortales, esa es la base de la dignidad humana. Por lo tanto esa es también una base relacionada con la ética y la ciudadanía"

Fernando Savater

Se parte de un hecho definitivo e histórico: el delito se da, se ha dado a lo largo de la historia, cualquiera que sea la organización social y la tabla de valores adoptada.

Frente al hecho delictivo, la sociedad reacciona para preservar su bienestar, su capacidad de equilibrio y sano desarrollo. Según el concepto sobre el delito, juicio sociocultural en un momento histórico determinado, se establece su represión y la pena meritoria del caso.

Dentro de este tejido social y cultural, sumamente complejo, la arquitectura, como creadora sobre el entorno natural de la casa misma de la humanidad y sus instituciones, produce los recintos que acogen al extraviado social, acorde con las normas y procedimientos que se dictan, espacios cuya realización, operación, conservación y administración, dependen y responden a un plan de reinserción a la sociedad de los justiciables.

Reflejo fiel de un estado de derecho, de un aparato de justicia según la sociedad que lo contiene, este recinto para el tratamiento del delito implica el grado de conciencia de la propia sociedad sobre sí misma, la estima hacia los individuos que la integran, tanto como su capacidad de existencia y superación.



En el México contemporáneo se cultiva un estado de pleno derecho, republicano, federal y democrático, que establece las garantías individuales prístinamente plasmadas en la magna carta constitucional vigente. Dentro de este derecho se contiene la libertad de la persona humana hasta el límite de la no afectación a terceros, y se preconiza la readaptación social como procedimiento jurídico óptimo para quien desafía las leyes establecidas en aras de la armonía comunal. (Rojas, 2001 p.4)

Sin embargo, al hecho contundente del delito se agregan las fallas innegables en la organización del apartado social, las lamentables resquebrajaduras en el sistema general legislativo y de aplicación a la justicia, y su consecuencia en un equipamiento penitenciario inadecuado, insuficiente, ineficaz, atrofiado en buena parte por su obsolescencia y, por desgracia, contraproducente.

En efecto, a riesgo de jamás resolver tan grave y costosa circunstancia, debe afrontarse la realidad dolorosa de las cárceles mexicanas: reductos infestados por la corrupción que, lejos de rehabilitar, constituyen centros degradantes de enseñanza y aprendizaje del crimen y su perfeccionamiento: vox populi, amarga verdad.

Habitáculo de estos yerros sociales, la arquitectura penitenciaria es herencia represiva de criterios políticos anticuados o, en sus mejores casos, intento mínimo, escaso, limitado, impotente hasta ahora para aminorar la progresión del delito, más aun para aspirar al ideal de la readaptación y la salud integral en el cuerpo de la sociedad. (Rojas, 2001 p.4)

Imprescindible como parte de la conciencia de lo que se es, la veloz historia y visión panorámica subseciente relatan brevemente lo que se ha sido en materia carcelaria, y se establece un diagnóstico que permite elevar sobre la realidad una propuesta solidaria y realmente sensata.



Más allá de la presentación de un modelo inicial de Centro de Readaptación Social con la metodología, normativa y requerimientos indispensables para su óptima construcción, funcionamiento, mantenimiento y hasta financiamiento, dentro de una eficiente y rentable humanización de los espacios, el proyecto que se presenta tiene tres aspectos básicos:

Una profunda confianza en la elevada estatura y dignidad de la persona humana y su capacidad de regeneración.

La certeza de que esta proposición constituye una verdadera aportación que se considera imperativa y urgente para el proyecto de nación que se perfila en el mundo del nuevo milenio.

El afán por perfeccionar los alcances logrados mediante el conocimiento cuidadoso, cultivado y metódico, fortificado por una larga experiencia directa, tanto de las condiciones del aplicación de la justicia como de las perspectivas posibles en los ámbitos para la readaptación social del México de hoy, donde a través del deporte, la salud, la educación, la capacitación y el empleo, los justiciables sean reintegrados al tejido social con perspectivas reales de recuperarse a sí mismo y a sus familias.



1.2. EXPOSICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Actualmente existen alrededor de 217,457 personas privadas de su libertad, de los cuales sólo el 40% tiene la condición de procesados; es decir, aproximadamente 89,000 presos aún no tiene sentencia. Si bien varios de ellos son acusados de graves crímenes, existen otros que son acusados de crímenes menores y cuya responsabilidad aún no ha sido demostrada.

Cuadro I.- POBLACIÓN PENITENCIARIA DEL FUERO COMÚN Y FUERO FEDERAL 2007

Población total	217,457		Hombres	206,334	94.88%
			Mujeres	11,123	5.12%
Población del fuero común	166,276	76.46%	Procesados	69,048	31.75%
			Sentenciados	97,228	44.71%
Población del fuero federal	51,181	23.54%	Procesados	19,952	9.18%
			Sentenciados	31,229	14.36%

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.



Cuadro II.- DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS

	Centros	Capacidad
Gobierno Federal	6	6,226
Gobierno del Distrito Federal	10	18,340
Gobiernos Estatales	331	137,806
Gobiernos Municipales	95	3,375
Total	443	165,747

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.

Cuadro III.- SOBREPOBLACIÓN DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS

Sobre población	51,710
Centros con Sobre población	223
Centros Sobre poblados que tienen Población del Fuero Común	65
Centros Sobre poblados que tienen Población del Fuero Común y Federal	158

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.

**Cuadro IV.- LIBERTADES OTORGADAS POR EL OADPRS**

Aplicación de los Artículos 68 y 75	1
Beneficios de Libertad Anticipada Despachados del Fuero Federal en la República Mexicana	218
Total de Libertades Otorgadas por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	219
Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.	

Cuadro V.- INCIDENCIAS REGISTRADAS EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS

Total de Incidencias	22
Total de Internos Involucrados	46
Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.	

La mayoría de la población penal sin sentencia tiene más de un año de reclusión. De hecho, el tiempo estimado de espera promedio de los justiciables es de 17 meses antes de ser sentenciados. Por otro lado, la población penitenciaria ha venido incrementándose a ritmo de 6.4% anual, el Sistema Nacional lo cual ha llevado a un grave problema de hacinamiento. (Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.)



Junto con la falta de infraestructura se encuentra el problema de la obsolescencia de los actuales centros penitenciarios. De hecho, cálculos realizados indican que el 60% de los establecimientos penales tienen más de 20 años de antigüedad. Más aún, evaluaciones efectuadas por la Secretaría de Seguridad Pública, señalan que incluso en los penales recién construidos, se requiere efectuar inversiones, ya sea para mejorar, crear, ampliar, acondicionar o rehabilitar dicha infraestructura. Con respecto a los penales relativamente nuevos (antigüedad menor a 15 años); la falta de normas técnicas que orienten su actualización ha sido la principal causa de la falta de homogenización de los diseños y de la necesidad de inversiones para rectificar o complementar la infraestructura no contemplada en el proyecto inicial. (Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.)

De esta manera, la antigüedad de la infraestructura por un lado y la sobrepoblación por el otro han provocado que el 53% de los establecimientos tengan deficientes servicios básicos (agua, instalaciones eléctricas y sanitarias); asimismo, el 40% de los pabellones internos se encuentran en mal estado y se estima que solo el 26% de los establecimientos penitenciarios poseen adecuados sistemas de seguridad (interna y externa). Cálculos de la Secretaría de Seguridad Pública, indican que sólo el 17% de los penales se encuentran en relativamente buen estado. (Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007.)

Por último, debe mencionarse la carencia de efectivos y equipos suficientes para mantener la seguridad externa e interna. Estimaciones hacia el 2005 calculaban un déficit de armamento de cerca de 2 mil armas (entre escopetas y pistolas) con un costo de US\$ 1.3 millones. Asimismo, se estimó una necesidad de



6,775 efectivos adicionales. Lo cual significaba un aumento del 200% en el personal de seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública, (Órgano administrativo y Desconcentrado de Prevención y readaptación, octubre 2005).

La finalidad de las prisiones ha ido cambiando (más o menos) a través de la historia. Pasó de ser un simple medio de retención para el que esperaba una condena, a ser una condena en sí misma. En algunos países (principalmente los democráticos), un medio que tenía, como objetivo, el proteger a la sociedad de aquellos que pudieran resultar peligrosos para la misma a la vez que se intentaba su reinserción, pero también podía ser utilizado como un medio de presión política en momentos difíciles. De hecho, la reinserción, casi nunca se consigue.

Las condiciones de vida en las cárceles están muy lejos de ser ideales. La privación de libertad afecta, de manera indiscutible, a los internos y, en algunos casos, la cárcel puede resultar incluso perniciosa para el deseo de reinserción de quienes han delinquido.

También cabe mencionar que el costo que le cuesta al gobierno por la manutención de cada interno en los Centros de Readaptación Social es aproximadamente de \$205.00 diariamente, de lo cual estamos hablando que si son 217,457 internos, diariamente generan un gasto al erario de \$44, 578,685.00 y anualmente de \$16, 271, 220,025.00, como se ve es una suma considerablemente la que se gasta en estos Centros de Readaptación Social. (Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, 2007).



1.3. OBJETIVOS

1.3.1. GENERAL

Plantear un modelo de Readaptación Social cuyas instalaciones favorezcan la reinserción a la sociedad de los delincuentes de baja peligrosidad (mayoría) y que este modelo agroindustrial resulte autofinanciable a efectos de que la sociedad y el gobierno no cubran los costos de la reclusión, sino que quede a cargo de los mismos internos.

1.3.2. ESPECÍFICOS

- Lograr la reinserción a la sociedad de los delincuentes de baja peligrosidad, a través de la capacitación, educación, deporte, salud y empleo.
- Fomentar que con el producto del trabajo del interno, estos puedan enviar recursos a sus familias, evitando así la destrucción de la célula familiar, provocado por el abandono al recluirse al miembro que tiene la responsabilidad de mantener la familia.
- Evitar que los delincuentes de baja peligrosidad convivan con aquellos de mayor nivel de peligrosidad, con lo cual se lograra disminuir los índices delictivos de los penales.
- Impulsar en que al momento de convertirse en individuos productivos favorecen la reducción drástica de los niveles de corrupción al interior de los penales.



1.4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cómo se va lograr la verdadera reinserción de los delincuentes a la sociedad?
- ¿Qué beneficios tendría el interno con el producto de su trabajo?
- ¿Cómo se lograría disminuir los índices delictivos de los penales?
- ¿Qué favorece que los internos sean individuos productivos?

1.5. HIPÓTESIS

Si:

Se adecua el marco jurídico; En base al salario mínimo ya que en la actualidad un interno gana el salario mínimo.

Se trabaja en la atención del “primo-delincuente”; Ya que el 80% de la gente son delincuentes por primera vez, se tiene que reinserir a todos y se tienen que separar de los delincuentes con antecedentes de repetición.

Se aprovecha la tecnología (seguridad, productividad agroindustrial, etc.); Los nuevos centros de reclusión deben contar con menos personas y más tecnología.

Se planea el ingreso para que el interno: apoye a su familia, constituya un fondo para su salida y pague su estancia y si de ese ingreso se cubren las erogaciones por la propia infraestructura; El ingreso debe estar de acuerdo a su nivel de capacitación para cuando salga sea capaz de seguir haciendo lo mismo.



Entonces:

LOS CENTROS PARA LA ATENCIÓN DE ENTORNOS DE BAJA PELIGROSIDAD, PROPICIARA LA POSIBILIDAD DE COADYUVAR AUTOFINANCIAMIENTO SUSTENTABLE, DONDE LA CAPACITACIÓN Y EL EMPLEO BIEN REMUNERADO POR MEDIO DE LA PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL SERÁN EL EJE DE SU REINSERCIÓN A LA SOCIEDAD.



1.6. JUSTIFICACIÓN

Lo que se propone no existe en la actualidad, los avances tecnológicos, de las adecuaciones al marco jurídico, de que se cuenta con medios de financiamiento, que han permitido generar nuevas y costosas instalaciones, no se puede hablar de logros en materia de reinserción social. La capacitación es pobre, las expectativas de empleo de los liberados son escasas, la destrucción de la célula familiar por desatención es consecuencia irreparable. Los primodelincuentes rápidamente reinciden. Los costos para el país en lo económico y social son enormes. Es por ello la necesidad de establecer un modelo de Centro Penitenciario de Baja Seguridad con áreas de Producción Agroindustriales.

Esta investigación ha sido realizado en el entorno de Proyectos Penitenciarios, dadas las condiciones de inseguridad que prevalecen en el país, que hacen urgente la realización de Proyectos que favorezcan la reinserción de quienes cometan un delito en agravio a la sociedad, pensando que ese proceso se da sin costo para el erario y con cargo a quien delinque en un esquema de alta productividad que generen recursos para sus familias, para ellos mismo y para la comunidad en general.

Por todo ello se propone: Un mecanismo de; análisis, diagnóstico, planeación, administración y financiamiento de un centro penitenciario para internos de baja peligrosidad con áreas de producción agroindustriales.



1.7. MATRIZ DE CONGRUENCIA

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACION
Plantear un modelo de Readaptación Social cuyas instalaciones favorezcan la reinserción a la sociedad, de los delincuentes de baja peligrosidad y que este modelo resulte autofinanciable a efectos de que la sociedad y el gobierno no cubran los costos de la reclusión, sino que quede a cargo de los mismos internos.	Lograr la verdadera reinserción a la sociedad de los delincuentes de baja peligrosidad, a través de la educación, capacitación, deporte, salud y empleo por medio de la producción agroindustrial. (*)	¿Cómo se va lograr la verdadera reinserción de los delincuentes a la sociedad?
	Lograr que con el producto del trabajo del interno, éstos puedan enviar recursos a sus familias, evitando así la destrucción de la célula familiar, provocado por el abandono al recluirse al miembro que tiene la responsabilidad de mantener la familia.	¿Qué beneficios tendría el interno con el producto de su trabajo?
	Evitar que los delincuentes de baja peligrosidad convivan con los delincuentes de mayor nivel de peligrosidad, con lo cual se logra disminuir los índices delictivos de los penales.	¿Cómo se lograría disminuir los índices delictivos de los penales?
	Los internos en el momento de convertirse en individuos productivos favorecen la reducción drástica de los niveles de corrupción al interior de los penales.	¿Qué favorece que los internos sean individuos productivos?



(*) Estos datos fueron tomados de las publicaciones de Notimex publicado el 08 de septiembre, también del diario Reforma, pág. 6, del día jueves 11 de diciembre del 2008, así mismo del periódico Provincia del día 12 de diciembre del mismo año en su complementario Vigía, y de la entrevista efectuada al diputado de la Ciudad de México, D.F. Cesar Camacho, el día 10 de septiembre del año en curso, y de datos del tercer informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, el 01 de septiembre de 2003.

1.8. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Esto se da analizando lo que se publica en las dependencias responsables de la operación de los centros, por medio de tablas donde se refleja la situación actual de los internos.

1.9. MATERIALES A UTILIZAR

Publicaciones, Diario Oficial de la Federación, libros, revistas. Código Penal del Estado de Michoacán, Código de Procedimientos Penales del Estado.

1.10. PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Con esta tesis se trata de enriquecer a las actuales soluciones del Sistema Nacional Penitenciario, a las autoridades competentes como son: El Congreso de la Unión, que es quien legisla la nueva reforma penal. Autoridades del Sistema Nacional Penitenciario, para que por medio de esta exista el financiamiento de nuevos centros, además fija las reglas de cómo operan los centros para la reinserción social. Y a las autoridades en general Federales, Estatales y Municipales, que tienen incidencia en el tema, para que los Centros de Readaptación Social del país sean autofinanciables y no le generen un gasto al erario.



CAPITULO II ANTECEDENTES

2.1. DESDE EL CASTIGO HASTA LA REINSERCIÓN SOCIAL

Durante la época prehispánica en México la privación de la libertad no revistió el mismo fin que conocemos en la actualidad, esto es, no llegó a ser considerada como pena, solo como medida de custodia preventiva en tanto se ejecutaba el castigo impuesto como la pena de muerte entre otros, la cárcel ocupaba un sitio secundario para acciones delictivas poco importantes, y es mínima su trascendencia, como pena, frente a las demás penas crueles que aplican con enorme rigor. (Villota, 2007 p.58)



Es en las Leyes de Indias, en donde por primera vez en México se menciona la privación de la libertad como pena, éstas se componen de IX libros divididos en títulos integrados por un buen golpe de leyes cada uno. El título VIII, con 28 leyes se denomina De los delitos y penas de aplicación.

Así, el régimen penitenciario encuentra su primera base importante al declararse en la normatividad establecida para esa época que: el lugar a donde los presos deberán ser conducidos será la cárcel pública, no autorizándose a particulares a tener puestos de prisión, detención o arresto que pudieran construir sus cárceles privadas, estas leyes contenían algunos principios básicos que subsisten hasta hoy en nuestra legislación: separación de internos por sexos,



necesaria existencia de un libro de registros, prohibición de juegos de azar en el interior de las cárceles y el que las cárceles no deberían de ser privadas,

Conjuntamente con un sinnúmero de disposiciones jurídicas que regularon la vida durante los tres siglos que perduró la época colonial en nuestro país, como fueron: Las Partidas de Alfonso el Sabio, Las Ordenanzas Reales de Castilla y Cédulas reales, entre otras, así como el Derecho Indiano, quebrando el Derecho Castellano sólo como supletorio en la práctica. (Villota, 2007 p.58)

En 1823 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el proyecto debido a Joaquín Fernández de Lizardi, se apuntaba no solo normas para el mejoramiento de las prisiones sino también principios para la organización del trabajo penal y la enseñanza de oficios.

En el México Independiente después de la consumación de la Independencia, en 1826 se establece el trabajo como obligatorio y que ningún recluso podría estar en la cárcel si no cumplía los requisitos que para ello estableciera la Constitución: para la separación de los presos, se destinó en 1834 la Cárcel de la Ciudad para sujetos en procesos y la de Santiago Tlatelolco para los sujetos a presidio o destinados a trabajar en obras públicas. (Villota, 2007 p.58)

En 1848 el Congreso General ordenó la edificación de establecimientos de detención y prisión preventiva de corrección para jóvenes delincuentes y de asilo para liberados, y fue encomendada la creación de un Reglamento de prisiones.



La historia de la prisión en México, al igual que el resto del mundo se encuentra ligada al horror, al sufrimiento y a la constante violación de los derechos humanos de los reclusos, así una costumbre europea que se extrapoló a nuestro país, entre muchas otras, fue la deportación de presos a lugares remotos, alejados de poblaciones; en México a partir de 1860 se practicó el traslado penal de rateros y vagos a Yucatán, y posteriormente al Valle nacional –valle de la muerte- en Oaxaca, entre otras formas de deportación, y fue hasta 1905 que en un decreto del General Porfirio Díaz, se destinó a las Islas marías para el establecimiento de una Colonia Penitenciaria dependiente del Gobierno Federal. (Villota, 2007 p.60)

Es en la Constitución de 1917 donde se marcaron lineamientos más claros para la operación del sistema penitenciario, en ésta se limitó la prisión preventiva al procedimiento por delito que merecía pena corporal o alternativa pecuniaria y corporal, y ordenó la completa separación entre procesados y condenados, estipuló que toda pena de más de colonias penales o presidios que dependieran directamente del Gobierno Federal y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los estados a la Federal, y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los Estados a la Federación los gastos que correspondieran por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos. dos años de prisión se hiciese efectiva en colonias penales o presidios que dependieran directamente del Gobierno Federal y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los estados a la Federal, y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los



Estados a la Federación los gastos que correspondieran por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos.

El Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación de 1918 establecía entre sus atribuciones la conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal y llevar los asuntos relativos a la Colonia Penal de Islas marías; reos federales e indultos, las cuales eran ejecutadas por el Departamento Consultivo y de Justicia.

Desde el inicio de su administración, el presidente Plutarco Elías Calles (1924) planteó y buscó que las penitenciarías fueran centros de regeneración, sin embargo, solo logró que en 1926 se fundara el primer tribunal de menores en México. (Villota, 2007 p.65)

Es hasta la Administración de Emilio Portes Gil (1928-1930) cuando entra en vigor un nuevo reglamento, que es publicado el 28 de noviembre de 1929. Este Reglamento establecía en su artículo 2º que, el Departamento Consultivo y de Justicia tendría entre sus atribuciones, la atención de los reos por delitos del fuero federal y del fuero común en el D. F., tramitación de indultos; amnistías; conmutación y reducción de penas y traslado de reos; registro de presos; cumplimiento de sentencias y órdenes de pago por alimentación.

Es importante señalar que, la Legislación Penal de 1929 contribuyó de manera importante al Derecho Penal Mexicano porque crea el Consejo Supremo de la Defensa y Prevención Social de la Secretaría de Gobernación y las actividades que asumió, a través de su departamento de Justicia, fueron el registro de los reos federales en los libros, traslado de procesos y reos federales, libertades preventivas concedidas, libertades preventivas negadas, libertades

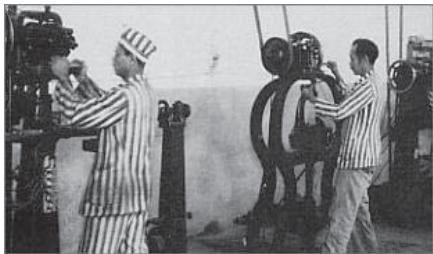


preparatorias negadas, conmutación de penas concedidas, conmutación de penas negadas, pago de alimentación de reos federales de todos los estados, distritos y territorios, exceptuando el D.F.



El 30 de septiembre de 1929, el Presidente Emilio Portes Gil expidió el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, que individualizó las sanciones para cada delincuente y adoptó un sistema de sanciones para darles a los internos un tratamiento basado en el trabajo y seguimiento de sus efectos. Para ello se realizó una selección de delincuentes, alojarlos en establecimientos especiales y aplicarles el tratamiento diseñado, aunque la tarea no se realizó completamente.

El 7 de octubre de 1931 se trasformó al Consejo Supremo de Defensa en el departamento de Prevención Social, dependiendo de la Secretaría de Gobernación y del departamento del Distrito Federal. Fue el 13 de diciembre de ese mismo año cuando se promulgó el Código Penal en el D. F. y territorios federales en materia del fuero común y de toda la República en materia federal, elaborado por Luis Garrido y José Ángel Ceniceros, juristas de la época, donde se contempla un sistema de clasificación individualizada de la pena para el tratamiento de los internos, estableciéndose las bases para el tratamiento técnico de los sentenciados. (Villota, 2007 p.66)



Posteriormente, en enero 1933, durante la administración del General Abelardo L. Rodríguez, se inició una nueva etapa en la vida de las instituciones penitenciarias y el tratamiento al delincuente, ya que fueron trasladados de las cárceles existentes en la época, a la nueva penitenciaría del D.F. "Lecumberri".

El diseño arquitectónico de Lecumberri se basó en el sistema panóptico, que facilitaba el control y la vigilancia de la población constituido en una torre central con mayor altura que los demás edificios, desde donde se denominaban las azoteas y los espacios descubiertos entre las crujías; se convirtió en cárcel preventiva y penitenciaría a la vez.

Lecumberri no tenía la capacidad para albergar cerca de 3000 presos y menos para ocuparlos en algún trabajo, también sucedía que los jueces y los carceleros mantenían la idea de que era necesario ejercer en contra de los delincuentes una venganza, no obstante que las doctrinas señalaban lo contrario.





Antes esta situación, la Secretaría de Gobierno insistió en que deberían purgarse por la rehabilitación y buen trato de los presos intentó una reorganización penal para que en las cárceles los reos tuvieran trabajo, considerando el medio para lograr la readaptación, sin embargo esto fue limitado por las condiciones presupuestales. (Villota, 2007 p.70)

En el plan sexenal del Gral. Lázaro Cárdenas, la política social se basó en impulsar la unificación de las legislaciones penales en México. Para 1935, el Departamento de Prevención Social ya se había reorganizado y su objetivo era cumplir y generar una real preocupación por la delincuencia infantil y juvenil.

Basado en ello se desarrollaron las labores relacionadas al tratamiento de menores y el control que llevaba también abarcaba la consideración y resolución de su externación, para lo cual integraba un expediente que contemplaba el examen social del medio familiar, el estudio médico y pedagógico del menor, al momento de solicitar su salida.

Dada la problemática que aquejaba al sistema penitenciario en 1936, se realizó la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e intensificación de la Lucha contra la Delincuencia. En esta reunión, los delegados penitenciarios de los Estados y del Gobierno Federal, llegaron a los acuerdos siguientes:

Correspondería a los Estados la creación inmediata de los Tribunales para Menores, mejorar los existentes y abolir la pena de muerte, reconocieron la urgencia de emprender una reforma penitenciaria Utilizar la "Isla Marías" como institución de Readaptación Social Designar al personal directivo de los recursos. Posteriormente, el Departamento de Prevención Social, realizó un estudio de los reos contemplando los aspectos médico, económico, social, pedagógico y condiciones laborales, para integrar los expedientes, mismos que eran utilizados



para el otorgamiento de la libertad anticipada o el indulto y para clasificar a los grupos de reos que deberían ser enviados a las Islas Marías para compurgar sus sentencias.

En 1940, al Departamento de Prevención Social también le fue encomendada la vigilancia de los menores externados y de los reos liberados que gozaban de una libertad condicional.

Durante el sexenio del Gral. Manuel Ávila Camacho (1940-1946) las principales actividades del Departamento de Prevención Social de la Secretaría e Gobierno fueron la expedición de disposiciones, leyes y reglamentos encaminados a la "prevención y represión del delito".

Se creó la delegación del Departamento de Prevención Social en la penitenciaria del D.F. que se encargaría de hacer los estudios medico-psiquiátrico y sociales de los reos.

En la administración del presidente Miguel Alemán Valdez (1946-1952) las instituciones que controlaba el Departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación eran: Los Tribunales para Menores e Instituciones Auxiliares de Tratamiento Policía Tutelar, Colonia Penal de Islas Marías, Delegaciones en la Penitenciaría del D. F. y en los territorios Norte y Sur de Baja California.



Para el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), los servicios fueron ampliados y entonces empezó a atender necesidades de la Penitenciaría, de la Cárcel de Mujeres y del Tribunal para Menores del D. F., Colonia Penal de Islas Marías y de las prisiones de Quintana Roo y de Baja California; consolidó sus delegaciones en la Penitenciaría del D. F. y en la Cárcel de Mujeres y se inició el “Registro de reos sentenciados”, mismo que se concluyó con una organización general del casillero de Sentenciados, su objetivo era contar con los antecedentes de los reos.

En 1956 el Departamento fue reorganizado en las secciones denominadas; jurídico, medico-criminología, trabajo social, estadística e investigación y clínica de conducta, policía tutelar, tratamiento de menores infractores y casillero nacional de sentenciados.

En 1954 se construyó la Cárcel de mujeres en la Ciudad de México, dando inicio a una nueva etapa del penitenciarismo moderno, y en 1957 la Penitenciaría del Distrito Federal en Santa Martha Acatitla, permitiendo un descongestionamiento y separación de procesados y sentenciados, así como de hombres y mujeres.





Para 1956 el Casillero de Sentenciados contaba con información de 211 mil 329 sujetos con antecedentes penales y estadísticas de los delitos. De 1957 a 1958 se construyó la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla, con una capacidad instalada para 1,500 reos.

México tomaba como base las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, establecidos por la ONU, aprobada el 31 de julio de 1975, esta es la propuesta cuyas bases son la respuesta a la necesidad de una dignificación en pro de los derechos humanos, y expone un nuevo proyecto penitenciario

Durante la gestión del Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) se resaltaban dos aportaciones a la innovación del sistema penal, la creación del Patronato de reos liberados, el cual quedó adscrito al Departamento de Prevención Social y la iniciativa de reforma al artículo 18 Constitucional que envió el 1º de octubre de 1964, a la Cámara de Diputados, que consistía en proveer la adecuada organización del trabajo en lo reclusorios.

Esta reforma Constitucional se concretó hasta los primeros meses de gestión del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y dieciocho Legislaturas Estatales y publicadas el 23 de febrero de 1956 en el Diario Oficial de la Federación.

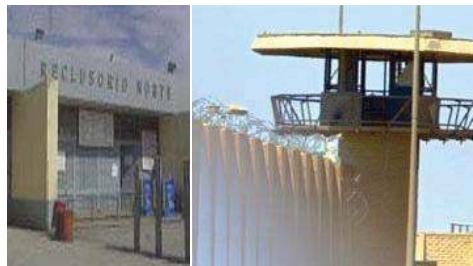
Con esta reforma el Departamento de Prevención Social diversificó sus funciones abarcando principalmente la ejecución de sanciones de reos sentenciados, el tratamiento de menores y el gobierno de la Colonia Penal Federal "Isla Marías; así como la ejecución de las sentencias de los reos federales en todas las entidades de la república y del Fuero Común para reos del D.F., territorios federales y entidades con las que hubiera suscrito convenio. Al iniciar su gestión el Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) en diciembre de 1970



envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley de Normas sobre Readaptación Social de Sentenciados. (Villota, 2007 p.95)

Es en 1971 cuando se aprueba por el Congreso Federal, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que regula el tratamiento de readaptación social en base al trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como lo indica el artículo 18 constitucional. Esta es la respuesta del gobierno de la república a la impostergable necesidad de estructurar un sistema penitenciario acorde con nuestros mandatos constitucionales y con el grado de desarrollo alcanzado por nuestro país.

El 7 de octubre de 1976 se cierra Lecumberri al inaugurar dos nuevos centros, el Reclusorio Preventivo Norte y el Oriente en el Distrito Federal posteriormente en octubre de 1979 se inaugura el Reclusorio Preventivo Sur, al clausurarse las cárceles preventivas de Xochimilco, Coyoacán y Álvaro Obregón en la Ciudad de México. (Villota, 2007 p.96)



En tanto la Dirección de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social además de coordinar la reforma penitenciaria continúo desarrollándose sus funciones relacionadas con la ejecución de sanciones en reos sentenciados, el Gobierno de Islas Marías y el Tratamiento de Menores. En 1973 el tratamiento de los menores fue asumido por los Consejos Tutelares para Menores Infractores.



El Jefe del entonces Departamento del D.F. el 4 de octubre de 1977, dispuso la creación de la dirección General de Reclusorios como unidad encargada de la administración de los centros de reclusión en sustitución de la Comisión Técnica de los Reclusorios.

En la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social avanzó en tres líneas: la prevención de conductas antisociales y delictivas; la readaptación de los adultos delincuentes y menores infractores y la reincorporación a la sociedad de los presos.

En su último año de gestión, en el marco del programa de Máxima Seguridad 1987-1988 se propone continuar con la creación de módulos de alta seguridad en las cárceles estatales y la creación de cárceles regionales de máxima seguridad.

El proyecto se concluyó hasta la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari dado que entre 1988 y 1990 fue construido el Penal de Máxima Seguridad No. 1 "Almoloya de Juárez" ahora "El altiplano", en el Estado de México.

En 1989 la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, cambio de denominación por la de Dirección General de Prevención y Readaptación Social, con el objetivo de coordinar y mejorar los esfuerzos en materia penitenciaria. Hasta junio de 1999, la administración continuó operando con una estructura orgánica-funcional que les permitió sincronizar sus actividades en materia de prevención, readaptación y reincorporación social.



En 1990 se construye el Penal de Máxima Seguridad “Puente Grande”, en Jalisco y en 1993 el de “Matamoros”, en Tamaulipas. (Villota, 2007 p.102)

Además continuó con la actualización de los expedientes para la elaboración de la síntesis jurídica en los internos, tarea básica para el otorgamiento de las libertades anticipadas establecidas en la Ley de Normas Mínimas, en materia del fuero federal.

La ejecución de traslados internacionales, expedición de antecedentes penales y el control de la cuota alimentaria a los internos federales procesados y sentenciados, era otra de las tareas sustantivas de la nueva dirección.

La estructura orgánica de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, quedó integrada por las direcciones de área; ejecución de Sentencias, Prevención y Readaptación y Estadística Penitenciaria. A cargo de esta Dirección General estaba la administración de los Centros Federales de Máxima Seguridad “Almoloya de Juárez”, “Puente Grande” y “Matamoros”, y la Colonia Penal Federal “Isla Marías”, así como el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial “CEFEREPSI” (inaugurado en 1993).

En el año de 1994 se incluyeron en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal y en la Ley que Establece las Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados, modificaciones que tienen gran repercusión en el sistema penitenciario, sobre todo por lo que a tratamiento se refiere.

En la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, las metas sustantivas en Materia de Prevención y Readaptación eran; Dirigir, ejecutar y vigilar técnicamente la prevención y readaptación, así como otorgar y revocar las



libertades anticipadas de los reos. Desarrollar programas de prevención y readaptación social. Atender la alimentación de los reos procesados y sentenciados en todo el territorio nacional en materia del fuero federal. Operar y administrar los centros federales de readaptación social de alta seguridad.

Organizar y operar reuniones penitenciarias a nivel nacional para homogeneizar criterios de readaptación social.

Con la publicación del Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2001, se creó el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social que en un principio asumió las funciones y actividades de las Direcciones Generales de Prevención y Readaptación Social, Prevención y Tratamiento de Menores y del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el D.F. mismas que hasta el mes de noviembre del 2000 dependían de la Secretaría de Gobernación

Lo anterior, con el objetivo primordial de coadyuvar en la organización del Sistema Nacional Penitenciario, para ello, se planeó establecer convenios de colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, fundamentalmente en materia de ejecución y tratamiento de las sanciones impuestas por las autoridades judiciales a la población interna del fuero federal y en materia de tratamiento de los menores. (Villota, 2007 p.120)

En esta nueva etapa de la Seguridad Pública nos enfrentamos además del cáncer de la delincuencia organizada, al terrorismo, las drogas y la impunidad, a la sombra de la corrupción, que por mucho tiempo ha existido, pero que ha nuestros días se le ha perdido el control y poco a poco no ha ido invadiendo sobre nuestro sistema de producción del país, hasta poner en estado de agonía a nuestra sociedad.



La lucha contra la corrupción en las dependencias de gobierno, pero sobre todo las corporaciones policiacas deberán iniciar poniendo por encima la ética profesional de los mandos medios y superior, así como llevar a cabo la impartición de programas de formación básica, cursos para oficiales y mandos superiores, en donde con especial énfasis se incluye valores de honestidad, vocación de servicio, lealtad y disciplina institucional, así como un total apego a la legalidad en el desempeño cotidiano de sus deberes

El 6 de mayo de 2002 se publica en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de este órgano Administrativo Desconcentrado, con el objeto de establecer la organización y funcionamiento del mismo.

El Sistema Penitenciario Federal cuenta a la fecha con 6 centros de reclusión que dependen del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

- Colonia Penal Federal Islas Marías
- Centro Federal de Readaptación Social No. 1 “ALTIPLANO”.
- Centro Federal de Readaptación Social No. 2 “OCCIDENTE”.
- Centro Federal de Readaptación Social No. 3 “NORESTE”:
- Centro Federal de Readaptación Social No. 4 “NOROESTE”:
- Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial.

La privación de la libertad de una persona es una atribución que corresponde exclusivamente al Estado, según establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A su vez, la ejecución de las penas, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, forma parte del sistema de justicia penal que, en su conjunto, debe garantizar el Estado de derecho ¹.



Si el Estado incumple su función primordial de tutelar los derechos humanos, atenta directamente contra su propia legitimidad y pone en peligro la soberanía que el pueblo ejerce a través de éste.² Es por ello que la salvaguarda de las garantías individuales de las personas privadas de libertad es atribución del Estado moderno, el cual debe establecer para ello, un régimen de ejecución de penas que garantice la seguridad jurídica de las personas y condiciones de vida dignas, sin importar su situación jurídica.

En el caso del Distrito Federal, la administración de justicia se rige primordialmente por el Código Penal para el Distrito Federal. La administración de los centros penitenciarios está regido por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, así como por otras normas específicas que regulan las acciones y atribuciones de los diversos órganos que intervienen en la labor penitenciaria; como el caso de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal y el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal. (Villota, 2007 p.130)

Asimismo, los Estados miembros de organismos internacionales, como México, deben observar el cumplimiento de la normatividad internacional suscrita por éstos en el marco de los acuerdos conjuntos y adecuar las normas internas que estén en contradicción con aquélla.

En lo que corresponde al ámbito penitenciario, algunas de las normas internacionales más relevantes suscritas por México son las siguientes: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad



(Reglas de Tokio). Todos estos ordenamientos citados han sido adoptados por México en las Asambleas Generales de la Organización de las Naciones Unidas³.

La función protectora de la legalidad que el Gobierno Mexicano realiza a través de la Prevención y Readaptación Social, la ha llevado a cabo aplicando las penas privativas de libertad, primero como medio o castigo, y posteriormente como correctivo y ahora como medio de readaptación social.

Los primeros antecedentes formales de la prevención del delito datan del 3 de noviembre de 1792, con la implementación de los vigilantes en la ciudad de México, conocidos como “serenos”.

La pena como privación de la libertad ha tenido distintos significados en el tiempo, desde un aspecto represivo o de escarmiento, hasta la moderna conceptualización de medio para procurar la reorientación de las conductas antisociales a través de un tratamiento interdisciplinario.

1. El sistema penal se integra por los subsistemas de Policía Preventiva, procuración y administración de justicia, y de ejecución de penas.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 39, México, Editorial Porrúa, 2002.

3. ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, en **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA**, tomo I. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1994, pp. 19-24; ONU, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, adoptado el 16 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, en **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA**, tomo I. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1994, pp. 42-61; ONU, “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”, adoptadas el 30 de agosto de 1955, en **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA**, tomo I. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1994, pp. 127-149; ONU, “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)”, adoptadas el 14 de diciembre de 1990, en **Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA**, tomo I. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1994, pp. 263-287

**Cuadro VI.- 2.1.1. POBLACIÓN PENITENCIARIA POR ENTIDAD FEDERATIVA Y CENTRO**

Entidad Federativa y Centro de Reclusión	TOTAL		
		Cereso Núm. 13 Tonalá	244
		Cereso Núm. 12 Yajalón	205
AGUASCALIENTES	1,000	Cereso Núm. 9 Acapetahua	195
Cereso Varonil Aguascalientes	628	Cárcel Distrital Catazajá	161
Cereso el Llano	295	Cereso Núm. 7 Huixtla	157
Cereso Femenil Aguascalientes	67	Cereso Núm. 4 Femenil Tapachula	156
Centro de Reeducación Social "CRES"	10	Cereso Núm. 15 Copainalá	128
BAJA CALIFORNIA	16,043	Cárcel Distrital Ocosingo	123
Cereso Lic. Jorge A. Duarte Castillo (Tijuana)	6,966	Cárcel Distrital Chiapa de Corzo	89
Cereso Mexicali	4,045	Cárcel Distrital Motozintla	86
Cereso El Hongo	3,167	Cárcel Distrital Copainalá	57
Cereso Ensenada	1,865	Cárcel Distrital Cintalapa	48
BAJA CALIFORNIA SUR	1,532	Cárcel Distrital Bochil	39
Cereso La Paz	1,178	Cárcel Distrital Salto de Agua	31
Cereso Ciudad Constitución	185	Cárcel Distrital Simojovel	28
Cereso Santa Rosalía	154	Cárcel Distrital Venustiano Carranza	10
Centro Regional de Loreto	11	CHIHUAHUA	8,267
Cárcel Municipal San José del Cabo	4	Cereso CD. Juárez Municipal	3,405
CAMPECHE	1,264	Cereso Chihuahua	2,823
Cereso Koben	1,052	Cereso CD. Juárez Estatal	787
Cereso Ciudad del Carmen	212	Cereso Cuauhtémoc	230
COAHUILA	4,138	Cereso Guachochi	204
Cereso Torreón	1,222	Cereso Guadalupe y Calvo	141
Cereso Piedras Negras	912	Cereso Nuevo Casas Grandes	128



Cereso Saltillo	841	Cereso de Hidalgo del Parral	124
Cereso Monclova	694	Cárcel Municipal Delicias	109
Cereso Ciudad Acuña	141	Cereso Guerrero	91
Cereso Sabinas	134	Cárcel Municipal Camargo	75
Cereso San Pedro	133	Cárcel Municipal Chínipas	52
Cereso Femenil Saltillo	45	Cárcel Municipal Ojinaga	44
Cereso Parras	16	Cárcel Municipal Jiménez	29
COLIMA	2,719	Cárcel Municipal Ocampo	25
Cereso Colima	1,940	DISTRITO FEDERAL	31,763
Cereso Manzanillo	589	Reclusorio Preventivo Norte	9,390
Reclusorio Preventivo Tecomán	190	Reclusorio Preventivo Oriente	9,184
CHIAPAS	7,187	Reclusorio Preventivo Sur	6,252
Cereso Núm. 14 el Amate	2,478	Centro Varonil de Readaptación	
Cereso Núm. 3 Tapachula Varonil	1,614	Social Santa Martha Acatitla	2,584
Cereso Núm. 5 San Cristóbal de las Casas	459	Penitenciaría de Santa Martha Acatitla	1,875
Cereso Núm. 11 Pichucalco	321	Centro Femenil de Readaptación	
Cereso Núm. 8 Villa Flores	28	Social Santa Martha Acatitla	1,502
Cereso Núm. 10 Comitán de Domínguez	270	Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	328
Centro de Ejecución de Sanciones		Cereso Zihuatanejo	155
Penales Varonil Norte	247	Cerereso La Unión	145
Centro de Ejecución de Sanciones		Cereso Ayutla de los Libres	113
Penales Varonil Oriente	231	Cereso Coyuca de Catalán	108
Centro Femenil de Readaptación Social	170	Cereso Ometepec	84
DURANGO	3,472	Cereso Arcelia	74
Cereso Durango	2,289	Cereso Chilapa de Alvarez	70
Cereso Gómez Palacio	909	Cereso Teloloapan	67



Cárcel Municipal Santiago Papasquiaro	76	Cereso Taxco de Alarcón	66
Ctro. Dttal. de Readap. Soc.		Cereso San Luis Acatlán	57
El Salto Pueblo Nuevo	59	Cereso Tixtla de Guerrero	25
Cárcel Municipal Nombre de Dios	37	Cereso Huamuxtitlán	13
Cárcel Municipal Canatlán	30	Cereso Malinaltepec	8
Cárcel Municipal Guadalupe Victoria	28	HIDALGO	2,170
Cárcel Municipal Santa María del Oro	14	Cereso Pachuca	821
Cárcel Municipal Nazas	9	Cereso Tula	272
Cárcel Municipal Cuencamé	7	Cereso Tulancingo	242
Cárcel Municipal Topia	7	Cereso Huasteca Hidalguense	197
Cárcel Municipal San Juan del Río	7	Cereso Tenango de Doria	119
GUANAJUATO	5,260	Cereso Molango	93
Cereso León	1,332	Cereso Ixmiquilpan	68
Cereso "MIL" Valle de Santiago	1,187	Cárcel Distrital Tizayuca	67
Cereso Guanajuato	724	Cereso Actopan	63
Cereso Celaya	444	Cereso Apan	51
Cereso San Miguel de Allende	277	Cereso Jacala	46
Cereso Irapuato	269	Cereso Mixquiahuala	40
Cereso Pénjamo	260	Cereso Huichapan	33
Cárcel Municipal Salamanca	191	Cárcel Distrital Zimapán	21
Cereso Acámbaro	128	Cárcel Distrital Zacualtipán	15
Cereso San Felipe	115	Cárcel Distrital Atotonilco el Grande	15
Cárcel Municipal Silao	58	Cárcel Distrital Metztitlán	7
Cárcel Municipal San Francisco del Rincón	55	JALISCO	13,366
Cárcel Municipal Salvatierra	45	Reclusorio Preventivo de Guadalajara	6,026
Cárcel Municipal Cortázar	42	Cereso No. 1 Puente Grande	4,755



Cárcel Municipal San Luis de la Paz	23	Ceinjure (Cd. Guzmán)	704
Cárcel Municipal Uriangato	22	Ceinjure (Puerto Vallarta)	686
Cárcel Municipal Yuriria	22	Cereso Guadalajara Femenil	
Cárcel Municipal Moroleón	21	(Puente Grande)	434
Cárcel Municipal Juventino Rosas	19	Ceinjure Sur Sureste Femenil	
Cárcel Municipal Dolores Hidalgo	18	(Cd. Guzmán)	106
Cárcel Municipal San José Iturbide	8	Ceinjure (Ciénega de Chapala)	75
GUERRERO	4,430	Ceinjure (Tepatitlán de Morelos)	63
Cerereso Acapulco de Juárez	1,891	Ceinjure (Altos Norte de Lagos de Moreno)	60
Cerereso Chilpancingo de los Bravo	790	Ceinjure (Valles de Ameica)	51
Cerereso Iguala de la Independencia	441	Ceinjure (Autlán de Navarro)	51
Cerereso Tlapa de Comonfort	168	Cárcel Distrital Cihuatlán	44
Cereso Tecpan	155	Ceinjure Tequila	36
MICHOACAN			
Cárcel Municipal Tlajomulco de Zuñiga	29	Cereso Mil Cumbres	
Cárcel Distrital Colotlán	26	(Lic. David Franco Rodríguez)	2,043
Cárcel Distrital Sayula	24	Cereso Morelia	
Cárcel Distrital La Barca	21	(General Francisco J. Mújica)	1,150
Cárcel Distrital Jalostotitlán	18	Cereso Zamora	391
Cárcel Distrital Arandas	17	Centro Preventivo Apatzingán	388
Cárcel Distrital San Juan de los Lagos	17	Cereso Zitácuaro	
Cárcel Distrital Unión de Tula	16	(Hermanos López Rayón)	351
Cárcel Distrital Mazamitla	14	Cereso La Piedad	337
Cárcel Distrital Zacoalco de Torres	13	Centro Preventivo Lázaro Cárdenas	322
Cárcel Distrital Atotonilco el Alto	13	Centro Preventivo Pátzcuaro	146
Cárcel Distrital Ocotlán	11	Centro Preventivo Los Reyes	141



Cárcel Distrital Ahualulco de Mercado	11	Cereso Maravatío	138
Cárcel Distrital Encarnación de Díaz	8	Cereso Sahuayo	118
Cárcel Distrital Yahualica de González Gallo	8	Centro Preventivo Jiquilpan	116
Cárcel Distrital Mascota	7	Centro Preventivo Zacapu	112
Cárcel Distrital Teocaltiche	7	Centro Preventivo Puruándiro	88
Cárcel Distrital San Gabriel		Centro Preventivo Ario de Rosales	71
(Venustiano Carranza)	6	Centro Preventivo Tacámbaro	67
Cárcel Distrital Tala	5	Centro Preventivo Ciudad Hidalgo	60
Cárcel Distrital Zapotlanejo	4	Centro Preventivo Zinapécuaro	60
Cárcel Distrital Cocula		Centro Preventivo Huetamo	54
MÉXICO	18,256	Centro Preventivo Arteaga	41
C. P. R. S. Nezahualcóyotl Bordo		Centro Preventivo Coahuayana	37
Xochiaca	3,544	Centro Preventivo Tanhuato	30
C. P. R. S. Ecatepec	2,679	Centro Preventivo Coalcomán	27
C. P. R. S. Tlalnepantla de Baz	2,541	MORELOS	3,477
C. P. R. S. "Santiaguito"	1,945	Cereso Atlacholoaya	2,508
C. P. R. S. Chalco	1,749	Cárcel Distrital Cuautla	351
C. P. R. S. Texcoco	1,108	Cárcel Distrital Jojutla	228
C. P. R. S. Cuautitlán	859	Cereso Femenil Atlacholoaya	217
C. P. R. S. Otumba Tepachico	687	Cárcel Distrital Jonacatepec	63
C. P. R. S. Valle de Bravo	359	Cárcel Distrital Puente de Ixtla	57
C. P. R. S. Tenancingo	336	Cárcel Distrital Tetecala	53
C. P. R. S. Jiutepec	302	NAYARIT	2,035
C. P. R. S. Zumpango	269	Cereso Nayarit Venustiano Carranza	1,791
C. P. R. S. Ixtlahuaca	260	Cereso Regional Santiago Ixcuintla	58
C. P. R. S. Tenango del Valle	253	Cárcel Municipal Bahía de Banderas	39



C. P. R. S. Nezahualcóyotl Sur	242	Cárcel Municipal Tecuala	23
C. P. R. S. Nezahualcóyotl Norte	226	Cárcel Municipal Acaponeta	21
C. P. R. S. Temascaltepec	209	Institución de Puertas Abiertas	
C. P. R. S. Otumba	184	Paso Hondo	17
C. P. R. S. Sultepec	178	Cárcel Municipal San Blas	14
C. P. R. S. El Oro	163	Cárcel Municipal El Nayar	14
C. P. R. S. Lerma	163	Cárcel Municipal Rosamorada	13
MICHOACÁN	8,335	Cárcel Municipal Compostela	12
Cereso Uruapan	2,047	Cárcel Municipal El Ruiz	10
Cárcel Municipal Ahuacatlán	7	Reclusorio Regional Cosolapa	133
Cárcel Municipal Jala	5	Reclusorio Regional Santa	
Cárcel Municipal Tuxpan	4	Catarina Juquila	113
Cárcel Municipal Ixtlán del Río	4	Reclusorio Regional San Juan	
Cárcel Municipal San Pedro Lagunillas	2	Bautista Cuicatlán	95
Cárcel Municipal Santa María del Oro	1	Reclusorio Distrital Zimatlán de	
Cárcel Municipal Huajicori		Alvarez	87
Cárcel Municipal Amatlán de Cañas		Reclusorio Regional Ejutla de Crespo	78
Cárcel Municipal Xalisco		Reclusorio Distrital Santa María	
Cárcel Municipal La Yesca		Asunción Tlaxiaco	75
NUEVO LEÓN	5,508	Reclusorio Regional	
Cereso Topo Chico	3,315	Huajuapan de León	62
Cereso Apodaca	1,102	Reclusorio Distrital Putla Villa de	
Cereso Cadereyta	904	Guerrero	56
Cárcel Municipal Guadalupe	36	Reclusorio Regional Salina Cruz	52
Cárcel Municipal Cadereyta Jiménez	25	Reclusorio Distrital Teotitlán de	
Cárcel Municipal Linares	24	Flores Magón	52



Cárcel Municipal Villaldama	21	Reclusorio Distrital Tlaxcolula de	
Cárcel Municipal Montemorelos	19	Matamoros	45
Institución Abierta I	15	Reclusorio Distrital Asunción	
Institución Abierta II	14	Nochixtlán	35
Cárcel Municipal San		Reclusorio Distrital Santiago	
Nicolás de los Garza	12	Juxtlahuaca	30
Cárcel Municipal Cerralvo	10	Reclusorio Distrital Zaachila	26
Cárcel Municipal China	5	Reclusorio Distrital Ixtlán de Juárez	23
Cárcel Municipal Doctor Arroyo	3	Reclusorio Distrital San Pedro y	
Cárcel Municipal San Pedro		San Pablo Teposcolula	19
Garza García	3	Cárcel Municipal Sola de Vega	19
Cárcel Municipal Galeana		Reclusorio Femenil de Valles	
OAXACA	4,590	Centrales, Tlaxcolula de	
Penitenciaría Central Oaxaca de		Matamoros	8
Juárez (Sta. María Ixcotel)	1,297	Cárcel Municipal San Carlos	
Reclusorio Regional San Juan		Yautepéc	5
Bautista Tuxtepec	495	Cárcel Municipal Villa Alta	2
Reclusorio Regional Santo		PUEBLA	7,121
Domingo Tehuantepec	479	Cereso Puebla	3,196
Reclusorio Regional San Pedro		Cereso Huajoyuca	978
Pochutla	325	Cereso Tehuacán	676
Reclusorio Regional Matías		Cereso Huauchinango	467
Romero Avendaño	227	Cereso San Pedro Cholula	315
Reclusorio Regional Miahualán de		Cárcel Distrital Teziutlán	176
Porfirio Díaz	197	Cárcel Distrital Huejotzingo	145
Reclusorio Regional Santiago		Cárcel Distrital Xicotepec de Juárez	133



Jamiltepec	192	Cárcel Distrital Izúcar de Matamoros	121
Reclusorio Regional Juchitán de Zaragoza		Cárcel Distrital Tecamachalco	118
Reclusorio Regional Villa de Etla	190	Cárcel Distrital Zacatlán	103
Cárcel Distrital Tepeaca	173	Cárcel Distrital Atlixco	94
Cárcel Distrital Zacoapoxla	90	Distrital de Cerritos	15
Cárcel Distrital Tlatlauquitepec	88	Centro de Reclusión	
Cárcel Distrital Libres	71	Distrital de Venado	14
Cárcel Distrital Acatlán de Osorio	64	Centro de Reclusión	
Cárcel Distrital Tecali de Herrera	60	Distrital Ciudad del Maíz	9
Cárcel Distrital Chiautla de Tapia	54	SINALOA	6,720
Cárcel Distrital Chignahuapan	51	CECJUDE Culiacán	2,731
Cárcel Distrital Tetela de Ocampo	45	CECJUDE Los Mochis	1,796
Cárcel Ciudad Serdán	41	CECJUDE Mazatlán	1,510
QUERÉTARO	2,036	CECJUDE Guasave	218
Cereso Querétaro		CECJUDE Navolato	106
(San José el Alto)	1,453	CECJUDE Guamúchil Salvador	
Cereso San Juan del Río	368	Alvarado	73
Cereso Femenil San José el Alto	145	CECJUDE Escuinapa	61
Cereso Jalpan de Serra	70	CECJUDE El Fuerte	44
QUINTANA ROO	2,358	CECJUDE Sinaloa de Leyva	33
Cereso Chetumal	1,102	CECJUDE Choix	26
Cárcel Municipal Cancún	967	CECJUDE El Rosario	26
Cárcel Municipal Playa del Carmén	197	CECJUDE Angostura	24
Cárcel Municipal Cozumel	60	CECJUDE de la Cruz Elota	21
Cárcel Municipal Felipe Carrillo Puerto	28	CECJUDE Mocorito	15
		CECJUDE San Ignacio	14



Cárcel Municipal Isla Mujeres	4	CECJUDE Cosalá	13
SAN LUIS POTOSÍ	2,815	CECJUDE Concordia	7
Ceprereso Núm. 1		CECJUDE Badiraguato	2
Delegación La Pila	1,757	SONORA	13,644
Centro de Reclusión		Cereso Hermosillo	4,341
Estatal de Río Verde	264	Cereso Nogales II Varonil	2,471
Centro de Reclusión Estatal de		Cereso Ciudad Obregón	2,396
Tancahuitz "El Xolol"	178	Cereso San Luis Río Colorado	881
Centro de Reclusión		Cereso Agua Prieta	709
Distrital de Ciudad Valles	153	Cereso Guaymas	529
Centro de Reclusión		Cereso Nogales I Varonil	387
Estatal de Tamazunchale	151	Cereso Caborca	354
Centro Penitenciario		Cereso Huatabampo	346
Regional de Matehuala	131	Cárcel Municipal Navojoa	296
Centro de Reclusión		Cereso Puerto Peñasco	285
Distrital de Matehuala	46	Cereso Cananea	182
Centro de Reclusión		Cereso Magdalena	162
Distrital de Santa María del Río	34	Cereso Nogales Femenil	147
Centro de Reclusión		Cereso Hermosillo II	120
Distrital de Cárdenas	27	Cereso Cumpas	38
Centro de Reclusión		TABASCO	4,393
Distrital de Guadalcázar	19	Cereso Villahermosa	2,154
Centro de Reclusión		Cereso Comalcalco	447
Distrital de Salinas de Hidalgo	17	Cereso Huimanguillo	447
Centro de Reclusión		Cereso Cárdenas	
(Las Palmas)	444	Cereso San Andrés Tuxtla	324



Cereso Tenosique	241	Cereso Papantla	288
Cereso Macuspana	238	Cereso Poza Rica de Hidalgo	252
Cárcel Municipal Centla	71	Cereso Misantla	225
Cárcel Municipal Cunduacán	54	Cereso Jalacingo	138
Cárcel Municipal Tacotalpa	52	Cereso Zongolica	132
Cárcel Municipal Jalapa	45	Cereso Huatusco	125
Cárcel Municipal Teapa	45	Cereso Coatepec	98
Cárcel Municipal Paraíso	44	Cereso Tantoyuca	92
Cárcel Municipal Nacajuca	36	Cereso Ozuluama	77
Cárcel Municipal Balancán	30	Cereso Panuco	73
Cárcel Municipal Jonuta	18	Cereso Orizaba	60
Cárcel Municipal Jalpa de Méndez		Cereso Huayacocotla	40
Cárcel Municipal	13	Cereso Chicantepec	40
Villa la Venta		YUCATÁN	2,466
Cárcel Municipal	9	Cereso Mérida	2,159
Emiliano Zapata		Cereso Valladolid	169
TAMAULIPAS	8,159	ZACATECAS	1,508
Cereso Reynosa	2,166	Cereso Cieneguillas	877
Cereso Matamoros	2 1,676	Cereso Fresnillo	161
Cereso Nuevo Laredo	2 1,327	Cereso Cieneguillas Femenil	66
Centro Regional Altamira	1,301	Establecimiento Penitenciario	
Cereso Ciudad Victoria	1,075	Distrital Sombrerete	53
Cereso Nuevo Laredo	1 308	Establecimiento Penitenciario	
Reclusorio Preventivo		Distrital Calera de Victor R.	45
Ciudad Mante	156	Cárcel Distrital Jeréz de	



Reclusorio Preventivo		García Salinas	41
Tula	60	Establecimiento Penitenciario	
Reclusorio Preventivo		Distrital Río Grande	40
Miguel Alemán	53	Establecimiento Penitenciario	
Reclusorio Preventivo		Distrital Pinos	39
Femenil Ciudad Madero	35	Establecimiento Penit. Dtal.	
Granja Abierta de R.S.	2	Tlaltenango de S. R.	28
TLAXCALA	713	Cárcel Distrital Jalpa	24
Cereso Tlaxcala	39	Establecimiento Penitenciario	
Cereso Apizaco	317	Distrital Ojo Caliente	23
VERACRUZ	8,434	Establecimiento Penitenciario	
Cereso Veracruz		Distrital Miguel Auza	23
(Ignacio Allende	1,416	Cárcel Distrital Nohistlán	
Cereso Coatzacoalcos	1,303	de Mejía	19
Cereso Perote	953	Establecimiento Penitenciario	
Cereso Xalapa Pacho Viejo	837	Distrital Valparaíso	19
Cereso Tuxpan	686	Cárcel Distrital Loreto	18
Cereso Amatlán	589	Cárce Distrital Villanueva	13
Cereso Cosamaloapan	352	Establecimiento Penit. Dtal.	
Cereso Acatlán	334	Teúl de González Ortega	8



**Cuadro VII.- 2.1.2. PERSONAS QUE INGRESARON A LOS CENTROS PENITENCIARIOS
EN LA REPÚBLICA, POR SITUACIÓN JURÍDICA Y GRADO DELINCUENCIAL, SEGÚN FALTA
O DELITO. AÑO 2007**

Falta/ Delito	Personas que ingresan a los centros penitenciarios									
	Situ total	S E	acion C	Juri- dica. N.E.	grado P	deiin R	cuen M	cial N.E.		
TOTAL	6,464	4,370	673	1,417	4	4,582	921	941	20	
Contra el patrimonio	3,134	1,982	352	798	2	1,919	627	584	4	
Abuso de confianza	6	2	-	4	-	4	1	1	-	
Apropiación indebida	20	-	5	15	-	13	3	4	-	
Daños o perjuicios a la propiedad	56	1	15	40	-	19	8	29	-	
Estafa y otros fraudes	41	12	15	14	-	29	5	7	-	
Extorsión	6	5	1	-	-	5	1	-	-	
Hurto	983	147	201	634	1	408	330	243	2	
Hurto pecuario	26	23	2	1	-	24	1	1	-	
Robo	132	101	21	10	-	96	17	19	-	
Robo a mano armada	135	120	3	12	-	97	20	16	2	
Secuestro	6	6	-	-	-	4	1	1	-	
Tentativa de hurto	18	2	9	7	-	5	2	11	-	
Tentativa de robo	3	1	1	1	-	1	1	1	-	
Otros	1,720	1,562	79	60	1	1,214	237	251	-	
Contra la vida y la integridad personal	788	459	100	227	2	583	87	112	6	
Aborto provocado	2	2	-	-	-	2	-	-	-	
Agresión	91	1	24	66	-	43	17	31	-	



Homicidio	128	101	19	8	-	111	13	4	-
Lesiones personales	57	20	21	15	1	43	4	10	-
Provocaciones y amenazas	101	1	14	86	-	47	16	37	1
Riña	23	-	8	15	-	10	3	5	5
Tentativa de homicidio	6	5	1	-	-	6	-	-	-
Otros	380	329	13	37	1	321	34	25	-
Otros delitos y faltas	156	48	7	101	-	104	26	23	3
Contra la Ley de Migración	21	-	-	21	-	21	-	-	-
Portar y usar armas y municiones sin permiso o en forma ilegal	100	48	7	45	-	63	20	17	-
Vagancia	35	-	-	35	-	20	6	6	3
Contra la seguridad colectiva	1,311	1,177	74	60	-	1,099	104	106	2
Asociación ilícita para delinquir	4	1	3	-	-	4	-	-	-
Incendio	6	5	-	1	-	6	-	-	-
Posesión de drogas	44	10	25	9	-	27	7	9	1
Tráfico de drogas	15	11	2	2	-	14	1	-	-
Tráfico internacional de drogas	8	6	1	1	-	8	-	-	-
Otros	1,234	1,144	43	47	-	1,040	96	97	1
Contra la administración pública	28	4	6	18	-	20	6	2	-
Corrupción de funcionarios públicos	1	1	-	-	-	1	-	-	-
Irrespeto a la autoridad	21	-	3	18	-	13	6	2	-
Peculado	2	-	2	-	-	2	-	-	-
Otros	4	3	1	-	-	4	-	-	-
Contra el pudor y la libertad sexual	613	521	49	43	-	562	17	34	-



Abusos deshonestos o inmorales	28	5	15	8	-	24	-	4	-
Corrupción de menores	7	2	2	3	-	7	-	-	-
Estupro	4	-	3	1	-	3	1	-	-
Prostitución clandestina	13	-	7	6	-	9	1	3	-
Proxenetismo	1	-	1	-	-	1	-	-	-
Tentativa de violación carnal	2	-	1	1	-	-	-	2	-
Violación carnal	35	19	5	11	-	34	1	-	-
Otros	523	495	15	13	-	484	14	25	-
Contra el orden jurídico familiar y el estado civil	82	35	27	20	-	59	12	11	-
Maltrato a familiares	1	1	-	-	-	1	-	-	-
Maltrato a menores	4	-	3	1	-	4	-	-	-
Pensión alimenticia	25	1	9	15	-	17	3	5	-
Violencia intrafamiliar	22	9	10	3	-	14	5	3	-
Otros	30	24	5	1	-	23	4	3	-
Contra la administración de justicia	165	11	26	128	-	82	25	57	1
Evasión de detenidos	12	8	-	4	-	6	2	3	1
Libar licor en la vía pública	2	-	-	2	-	2	-	-	-
Quebrantamiento de sanciones	145	-	23	122	-	71	20	54	-
Otros	6	3	3	-	-	3	3	-	-
Contra la fe pública	129	100	25	4	-	113	8	8	-
Falsedad	7	5	2	-	-	7	-	-	-
Falsificación en documentos o escritos públicos	4	3	1	-	-	4	-	-	-
Falsificación en documentos escritos privados	12	1	7	4	-	11	-	1	-



Falsificación o alteración de moneda	3	-	3	-	-	3	-	-	-
Girar cheque sin suficiente provisión de fondos	1	-	1	-	-	1	-	-	-
Otros	102	91	11	-	-	87	8	7	-
Contra la libertad	24	6	4	14	-	12	7	1	4
Violación de domicilio	17	-	3	14	-	8	5	-	4
Otros	7	6	1	-	-	4	2	1	-
Contra el honor (calumnia)	5	1	1	3	-	2	-	3	-
Contra la economía nacional (contra el derecho de autor)	6	5	1	-	-	5	1	-	-
Contra la personalidad jurídica del Estado (otros)	23	21	1	1	-	22	1	-	-

S= SINDICADO, E= ENJUICIADO, C= CONDENADO, N.E.= NO ESPECIFICADA, P=PRIMARIO,

R= REINCIDENTES, M= MULTIREINCIDENTE.

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social

2.1.3. LOGROS Y DEFICIENCIAS DEL ESQUEMA VIGENTE

Cualquier análisis de la realidad del sistema penal mexicano tiene que partir de una certeza: dicho sistema presenta tantas fallas que podemos decir, sin temor a equivocarnos, que está en completa bancarrota. Ninguno de sus principales actores puede estar satisfecho con su funcionamiento actual. Todas las estadísticas disponibles nos permiten concluir que el proceso penal mexicano hace agua por todos lados: a) no sirve para atrapar a los delincuentes más peligrosos; b) permite la existencia de un altísimo nivel de impunidad y corrupción; c) no asegura los derechos fundamentales ni de víctimas ni de acusados; d) no



establece incentivos para una investigación profesional del delito y, e) es sumamente costoso si se toman en cuenta sus pobres resultados.

Los datos estadísticos que avalan las anteriores conclusiones son muy conocidos, pero quizá valga la pena recordar algunos de los más destacados: 85% de las víctimas no acuden a denunciar los delitos; 99% de los delincuentes no terminan condenados; 92% de las audiencias en los procesos penales se desarrollan sin la presencia del juez; 80% de los mexicanos creen que se puede sobornar a los jueces; 60% de las órdenes de aprehensión no se cumplen; 40% de los presos no han recibido una sentencia condenatoria.¹ El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó.²

Es especialmente preocupante el tema de la impunidad, pues ya Becaria nos advertía en el siglo XVIII que no hay mayor aliciente para los delincuentes que el saber que sus actos van a quedar impunes. En este aspecto los datos son aterradores. La impunidad alcanza cifras impresionantes. Los estudios más serios coinciden en señalar que se castigan menos del 1% de los delitos cometidos.³ Según Guillermo Zepeda, autor del más amplio estudio sobre la impunidad y la ineficacia del sistema penal en México, la posibilidad de que el presunto autor de un delito llegue ante la autoridad judicial (ojo: solamente que llegue ante el juez, no que sea condenado) es del 3.3% del total de delitos denunciados, lo que equivale a decir que la impunidad se da en el 96.7% de los casos.⁴

En buena medida, la impunidad se genera por la baja eficacia institucional de los cuerpos policiacos mexicanos. La mayoría de las detenciones realizadas por la policía con motivo de la comisión de un hecho delictivo son practicadas en el mismo momento de cometerse el hecho o durante las siguientes tres horas. Según una encuesta realizada entre población penitenciaria en 2002, el 48% de los encuestados declaró haber sido detenido a escasos minutos (menos de 60) de



la comisión del delito. Otro 22% fue detenido entre la segunda hora (minuto 61 en adelante) y las 24 horas siguientes.⁵ Es decir, el 70% de los detenidos lo fueron con menos de 24 horas de distancia respecto a la comisión del delito. Esto significa que la posibilidad de que la policía pueda detener a una persona cuando ha pasado más tiempo desde que cometió el delito es muy baja; a partir de este dato podemos concluir que la policía mexicana sabe, si acaso, vigilar, pero no investigar.

La cercanía entre la comisión del delito y la detención pone de manifiesto un rasgo peligroso de la justicia penal mexicana: la policía detiene en muchas ocasiones sin orden judicial. La Constitución permite, en el artículo 16, detener a una persona cuando es sorprendida en flagrancia o cuando se trate de un caso urgente, siempre que se trate de delito grave y no se pueda obtener la orden judicial respectiva.⁶ Se calcula que el 40% de las detenciones se realizan sin la orden de aprehensión que debe emitir un juez.⁷ Las encuestas realizadas a población penitenciaria señalan que en el 92% de los casos a los detenidos no les fue mostrada la orden de aprehensión.⁸ No hace falta tener mucha imaginación para suponer el peligro que existe de que una persona sea objeto de detención arbitraria por la policía, sobre todo si vive o trabaja en barrios marginales.

Extendiendo el panorama que estamos perfilando podemos decir que la situación de derechos humanos de los detenidos está muy lejos de ser idílica. El 71% de los detenidos en el Distrito Federal no tuvo asistencia de abogado mientras estuvo privado de su libertad ante el ministerio público; del 30% que sí tuvo asistencia de abogado, la gran mayoría (70%) no pudo hablar con él a solas. Ya ante el juez que conoció de la acusación en su contra, el 60% de los detenidos no fueron informados de que tenían derecho a no declarar. Durante su declaración preparatoria ante la autoridad judicial uno de cada cuatro detenidos no estuvo asistido de abogado.⁹



El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó; el juzgador no estuvo presente durante la declaración del detenido (ya en sede judicial) en el 71% de casos.¹⁰ Sobra decir que la Constitución mexicana reconoce el derecho a la asistencia de abogado desde el momento de la detención así como el derecho a no declarar de los detenidos (artículo 20). Por su parte, los códigos de procedimientos penales exigen la inmediatez del juez, es decir, su presencia durante el desahogo de las diligencias judiciales.

Con los datos que se acaban de mencionar podría tener fundamento la idea de que el sistema de justicia penal es una amplia red de ineficacias y corrupción que puede atrapar y procesar a muy pocos delincuentes.¹¹ Pero falta todavía un aspecto importante para poder tener una imagen más fiel de esa red: ¿a quiénes atrapa el sistema penal?

La mayoría de los sentenciados han cometido delitos contra la propiedad, particularmente robos de poca cuantía,¹² o delitos contra la salud, sobre todo tráfico de drogas en pequeños montos (menos de 100 dólares en promedio como valor de venta de las sustancias con las que fueron detenidos, aunque la mitad traía sustancias con un valor inferior a los 16 dólares).¹³ Para algunos analistas estos últimos datos demuestran que la policía más que detener a verdaderos narcotraficantes detiene a consumidores, probablemente para intentar cumplir con un cupo o cuota de detenciones que les exigen sus superiores.¹⁴ Por otro lado, el sistema penal parece atrapar, fundamentalmente, primo delincuentes; solamente el 29% de los detenidos habían sido sentenciados con anterioridad por algún delito.¹⁵

Lo que podemos concluir es que la justicia penal procesa a delincuentes novatos y de poca monta, pero deja ir a los que son expertos y cometen delitos de



gran cuantía. En el panorama penal mexicano el castigo de los delitos de “cuello blanco” es un caso verdaderamente excepcional.

Los datos esbozados en los párrafos anteriores deberían ser suficientes para hacer sonar todas las alarmas. De hecho, su existencia es en parte el resultado de años y años de posponer las reformas necesarias al proceso penal mexicano. En otras palabras, si estamos en una situación verdaderamente alarmante para todos es debido a que las administraciones anteriores no hicieron lo que en campaña prometieron tanto Felipe Calderón como algunos líderes parlamentarios de hoy.

Quizá valga la pena, para comprender lo que se acaba de apuntar, detenernos un poco más en la evidencia estadística que tenemos disponible. Las cifras que podrían citarse para ilustrar la situación del sistema penal mexicano suman millares (desde el número de policías hasta el de las averiguaciones previas, desde la cantidad de patrullas hasta el gasto en uniformes), por lo que nos hemos limitado a citar algunos indicadores que guarden relación con el tema de los juicios orales o que sirvan para ilustrar la necesidad de adoptar los principios del debido proceso legal en México.

Desde hace unos años los medios de comunicación están plagados de noticias relacionadas con el ámbito de la justicia penal, en sus diversas variantes; nos hemos acostumbrado a escuchar truculentas narraciones sobre casos de personas ejecutadas, sobre detenciones y persecuciones policiacas, sobre el quehacer de las procuradurías de justicia a través de la policía ministerial y el ministerio público, sobre los jueces penales que dictan tal o cual sentencia, sobre la vida en los reclusorios y los motines de los presos, etcétera.

Muchas veces los medios de comunicación transmiten estas noticias con la mayor dosis de amarillismo que es posible. Desde luego que el problema de la



criminalidad es muy serio en México y afecta de manera directa o indirecta a un porcentaje importante de la población del país, pero a ese mal hay que añadir la situación de zozobra y temor magnificados no por los actos delictivos, sino por la percepción que existe de los mismos gracias a lo que cada día oímos en la radio o vemos en la televisión. Valdría la pena que en el futuro los expertos en sociología de los medios de comunicación cruzaran datos sobre percepciones delictivas, tratamiento informativo del delito y conductas delictivas efectivamente realizadas. Los datos seguramente arrojarían más de una sorpresa.

No se trata de un fenómeno exclusivo de México, sino que está presente en buena parte de América Latina (y quizá también, seguramente, en otros países). Tienen razón Tulchin y Golding cuando señalan que hay que distinguir entre las representaciones subjetivas de inseguridad y las condiciones objetivas del crimen y la violencia dentro de cada grupo social. Una sensación de inseguridad magnificada tiene efectos nocivos para el conjunto de la sociedad, para la actividad económica, para el desarrollo personal y profesional, para la calidad de vida, etcétera. En palabras de Tulchin y Golding, “La ‘sensación de inseguridad’ acaba por alienar al individuo de su sociedad, lo cual va en detrimento de la creación de un sentido de comunidad. En una sociedad fragmentada las soluciones de las políticas públicas frente a los problemas de violencia e inseguridad tienen pocas probabilidades de resultar efectivas; de hecho, ellas suelen crear barreras entre los grupos sociales. Éste es uno de los principales conceptos a la hora de definir los programas y evaluar su éxito relativo”.¹⁶

Los elementos que se citan a continuación tienen como propósito —al igual que los que ya han sido enunciados— ofrecer un diagnóstico mínimo que nos permita identificar con claridad, algunos de los mayores problemas de la justicia penal en México. Creemos que la revisión de tales datos arroja, sin duda alguna, un panorama sombrío y preocupante, pero también consideramos que se puede



revertir si tomamos las medidas adecuadas y damos pasos decididos hacia un cambio radical de paradigma penal y penitenciario. A partir de la certeza en el diagnóstico se puede lograr el alineamiento de todos los actores relevantes para rescatar el espacio público nacional y que, de esa manera, la gente pueda hacer su vida sin sentirse amenazada en su persona o en su patrimonio.

Cuando se analiza la justicia penal mexicana (entendida en sentido amplio, de forma que comprenda los distintos eslabones que van desde el ámbito de las policías preventivas hasta el de las cárceles y reclusorios) existe un primer elemento de distinción que hay que tomar en cuenta. Nos referimos a la separación entre el llamado “fuero común” (es decir, lo que es de competencia de las autoridades locales, tanto estatales como municipales y del Distrito Federal) y el “fuero federal” (es decir, lo que es competencia de los órganos federales: Policía Federal Preventiva, Policía Federal de Caminos, Procuraduría General de la República, jueces de distrito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, reclusorios federales, etcétera).

Si observamos los datos estadísticos sobre los delitos denunciados por cada mil habitantes en los años que van de 1997 a 2005, veremos que en el fuero local se ha dado una lenta pero perceptible disminución. En 1997 se denunciaban 15.8 delitos por cada mil habitantes, pero esa cifra bajó a 14.4 al año siguiente, a 13.6 en el 2000 y a 13.5 en 2005. Por el contrario, bajo un parámetro semejante los delitos denunciados en el fuero federal se mantuvieron estables durante el mismo periodo; se denunciaban 0.8 delitos federales por cada mil habitantes en 1997 y esa cifra era de 0.9 en 2005.

Si tomamos en consideración el número de delitos denunciados diariamente podemos llegar a conclusiones semejantes: bajan los del fuero común y suben los del fuero federal. En 1997 se denunciaban diariamente 4,084 delitos del fuero



común, cifra que había bajado a 3,878 en 2005, sufriendo un incremento en 2006 hasta los 3,957 delitos denunciados diariamente. En 1997 se denunciaban diariamente 202 delitos del fuero federal, mientras que en 2005 eran 245, para llegar hasta 300 en 2006 (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores seleccionados de delitos denunciados ante el ministerio público según fuero, 1997 a 2007

Año	Delitos denunciados (por cada cien mil habitantes)*		Promedio diario de delitos denunciados	
	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Fuero federal
1997	1,578.1	78.2	4,084.7	202.5
1998	1,436.1	78.2	3,768.9	205.1
1999	1,431.8	78.4	3,809.5	208.7
2000	1,359.7	83.1	3,657.0	223.4
2001	1,442.4	74.3	3,940.6	203.0
2002	1,429.2	73.1	3,951.3	202.2
2003	1,408.5	79.6	3,936.1	222.5
2004	1,382.8	79.2	3,891.6	222.8
2005	1,361.9	86.1	3,878.6	245.3
2006	1,377.2	104.5	3,957.1	300.4
2007**	701.9	64.6	4,102.7	377.6

* Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el ministerio público a partir de las cuales se nician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

** Cifras preliminares.

FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. PRIMER INFORME DE GOBIERNO, 2007. ANEXO ESTADÍSTICO. MÉXICO, 2007.

Los datos anteriores podrían llevarnos a dos hipótesis: o bien la criminalidad se ha vuelto más “sofisticada” y se ha enfocado a delitos más graves (que suelen ser objeto de conocimiento por parte de la autoridad federal) o bien las autoridades locales se han tomado más en serio el esfuerzo de prevención del delito. No tenemos evidencia empírica suficiente para decantarnos por alguna de estas hipótesis, o por ambas, pues puede haberse dado una combinación de factores.

Ahora bien, cuando se revisan las cifras, ya no de denuncias presentadas, sino de personas sentenciadas por los jueces penales, encontramos alguna



paradoja. Mientras las denuncias descendían año con año en el fuero común, el número de personas sentenciadas aumentaba. Mientras en 1996 los jueces penales del fuero común sentenciaron a 123,263 personas, para 2005 esa cifra alcanzaba el número 139,524, presentando aumentos años con año (excepto en 1998 y, por muy poco, en 2000). Una tendencia semejante, pero mucho más matizada, se presenta en el fuero federal, donde el número de personas sentenciadas era de 27,263 en 1996 y llega hasta los 29,300 en 2006 (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Delincuentes sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia según fuero y sexo, 1996 a 2006

Año	Fuero común				Fuero federal			
	Total	Hombres	Mujeres	No especificado	Total	Hombres	Mujeres	No especificado
1996	123,263	111,682	11,572	9	27,263	25,926	1,335	2
1997	117,471	106,188	11,268	15	24,724	23,401	1,322	1
1998	114,670	104,018	10,643	9	25,642	24,247	1,394	1
1999	118,292	106,611	11,680	1	24,963	23,462	1,501	0
2000	118,181	105,989	12,192	0	23,544	21,847	1,695	2
2001	123,071	110,347	12,723	1	24,742	23,007	1,735	0
2002	125,759	113,145	12,613	1	26,501	24,638	1,863	0
2003	131,005	118,313	12,692	0	27,796	25,724	2,072	0
2004	137,457	124,240	13,216	1	28,940	26,604	2,335	1
2005	139,524	126,615	12,908	1	28,694	26,415	2,278	1
2006	133,689	121,332	12,346	11	29,300	26,782	2,518	0

Fuente: INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal.

La magnitud cuantitativa de las cifras anteriores nos pone ante una evidencia sobre la que hay que reparar: el gran número de habitantes del país que, en algún momento o circunstancia, es acusado de haber cometido un delito. Esa cifra podría llegar al 2% del total de habitantes del país, puesto que de acuerdo con datos del INEGI en el periodo que va de 1996 a 2005 se consignaron ante los 1,224 jueces penales que hay en México a un total de 1'931,513 personas, lo que da un promedio diario de 528 consignaciones en ambos fueros.¹⁷ Esas personas fueron acusadas de haber cometido 2'312,691 delitos.¹⁸ Muchos de esos delitos conllevan una alta dosis de violencia; por ejemplo, en el periodo



señalado se presentaron 86,500 acusaciones por el delito de homicidio, es decir, un promedio de 24 diarias.

Algunos estudiosos del sistema penal mexicano han levantado la voz de alarma sobre el aumento en el número de presos. Entre 2002 y 2005 la población penitenciaria creció en un 40%, sin que las instalaciones para intentar darles condiciones dignas de vida a los reclusos hayan aumentado en capacidad ni tampoco en calidad en la atención de sus usuarios.¹⁹ Para finales de 2006 la población penitenciaria era de 213,000 personas; de ellas el 25% se concentraba en el Distrito Federal y en el Estado de México.

La mayor parte de los establecimientos penitenciarios en México presenta diversos grados de sobrepoblación, de tal forma que las condiciones de vida dentro de las cárceles se vuelven muy adversas para los reos. Sus derechos suelen ser violados y el ideal re adaptador que está ordenado por el artículo 18 constitucional suele quedarse, en la práctica, en un conjunto de buenos deseos con escasa aplicación (ver cuadro 3).



**Cuadro 3. Índice de sobre población penitenciaria,
1998 a 2006**

Año	Índice de sobre población penitenciaria
1998	124
2001*	136
2002*	131
2003*	131
2004*	130
2005*	131
2006*	136

NOTA: Los datos se refieren a la población penitenciaria por cada 100 espacios disponibles. Excluyen los centros federales de readaptación social, es decir los centros de máxima seguridad, el Centro Federal de Readaptación Psico Social Morelos y las Islas Marías.

* Cifras al mes de julio de cada año.

FUENTE: PARA 1998: SG. DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL. PARA 2001 A 2006:
SSP. ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO. PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL.

Los datos que hemos citado relativos al volumen de delitos procesados por el sistema penal se vuelven todavía más impresionantes si tomamos en cuenta la alta incidencia de delitos no denunciados, así como el porcentaje de denuncias que no son finalmente consignadas ante un juez debido a distintas razones, por lo que quedan solamente bajo conocimiento del ministerio público.

Según algunas estimaciones la llamada "cifra negra" (compuesta por los delitos efectivamente cometidos que no llegan al conocimiento de la autoridad) alcanza al 75% del total de delitos cometidos en México. En otras palabras, tres de cuatro delitos no se denuncian. Del 25% de delitos que sí son denunciados solamente se concluye la investigación ministerial en el 4.55%, pero se pone a alguna persona a disposición de los jueces solamente en el 1.6% del total de delitos cometidos. Es decir, de cada 100 delitos solamente 1.6 llega ante el



conocimiento de un juez; las condenas judiciales alcanzan una cifra del 1.06%,²⁰ lo que significa que la impunidad alcanza una horrorosa cifra del 99%.

Debe también tomarse en cuenta la desigual manifestación territorial de la criminalidad. Hay entidades federativas que concentran un porcentaje importante de delitos, mientras que en otras las conductas delictivas son marginales y esporádicas. Con datos del año 2005, tenemos que el número de presuntos delincuentes consignados ante los juzgados penales de primera instancia muestra una oscilación territorial que va desde las 1,154 personas en Tlaxcala, las 1,379 en Campeche o las 2,257 en Aguascalientes, hasta las 16,617 en Baja California, las 17,413 en el Estado de México o las 22,000 en el Distrito Federal. Aunque también tiene que ver con el número de habitantes de cada entidad federativa, lo cierto es que existe un perfil geográfico de la violencia y de la criminalidad más o menos marcado.²¹

A la luz de lo anterior casi cualquier analista estaría dispuesto a reconocer la inmensidad del reto e inmediatamente renunciar a mejorar cualquier aspecto del sistema penal mexicano. No es para menos, pues la tarea se antoja titánica y los impulsos reformistas se tienen que enfrentar a un sinnúmero de obstáculos. Nosotros pensamos que sí se puede reformar el sistema penal mexicano y que para que la reforma sea exitosa debe darse una buena combinación de liderazgo político, capacidad técnica de respuesta, apoyo presupuestal suficiente y un buen diseño de ruta para la propia reforma. ¿Qué objetivos de carácter general debería perseguir la reforma? Los objetivos, como es obvio, están determinados por los cambios estructurales que se requieren hacerle al proceso penal. En ese orden de ideas y siguiendo a Alberto Bovino y Christian Hurtado, se podrían poner como objetivos generales de la reforma penal los siguientes:²²



a) Instituir un procedimiento común en el cual el juicio represente la etapa central del proceso penal; esto supone, para el sistema penal mexicano, al menos dos cuestiones:

1) eliminar los regímenes de excepción que permiten un disfrute atenuado o nulo de los derechos fundamentales de carácter procesal (es decir, el régimen excepcional que existe en la actualidad para la delincuencia organizada, plasmado tanto en la Constitución como en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada);²³

2) darle a la etapa de la averiguación previa el lugar y la importancia que debe tener, disminuyendo los requisitos para que una persona pueda ser citada a juicio y remitiendo la parte central del proceso a la etapa que se desarrolla ante la autoridad judicial.

b) La estricta división de funciones requirentes y persecutorias propias del ministerio público, de las funciones decisorias propias de la función judicial.

c) La des formalización y simplificación de la etapa de la investigación; con esto probablemente se lograría, para el caso mexicano, terminar con el terrible cuello de botella que actualmente es la averiguación previa, de acuerdo a los datos que ya se han ofrecido.

d) La regulación de una serie de mecanismos alternativos a la aplicación del procedimiento común y a la sanción punitiva; cabe destacar el hecho de que en este punto Bovino y Hurtado se refieren no solamente a la cuestión procesal penal, sino también al régimen de derecho penal sustantivo, el cual habría que hacer mucho más racional y contenido, evitando la utilización profusa de sanciones penales para castigar todo tipo de conductas.



e) El estricto respeto de los derechos y garantías fundamentales del imputado, del condenado y de la víctima; este aspecto señalado por Bovino y Hurtado debe ser puesto de relevancia en México, debido a la persistente visión de que la seguridad pública requiere, para ser eficaz en la prevención o la persecución del delito, el sacrificio de los derechos fundamentales. Por fortuna, las voces más autorizadas en la materia, como la de Sergio García Ramírez, han señalado la total y completa compatibilidad entre la seguridad pública y los derechos fundamentales. Además, la experiencia comparada abona en la misma línea, pues aquellos países donde existe menor incidencia delictiva son también los más respetuosos con los derechos fundamentales.

f) El cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados parte en instrumentos convencionales de derechos humanos.

Como puede verse, se trata de cuestiones muy generales que deben ser detalladas y discutidas con mucho detenimiento. Por el momento consideramos, sin embargo, que a la luz de las estadísticas ofrecidas en este ensayo y del resto de las evidencias empíricas y teóricas con las que se cuenta, es urgente que la cultura jurídica nacional advierta con claridad el tamaño del reto y la urgencia de afrontarlo con decisión, de forma que podamos cristalizar una profunda reforma penal en México. Una reforma que genere mayor justicia, respeto pleno a los derechos fundamentales y seguridad pública para salir tranquilos a la calle.

¹ Canales, Ernesto, "Los juicios orales ante el sistema actual", *Metrópoli 2025*, octubre de 2006, p. 3.

² Bergman, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República mexicana*, CIDE, 2003, p. 47. (Hay una segunda encuesta levantada en 2005 por el mismo grupo de investigadores; cuando se cite se hará referencia específica a que se trata de la segunda y no de la primera encuesta, pues ambas tienen el mismo título).

³ Bergman (coord.), *ibid.*, p. 32.

⁴ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia y ministerio público en México*, CIDAC, FCE, México, 2004, p. 220.



⁵ Bergman (coord.), *op. cit.*, p. 45.

⁶ Ver el análisis del artículo 16 en Miguel Carbonell, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa, UNAM, CNDH, México, 2007.

⁷ Zepeda, *op. cit.*, p. 245.

⁸ Bergman, Marcelo, et al., *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, México, 2006, p. 35.

⁹ Zepeda, *op. cit.*, pp. 252-253.

¹⁰ Bergman (coord.), *op. cit.*, p. 47.

¹¹ Para los datos sobre la corrupción a nivel mundial ver www.transparency.org; en esa misma dirección puede encontrarse el “Global corruption report” correspondiente al año 2007, dedicado precisamente a la corrupción en el sistema judicial.

¹² La segunda encuesta levantada por investigadores del CIDE entre la población penitenciaria del Distrito Federal y del Estado de México corrobora este dato. El 75% de los encuestados declaró haber sido detenido por la comisión del delito de robo. La mitad de los robos eran por una cantidad de dos mil pesos o menos, y una cuarta parte de ellos por menos de 500 pesos. Bergman et al., *op. cit.*, p. 16.

¹³ Entre las mujeres la incidencia de los delitos contra la salud aumenta. El 31% de las encuestadas en el Distrito Federal y el Estado de México estaban presas por narcotráfico y 35% por robos en la modalidad de robo simple o robo con violencia. Bergman et al., *ibid.*, p. 19.

¹⁴ Bergman (coord.), *op. cit.*, p. 36.

¹⁵ Bergman (coord.), *ibid.*, p. 38.

¹⁶ Tulchin, Joseph y Golding, Heather, “Introducción: la seguridad ciudadana desde una perspectiva regional”, en Fruling, Hugo, Tulchin, Joseph y Golding, Heather (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, FCE, Bogotá, 2005, p. 17.

¹⁷ Ver la nota de Víctor Fuentes, “Acusan de delitos a 2% en el país”, *Reforma*, 5 de abril de 2007.

¹⁸ Una consignación puede referirse a más de un delito; por eso es que la cifra de consignaciones y la cifra de delitos por los que se acusa a los consignados no coincide.

¹⁹ El dato del aumento de la población penitenciaria puede verse en Bergman et al., *op. cit.*, p. 1.

²⁰ Todas las cifras de este párrafo están tomadas de la muy importante obra de Zepeda Lecuona, *op. cit.*, p. 20.

²¹ Fuente: INEGI, Dirección General de Estadística, Estadísticas Sociales; consultable en www.inegi.gob.mx

²² Bovino, Alberto y Hurtado, Christian, “Principio de oportunidad y proceso de reforma en América Latina. Algunos problemas de política criminal”, en Bovino, Alberto, *Justicia penal y derechos humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2005, p. 222.

²³ Para una crítica de los régimen penales de excepción, Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 807 y ss. (con referencias específicas al caso italiano); una crítica al régimen excepcional.



CAPITULO III MARCO TEÓRICO

3.1. MARCO JURÍDICO

Conjunto de Leyes, Normas y Reglamentos aplicables a la Prevención y Readaptación Social, que a continuación se citan:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.
 - Código Penal del Estado de Michoacán.
 - Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.
 - _ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad.
 - _ Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
 - _ Ley de Aviación Civil.
 - _ Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
 - _ Ley de Aeropuertos.
 - _ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
 - _ Ley de Seguridad Pública.
 - _ Ley de Tránsito y Transporte.
 - _ Ley de Ejecución de Sanciones.
 - _ Ley de Protección Civil.
 - _ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
 - _ Ley de Obras Públicas.
 - _ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Administración de los bienes muebles del Poder Ejecutivo.
 - _ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - _ Reglamento Interior de la Secretaría Seguridad Pública.
 - _ Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte.
-



- _ Reglamento de los Centros de Readaptación Social.
- _ Los demás ordenamientos legales aplicables.

Para efectos del presente trabajo se considera relevante analizar el contenido de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, el Código Penal del Estado de Michoacán y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.

3.1.1. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

Establece las bases de la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstas en la presente ley, tendientes a los objetivos y fines de la seguridad pública.

Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan al respecto a la legalidad.



La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, el Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamientos de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente a esta ley.

Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.

La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios integrarán los instrumentos de información del sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública.



Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

LA COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN, EL DISTRITO FEDERAL, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el distrito Federal y los Municipios se coordinaran para:

- Integrar el sistema Nacional de seguridad.
- Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley.
- Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes.
- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del sistema Nacional.
- Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo, y:
- Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

La coordinación comprenderá las materias de:

- Procedimientos e instrumentos de formaciones, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.
- Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas.
- Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.



- Acciones policiales conjuntas.
- Regularización y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares.
- Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos, y:
- Las relacionadas, con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevaran a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se toman en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

3.1.2. LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

Una de las reformas más importantes que se han realizado en los últimos tiempos es la relacionada con el sistema de justicia penal, que propone, entre otros aspectos, el cambio de nuestro actual sistema de enjuiciamiento penal por uno de corte acusatorio. ¿Cómo fue posible llegar a un consenso entre las diferentes fuerzas políticas y sociales para aprobarla? ¿Qué podemos esperar y qué no podemos esperar de ella? Entrevistamos a uno de sus artífices y pionero del sistema acusatorio en México, el diputado Cesar Camacho, quien nos hablo sobre aspectos publicados de este proceso, sobre su visión y sus expectativas.

El dicho popular señala: “A grandes males grandes remedios”. Hoy, uno de los aspectos que está en crisis, según el juicio de la ciudadanía, es el sistema de



seguridad y justicia en su conjunto. A mí me gusta no perder de vista la integralidad de este fenómeno, concebirlo como una cadena compuesta por eslabones que, siendo independientes, están irremediablemente vinculados entre si; me refiero a la policía, al ministerio público, a los jueces y magistrados, y al sistema penitenciario; insisto, como parte de un todo que requieren urgentemente una reforma de hondo calado. Para usar una expresión de cuño reciente, esta es una reforma estructural que modifica un sistema que tiene más de 90 años en vigor, un sistema que si bien había tenido modificaciones, éstas nunca fueron radicales; nunca comprendieron al sistema en su conjunto. Esta audacia legislativa y política era necesaria para lograra como parece ser la voluntad de todos, que la sociedad recupere la confianza en las instituciones de procuración y administración de justicia.

La reforma del sistema de justicia penal demuestra que las transformaciones estructurales sean posibles. Al principio parecía difícil, porque las visiones de los grupos parlamentarios e incluso de la Presidencia de la República, sobre el particular no eran idénticas. Comenzaremos como creo que se deben de llevar a cabo las negociaciones: por lo que es común a todos; en este caso nos preocupaba la obsolescencia del sistema de justicia penal, para lo cual propusimos la implantación del sistema acusatorio; a otros les interesaba más la modernización del ministerio público, al presidente por su parte, le preocupaba mas contar con instrumentos eficaces para combatir el crimen organizado. Entonces trataremos de encontrar coincidencia y, en su ejercicio de aproximaciones sucesivas, finalmente llegamos a la construcción de la reforma publicada el 18 de junio 2008. En este tema me parece importante destacar que las posiciones partidarias no impidieron llegar a acuerdos en el ámbito técnico-jurídico; fue relativamente fácil estudiar la viabilidad de la implantación de las reformas en México y convertir figuras del sistema de Naciones Unidas a nuestra cultura para transportarlas o adaptarlas a la cultura jurídica mexicana. En



resumen, no fue sencillo pero merced a una importante dosis de generosidad, de buena disposición de todos los actores involucrados en el proceso, lo lograremos.

Poner en el centro de atención del sistema de justicia penal el interés de los justiciables. Como es sabido, en un sistema preponderantemente inquisitivo e ministerio público es el actor más importante; cambiar su papel y trasladar la responsabilidad de la conducción del proceso penal a los jueces es una modificación radical, entre otras, como el establecimiento de la presunción de inocencia y la racionalización del uso de la prisión preventiva, la implantación del sistema acusatorio y oral, que trae consigo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, la creación de nuevas figuras judiciales como el juez de control y el juez de ejecución de sanciones penales, los mecanismos alternativos de solución de controversias es decir, las distintas formas de arreglar la antisocialidad y de hacer que las partes queden satisfechas, ya que se asegura la reparación del daño; el aumento de la importancia que tiene la víctima en el proceso penal este no es un tema menor, la víctima, que se supone es representada y defendida por el ministerio público, tendrá una participación más protagónica y activa; el robustecimiento de la defensa técnica y de la defensa pública, así como las medidas para combatir el crimen organizado, por ejemplo la figura de la extinción de dominio.

Grosso modo, éstos son algunos aspectos importantes de la reforma, quizás teniendo como parte central el garantismo, como un principio que inunda la reforma completa y que corre transversalmente con los preceptos constitucionales, el combate a la impunidad y traer al sistema penal principio que parecen ser ya de valor universal; la transparencia y la rendición de cuentas.

El presidente Calderón dijo que “es la reforma más avanzada de los últimos cien años”. Sin duda, es la mejor reforma posible. Si bien se tocaron muchos más temas, los que se consideraban en la reforma fueron aquellos en los que



alcanzamos acuerdo. Claro que faltaron cosas, pero fueron aspectos en los que era difícil, casi imposible, conseguir el concurso de todas las fuerzas políticas, como la autonomía del ministerio público, la responsabilidad del Estado mexicano o de los gobiernos por el ejercicio indebido de la acción penal, la posibilidad de la acción colectiva, la class action, como la han llamado en otras latitudes, entre otros aspectos.

La reforma representa un gran avance, considerando que toda enmienda siempre es perfectible y al día siguiente del inicio de su vigencia empieza el camino de la obsolescencia, esperemos que este último, para esta reforma, sea un largo camino.

Los juicios orales y la justicia alternativa son figuras distintas y su éxito no depende uno del otro, sino de su propia aplicación y desarrollo correcto. Me explico; en el afán de difundir las reformas o adiciones al sistema de justicia penal, algunos medios de comunicación y ciertos actores políticos repitieron adnauseam que el propósito era implantar los juicios orales; lo que dio la impresión de que estos constituyan la parte central de la propuesta, pero, como se aprecia, no es así. La parte medular es la implantación de un sistema acusatorio y de las reglas del debido proceso, una de cuyas características es la oralidad. Esta abona a la prontitud, a la concentración, a la inmediación, la obligación de que el juez esté presente en las audiencias para evitar la nulidad de las mismas. Ayuda a combatir la corrupción y a erradicar la opacidad. La solución a los problemas penales no radica en la oralidad; más bien ésta sirve para hacer eficaz al sistema. Como se advierte, no depende de la justicia alternativa que funcionen los juicios orales; es más el éxito de la justicia radica en evitar que los asuntos lleguen a juicios; esto es si la salida alterna es oportuna, siempre bajo control judicial, los asuntos ya no llegarán a juicio. En chihuahua por ejemplo, es muy grato saber que 80 por ciento de los asuntos no llegan al juicio oral por la eficacia de la justicia alternativa.



Parte del garantismo es no tener un sistema diferente según el tipo de personas o delitos; es una expresión de igualdad ante la ley. Estos son delitos delicados que hay que cuidar desde su investigación hasta su desarrollo, pero me parece como algunos intentos como el de los jueces sin rostro acabó por no dar resultado. Por ejemplo, el caso de Colombia, donde se había implantado esta figura y se regresó al sistema ordinario. Es importante resaltar que el sistema propuesto no los protege menos que al sistema actual.

El presidente pretendía una especie de cheque en blanco, y disponer del arraigo ministerial, que no le concedimos. El arraigo, hay que admitirlo, no es una figura típicamente acusatoria. Es un sistema del tipo que se está implementando en México, a las personas se les investiga para detenerlas, pero el arraigo sirve exactamente por lo contrario, detener para investigar. Lo que la reforma considera es que el arraigo puede ser solicitado por el ministerio público y otorgado por un juez, pero solo procederá tratándose de delincuencia organizada, delito que, por cierto, una vez que el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73 constitucional, es decir, que expida una nueva ley, será de exclusiva competencia federal.

Fue bueno incorporar esa definición en la constitución. Sobre esto hay opiniones encontradas. Hay quienes aplauden la decisión legislativa y están los que critican. El debate se dio en las comisiones dictaminadoras, decidimos adicionarla para darle mayor solidez a un fenómeno que está quitándole la tranquilidad a los mexicanos, y lo que hicimos con una especie de “mexicanización” del concepto de delincuencia organizada contemplado en la Convención del Palermo, que es un instrumento jurídico de derecho internacional, y como tal obligatorio para México; resolvimos que, si de todos modos la figura estaba vigente, debíamos incorporarla, adecuándola a la cultura jurídica mexicana.



Hay un sinnúmero de normas; el Código Federal de Procedimientos Penales, que quizá sea el que sufra la mayor transformación, yo diría que se tendría que elaborar un nuevo Código de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, para incorporar algunos principios sustantivos; la Ley federal contra la Delincuencia Organizada; las leyes orgánicas del Poder Judicial de la federación y de la Procuraduría General de la República; la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la Ley de la Policía Federal Preventiva, la Ley Federal de Procedimientos contencioso Administrativo, entre otras.

También hay que expedir nuevas leyes; por ejemplo, la de extinción de dominio, que es una nueva figura, o una ley de atención a víctimas del delito; en fin, hay que modificar leyes que invariablemente son impactadas por la reforma constitucional. Hay que hacerlo cuanto antes; nosotros estaremos listos para que se aprueben reformas a la legislación federal secundaria que no permitan a los delincuentes tener un resquicio de escape, o que involuntariamente pudieran generar la confusión legislativa. El mismo ejercicio deberán hacer las legislaturas locales respecto de sus leyes, en las que incide la reforma constitucional.

Los retos que se tendrán que enfrentar para que esta reforma sea exitosa son de carácter presupuestal, el reto de asignar al Poder Judicial de la Federación y a los poderes judiciales de los estados, a la Procuraduría General de la República, a los procuradores de los estados, a la Secretaría de Seguridad Pública y a las corporaciones locales, recursos suficientes, con una especie de programa de presupuesto multianual que, aunque a nosotros nos tocara uno solo de ellos, sienten las bases para que en los siguientes años nunca dejen de contar con dichos recursos, habida cuenta de estos siempre son insuficientes. Los gobiernos de los estados tendrán que hacer su propio esfuerzo presupuestal.



Hay otro reto: el de la educación y la capacitación. Tenemos que cambiar los planes de estudio de las escuelas de derecho por lo que hace al derecho procesal penal, fundamentalmente. Esto implica capacitar a todos los capacitadores, lo cual demanda un cambio de mentalidad jurídica, una actitud abierta a la transformación y no cerrada ante las modificaciones; también hay que llevar a cabo adaptaciones de carácter físico a la infraestructura de las procuraduría y de los juzgados y a las instalaciones penitenciarias.

Quizá lo más importante es que la reforma trae un cambio de actitud, porque es un cambio de cultura, y eso requiere primero un conocimiento profundo de la enmienda, pero también ganas de hacer las cosas. Y aquí quienes tienen los tres pilares de la reforma son los tres poderes el Legislativo, al aprobar el presupuesto y al aprobar leyes, el ejecutivo, al transformar al ministerio público y a las policías, y el Judicial, al acometer la conducción de los procesos penales, hasta la ejecución de la pena.

Las entidades que iniciaron sus procesos de reforma desde algún tiempo, en buena medida fueron ejemplares para la reforma. Yo creo que los hechos, las evidencias y el éxito de la operación del sistema, así sea parcialmente, solidificaron la propuesta, sirvieron de referencia, porque a veces recurrir solo al derecho comparado internacional es insuficiente, ya que hay un contexto social y jurídico diferente en México y esto quedó demostrado con la realidad de algunos estados de la república, ya que su cultura social y jurídica se comprobó que se podría operar el sistema. Ahora, la reforma actual les quita la camisa de fuerza que tenían, porque muchas de estas nuevas figuras jurídicas no se podían implantar porque iban contra la Constitución; y hay otras que no se habían podido introducir, como la presunción de inocencia o la existencia de jueces diferentes, porque la Constitución sencillamente prevé otro mecanismo u otras figuras. A estos estados les será mucho más fácil concretar la reforma. Lo que ocurra en



estos va ser un estímulo y un ejemplo para entidades que todavía tengan reservas o incluso mantengan una actitud reacia.

Se puede esperar un cambio paulatino que, hacer recuperar la confianza en las instituciones de justicia, y con ello una mejor seguridad pública. Que no se puede esperar: magia, porque los operadores del sistema siguen siendo seres humanos y un sistema, ya sea físico, mecánico u organizacional, solo se puede ajustar poniéndose en marcha, es decir, no dudo que surjan algunos retos y que haya algunas insuficiencias, pero esto solo se puede corregir cuando empiece a funcionar. Lo que no se debe esperar son resultados mágicos, ni inmediatos.

Los legisladores de todos los partidos, al aprobar esta reforma, no estaban pensando en los grupos parlamentarios o en la dirigencia de ningún partido, sino en que el Estado mexicano tiene una deuda con los habitantes de este país, ya que estos cedieron parte de su libertad y se la entregaron al Estado para que este, a cambio, les ofreciera seguridad y justicia. Y no lo ha hecho. El Estado está en falta. Cuando hablo del estado, no distingo entre el federal o Estatal o el gobierno del distrito Federal. Entonces el mensaje es un mensaje de aliento, de esperanza fundada, de confianza, de certeza en el valor del derecho, de que a los legisladores nos importa la preservación de los valores que seguramente la gente más aprecia: la vida, la libertad, la integridad física, el orden, la paz, y que esta reforma es un instrumento, cuya operación corre a cargo de otros poderes; del ejecutivo y del judicial. Estoy consciente de que el Legislativo logró tener un gran producto. Ahora el reto es que los otros poderes también hagan la parte que les corresponda con mucha pasión, con ganas de que el sistema penal sirva a los mexicanos, es decir, que no solo se rinda culto al derecho, sino que el sistema sea justo.



3.1.3. REFORMAS AL DERECHO PENITENCIARIO

"El derecho tiene que ir a la par de la evolución social, tiene que ir por delante de cómo se va desarrollando la sociedad para prevenir que no se cometan delitos"

Habrá que recordar el panorama de las prisiones en México para darnos cuenta del gran error: no hay readaptación, sólo son un recinto que alberga criminales por cierto tiempo determinado.

Sin lugar a dudas que el sistema penitenciario está en plena renovación, pero esta avanza con lentitud burocrática.

Y sin duda alguna también es común que prisión sea sinónimo de corrupción, siendo esta razón signo de desconfianza por parte de la sociedad, la cual cada vez más despierta atestigua la caída de los valores en lo que a derechos penitenciarios corresponde.

José Zaragoza Huerta, profesor e investigador de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León señaló que el sistema penitenciario mexicano es un tema muy fértil para los estudiantes llenos de propuestas ya que existen algunas lagunas que habrá que llenar con ideas prepositivas.

Asimismo, Zaragoza Huerta recordó que la sociedad está consciente de los errores que se han cometido en el pasado, y por lo mismo el término prisión lleva a malos entendidos y desconfianza por parte de ésta.



De la misma manera, habrá que recordar que prisión es sinónimo de “mal necesario”.

"Hablar de prisión es sinónimo de corrupción, acicalamiento, sobre población.

Por lo tanto, tratamiento penitenciario debe haber. Pero, antes de seguir adelante, volvamos a la Ley Penitenciaria, ésta reconoce en su Preámbulo: 'Las prisiones son un mal necesario y, no obstante la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo...'; hay que reconocer que cumple con los objetivos de la Constitución mexicana", indicó Zaragoza Huerta.

El modelo penitenciario no opera en nuestro caso y en otros sistemas sí; es muy complicado teniendo treinta y un leyes de ejecución más la del Distrito Federal y la ley Federal, entonces tenemos una dispersión normativa.

Zaragoza Huerta indicó que el creador de la obra penitenciaria española, García Valdés, quien fue su maestro durante su estancia de doctorado en España, pone de relieve la originalidad del tema, ello en atención a algunos aspectos que permiten corroborarlo.

En primer plano, la normativa penitenciaria española incluye en su escaso articulado el tratamiento como una parte del mismo que lo desarrolla dentro del régimen penitenciario, ó peor aun que llegan a confundirlo; en segundo término añade el autor que la ley entiende, que no es admisible la mezcla de los diversos aspectos que conllevan a las diferentes actividades regimentales como el trabajo, disciplina, asistencia sanitaria y religiosa, permisos, etc. con el conjunto de medios proporcionados por las diversas Ciencias de la conducta, orientados para conseguir el objetivo primordial proclamado en sus artículos primero, cincuenta y nueve punto uno y en el artículo veinticinco punto dos de la Constitución



española, esto es la reducción y reinserción social.

EL PAPEL DEL ESTADO

El investigador indicó que el Estado debe preocuparse por crear conciencia en el reo de su readaptación a la sociedad, y por esta razón el tratamiento penitenciario debe estar dirigido a tratar al reo con minuciosidad, para que su readaptación sea gradual hasta dejarlo en libertad.

No podemos hablar de que la prisión no cumple con sus fines, sino que ésta cumple con sus obligaciones a la que está destinada, pero es el personal el que muchas veces carece de capacitación para ejercer su papel.

Finalmente en cuanto al tema del Estado, Zaragoza Huerta indicó que nunca se debe olvidar que el reo es un ser humano, así que el tratamiento debe ser siempre de una postura garantista.

LA ENSEÑANZA EN CUANTO AL DERECHO PENITENCIARIO

"Mientras el alumno esté contento contigo tú nunca vas a tener problemas en la Universidad, ya que el alumno es el referente".

Por esta razón, el investigador indicó que seguirá haciendo conciencia entre el alumnado de estos problemas, ya que en el derecho penal y penitenciario de nuestro país aun urgen muchas reformas, siendo que el derecho tiene que ir a la par de la evolución de la sociedad.

"Mi reto es seguir publicando lo que yo considero que se tiene que cambiar en algunas leyes mexicanas siempre pensando en beneficio de la sociedad.

En el derecho penal y en el penitenciario urgen muchas reformas, y esto lo



tengo como punto de partida ya que hay un principio en derecho penal que se llama la adecuación social.

El derecho tiene que ir a la par de la evolución social, yo creo que el derecho tiene que ir por delante de cómo se va desarrollando la sociedad en el sentido de ir previniendo que no se cometan delitos y toda la consecuencia que esto trae".

Indicó que las autoridades no deben utilizar al derecho penitenciario como una herramienta para sancionar, sino que se deben utilizar las otras instancias, esto para evitar la sobre población en las prisiones.

"En ese sentido creo que lo primero que se tiene que hacer es evitar que el derecho penal sea una herramienta inmediata para cualquier conducta que se tenga que sancionar.

Hay que irnos a otras instancias primero como es un derecho administrativo sancionador, tratar de entender que el derecho penal hay que aplicarlo, y que una de las penas que se aplican es la prisión y con toda consecuencia, como un ejemplo la sobre población de prisiones".

Así mismo, hizo un señalamiento en cuanto a la ordenación dentro de las prisiones, ya que con esto se lograría una mejor readaptación.

"Cómo quieras readaptarte si la prisión no cuenta con los elementos para poder ofertar al interno una readaptación social integral.

No es posible que trates de readaptar a alguien que está mezclado con hombre y mujeres, si no hay una separación de delincuentes que cometen un determinado delito con otro, si no hay una separación de primodelincuentes con reincidientes", señaló indicando que mientras todo esto exista difícilmente se



alcanzará una readaptación.

Otra observación consiste en que los salarios de los que laboran en un penal no es el adecuado.

"Estoy consciente de la realidad que vive nuestro país, pero sé que se pueden hacer las cosas.

Otro tema importante es que no se dignifica el trabajo de las personas que trabajan en la prisión. Son gente muy mal pagadas para las exigencias y para los riesgos que ello lleva. No es posible que en otras instituciones, pongo de ejemplo concreto a los legisladores que ganan miles de pesos mientras que gente que arriesga la vida está ganando salarios míseros, en un estado de Derecho eso no debería de ser".

De no dignificarse el trabajo de los trabajadores de la prisión el trato al interno será el mismo, decadente.

"Están regulados los salarios mínimos dentro de las prisiones, pero creo que debería haber mejores salarios para los policías, para los ministerios públicos, para la gente que trabaja en las prisiones.

Mientras no se dignifique el trabajo de estas personas esto seguirá igual, se tiene que invertir más en apoyo económico para estas personas".

LAS CARENCIAS

Un juez de ejecución de penas, o un juez de vigilancia penitenciaria son



figuras importantes que faltan en nuestro sistema penitenciario, lo cual no sucede en algunos otros países de Europa.

"Creo que faltan figuras importantes dentro de nuestra normativa penitenciaria mexicana, como un juez de ejecución de penas, o un juez de vigilancia penitenciaria, que es quien está vigilando a quien está aplicando la pena de prisión, porque eso deja en detrimento o violentando los derechos de los internos".

Esto se aplica en los modelos pautas del sistema carcelario como es en España, en Portugal o Italia.

Ellos tienen todas estas instituciones aunque no podemos hacer ajenos a que también padecen algunas cosas en el sistema carcelario pero es menor que en nuestro caso".

Al no contar con una ley uniforme que regule nuestro país en cuanto al tema de las penitenciarías, se crea todo un caos adyacente al sistema.

"El derecho carcelario en México es un desorden, un caos, porque existen muchas leyes para cada Estado, entonces no es posible que haya leyes que en un Estado garanticen más derechos que para otro en otro Estado.

Esto se refleja en las economías de un Estado si pensamos en Nuevo León, o en un Estado si pensamos en los Estados del sur; debe haber una normativa que regule a todos los Estados de la República.

Por esta razón la tendencia legislativa deberá ser la creación de una ley uniforme que regule todos los estados de la República.

La única manera que tiene a su alcance para combatir estas carencias de



nuestro sistema nacional penitenciario es publicar sus investigaciones, las cuales están incluidas en un libro publicado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales en el año de 2006 en donde hace una propuesta de reforma a nivel federal.

En este 2008 el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey ha publicado un libro que compila el Dr. Pedro Torres Estrada donde señala propuestas, siendo el primer paso que se tiene que dar para mejorar esos sistemas.

3.1.4. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN

La Seguridad Pública se conceptualiza como una política integral que contempla planes y programas policiales e involucra la atención a factores estructurales, con solución a problemas prioritarios, mediante la participación coordinada de todas las autoridades del Estado.

La coordinación y modernización son la piedra angular en que se fundamentan las acciones para lograr resultados en este rubro. El conjunto de esfuerzos realizado entre los tres niveles de Gobierno, en el marco del programa de seguridad pública ha permitido la reducción de la incidencia delictiva.

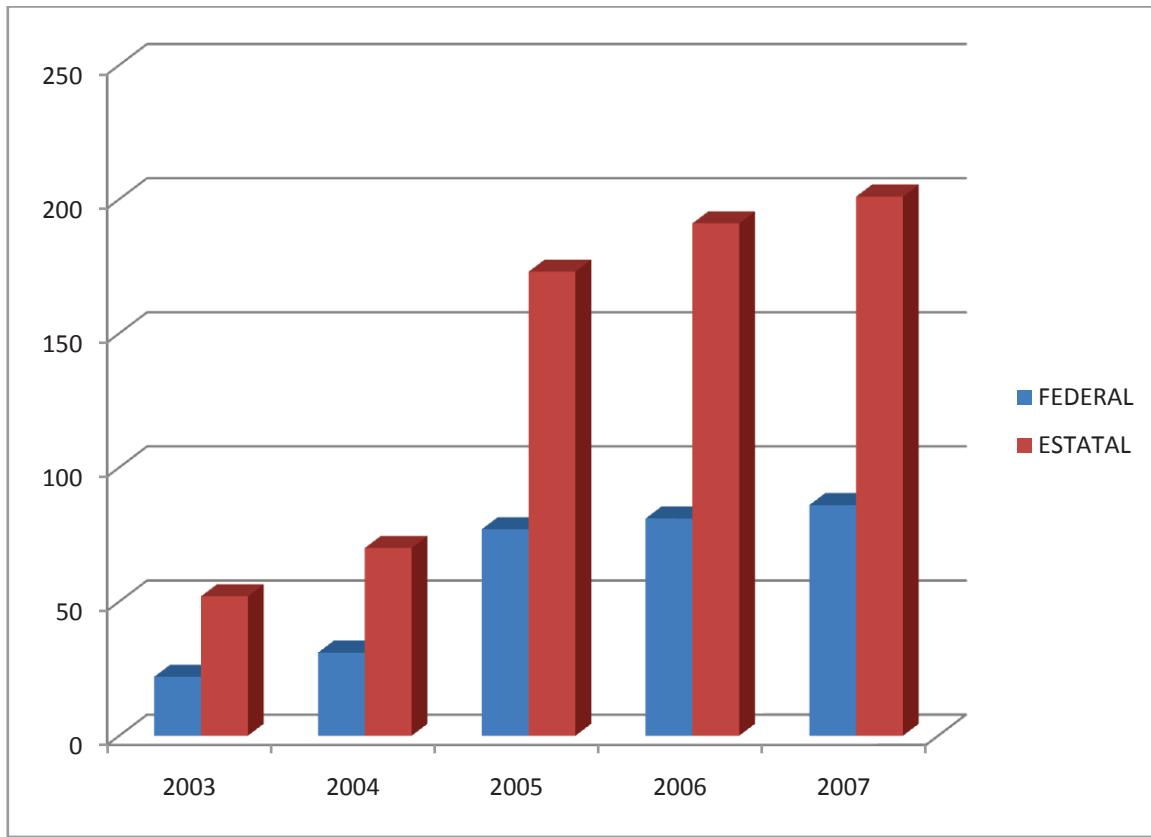
El principal reto en materia de seguridad pública es el de contar con hombres y mujeres preparados para enfrentar el delito y cuidar el orden público por lo que se han implantado políticas rigurosas para reclutamiento y selección de elementos policiales, capacitación básica y especializada, dotación de equipo y armamento moderno, estímulos y reconocimientos que permiten mejorar su



desempeño, además de realizarse una evaluación permanente de todo el personal asignado a los servicios de seguridad.

El Gobierno del Estado y la Federación en el año 2001, suscribieron por cuarto año consecutivo, el Convenio de Coordinación, para modernizar la seguridad pública y consolidar los avances alcanzados, conforme a los lineamientos establecidos lo cual ha permitido canalizar más de 913 millones de pesos, en beneficio de la población michoacana, los cuales fueron transferidos al Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública (FOSEG).

Figura 1.- GASTO EJERCIDO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO EN LOS AÑOS DE 2003-2007 (MILLONES DE PESOS)

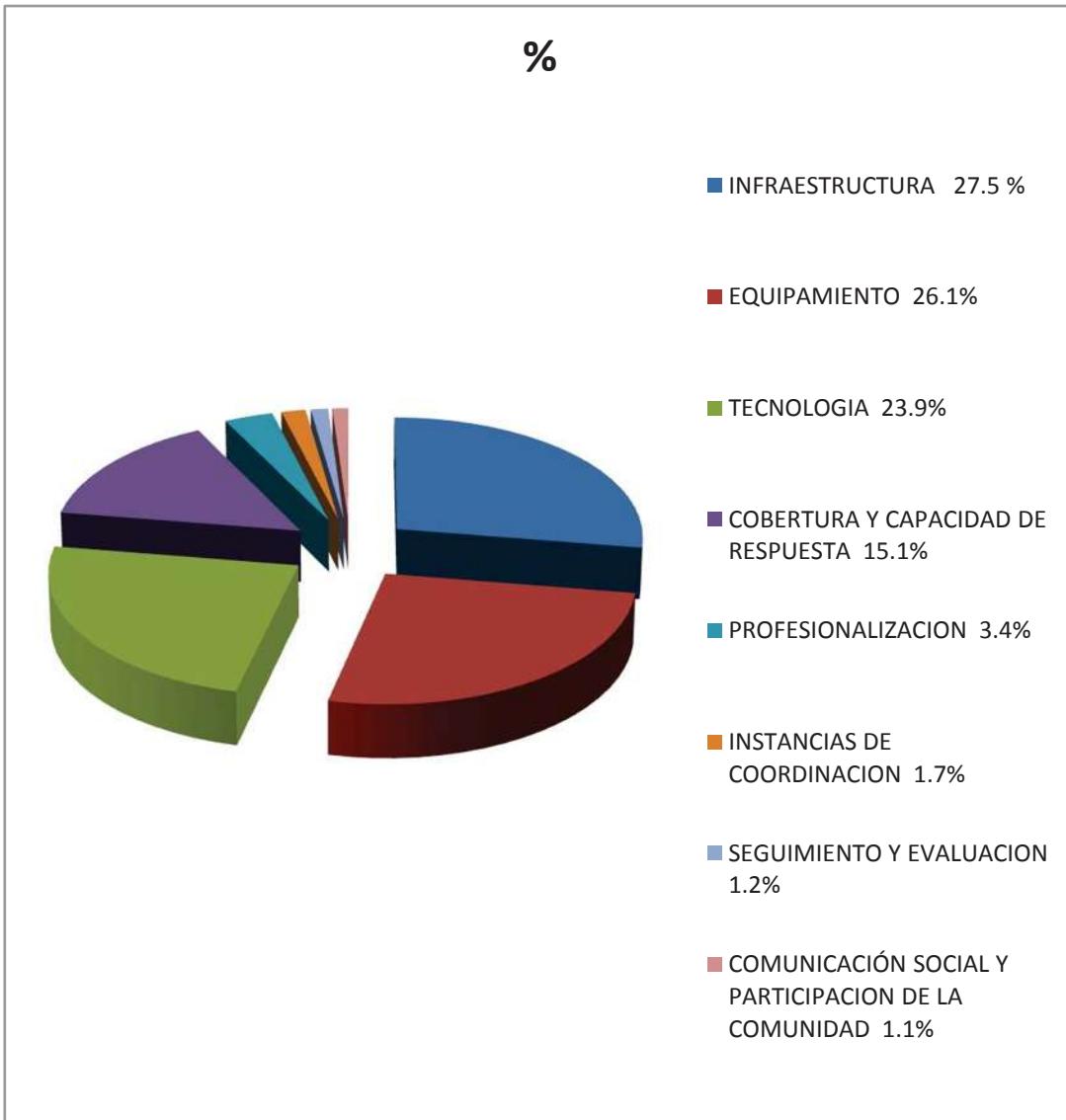


Para el Ejercicio Fiscal de año 2001, el presupuesto autorizado al Programa Nacional del Seguridad Pública, de acuerdo con el Decreto de Egresos de la Federación, ascendió a la cantidad de 5 mil 522 millones de pesos, conforme al acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, la distribución y calendarización para la administración de los recursos previstos, Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, correspondiéndole al Estado de Michoacán un importe de 201 millones 080 mil 816 pesos; monto transferido en su totalidad al Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública, así como, 86 millones 100 mil, que aportó el Gobierno Estatal, totalizado 287 millones 180 mil 816 pesos.



Conforme al Convenio de Coordinación celebrado entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Michoacán, los recursos anteriormente citados se aportaron para destinarse a los ejes, como lo muestra el siguiente gráfico:

Figura 2.- GASTO EJERCIDO EN LOS EJES QUE INTEGRAN EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MICHOACÁN



EJE/PROGRAMA	%	MILLONES DE \$
INFRAESTRUCTURA	27.5	



		79.0
EQUIPAMIENTO	26.1	75.0
TECNOLOGÍA	23.9	68.7
COBERTURA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA	15.1	43.4
PROFESIONALIZACIÓN	3.4	9.7
INSTANCIAS DE COORDINACIÓN	1.7	5.0
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	1.2	3.4
COMUNICACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD	1.1	3.0
TOTAL	100	\$287.20

EQUIPAMIENTO Y ARMAMENTO

En el ejercicio 2001 se destinaron 75.0 millones de pesos; que permitieron adquirir 203 vehículos equipados, 800 chalecos antibalas, armas largas 450 y cortas 450, cartuchos 150,000, 5 equipos de laboratorio de criminalística: una para análisis de documentos cuestionados, uno de genética forense (ADN) un laboratorio móvil y dos miradores de escena del crimen. Además para modernizar las Agencias del Ministerio Público se adquirieron 85 computadoras, 107 impresoras y dos servidores, entre otras compras importantes. Con estas acciones, se estima que las corporaciones de la Entidad están en condiciones de enfrentar a la delincuencia organizada.

INFRAESTRUCTURA

Con una inversión de 78.9 millones de pesos, se concluyó el CERESO de Zitácuaro, con capacidad para 420 internos; la primera etapa del CEPRERESO de Lázaro Cárdenas y se construyeron los centros preventivos de Sahuayo y Maravatío. Con ello se atendió sustancialmente el problema de la sobre población de los centros de reclusión y se crean condiciones para una efectiva readaptación de reclusos, asimismo, se mejoraron las instalaciones de los Ceresos de



Uruapan, Morelia y David Franco Rodríguez, así como de 18 centros preventivos de la Entidad; se construyó una nave de talleres para la Procuraduría General de Justicia; se rehabilitó el Albergue Tutelar y se amplió la capacidad del Instituto Estatal de Policía.

TECNOLOGÍA

El importe autorizado para este eje fue de 68.7 millones, con los que se estableció la infraestructura de telecomunicaciones y servicio telefónico de emergencia básico; adquisición de equipo de telefonía, radio transporte, software y soporte técnico para atención de emergencias y equipo de radiocomunicaciones, que incluye repetidores y torres de telecomunicaciones, además de apoyar la operación del centro de comando, comunicaciones control y cómputo, creación de la infraestructura necesaria para la transmisión de datos a través de la red nacional de telecomunicaciones, a partir de los centros de información (sites), establecidos en el Consejo Estatal de Seguridad Pública, con el fin de prestar servicio a las dependencias encargadas de la prevención, procuración y administración de justicia, así como de readaptación social, para la operación de los registros del Sistema Nacional de Información sobre seguridad pública. Para ello se adquirieron 264 computadoras, 10 servidores, 171 impresoras, 92 cámaras digitales y otros accesorios para la operación de las mismas.

COBERTURA Y CAPACIDAD DE RESPUESTA



En este rubro se autorizaron 43.5 millones de pesos, para la homologación salarial y adecuar los niveles de ingreso del personal activo de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia beneficiándose personal con categorías de: Policía Judicial, 855; del Ministerio Público, 204; Peritos, 34; Policía preventiva, 510 y custodios 877. Con estas acciones se mejora el ingreso y se dignifica la imagen de los elementos de seguridad pública, el servicio ante su familia y la sociedad en general, totalizado a 2480 elementos beneficiándose con la implementación de estas acciones.

PROFESIONALIZACIÓN

Con el fin de consolidar la Profesionalización de las corporaciones, por tercera ocasión en Michoacán, se practicaron las evaluaciones diseñadas por la Academia Nacional de Seguridad Pública, que comprende 5 exámenes: el primero médico, el segundo toxicológico ambos aplicados por el IMSS; el tercero de conocimientos; el cuarto psicométrico, practicado por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y el quinto de habilidades psicomotrices (defensa personal y manejo de armas) a cargo de la SEDENA.

En el año 2001 se evaluaron 1010 elementos, adscritos a la Subsecretaría de Seguridad Pública y Protección Civil, dependiente de la Secretaría de Gobierno, así como a la Procuraduría General de Justicia, que representan el 100% de la meta programada.

INSTANCIAN DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



Con 5.0 millones de pesos se apoyó la modernización del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, para el equipamiento de sus nuevas instalaciones en la ciudad de Morelia. Comunicación Social y Participación de la Comunidad Durante el período que se comenta, se realizaron tres campañas permanentes de reclutamiento, con el propósito de reclutar nuevos elementos de la policía preventiva, custodios de los centros de readaptación social y policía ministerial. El monto autorizado ascendió a 3.0 millones de pesos.

Con el propósito de evaluar el avance de los mismos y en su oportunidad hacer las correcciones pertinentes, con una inversión de 3.3 millones de pesos, se financiaron las acciones de seguimiento de los acuerdos del Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública del Estado de Michoacán.

3.1.5. CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Este Código se aplicará por los delitos cometidos en el Estado de Michoacán, que sean de la competencia de sus tribunales.

Se aplicará igualmente a los delitos cuya ejecución se inicie fuera del territorio del Estado y se consumen dentro del mismo o estén destinados a causar efectos dentro de él; y por los delitos permanentes y continuados, cuando un momento cualquiera de su ejecución se realice dentro del territorio del Estado.

Para los efectos penales, se tendrá por cometido el delito en el lugar y tiempo en que se realicen la conducta, el hecho o se produzca el resultado.

Cuando se cometa un delito tipificado en una ley especial, se aplicará ésta, observándose las disposiciones generales de este Código en lo no previsto por



aquélла.

Cuando entre la comisión del delito y la sentencia que deba pronunciarse, se promulguen una o más leyes que disminuyan la sanción o la substituyan por otra menos graves, se aplicará la más favorable al inculpado; en caso de que cambiare la naturaleza de la sanción, se aplicará la más benigna.

Si pronunciada una sentencia ejecutoria se dictare una nueva ley, que dejando subsistente la sanción señalada para el delito, disminuya su duración, se reducirá la impuesta en la misma proporción que guarden las sanciones establecidas en ambas leyes.

Cuando la nueva ley deje de considerar una determinada conducta o hecho como delictuoso, se ordenará la libertad de los procesados o sentenciados, cesando el procedimiento o los efectos de la sentencia, excepto la reparación del daño, cuando ésta hubiese sido hecha efectiva.

Cuando después de cometido el delito se dictare una nueva ley que modifique los elementos típicos del mismo, si la conducta o el hecho se ajustaren a la nueva descripción legal, se aplicará ésta sólo en el caso de que la pena sea más favorable al delincuente.

3.1.6. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MICHOACÁN



Objeto del proceso penal.- El objeto del proceso penal es la pretensión punitiva derivada de un acto previsto por la ley como delito, y toda otra cuestión de la que deba conocer el órgano jurisdiccional, relacionada con la misma pretensión que el Ministerio Público debe hacer valer por medio de la acción penal.

Finalidad del proceso penal.- La finalidad del proceso penal es obtener, mediante la sentencia del órgano jurisdiccional, la declaración de certeza respecto a la existencia del acto delictivo que sirve de fundamento a la pretensión punitiva del Estado, y la aplicación de sus consecuencias jurídicas.

Conocimiento del acusado y determinación de la pena.- En vista de la finalidad del proceso penal, durante la instrucción, el juzgador deberá estar en comunicación con el imputado y recabar datos para conocer su edad, educación e ilustración; sus costumbres y conductas anteriores; los motivos que lo impulsaron a delinquir; sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito; la pertenencia del imputado, en su caso, a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener; los demás antecedentes personales que puedan comprobarse; así como sus vínculos de parentesco, amistad o nacidos de otras relaciones sociales; la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren su mayor o menor temibilidad criminal y social.

Objeto de la acción penal.- La acción penal tiene por objeto provocar la función jurisdiccional, para que en la sentencia se realice en forma concreta el



poder punitivo, imponiendo al delincuente las sanciones merecidas, las medidas de seguridad apropiadas y la condena a la reparación del daño, según proceda.

Doble contenido de la acción penal.- El contenido procesal de la acción penal es la provocación y desarrollo de la función jurisdiccional, y el contenido material es la pretensión punitiva que se trata de declarar y realizar mediante la sentencia.

Titular de la acción penal.- El Ministerio Público es el único titular de la acción penal.

En la práctica de diligencias de averiguación previa se estará a lo que establece el presente Ordenamiento.

Facultades del Ministerio Público.- Compete al Ministerio Público llevar a cabo la averiguación previa penal y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

3.2. MARCO FINANCIERO

Cuadro 4.- 3.2.1. ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA

**NACIONAL DE SEGURIDAD (millones de pesos)**

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ORIGEN										
Total	2,258.3	3,507.4	9,043.2	14,141.0	16,690.7	14,124.3	12,597.6	12,690.3	14,484.6	17,368.2
Recursos Federales	1,724.9	2,721.6	7,286.7	12,294.3	14,752.7	12,830.1	11,456.3	11,620.9	13,450.7	15,746.6
FASP 2/ 3/ 4/ 5/ 6/ 7/ 8/	1,215.8	1,995.3	4,715.0	5,213.9	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0
Dependencia Federales 9/	509.1	726.3	2,571.7	7,080.4	8,966.3	9,620.1	8,723.2	8,120.9	8,450.7	10,746.6
Recursos Estatales 10/ 11/ 12/ 13/ 14/ 15/	533.4	785.8	1,756.5	1,846.7	1,938.0	1,294.1	1,141.3	1,069.4	1,533.9	1,621.6
DESTINO										
Total	2,258.3	3,507.4	9,043.2	14,141.0	16,690.7	14,124.3	12,597.6	12,690.3	14,984.6	17,368.2
Dependencias Federales	509.1	726.3	2,571.7	7,080.4	8,966.3	9,620.1	8,723.20	8,120.9	8,450.7	10,746.6
Financiamiento conjunto (recursos fed. y estatales)	1,749.2	2,781.1	6,471.5	7,060.6	7,724.4	4,504.1	1,172.6	4,569.4	6,533.9	6,621.6
Profesionalización	150.0	405.1	1,055.1	921.2	1,402.8	1,199.6	2,373.6	1,142.1	764.8	631.1
Equipamiento, tecnología e infraestructura.	1,599.2	2,212.7	5,250.3	5,872.6	5,642.6	2,938.5	130.7	3,048.8	3,677.9	2,738.1
Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia.			91.6	132.5	431.2	224.7		179.2	1,652.4	1,158.5
Combate al narcomenudeo 16/										1,187.1
Participación de la comunidad.			74.4	59.7	87.3	41.3	44.8	39.6	95.5	102.1
Seguimiento y evaluación.				74.6	88.2	59.1	75.9	94.4	123.8	140.1
Socorro de Ley 17/		163.4								
Operativos conjuntos					72.4	40.9	76.8	65.3	151.6	121.7
Registró Público Vehicular.									67.9	52.0
Recursos pendientes de distribuir.										490.9

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública.

1/ A partir de 2000, las cifras del destino de los recursos del financiamiento conjunto están sujetas a variación por solicitud de reprogramaciones por parte de



las Entidades Federativas, cuando aún conservan remanentes. De 1999 a 2005 cifras actualizadas por la Secretaría de Seguridad Pública. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Fondo creado en 1999. Se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Los datos de 1997 y 1998 corresponden a los recursos otorgados a través del Ramo 04 Gobernación. A partir de 1999 se refiere a los recursos asignados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal del Ramo 33 (FASP).

3/ En el ejercicio fiscal de 2000 se asignaron recursos federales adicionales por un monto de 15.0 millones de pesos, de los cuales 5.0 millones de pesos fueron para Sonora y 10.0 millones de pesos para Veracruz.

4/ En el ejercicio fiscal de 2001 se asignaron recursos federales adicionales por un monto de 43.9 millones de pesos, de los cuales 1.6 millones de pesos fueron para Guerrero, 1.0 millones de pesos para Estado de México, 2.0 millones de pesos para Michoacán, 4.0 millones de pesos para Nayarit, 3.6 millones de pesos para Oaxaca, 31.4 millones de pesos para Sonora, 150 mil pesos para Sinaloa y 150 mil pesos para Tabasco.

5/ En el ejercicio fiscal de 2002 se asignaron recursos federales adicionales por un monto de 264.8 millones de pesos, de los cuales 181.6 millones de pesos fueron para el Distrito Federal, 73.2 millones de pesos para Nayarit y 10.0 millones de pesos para Sinaloa.

6/ En el ejercicio fiscal de 2003 se asignaron recursos federales adicionales por un monto de 210.0 millones de pesos, de los cuales 70.0 millones de pesos



fueron para Baja California, 70.0 millones de pesos para Quintana Roo, 60.0 millones de pesos para Sinaloa y 10.0 millones de pesos para Yucatán; mientras que el Estado de México disminuye su aportación estatal en 39.8 millones de pesos, por acuerdo del Comité Técnico del FOSEG celebrada el 15 de abril de 2005.

7/ En el ejercicio fiscal de 2004 se asignaron recursos federales adicionales por un monto de 233.0 millones de pesos, de los cuales 20.0 millones de pesos fueron para Baja California, 112.0 millones de pesos para el Distrito Federal, 11.0 millones de pesos para Sinaloa y 90.0 millones de pesos para Tamaulipas; mientras que el Estado de México disminuye su aportación estatal en 61.7 millones de pesos, por acuerdo del Comité Técnico del FOSEG celebrada el 15 de abril de 2005.

8/ Para 2005, en la XV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 17 de julio de 2005 se acordó otorgar recursos federales adicionales a las entidades federativas por 1 000 millones de pesos, adicionales a los montos originalmente asignados en enero de 2004.

9/ Recursos asignados a la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Procuraduría General de la República, en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

10/ En el ejercicio fiscal 2000, el estado de Baja California Sur disminuyó su aportación estatal en 41.3 millones de pesos, Guerrero en 40.2 millones de pesos, Querétaro en 11.0 millones de pesos y Tabasco en 3.0 millones de pesos; mientras que Veracruz incrementó su aportación estatal en 15.0 millones de pesos.



11/ En el ejercicio fiscal de 2003, el estado de Baja California Sur disminuyó su aportación estatal en 10.0 millones de pesos y Sonora en 34.9 millones de pesos.

12/ En el ejercicio fiscal de 2004, el estado de Yucatán disminuyó su aportación estatal en 4.0 millones de pesos.

13/ En el ejercicio fiscal de 2005, el estado de Yucatán disminuyó su aportación estatal en 5.5 millones de pesos; mientras que Nuevo León incrementó su aportación estatal en 13.5 millones de pesos, y el Estado de Jalisco incrementó su aportación en 2.5 millones de pesos.

14/ En el ejercicio fiscal de 2006, el Distrito Federal disminuyó su aportación estatal en 48.7 millones de pesos; mientras que Hidalgo incrementó su aportación en 46.1 millones de pesos y Nuevo León en 25.0 millones de pesos.

15/ En el ejercicio fiscal de 2007, se consideran 152.5 millones de pesos de aportaciones estatales adicionales por las entidades federativas como complemento a los recursos federales adicionales otorgados en la Décima Quinta Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

16/ La creación del Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo se aprobó en la Vigésima Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

17/ Se pagó con recursos de la Secretaría de Gobernación Ramo 04, es decir, no ingresó a los Fideicomisos Locales de Seguridad Pública.



18/ Actualmente las entidades federativas están enviando sus propuestas de inversión del presente ejercicio al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que en el destino de los recursos se tienen 490.9 millones de pesos pendientes por distribuir entre los Ejes y Programas de Seguridad Pública por parte de las entidades federativas.

19/ Para 2008 los recursos federales se refieren a cifras del presupuesto autorizado por la Honorable Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos estatales a las aportaciones comprometidas por las 31 entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal. El destino de los recursos tiene cifras preliminares al mes de junio.

3.2.2. REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONDO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Tienen como objeto establecer la mecánica operativa general, que regirá la entrega de recursos con cargo al patrimonio del FOSEG, así como las actividades de las instancias participantes deben desarrollar para los logros de los objetos previstos en el convenio, que permitirá la instrumentación.

Estas reglas de operación son de observancia obligatoria para todas las instancias participantes en el FOSEG y las que se encuentren previstas en el convenio y en los anexos técnicos.

Para los efectos legales y operativos del FOSEG y para las instituciones e instancias participantes en el mismo las reglas de operación están integradas:



- Aspectos técnicos y Operativos de cada uno de los programas; son los anexos técnicos de cada uno de los programas previstos en el convenio, con las mecánicas operativas.
- Requisitos que deben cumplir los Fideicomisarios.
- Calendario de ejecución de los programas y aportación de bienes o recursos.
- Mecánica de evaluación de los programas.
- Forma de documentar el pago a los proveedores o contratistas por la ejecución de obras, adquisición de equipos e insumos o servicios.

Lo anterior, con todos los anexos que de los mismos se deriven, se considera como parte integrante de estas reglas de operación y por ende del contrato constitutivo del FOSEG.

Las finalidades del FOSEG, son entregar a los Fideicomisarios los recursos en equipos, estudios, proyectos, obras o bienes muebles o inmuebles, y demás efectos a fin de cumplir con las acciones previstas en el convenio y anexos técnicos; el pago directo al proveedor por la adquisición de insumo efectuados a través del Subcomité de adquisiciones creado para tal efecto o al contratista por las estimaciones de obra, que autorice el comité técnico y que permitan la instrumentación de los Programas de Seguridad señalados en el convenio y anexos técnicos, dichos Programas, son y serán emitidos por la Secretaría, por conducto del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y firmados por los titulares del Fideicomitente y de su propia Secretaría.

Las metas y alcances de cada uno de los programas sean establecidos conjuntamente por la Secretaría, por conducto del Secretariado Ejecutivo del



Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Fideicomitente en el anexo técnico respectivo.

Los anexos técnicos establecerán la participación que corresponda a La Secretaría y al Fideicomitente, así como las normas generales de operación de cada programa.

Está expresamente establecido que el fiduciario, en los términos del artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito, estará libre de toda responsabilidad cuando actué acatando las instrucciones que reciba del Comité Técnico.

Las situaciones que no estén previstas en el contrato constitutivo del FOSEG y en las Reglas de Operación, serán resueltas por el Comité Técnico.

3.2.3. ACUERDO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, ENTRE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ESTADO DE MICHOACÁN

Convenio de coordinación que celebran en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública el día 03 de abril de 2008, por una parte el gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública, representada por su titular y Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el C. Genaro García luna, asistido por el C. Roberto Campa Cifrián, en su carácter de titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a quienes en lo sucesivo se les denominara la Secretaría; y por la otra parte, el poder ejecutivo del gobierno del Estado de Michoacán, representado por el C. Lázaro Cárdenas Batel, gobernador constitucional del estado de Michoacán, asistido por la Secretaría de



gobierno, la C. María Guadalupe Sánchez Martínez; el Secretario de Seguridad Pública, el C. Jorge Adolfo Reza Maqueo; el Secretario de Planeación y desarrollo estatal, el C. Octavio Larios González; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la C. Rosa Hilda Abascal Rodríguez; el tesorero general del estado, el C. Ricardo Humberto Suárez López; el procurador general de justicia, el C. Juan Antonio Magaña de la Mora y el Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, el C. José María Garibay navarro; a quien en lo sucesivo se le denominara el gobierno del estado.

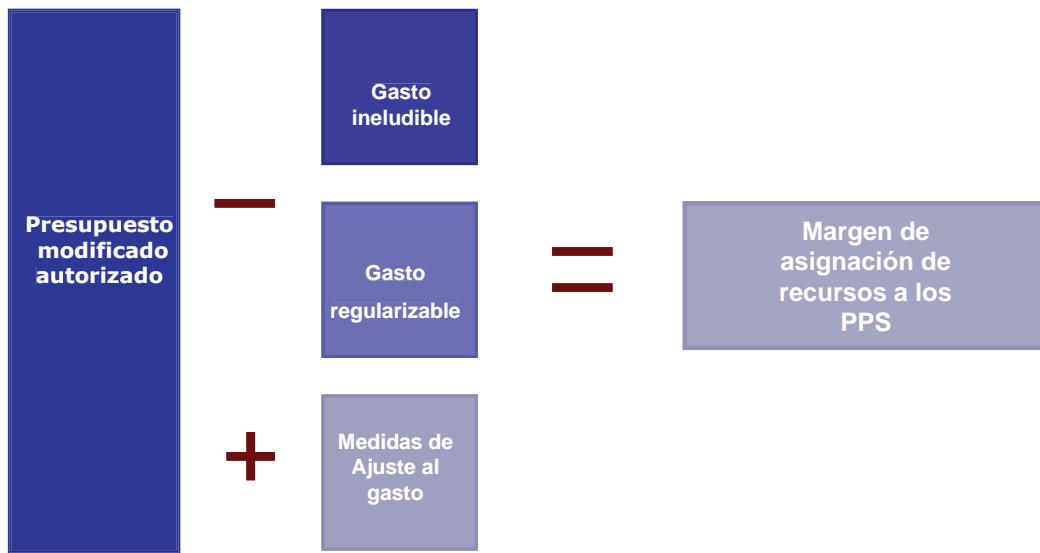
3.2.4. PPS (PROYECTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS)

Proyectos de Prestación de Servicios

- ✓ Como respuesta a la necesidad de recursos para realizar obras e infraestructura, superando las limitantes presupuestarias como son, en el caso de los Estados, la alta dependencia de ingresos federales y las limitadas potestades tributarias; hoy día se presenta una nueva opción de financiamiento, propicia para incursionar en el desarrollo de infraestructura penitenciaria: los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

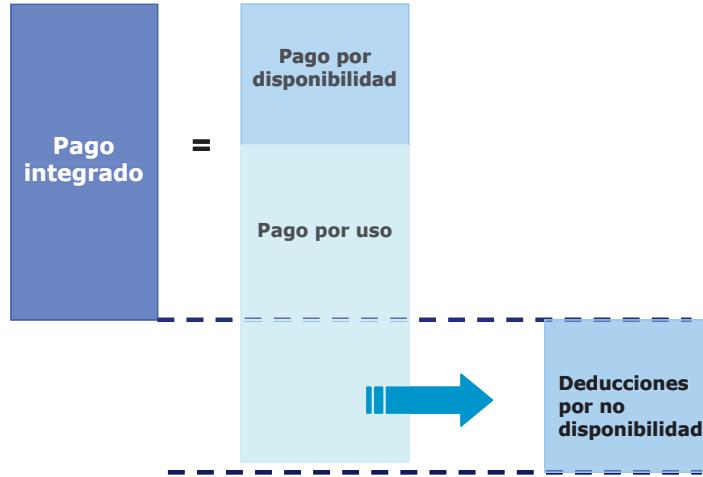
Asignación de recursos presupuestarios

De acuerdo con los criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los PPS, el margen disponible para la asignación de recursos para hacer frente a las obligaciones derivadas de los contratos PPS se determinará a través del cálculo de la diferencia entre el presupuesto modificado autorizado, menos el gasto ineludible, menos el gasto regularizable, más las medidas de ajuste del gasto.

**Figura 3.- ASIGNACIÓN DE RECURSOS.****Margen de Asignación de recursos a los PPS****Mecanismo de pago**

Los recursos disponibles deberán alcanzar para cubrir el impacto promedio anual de los compromisos PPS, mismo que será el resultado de la suma de las obligaciones de pago promedio anual adquiridas en los contratos autorizados con los inversionistas proveedores, más el costo promedio anual de los compromisos estimados en las solicitudes de autorización de PPS en trámite, más otros gastos promedio anuales asociados a la operación de los proyectos.

Figura 4.- MECANISMO DEL PAGO

**Cuadro 5.- MARCO JURÍDICO DE LOS PPS**

	Ordenamiento	Principales disposiciones
1	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	4, 6, 32, 34, 39 y 50
2	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)	24 y 25
3	Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para prestación de servicios	6, 9, 10, 15, 16, 19, 20, 21, 26 y 27
4	Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	3, 6, 7 y 8
5	Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación con relación a los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Completo
6	Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los proyectos para prestación de servicios	Completo
7	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	35, 37, 38, 39, 40, 41, 46, 147, 148, 150, 151, 152 y 153

Figura 5.- LA RUTA DEL PPS



Fundamento para excepción de licitación

*De acuerdo al Art. 42 de Ley de Obra Pública fracciones:

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, sean necesarios para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y

XI. Si la materia de los trabajos se refiere a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa.

De acuerdo con La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en sus artículos:

Art. 3 frac. XII Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación , orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Art. 13 Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:



I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; y

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos.

Información requerida

- ✓ Techo presupuestal
- ✓ Análisis del margen disponible de recursos
- ✓ Plan Nacional de Desarrollo (cubierto)

Se encuentra dentro del apartado *1.2 Procuración e impartición de justicia*.

OBJETIVO 6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.

ESTRATEGIA 6.1 Modernizar el sistema penitenciario. Se invertirá en la infraestructura necesaria para asegurar que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos.

- ✓ Registro en la cartera del proyecto

Beneficios de los PPS

- ✓ Se incentiva una mayor calidad en los bienes y servicios suministrados.
- ✓ Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos.
- ✓ Se utilizan las ventajas comparativas y habilidades del sector público y el privado para la prestación de servicios públicos.
- ✓ Mantenimiento de niveles óptimos de calidad, en el largo plazo, para servicios públicos.



- ✓ Se reducen o eliminan los retrasos y sobrecostos que comúnmente aquejan el desarrollo de proyectos públicos.
- ✓ Se modera el impacto presupuestario de proyectos públicos.
- ✓ El sector público puede utilizar de manera más eficiente el potencial de sus recursos y, así, enfocarlos a otras necesidades sociales.

La responsabilidad del servicio final

- ✓ En un PPS, la responsabilidad final de la provisión de los servicios públicos ante los usuarios recae exclusivamente en el sector público.
- ✓ La participación del inversionista proveedor está acotada a la provisión de servicios complementarios y de apoyo a un servicio público.

Otros referente al Marco Financiero

Ley de ingresos

Presupuesto de egresos (federal y estatal)

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

3.3. MARCO TÉCNICO

3.3.1. ESPACIOS PARA LA READAPTACIÓN



"La prisión ideal del mañana, ha de ser un instrumento de tratamiento, científico, humano, amoroso del hombre que ha delinquido. No más el mero conservar hombres entre rejas, como se contiene a las fieras, para tranquilidad colectiva"

Sergio García Ramírez

Es necesario revisar y corregir el diseño y la construcción de los centros de reclusión que postran el espíritu humano, del que toda la humanidad forma parte; lugares oscuros, pestilentes e infernales en la mayoría de los casos hacinados e hiperpeligrosos, con celdas minúsculas y aisladas. Un espacio proclive prohibiciones, castigos y atmosferas aptas para no mayor cosa que exacerbar la práctica punitiva como idea errónea del derecho penitenciario, trastornando en definitiva a aquellas personas que extraviaron o nunca conocieron los valores de la convivencia social.

Es cierto que la sociedad tiene el derecho y el deber de protegerse, pero no puede olvidarse que la ideología de la venganza no conduce a sitio alguno y que el sadismo del infractor no tiene por qué ser correspondido del mismo modo, sin pensar en confundir benevolencia con impunidad. La firmeza de la Ley no debe igualarse con la dureza de pasiones extraviadas o desorbitadas.

Hasta ahora, los índices de criminalidad en lugar de disminuir han aumentado y solo basta con remitirse a la sobre población creciente de estos centros para darse cuenta de ello. Este asunto tiene un trasfondo económico, político y social y su origen se encuentra en la carencia y extravió de los valores culturales y espirituales, mismos que el estado tiene la obligación constitucional de impartir, difundir, practicar y enraizar en la ciudadanía.

A efecto de condensar las experiencias constructivas en torno a los centros de reclusión, un rápido resumen arroja los aspectos más sobresalientes de los



modelos conocidos.

Un tipo de construcción carcelaria que, en su tiempo, fue toda una revelación, es el radial, de estrella, de abanico o de media estrella en donde “la planta se representa en un polígono octagonal del que irradian los pabellones celulares y lo talleres, rayos convergentes en un punto central común, desde el que se ejerce la función de vigilancia”. El penal de Lecumberri es un magnífico ejemplo del penal estrella.

A su vez, el estilo panóptico tuvo fama en su momento y consiste en una forma cilíndrica, compuesta por varios pisos de celdas que semejan un panal y, justo al centro se sitúa el puesto de vigilante, quien cuenta con la posibilidad de controlar visualmente toda el área, de aquí su nombre. En México no existe este tipo de construcción.

Otro estilo de cárcel muy común es el de peine, espina, palo e telégrafo o teléfono: se trata de una planta diseñada con pabellones de celdas en paralelo, unidas entre sí por un edificio administrativo. Este tipo de construcción tampoco existe en el país.

De igual manera inexistente entre las construcciones penitenciarias mexicanas, conocido el estilo de rascacielos, edificio cuadrangular con más de una docena de pisos con amplios espacios libres, soleados y sedantes.

Estos diseños de los cuales solo el primero se edificó en el país, por muy novedosos y apropiados que se consideraron en su momento, eran representativos de criterios penales o conceptos que no coadyuvan la readaptación. Fueron y son estas cárceles lugares sórdidos o purgatorios donde se abandonaba a sus circunstancias a los internos. Estaban pensados para castigar, incluso con el diseño. Frente a estas construcciones. Hasta a las



personas libres les lastima la vista o se les despierta sensaciones negativas, porque reflejan dolor, tristeza, ansiedad, soledad, suciedad y mal trato.

En México, según, se ha visto, al menos hasta la década de los 50 las cárceles eran construcciones improvisadas, caserones viejos y derruidos donde se encontraban mazmorras o tugurios, de los cuales aún queda pie su vergonzosa secuela. Después vendrían, alentados por congresos o inquietudes políticas o sociales diversas, varios intentos para arribar al modelo adecuado de reclusorio.

Puede recordarse el año de 1952, cuando durante el 2º Congreso Nacional Penitenciario, como uno de los temas a tratar se desarrolló por primera vez la arquitectura de los centros penitenciarios, con el objeto de encontrar un modelo adecuado a la realidad mexicana, referido a prisiones preventivas, penitenciarias municipales, granjas, sección psiquiátrica, establecimientos para mujeres y jóvenes delincuentes, de 18 a 21 años.

Desde el 1º congreso Panamericano de Medicina Legal y Criminología efectuado en La Habana, Cuba, en 1946, se hizo un pronunciamiento interesante sobre el sistema penitenciario y la crisis de las prisiones tradicionales: "el sistema penitenciario, no obstante los generosos esfuerzos realizados hasta ahora, constituye un rotundo fracaso en la lucha de la sociedad contra el crimen".

Un primo-delincuente homicida de 39 años de edad señaló; la prisión produce una gran depresión física y moral que siente aquel que tiene la impresión de haberlo perdido todo en el mundo y no sabe si llegará a despertar de esa pesadilla. (Entrevista a un interno del Cereso Mil cumbres "David Franco Rodríguez", Morelia Mich.)

Un reincidiente de robo, de 30 años declaró, en mi concepto son raros los



casos en que pueda haber rehabilitación pues en general la prisión viene hacer un lugar donde se aprende más la delincuencia.

Estas opiniones son compartidas por un gran número de prominentes juristas tanto nacionales como extranjeros, quienes se refieren a la prisión tradicional, esa que aniquila la esencia humana, por más que muchas voces internacionales ya mencionan cautelosamente la que supone conveniente desaparición de las prisiones.

AJCH, primo-delincuente por homicidio, daño en propiedad ajena y lesiones, de 59 años; si puede haber rehabilitación siempre que sea por separación de delitos, primarios, reincidentes y habituales; esto debe hacerse desde el momento en que se dicta la formal prisión. Lo malo es fácil de aprenderse. (Entrevista a un interno del Cereso Mil cumbres "David Franco Rodríguez", Morelia Mich.)

Que haya fuentes de trabajo, que el reo aprenda un oficio, que reciba un salario decoroso por su trabajo, aliviaría en parte la situación económica de su familia, lograra que le tenga amor al trabajo pues hay personas que nunca han trabajado, consiguen lo que necesitan por el camino fácil; procurar se discipline y sean aseados, agregando los conocimientos que pueden adquirir en la escuela, el mismo reo notara el cambio en su persona. No puede haber rehabilitación recibiendo desprecios, humillaciones, haciéndole la vida mas pesada aumentaran sus penas y sufrimientos, amargándole la vida al reo se rebelara; el día que salga libre puede llevar deseo de venganza.

En el reclusorio han de incidir y resentirse poderosamente las tres presiones que se han referido:



-
- Una Ley excesivamente carcelaria.
 - Un explicable dinamismo del ministerio público.
 - Una lentitud considerable del proceso judicial.

Estas tres presiones, que actúa sobre un sistema penitenciario carecen de planeación, desarticulado, insuficiente y por consiguiente débil, son el motivo verdadero por el cual este último eslabón de seguridad pública paga las consecuencias críticas multimensionadas.

Un aspecto más, de carácter sensible, dentro de la perspectiva de la readaptación social, es la necesidad de otorgar un sutil sentido de la libertad; no se puede lograr la reinserción a la libertad de un interno sentenciado, en un ambiente represivo; bajo esas circunstancias se le causa un mayor rencor social y el alimento a las asociaciones delictuosas.

Todas estas consideraciones recaen en el diseño de un centro penitenciario, que además no puede resolverse aisladamente, ya que debe formar parte del rompecabezas nacional, de hecho es una pieza de él, lo integra, cualesquiera que sean sus condiciones actuales.

En ese rompecabezas, social y constructivo, se inserta el sistema penitenciario y todos y cada uno de los centros. De ahí que se requiera en un programa nacional de diseño, construcción y operación de Centros de Readaptación Social, que emane de un diagnóstico estatal, regional y nacionalmente sumado.

3.3.2. NORMATIVIDAD APPLICABLE

LEY DE OBRAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE



SUS MUNICIPIOS

Esta Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, remodelación, demolición y control de las obras públicas que realicen:

- I. Las dependencias del Poder Ejecutivo, señaladas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo;
- II. Las entidades a que se refiere el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo;
- III. Los ayuntamientos de los municipios del Estado; y,
- IV. Las entidades paramunicipales.

Para los efectos de esta Ley, se considera obra pública:

- I. Todo el trabajo que tenga por objeto la construcción, conservación, instalación, remodelación, reparación, mantenimiento, demolición o modificación de bienes inmuebles que por su naturaleza o disposición de la ley estén destinados a un servicio público o al uso común;
- II. Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; los relativos a las investigaciones, asesorías, consultorías especializadas, la dirección o supervisión de la ejecución de las obras; así como los que tiendan a mejorar los recursos agropecuarios del Estado;
- III. Los proyectos integrales o llave en mano, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan



por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o en el subsuelo, previa autorización del Gobierno Federal.

Los bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, necesario para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias, entidades o ayuntamientos conforme a lo pactado en los contratos de obra, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de que las adquisiciones de los mismos se rijan por la ley respectiva.

El gasto de la obra pública del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos se sujetará a lo previsto en sus respectivos Presupuestos de Egresos, y en lo conducente a las demás disposiciones aplicables.

La aplicación de la presente Ley estará a cargo del titular del Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría, y de los ayuntamientos cuando las obras sean realizadas con recursos financieros propios, y la vigilancia de su cumplimiento se hará por medio de la Coordinación y del Ayuntamiento; así como de la Contaduría General de Glosa en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras dependencias conforme a esta Ley o a otras disposiciones legales.

La ejecución de las obras públicas que realicen las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, con cargo total o parcial a fondos aportados por la Federación conforme a los convenios celebrados entre los Poderes Ejecutivo Estatal, Ejecutivo Federal y ayuntamientos, estarán sujetas a las disposiciones de la Legislación Federal vigente, en tratándose de obras que realicen los ayuntamientos y las entidades paramunicipales, con financiamiento



total o parcial de recursos financieros estatales, conforme a los convenios que se celebren, se deberán observar, además, las disposiciones que dicten las autoridades estatales conforme a su competencia, y en este caso, su vigilancia estará a cargo también de la Coordinación.

Los ayuntamientos, con apego a las disposiciones de esta Ley, expedirán las normas y disposiciones administrativas, que deberán observarse en la ejecución de las obras públicas que realicen con recursos financieros propios; su vigilancia, supervisión y control estará a cargo del órgano competente del propio ayuntamiento.

Las obras que ejecuten las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales financiadas con recursos derivados de la obtención de créditos provenientes de instituciones bancarias, organismos nacionales, fondos de fomento económico, fideicomisos, o bien, de empresas constructoras legalmente constituidas en el país y en general de cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana, se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, la Ley de Deuda Pública del Estado y en los demás ordenamientos legales aplicables.

LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DE LAS OBRAS

En la planeación de las obras públicas las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales en lo que corresponda, deberán:

I. Ajustarse a las políticas, objetivos y prioridades señaladas en el Plan de Desarrollo Integral del Estado, y en los diversos programas que establezca el Gobierno del Estado. Los ayuntamientos y entidades paramunicipales se



ajustarán a los respectivos planes municipales;

II. Jerarquizar las mismas en función de las necesidades que se tengan y del beneficio económico, social y ambiental que representen;

III. Respetar las, disposiciones legales y administrativas aplicables;

IV. Prever los requerimientos de áreas y predios para la obra pública;

V. Considerar la disponibilidad de los recursos con relación a las necesidades de la obra pública;

VI. Prever las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones necesarias para poner aquéllas en servicio, estableciendo las etapas que se requiera para su terminación;

VII. Considerar la tecnología aplicable en función de la naturaleza de las obras, y la selección de materiales, productos, equipos y procedimientos de tecnología nacional preferentemente, que satisfagan los requerimientos técnicos y económicos del proyecto;

VIII. Tomar en cuenta preferentemente, el empleo de los recursos humanos y la utilización de los materiales propios de la región donde se ubiquen.

IX. Prever los efectos y consecuencias sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios de manifestación de impacto ambiental previstos por la Ley de Protección al Ambiente del Estado. Los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven y restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieran



deteriorarse, y se dará la intervención que corresponda a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia.

Las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, elaborarán los programas anuales de obra pública y sus respectivos presupuestos con base en las políticas, prioridades, objetivos y estimaciones de recursos, considerando:

I. Los estudios de Pre inversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de las obras;

II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo,

III. Las acciones que se han de realizar y los resultados previsibles;

IV. Los recursos necesarios para su ejecución y la calendarización física y financiera de los mismos, así como los gastos de operación;

V. Las unidades responsables de su ejecución;

VI. Las instalaciones para que las personas discapacitadas puedan acceder y transitar por los inmuebles que sean construidos, las que, según la naturaleza de la obra, podrán consistir en rampas, puertas, elevadores, pasamanos asideras y otras análogas a las anteriores que coadyuven al cumplimiento de tales fines; y,

VII. Las demás previsiones que deban tomarse consideración según la naturaleza y características de obra.



Asimismo, los programas y presupuestos deberán incluir las acciones y recursos para llevar a cabo el proceso de planeación, programación y presupuestación de las obras, a que se refiere este capítulo.

Las dependencias y entidades estatales, remitirán sus programas de obra a la Dependencia Coordinadora del Sector en el primer trimestre de cada año.

Las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, al determinar el programa de realización de cada obra, deberán prever los períodos o plazos necesarios para la elaboración de los estudios y proyectos específicos, así como los requeridos para convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos.

En la programación de la obra pública, las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, deberán prever la realización de los estudios y proyectos ejecutivos, arquitectónicos y de ingeniería que se requieran y las normas y especificaciones de construcción aplicables.

Por cada obra pública que se realice, deberá integrarse un expediente técnico.

El programa de la obra pública, indicará las fechas previstas de iniciación y terminación de todas sus fases, considerando las acciones previas a su iniciación y las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse.

Las dependencias, entidades, ayuntamientos y entidades paramunicipales, dentro de su programa, elaborarán los presupuestos de cada una de las obras



públicas que deban realizar, distinguiendo las que se han de ejecutar por contrato o por administración directa. Los presupuestos incluirán, según el caso, los costos correspondientes a;

- La ejecución, que deberá contemplar el costo estimado de la obra que se realice por contrato. En caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipo o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, los cargos adicionales para prueba y funcionamiento, no considerándose los indirectos de obra; y
- Las obras de infraestructura complementarias que requiera la obra.

Otras Normas aplicables:

- _Reglamento de construcción de la Ley de Obras Públicas.
- _Reglamento de Uso de suelos Municipal.
- _Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

3.4. LA PLANEACIÓN DE UN CENTRO DE PREVENCIÓN Y/O READAPTACIÓN SOCIAL



Descubierta la penosa situación penitenciaria nacional, más allá de las simples recomendaciones para reorganizarla se toma evidente la urgencia de aplicar de inmediato una serie de medidas correctivas, dado el riesgo social, implícito, económico y político porque, más aun, el momento actual de cambio y transfiguración de la sociedad vuelve impostergable la decisión de invertir y actuar. Los requerimientos son obvios.

1.- Llevar a cabo urgentemente, como la única manera de iniciar una planeación real de la infraestructura penitenciaria, un diagnóstico Prospectivo por cada estado y, después, consecuencia natural, el nacional, donde se determine e indique la situación de la capacidad instalada de la infraestructura penitenciaria en los niveles municipal, estatal y regional.

2.- Con dicho diagnóstico, crear el Programa Nacional de Infraestructura Penitenciaria, sustentado en las posibilidades económicas, estatales y federales, sustituyendo o rehabilitando las instituciones carcelarias, con las consecuentes prioridades sociales y políticas.

3.- Realizar una revisión minuciosa de los actuales proyectos en construcción.

4.- Creación inmediata de normas para la planeación, proyectos y construcción de Ceresos, basadas en las experiencias obtenidas.

5.- Crear Ceresos prototípico tomando en consideración capacidad, clima, variantes de clasificación de internos, procesados, sentenciados, máxima, mediana y mínima seguridad, sección femenil, menores infractores, y demás,



prototipos que también deben incorporar las modalidades de las cárceles distritales y municipales.

6.- Elaborar un estudio prospectivo que dictamine estrategias y que permita construir y operar instituciones rentables, autofinanciables inclusive, que no sean o representen una carga para el presupuesto estatal o local.

Para llevar a cabo una tarea como la expuesta, cubriendo de manera adecuada cada una de las metas, es preciso establecer programas y estrategias, a partir de una serie de reflexiones y considerandos, capaces de romper los círculos viciosos que inutilizan y aniquilan los centros penitenciarios.

PLANEAR PARA CORREGIR

Cuando se penetra en los difíciles entramados, enredados, lamentablemente, de las prisiones, sus deficiencias y sus avances, se cae en los terrenos jurídicos, los aparatos de justicia de las complejas estructuras de la organización social e, inevitablemente, en sus más dolorosos yerros.

Porque resulta simplemente lógico entender que el penitenciarismo es uno de los rostros de la sociedad que lo contiene, y no el más amable, por cierto. Acaso la demostración constante de la imperfección social sea su incapacidad para contener el delito, tanto como el propio delito habla de la imperfección humana.

El caso es que resulta imposible suponer el alivio de las deficiencias en materia carcelaria, sin reorganizar y corregir el sistema de aplicación de la justicia



que la sustenta y, por fin, las leyes y el propio aparato de gobierno del que depende.

De este modo, además del cáncer social del delito, se da el cáncer quizás igualmente grave, de tres condiciones que, en los hechos inutilizan al de por si endeble y caótico penitenciarismo nacional: la existencia de una ley que enfrenta la delincuencia casi siempre con cárcel, un ministro público que se explica así mismo como absorbente insaciable de presuntos delincuentes, y procesos judiciales prolongados hasta la más arbitraria lentitud.

Así, se vuelve imposible atacar la problemática penitenciaria sin la aplicación de soluciones integrales, mediante equipos interdisciplinarios que trabajen con metodologías específicas bajo programas establecidos rigurosamente, con sus acciones, seguimientos y evaluaciones permanentes.

Semejante programa rebasa con mucho los límites de esta propuesta conceptual arquitectónica. No obstante, queda claro que la reorganización del penitenciarismo nacional tiene tales alcances que afecta a los tres poderes de la federación, obviamente desde el Judicial, hasta el Ejecutivo, sin dejar de lado, por supuesto, el Legislativo. En un sentido estricto, la problemática del caso abarca toda la esfera social y, desde allí, tendría que replantear una reducción general: es, en pocas palabras, un asunto de Estado, y no de los menores.

Desde el punto de vista judicial, será impostergable crear el marco jurídico emanado y respetado por la federación en su conjunto, para la creación y coordinación de un auténtico Sistema Nacional Penitenciario, incluida la normatividad correspondiente, donde se destaque el objetivo prioritario de la prevención del delito y la readaptación del delincuente.



Entre otros aspectos relevantes, se precisa una reforma del Artículo 18 constitucional que actualice el concepto penitenciario con los enfoques contemporáneos. Asimismo, tendría que transformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hecho que seguramente derivara de la recién planeada Secretaría de Seguridad Pública, que permitirá canalizar la voluntad política y las acciones consecuentes del Ejecutivo, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

INTEGRALIDAD: IMPERATIVO INSOSLAYABLE

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, en toda acción encaminada a coadyuvar en la reorganización del sistema penitenciario, incluida desde luego la construcción de un centro de readaptación social, convergen infinidad de variables que se precisa tomar en cuenta y seguir paso a paso, dentro de lo que puede denominarse un Concepto de Integridad. Puesto que el objetivo final es la readaptación social del interno, construir un centro es o debe ser integrarse a un Sistema Penitenciario que, incluso, afecta la estructura de un inminente Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Una visión de conjunto permite establecer, en términos generales, dichas variables a considerar, y en el campo en que operan, en un complejo proceso. Para el caso, es necesario incluir al inicio las recomendaciones de un diagnóstico integral prospectivo estatal, el marco jurídico, la estructura orgánica con la plantilla de personal, de donde proviene el programa arquitectónico penitenciario, los manuales de procedimientos, funciones y mantenimiento. (Hernández, 2002 p.150)



Igualmente, entre estas variables a estudiar, han de incorporarse el diseño ejecutivo, la construcción y supervisión de la obra, la selección y capacitación del personal y la rentabilidad de la institución. Se analizara la figura de una coordinación general, que enlace todos y cada uno de los esfuerzos que exigen las acciones señaladas con las autoridades estatales-nacionales involucradas en este esfuerzo, así como de las instituciones que apoyan económicamente al proyecto. (Hernández, 2002 p.150)

Ante la irreductible variabilidad señalada, y su imprescindible Concepto de Integridad, un proyecto penitenciario no podrá desarrollarse correctamente sin el concurso de un equipo multidisciplinario organizado. Se requiere, además de arquitectos e ingenieros, expertos en operación de los centros, criminólogos, psicólogos, terapeutas, trabajadores sociales, pedagogos, entre otros, que señalen las rutas a seguir en el campo técnico del tratamiento penitenciario.

Son indispensables los profesionales en seguridad intramuros, en la selección y formación de los recursos humanos, de especialistas sensibles que puedan sugerir la coordinación en la operación con el estado y la corresponsabilidad con la sociedad y, por último, el experto en la creación de recursos en el comercio e industria penitenciaria que permita la autosuficiencia de la institución planeada.

Solo exigiendo el cumplimiento del Concepto de Integridad en el proyecto, podrá garantizarse el éxito de la readaptación social, y cualquier proyecto incompleto, no integral, tenderá al fracaso en su objetivo y la dilapidación de los recursos técnicos, humanos y económicos.

DIAGNÓSTICO, METODOLOGÍA Y VARIABLES



A partir de los antecedentes señalados, la solución de la problemática actual de la infraestructura penitenciaria requiere de una planeación que contempla medidas a corto, mediano y largo plazo que podrían circunscribirse entre los dos, cuatro y seis años.

Esta planeación obligadamente exige en primer término crear un catálogo con la reseña de los más de 446 instituciones carcelarias desparramadas en el territorio nacional, donde se diagnostique la calidad edilicia y puedan priorizarse, en su caso, las acciones conducentes para su contribución efectiva a la readaptación.

Cabe recordar que los estados de la República Mexicana tiene una subdivisión judicial en distritos, en cuya cabecera hay una cárcel, generalmente adyacente a las presidencias municipales, algunas hasta con 200 años en funcionamiento.

El catálogo de la Infraestructura Penitenciaria que se propone debe abarcar las prisiones en los ámbitos municipal, estatal y federal, para obtener un diagnóstico nacional objetivo y confiable. Allí se consignara no solo el número de internos y su situación jurídica y criminológica, sino también la calidad de la institución, comprada con un modelo ideal que garantice la seguridad y las posibilidades reales de readaptación del interno.

De igual manera, habrá que analizarse que se cuente con una administración adecuada, financieramente sana, que adicionalmente ayude reducir de manera considerable el costo de operación de los centros y tienda, paulatinamente, su autofinanciamiento. (Hernández, 2002 p.150)



Para lograr la eficiencia óptima en las metas de la readaptación social y el beneficio de la seguridad pública, como objeto general, se debe entonces dar prioridad a la elaboración del catálogo descrito, como objeto particular. De hecho se trata de que los estados y la nación cuenten con lo que puede denominarse un Diagnóstico Integral Prospectivo del Sistema Penitenciario, como fundamento para establecer acciones concretas en un tiempo predeterminado, con sus respectivos costos.

Al efecto, es necesario identificar, en sus campos respectivos, las variables que influyen para que la operación del sistema penitenciario cumpla sus fines, mediante el funcionamiento adecuado de cada uno de los centros.

DIAGNÓSTICO INTEGRAL PROSPECTIVO ESTATAL

Campos donde deben establecerse las variables para cada centro:

- ◎ Planeación
- ◎ Administración
- ◎ Tratamiento penitenciario
- ◎ Recursos humanos
- ◎ Normatividad
- ◎ Operatividad
- ◎ Elementos técnicos de apoyo penitenciario
- ◎ Recursos humanos
- ◎ Corresponsabilidad
- ◎ Planeación y construcción de las instalaciones
- ◎ Participación comunitaria
- ◎ Coordinación municipal-estatal-nacional



◎ Rentabilidad

Queda suficientemente explícito que si no se atienden las variables identificadas dentro de sus respectivos campos, menguará la efectividad de los logros penitenciarios. Asimismo, no debe perderse el multicitado Concepto de Integralidad para el éxito de las acciones que se emprendan, es decir, al reconocimiento de todos los aspectos que intervienen en el proceso penitenciario y tenderlos eficientemente.

Etapa básica para la planeación estratégica integral, y Diagnóstico debe permitir posicionarse claramente en la situación actual y recomendar acciones concretas, viables y claras para avanzar hacia el cumplimiento del objeto general. Arribar al Diagnóstico preciso del centro analizado, exige:

- ◎ Identificar las variables de efectividad.
- ◎ Definir el estado actual.
- ◎ Investigar las causas del estado e que se encuentre.
- ◎ Precisar cómo debería funcionar.
- ◎ Establecer plazos de cumplimiento de metas.
- ◎ Determinar los medios de evaluación periódica.
- ◎ Crear un programa de control de cambios.

Ya que el Diagnóstico Integral Prospectivo ha de brindar una guía de actuación para el cumplimiento de los objetivos que garanticen el éxito del esfuerzo, como otro punto de partida es necesario desarrollar las variables de efectividad pre identificadas, que se especifican a continuación:

Planeación, Planteamiento acorde con el Sistema Nacional Penitenciario y el Sistema nacional de Seguridad Pública.



Normatividad; Congruencia con el marco jurídico y administrativo, estatal y nacional.

Dotación de manuales; De operación, funciones, procedimientos y mantenimiento.

Equipamiento físico; Infraestructura, diseño, edificación, instalaciones, equipos, sistemas de seguridad.

Recursos humanos, Formación del personal y capacitación actualizada.
Rentabilidad.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información que se requieren para la realización del análisis base, a fin de establecer el Diagnóstico Prospectivo, se encuentran en:

- ◎ Sistemas de Seguridad de las entidades federativas.
- ◎ Sistemas de Seguridad de otros países similares.
- ◎ Instalaciones en funcionamiento.
- ◎ Opiniones de expertos involucrados en la materia penitenciaria.
- ◎ Funcionarios y operadores de los sistemas.
- ◎ Historial penitenciario.
- ◎ Bibliografía y documentación varias.

ACCIÓN NECESARIAS



Una vez tomada la determinación de practicar el impredecible Diagnóstico, se debe seguir un programa de acción para lograrlo.

- ◎ Definición del programa de trabajo que cubra las variables señaladas.
- ◎ Captura de información por prioridades.
- ◎ Realización de cédulas de investigación de campo.
- ◎ Reuniones con responsables estatales.
- ◎ Investigación de campo para llenado de cédulas de investigación.
- ◎ Análisis de la investigación realizada.
- ◎ Conclusiones y recomendaciones en borrador.
- ◎ Sistema de evaluación periódica y aplicación correctiva.
- ◎ Documento final con resumen de conclusiones y recomendada.

3.4.1. PREMISAS NORMATIVAS Y ESQUEMAS DE FUNCIONAMIENTO

Con la información emanada del Diagnóstico Prospectivo Nacional, y la tipología y la capacidad del Centro ratificada por las autoridades estatales, se procede a estructurar el Programa Penitenciario que, debe observar y considerar las costumbres y la idiosincrasia local en las áreas de competencia.

Así, el Programa Penitenciario obedece a la estructura organizativa operativa para ese centro en particular, estructura que proviene de su tipología y capacidad, según su destino:

- Menores infractores (ambos sexos)
- Procesados
- Sentenciados
- Procesados y sentenciados



Programa para hombres, mujeres o mixtos, y su clasificación en :

- Baja
- Media
- Máxima seguridad

Sin olvidar:

- Los centros para discapacitados mentales
- Las colonias penales y
- Los centros de pre liberación.

Asimismo, la estructura orgánica produce también la plantilla de personal en todas sus clasificaciones y jerarquías, sin el cual el Programa Penitenciario carecería de datos para la correcta definición espacial.

Para entrar en operación, el Centro de Readaptación deberá contar con el personal seleccionado y capacitado para cada uno de los puestos emanados de la estructura orgánica y su plantilla de personal. Este personal seleccionado y capacitado deberá de participar de las pruebas en vacío que se hará antes del traslado de internos.

La adecuada administración y operación de un Cereso no pudo lograrse en el ámbito de un diseño equivocado e incompleto; y, al revés, quizás pueda practicarse una mala administración y operación de un conjunto bien diseñado, pero es más factible su buen desempeño e, incluso, la posibilidad de que allí se modifiquen las malas administraciones.

Dentro de la perspectiva legal, el Programa Penitenciario se deriva de los procedimientos para el control interno, desde su ingreso hasta su reincorporación



a la sociedad. Tales procedimientos descansan en el fondo en reglamentaciones emanadas de la Constitución, y la observancia de los derechos humanos y, a su vez, determinan las soluciones arquitectónicas dentro de las premisas de seguridad, resistencia y bajo costo para la conservación y mantenimiento de las instalaciones.

Los requerimientos de espacios se desprenden de los diferentes pasos seguidos por los internos desde el primer momento. Con todos los requerimientos que resultan, las leyes mexicanas obligan al encarcelamiento del ciudadano sujeto el proceso de un presunto delito, desde su ingreso a los Centros de Readaptación Social.

Al presunto delincuente se le interna como indiciado, para que el juez determine si existen las suficientes pruebas para su proceso o no; también queda a su discrecionalidad establecer si el indiciado puede obtener su libertad provisional, en tanto se define su situación jurídica.

Dicha clasificación es el resultado del punto de vista jurídico, médico, social, económico, psiquiátrico, psicológico y criminológico, para determinar el grado de peligrosidad; así, al sujeto, en su calidad de procesado, se le agrupa en un dormitorio determinado, con individuos similares a él. Después que al procesado se le enjuicia según la ley en el plazo máximo de un año y una vez que la sentencia causa ejecutoria, pasará al centro de sentenciados o penitenciaria, para purgar su condena, junto a internos lo más semejantes a él.

Todo este largo camino exige una serie de espacios para su correcta operación; a lo anterior hay que agregarles las actividades complementarias del



alojamiento de indiciados, procesados y sentenciados, y se llaman premisas normativas que se sintetizan en las siguientes:

A) Programa Penitenciario:

1.- Áreas de gobierno y administración, y de aduanas peatonales y vehiculares.

2.- Área formativa

- Escuelas
- Talleres
- Espacios para la visita familiar
- Área de visita íntima
- Área recreativa

3.- Área técnica

- Observación y clasificación
- Hospitalaria y clínica
- Trabajo social
- Área de discapacitados físicos y mentales

4.- Área de dormitorios

- Comunes
- Clasificados
- Tercera edad
- Segregación
- Máxima seguridad

5.- Área de servicios

- Comedores



- Cocinas, panadería y tortillería
- Lavandería
- Casa maquinas
- Subestaciones y almacén.

Como detalles especiales, en el área de dormitorios deben existir claras divisiones especiales para enfermos infectocontagiosos, discapacitados físicos, personas de la tercera edad y sujetos a protección. Deben crearse, además, un dormitorio para los segregados (antiguo apando). Aparte, se precisa de una sección para peligrosos que se denominan de Máxima Seguridad que, a su vez, debe contener de una área formativa y una área técnica, independientes del resto del Cereso. Solamente las áreas de gobierno y de servicios.

B) Localización con respecto a los centros de población cercanos.

C) Condiciones de seguridad en el conjunto, con los edificios sembrados dentro del perímetro general, y el apoyo de un perímetro general, y el apoyo de un perímetro continuo de seguridad interior y exterior.

D) Humanización en todas las áreas, creando condiciones naturales de aislamiento, ventilación y contacto visual con el espacio vital intramuros, para proporcionar el estudio, el trabajo y la recreación como lo requiere la readaptación social.

E) Separación racional de todos los grupos de internos, desde el interno común hasta el que requiere de máxima seguridad, tomando en cuenta los discapacitados mentales físicos, los infecto-contagiosos, los de la tercera edad y los sujetos a protección, sin olvidar el área de segregación.



F) Ingreso y recorrido de la visita externa (familiar, íntima y abogados), sin cruces con las circulaciones de los internos.

G) Máximo control de vehículos e insumos.

Atención permanente a la salud del interno (a), mediante un hospital clínica con auxiliares de diagnóstico y cirugía de emergencia en la sección varonil y un servicio de atención a la mujer embarazada y al recién nacido, así como de emergencias en la sección femenil.

I) Equilibrio con el costo beneficio de los equipos fijos, incluyendo el de seguridad.

J) Mínimo regresividad en la sección femenil, incluyendo los hijos, en un área autónoma y autosuficiente.

I) Condiciones dignas para el trabajo del personal administrativo, de seguridad y custodia, técnico y de servicios.

L) Respeto a los derechos humanos

M) Dispositivos para un trato respetuoso a los visitantes.

N) En resumen, un resultado arquitectónico que, humanizando los espacios, sea económico, de fácil operación, con un mínimo de mantenimiento y con posibilidades de autofinanciamiento, todo para su principal objetivo que es la readaptación social.

ESQUEMAS DE FUNCIONAMIENTO:



A) Gobierno y aduanas (planta baja)

Gobierno: Edificio en donde se ubican 7 áreas: la dirección del Centro, la jurídica (secretaría general), la administrativa, seguridad (algunas oficinas), atención al público, identificación y aduanas (tanto de personas como de vehículos de mercancías).

Aduana de personas: es el área donde ingresan a la institución el personal, visitantes, abogados, directivos, etc., y en donde serán revisados a efecto de no permitir el ingreso de objetos prohibidos y de personas que puedan atentar contra la seguridad del centro. Es también donde se brinda orientación a los visitantes siguiendo el instructivo de aduanas, que regula el tipo de visita y las prohibiciones.

Aduana de vehículos: es el área de ingreso de los vehículos oficiales y no oficiales (de abastecimiento), donde se revisan minuciosamente a efecto de no permitir el paso de objetos prohibidos y el regreso de objetos o personas no autorizadas, y para evitar fugas y/o robos; cuenta con fosas especiales para facilitar la revisión vehicular.

B) Gobierno y aduanas (planta alta)

Área administrativa: es donde se encuentran las oficinas encargadas del personal de la institución, los recursos financieros, la contabilidad, pagaduría, recursos materiales y presupuesto. Está concebida como un área de apoyo indispensable para la operación del Centro.

C) Secretaría General, Custodia, Locutorios, Admisión.

Custodios: área de donde el personal de seguridad se prepara para iniciar y/o continuar su turno de trabajo, dejando las pertenencias personales con las que no podrá ingresar a la institución. Lugar propicio para recibir las consignas del día, las novedades y orientar su conducta durante el turno de labores.



Área jurídica o secretaría general: se registra el ingreso o egreso del presunto interno responsable, iniciándose el expediente jurídico del mismo, dando puntual seguimiento a la situación jurídica que guarda y sus prácticas judiciales.

Ingreso: área en donde debe permanecer el interno mientras no se dicte auto de formal prisión o de libertad. Es aquí donde se presenta la primera oportunidad para darle a conocer las normas de ingreso que deberá acatar, sus derechos y obligaciones y asistirlo dentro del marco jurídico establecido.

Locutorios: área donde el interno puede entrevistarse con absoluta confidencialidad con su abogado defensor.

Juzgados: no en todos los centros de Reclusión cuentan con juzgado, estos son indispensables cuando se trata de prisiones preventivas (mientras los internos son procesados) y es necesario que se encuentren íntimamente ligados a la institución a efecto de evitar el traslado del recluso por la inseguridad y riesgo que el mismo conlleva, aparte de facilitar la presentación de los internos con puntualidad y oportunidad cuando son requeridos por el juez.

D) Centro de Observación y Clasificación

El Programa del Área de-observación y Clasificación, así como el número y tipo de locales para el centro clínico y consultorios médicos se obtendrán en la Estructura Orgánica del Centro, al igual que el número de dormitorios individuales.

E) Hospital y Discapacitados mentales

El Programa del Hospital y del Centro de Discapacitados mentales (inimputables) e obtendrá de la Escritura Orgánica del Centro. Para su diseño se deberá tomar en cuenta la incidencia de padecimientos y el equipamiento.

F) Dormitorio de segregados



El custodio, además de su propia seguridad, tendrá control visual hacia las celdas, la comida se entregara en charola; no hay área de visita familiar y el patio se usara por los internos segregados, individualmente y separados, de preferencia sin contacto por el resto. El número de internos lo dará el Programa, basado en las recomendaciones del Diagnóstico Estatal Penitenciario y las incidencias presentadas.

G) Dormitorio de sujetos a protección

El custodio tendrá condiciones óptimas de seguridad y control visual sobre celdas, patio, visita y comida. El número de internos lo dará el Programa, basado en las recomendaciones del Diagnóstico Estatal Penitenciario, y las incidencias.

H) Dormitorio de tercera edad y Discapacitados físicos

El custodio deberá de vigilar visualmente, con seguridad, las áreas que componen este edificio, además de tener control permanente de los accesos y salidas. La visita familiar e íntima se realizará en el área destinada por el Centro. El número de internos lo dará el Programa, basado en las recomendaciones del Diagnóstico Estatal Penitenciario.

I) Dormitorio de infectocontagiosos

El número de internos lo dará el Programa, basado en las recomendaciones del Diagnóstico Estatal Penitenciario. La visita familiar será realizada bajo previa autorización médica, en el área común destinada al efecto en el Centro. El custodio deberá vigilar con seguridad todas las áreas del edificio.

J) Dormitorios comunes.

El número de internos lo dará el Programa, basado en las recomendaciones del



Diagnóstico Estatal Penitenciario. La visita familiar será realizada bajo previa autorización médica, en el área común destinada al efecto en el Centro. El custodio deberá vigilar con seguridad todas las áreas del edificio.

K) Vinculación social.

El dimensionamiento de esta área lo dará el Programa, basado en las recomendaciones del Diagnóstico Estatal Penitenciario, según la clasificación del Centro.

L) Visita íntima

El dimensionamiento de esta área lo dará el Programa, basado en las recomendaciones del Diagnóstico Estatal Penitenciario, según la clasificación del Centro.

M) Talleres

El dimensionamiento y tipo de talleres será dado por el estudio de rentabilidad del Centro y deberá operar a través del área de Industria y Comercio Penitenciario, en coordinación con la industria estatal, local o regional.

N) Escuela

El Programa le dará el número de aulas y los apoyos pedagógicos se obtendrán de la Estructura Orgánica del Centro.

**Cuadro 6.- 3.5. ANÁLISIS FODA DEL ESQUEMA DE CENTROS DE SEGURIDAD
MEDIA HOY VIGENTE**



FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none">• Mayor capacidad de control en los Centros Penitenciarios de construcción recientes.• Presencia creciente de Organismos de Transparencia y Derechos Humanos• Incorporación de mejores elementos de salud, vinculación familiar, revisión de visitantes, visita íntima, clasificación, etc.	<ul style="list-style-type: none">• Medios de evaluación de resultado.• Con el uso de la alta tecnología se dan mejores condiciones de control, seguridad, educación.• Permite identificar a los primo-delincuentes aunque no los aísla.• Favorece la apertura a nuevos esquemas de financiamiento.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none">• La deficiente operación promueve la corrupción.• Fortalece los conductos delictivos de todos los internos y mayormente de primo delincuentes por supervivencia.• No favorece la capacitación y la reinserción social.• Destruye los lazos familiares.• Cancela los valores personales.	<ul style="list-style-type: none">• Deterioro gradual los Órganos de impartición de justicia.• El regreso a la sociedad de individuos resentidos y mejor preparados para acciones delictivas.• Perdida de la confianza de la sociedad (justicia por propia mano)• El fortalecimiento de la delincuencia y crimen organizado.• Mayores costos a la sociedad para proporcionarle seguridad.

CAPITULO IV PROPUESTA



4.1. INTRODUCCIÓN

Como se mencionó con esta tesis se propone un esquema que implica reforma en el Marco Legal para que el interno de baja peligrosidad trabaje, pague su estancia y su reinserción a la sociedad sea favorable. Ya que al erario le toca cubrir los gastos de mantenimiento del interno, hasta el momento se sigue generando un esquema que no rehabilita, que no promueve trabajo, capacitación, empleo.

Una de las cosas o artículos que se deben corregir es el que menciona el artículo 8 del Reglamento Interior de Los Centros de Readaptación Social, que dice: Por ningún motivo, podrán los internos desempeñar algún empleo, cargo o comisión por virtud del cual ejerzan representación o mando de las autoridades de los Ceresos sobre los propios internos.

La propia ley establece la capacitación del interno como medio idóneo para su autorrescate y liberación: capacitarse para el trabajo, para la vida sana en sociedad, para la libertad.

En círculo vicioso, para empeorar las cosas, se relega el conjunto de elementos, normas y técnicas basadas en el trabajo, la capacitación laboral, la educación y las medidas psicosociales que le deben permitir al interno ser apto y productivo para vivir en sociedad.

Cuando el Artículo 18 constitucional menciona la necesidad del trabajo en reclusión, además de la capacitación para el mismo y la educación, como uno de los medios para la readaptación social, quiere significar, en espíritu y consecuencia, que el trabajo y la preparación son complementarios y de apoyo vital en la solución de la problemática integral del interno.



Respecto a la distribución de las percepciones del trabajo para los internos, una vez reservada la parte destinada a su sostenimiento en el reclusorio, el resto del producto del trabajo se destina a:

- Reparación del daño.
- Sostenimiento de dependientes económicos.
- Fondo de ahorros del interno.
- Gastos menores del interno.

Las convenciones internacionales, en el Marco de la organización de las Naciones Unidas ONU, con relación al trabajo en reclusión, establece que el mismo:

- No debe tener carácter afflictivo.
- Debe ser obligatorio.
- Debe ser productivo.
- Debe mantener o aumentar la capacidad del recluso.
- Debe dar formación profesional.
- Debe preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre.
- Las industrias y granjas penitenciarias deberán ser, preferentemente, dirigidas por la administración.
- Deben otorgar medidas de seguridad y salud.
- Debe fijar número máximo de horas de trabajo, día de descanso, y tiempo suficiente para otras actividades.
- Debe ser remunerado.
- La remuneración permitirá enviar una parte a su familia, adquirir objetos de uso personal y constituir un fondo de ahorro.



En la práctica solo los Ceresos de las capitales de los estados y en el Distrito Federal se cuenta con espacios destinados a talleres. En los demás centros no se dispone de áreas o talleres, por ser inmuebles adaptados o muy pequeños.

Donde se da, la deficiente industria penitenciaria abarca, principalmente: carpintería, herrería y artesanías, por ser de fácil comercialización en el exterior. Con dificultades, también existe bordado de cinturones de piel y tejido de bolsas de plástico y hamacas.

Para desarrollar la industria penitenciaria, el desarrollo es considerar focos de oportunidad diferentes a los tradicionales, siempre sin olvidar que el objeto del trabajo en intercambio es un medio para la readaptación social.

ATRACTIVOS Y BENEFICIOS DE UNA INDUSTRIA PENITENCIARIA EFICAZ

Para los industriales:

- Jornadas efectivas de trabajo.
- No ausentismo del personal.
- Óptimos niveles de calidad.
- Reducción de costos de operación.
- Extensión en los pagos fiscales e impositivos: Seguro Social, Sistema de Ahorro para el retiro, etc.
- Inexistencia de sindicatos.
- Pagos deducibles de impuestos.
- Incremento de productividad.
- Cumplimiento en la entrega de producto terminado.
- Participación activa en la readaptación social para propiciar una condición de seguridad pública;



Para los internos:

- Remuneración para los efectos ya señalados.
- Preparación para el ejercicio laboral en libertad.

Para el gobierno:

- Cumplimiento de la responsabilidad constitucional de otorgar capacitación y trabajo para la readaptación social de internos.
- Contar con ingresos para apoyar el financiamiento penitenciario requerido.

Para la sociedad:

- Propiciar condiciones para la sana reinserción social de los internos y evitar la reincidencia.
- Combatir la delincuencia y la inseguridad en general.

Por todo lo anterior se propone:

4.2. CENTRO PENITENCIARIO DE BAJA SEGURIDAD CON ÁREA DE PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL

Razones por las cuales deben impulsarse este tipo de Centros

- a) Porque del total de internos del fuero común un alto porcentaje, más del 70 % lo integran internos de baja peligrosidad.(SSP, Primer Informe de Labores 01 de septiembre de 2007)
 - b) Porque los índices de sobre población provocan entre otros fenómenos que los internos de baja peligrosidad, por razón natural de supervivencia, incrementen su peligrosidad.
-



- c) El presupuesto que se destina a la seguridad pública sería deseable se canalizara más a la prevención del delito que a la construcción y operación de Centros Penitenciarios.

4.3. PREMISAS DE LA PROPUESTA

- a) Hacer de los Centros Penitenciarios de baja seguridad sitios que ofrezcan a la mayoría de los internos una verdadera fórmula de reincorporación a la vida productiva y donde su reinserción a la sociedad se garantice con éxito. Para ello se propone convertir estos Centros en sitios donde la Educación, la Capacitación, la Salud, el Trabajo por medio de la producción agroindustrial y el Deporte sean elementos fundamentales para el logro de esos objetivos.
- b) Hacer de los Centros de baja seguridad proyectos 100% autofinanciables y autosustentables donde en lugar de industria penitenciaria, donde el interno es solo un trabajador al servicio de un tercero, se convierta en un integrante más de una gran cooperativa, donde la productividad y los mejores niveles de ingreso se traduzcan en la principal motivación.
- c) Promover en estos Centros el uso de tecnologías avanzadas en aras de la sustentabilidad (bajo consumo de energía, bajo consumo de agua, manejo eficiente de desechos sólidos, etc.), estas modernas técnicas de producción agroindustrial permiten alcanzar productos de calidad internacional para exportación a Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón, principalmente en los meses de invierno.
- d) Desarrollar estos proyectos mediante el uso del esquema PPS (Proyecto de Prestación de Servicios), donde los Gobiernos Estatales y/o el Gobierno Federal otorga las garantías correspondientes, el sector privado financia y



administra, en tanto las Direcciones de Prevención y Readaptación Social de los Estados operan las áreas inherentes a la seguridad.

4.4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

La experiencia laboral en el ámbito de la construcción que se tiene, con la colaboración de un grupo multidisciplinario, ha llevado a la tarea de realizar esta propuesta que a continuación describo como se llevará a cabo.

¿Porque que invernaderos?

- Los invernaderos son instalaciones de carácter agroindustrial que prácticamente se pueden ubicar en gran parte del país.
- Al promoverse una actividad agroindustrial tecnificada se logran producirse hortalizas de alto valor en el mercado internacional.
- El objeto de que así sea es que el proyecto logre generar ingresos suficientes para hacerse autofinanciable y autosustentable y que en un plazo permita incluso recuperar la inversión que se realiza en construcción del Centro Penitenciario.
- El mercado internacional que se atacaría será: Estados Unidos, Canadá, Japón y Europa.
- La selección de estos cultivo (Rosas, Jitomate de bola, Pimiento Morrón), tiene que ver con lograr forzosamente ingresos suficientes para lograrlo autofinanciable.
- A través de un análisis y de estudios de Pre inversión se llega a la conclusión que los cultivos de mayor rentabilidad son los que tienen que ver con la producción de rosas, jitomate de bola, jitomate cherry.
- Como se puede observar este proyecto genera ingresos suficientes para el logro del propósito, por lo cual es rentable.



- Los ciclos de producción del invernadero, permiten que a partir de noviembre de cada año se lleve a cabo la comercialización.
- Estos productos fundamentalmente se venden en los meses de invierno.
- Los países altamente industrializados no tienen producción de productos hortícolas en los meses de noviembre a mayo, por lo tanto el valor del producto en el mercado es muy alto.

A continuación se da una descripción del proyecto:

El proyecto se desarrolla con 128 hectáreas, de las cuales se dividen en cuatro áreas que son; Centro Penitenciario con 15 hectáreas, el área de invernaderos con 87 hectáreas, el de servicios de apoyo a invernaderos como la nave de comercialización, semillero, oficinas y servicios, laboratorio y balsa de riego, es de 14 hectáreas, y el área de restricción perimetral que es de 12 hectáreas.

De igual manera está integrado por 26 edificios, los cuales son: Mirador de Vigilancia, Gobierno Admisión, Gobierno Ingreso, Servicio Médico y Trabajo Social, Gobierno Dirección Hombres, Gobierno Visita Intima Hombres, Habitación Séptuple Edificio A, Habitación Séptuple Edificio B, Visita Familiar A, Visita Familiar B, Escuela, Centro de Capacitación Agroindustrial, Servicios Generales, Femenil Habitación Quíntuple Edificio A, Femenil Habitación Quíntuple Edificio B, Edificio de Dirección y Visita Intima Femenil, Escuela, Taller y Visita Familiar Femenil, Institución Abierta (Pre liberados), Casetas de Distribución un nivel (Esclusa), Casetas de Distribución dos niveles, Rampa de acceso, Rampa de Convivencia Familiar Hombres, Rampa de Convivencia Familiar Femenil, Andadores dos niveles, Puentes de Comunicación a Áreas de Trabajo y Canchas Deportivas.



Se adjunta igualmente un diagrama de flujo sobre la planta arquitectónica de conjunto, donde se observa que se cumple claramente con lo que deben ser los movimientos en el propio centro de las personas que ahí lo habitan.

El proyecto cumple con cinco premisas fundamentales para la reinserción social que son: Educación, Capacitación, Salud, Trabajo por medio de la producción agroindustrial y Deporte.

Los sistemas de seguridad que se van a manejar son: elementos físicos y elementos electrónicos.

En los elementos físicos se manejan:

- Muro Perimetral de 4 m de altura (mixto: 2 m de concreto y 2 m de tabique), con malla y concertina en la parte superior.
- Torre de Vigilancia perimetral de 12 m de altura, en zona de penitenciaria.
- Esclusas para control de circulaciones generales y acceso a área de trabajo.
- Malla de seguridad tipo “cercocerreso” de 3 m de altura, con cuadricula de 3 cm y postes a base de perfiles PTR.
- Malla tipo ciclón de 2.4 m de altura, con cuadricula de 6 cm y postes a base de tubo galvanizado.
- Faros buscadores.
- Puestos de vigilancia perimetral en áreas de trabajo.
- Revisión y detección física en acceso y salida de vehículos (transfer).
- Revisión física de visitantes y paquetes (Admisión).

En los electrónicos serían:



- Sistema Geofónico de detección perimetral (sensores en piso), en “zona de hombre muerto”.
- Campo magnético de detección (microondas), en pasos de vehículos del rondín perimetral al interior.
- Circuito cerrado de televisión (cámaras móviles con sensores de movimiento integrado y cámaras fijas).
- Sistema de control de acceso de visitantes y paquetes (Detección de metales, Rayos “X”, Lector de huellas, Foto de verificación).
- Sistema automatizado de apertura y cierre de puertas de celdas, para operar de forma individual o por bloque, desde el modulo de control.

A continuación se muestra a través de planos arquitectónicos de cómo estaría situado el Centro Penitenciario de Baja Seguridad, con área de producción agroindustrial.

**4.5. PRESUPUESTO DE OBRA A EJECUTAR**

CONCEPTO	IMPORTE EN PESOS
CONSTRUCCIÓN CENTRO PENITENCIARIO BAJA SEGURIDAD	\$113,384,296.72
CONSTRUCCIÓN ÁREA DE PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL	\$464,519,782.19
INVERNADEROS	\$332,755,636.20
NAVE SEMILLERO	\$6,653,927.24
NAVE DE COMERCIALIZACIÓN	\$56,767,406.25
CISTERNAS Y BALSAS DE RIEGO	\$11,348,437.50
MÓDULOS DE SERVICIOS	\$4,539,375.00
INFRAESTRUCTURA	\$52,455,000.00
PROYECTO EJECUTIVO	\$14,447,602.00
SUMA	\$592,351,680.91
IVA	\$88,852,752.14
TOTAL	\$681,204,433.05



4.6. PLAN DE PRODUCCIÓN

Este plan comprende del año 2009 al 2026, de los diferentes cultivos seleccionados, los cuales son jitomate de bola, pimiento morrón y rosas.

Se refleja cual es la producción esperada por hectárea, cuantas hectáreas se cultivarían, el total de la producción esperada. El precio de venta nacional por kilo y el precio de exportación por kilo. Y los totales de ambos precios.



4.7. PROGRAMA COMPLEMENTARIO DE PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL EN APOYO A LA COMUNIDAD

El programa complementario se realiza para abrir más inversión, duplicando la productividad, usando la misma infraestructura que se utilizó en la construcción del Cereso, incorporando personas de la comunidad aledaña, brindándoles fuentes de empleo, para evitar el rechazo de la construcción de dicho centro, ya que les causa malestar que se construyan Ceresos cerca de sus casas.

**4.7.1. PRESUPUESTO DE OBRA A EJECUTAR**

CONCEPTO	IMPORTE EN PESOS
CONSTRUCCIÓN AREA DE PRODUCCION AGROINDUSTRIAL COMPLEMENTARIA PARA APOYO A LA COMUNIDAD	\$ 401,098,448.70
INVERNADEROS	\$ 332,755,636.20
CISTERNAS Y BALSAS DE RIEGO	\$ 11,348,437.50
MÓDULOS DE SERVICIOS	\$ 4,539,375.00
INFRAESTRUCTURA	\$ 52,455,000.00
SUMA	\$ 401,098,448.70
IVA	\$ 60,164,767.31
TOTAL	\$ 461,263,216.01



4.7.2. PLAN DE PRODUCCIÓN

EL plan compre los diferentes cultivos seleccionados, los cuales son jitomate de bola, pimiento morrón y rosas.

De igual manera se refleja cual es la producción esperada por hectárea, cuantas hectáreas se cultivarán, el total de la producción esperada. El precio de venta nacional por kilo y el precio de exportación por kilo. Y los totales de ambos precios.



**4.8. PROTOTIPO DE CENTRO DE READAPTACION SOCIAL DE BAJA
SEGURIDAD CON AREAS DE PRODUCCION AGROINDUSTRIAL, TANTO
PARA INTERNOS COMO PARA LA COMUNIDAD ALEDAÑA**

CULTIVO SELECCIONADO	CAPILLA			INVERNADERO		SUPERFICIE DE PLANTACIÓN		
	ANCHO (M)	LARGO (M)	AREA (M ²)	CAPILLA (PZA.)	AREA (M ²)	INVERNADERO (PZA.)	AREA (M ²)	(HAS.)
PIMIENTO	9.60	155.00	1,488.00	35	52,080.00	20	1,041,600.00	104.16
TOMATE RACIMO	9.60	155.00	1,488.00	35	52,080.00	10	520,800.00	52.08
TOMATE BEEF	9.60	155.00	1,488.00	35	52,080.00	10	520,800.00	52.08
TOTALES							2,083,200.00	208.32

CULTIVO SELECCIONADO	PRODUCCIÓN POR HECTAREA (TON./HAS.)							
	1° PERIODO ANUAL				2° PERIODO ANUAL			
	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	SUMAS
PIMIENTO	10.00	25.00	30.00	30.00	30.00	30.00	20.00	175.00
TOMATE RACIMO	10.00	30.00	40.00	50.00	50.00	40.00	30.00	250.00
TOMATE BEEF	10.00	30.00	50.00	60.00	60.00	50.00	40.00	300.00

CULTIVO SELECCIONADO	PRODUCCIÓN TOTAL (TON.)							
	1° PERIODO ANUAL				2° PERIODO ANUAL			
	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	SUMAS
PIMIENTO	1041.60	2604.00	3124.80	3124.80	3124.80	3124.80	2083.20	18228.00
TOMATE RACIMO	520.80	1562.40	2083.20	2604.00	2604.00	2083.20	1562.40	13020.00
TOMATE BEEF	520.80	1562.40	2604.00	3124.80	3124.80	2604.00	2083.20	15624.00



CULTIVO SELECCIONADO	PRECIO VENTA (DLS/TON)	INGRESOS ESPERADOS (DLS.)							SUMAS	
		1° PERÍODO ANUAL		2° PERÍODO ANUAL						
		NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY		
PIMIENTO	\$2,750.00	\$2,864,400.00	\$7,161,000.00	\$8,593,200.00	\$8,593,200.00	\$8,593,200.00	\$8,593,200.00	\$5,728,800.00	\$50,127,000.00	
TOMATE RACIMO	\$1,550.00	\$807,240.00	\$2,421,720.00	\$3,228,960.00	\$4,036,200.00	\$4,036,200.00	\$3,228,960.00	\$2,421,720.00	\$20,181,000.00	
TOMATE BEEF	\$3,500.00	\$1,822,800.00	\$5,468,400.00	\$9,114,000.00	\$10,936,800.00	\$10,936,800.00	\$9,114,000.00	\$7,291,200.00	\$54,684,000.00	
TOTALES		\$5,494,440.00	\$15,051,120.00	\$20,936,160.00	\$23,566,200.00	\$23,566,200.00	\$20,936,160.00	\$15,441,720.00	\$124,992,000.00	

UTILIDAD NETA ESPERADA 25 % = \$15'624,000.00

4.9. CRONOGRAMA PARA LA PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL Y EXPORTACIÓN

Se muestra que fechas son viables para la construcción del semillero, almacén y laboratorio del invernadero, la construcción de la nave de comercialización, la construcción del invernadero, en qué momento se debe de realizar la limpieza y la preparación del área de plantación, en que tiempos se deben realizar la plantación y los cuidados, y cuando se deben de plantar las hortalizas.

**4.9.1. PRESUPUESTO DE OBRA A EJECUTAR**

Nº	CONCEPTO	208.32 Has.
----	----------	-------------

CERESO

CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL PARA INTERNOS DE BAJA PELIGROSIDAD	\$ 10,168,148.15
TOTAL CERESO	\$ 10,168,148.15

ÁREA DE PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL

1 PROYECTO EJECUTIVO	\$ 1,779,702.00
1 INVERNADEROS SUMINISTRO Y DESCARGA DE ESTRUCTURA, CIMENTACION, MONTAJE DE ESTRUCTURAS CUBIERTA DE PLASTICO	\$ 32,743,988.18
2 INSTALACIONES EN INVERNADEROS, CALEFACCION, FERTIRRIGACION, CO2 Y ELECTRICIDAD	\$ 43,268,797.30
3 MODULOS DE SERVICIO DE INSTALACIONES, CUARTO DE CALDERAS, TANQUE DE CALEFACCION, GAS, FERTIRRIGACION Y ELECTRICIDAD	\$ 4,404,643.87
4 INFRAESTRUCTURA	
4.01 RED DE ELECTRICA, RED HIDRAULICA, GAS, DRENAJE, AGUA PLUVIAL, SISTEMA DE AUTOMATIZACION	\$ 21,561,124.97
4.02 VIALIDADES	\$ 9,744,786.53
5 OBRAS COMPLEMENTARIAS	
5.01 SEMILLERO	\$ 583,636.00
5.02 NAVE DE COMERCIALIZACION	\$ 4,498,619.00
5.03 COMEDOR, SANITARIOS	\$ 736,026.56
TOTAL CENTRO HORTICOLA	\$ 119,321,324.41
SUMA	\$ 129,489,472.56
IVA	\$ 19,423,420.88
GRAN TOTAL	\$ 148,912,893.44



4.10. ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD

Infraestructura Penitenciaria Bajo Esquemas PPS. Orientados al Trabajo Altamente Especializado

I. Propuesta

Construcción de Centros de Readaptación Social orientados al trabajo altamente especializado (Invernaderos).

A. Objetivos:

1. Centros especializados para la atención de internos de baja peligrosidad.

a) El 78% de los internos corresponden al fuero común.*

b) El 80% de éstos es de baja peligrosidad.*

2. Bajo el esquema PPS la construcción de estos CERESOS orientados a labores altamente especializadas y rentables que permitirán sufragar su operación y mantenimiento (p.e. Hidroponía).

* Fuente: SSP. Primer Informe de Labores 1º de septiembre de 2008.

✓ Con la construcción de este tipo de centros en una primera etapa, podría:

a) Abatirse el 100% de la sobre población que aqueja a la mayoría de los penales del país,

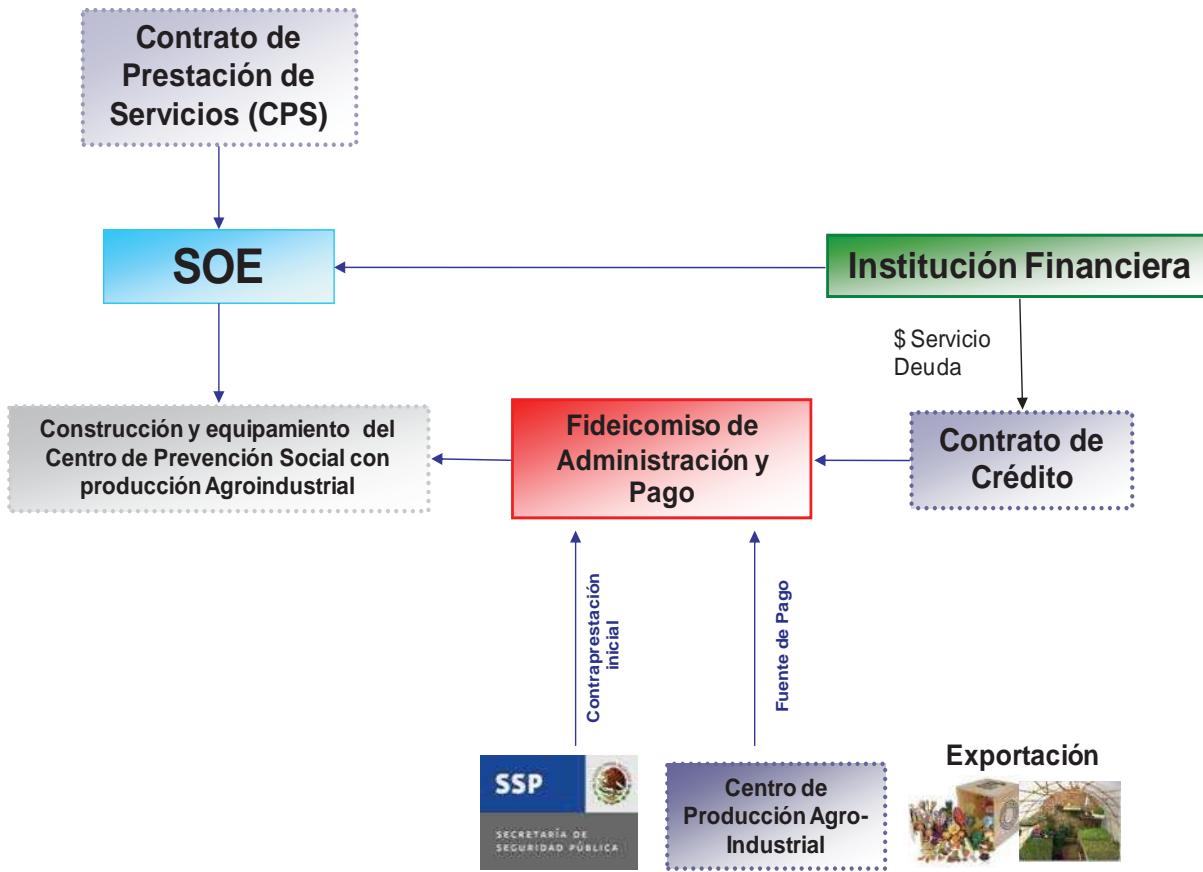
b) Independientemente de que permitiría el cierre de todas las cárceles municipales, en las que se encuentran situaciones de hacinamiento extremo y sin condiciones para la readaptación.



B. Planeación del Proyecto

La SOE es Sociedad de Objeto Específico, se constituye por quien realiza el proyecto como una empresa, cuyo único fin será llevar a cabo la estructuración, diseño, construcción, administración, comercialización y operación del Centro Penitenciario y permanecerá vigente solo durante el proceso de participación privada en el proyecto referido, después esta sociedad se extingue.

Cuadro 7.- PLANEACIÓN DEL PROYECTO





Cuadro 8.- C. ESQUEMA DEL PROYECTO.



PRESUPUESTO DE OBRA A EJECUTAR		
	CONCEPTO	IMPORTE EN PESOS
1.0	CONSTRUCCIÓN CENTRO PENITENCIARIO BAJA SEGURIDAD	\$113,384,296.72
2.0	CONSTRUCCIÓN ÁREA DE PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL	\$464,519,782.19
3.0	PROYECTO EJECUTIVO	\$14,447,602.00
	SUMA	\$592,351,680.91
	IVA	\$88,852,752.14
	TOTAL	\$681,204,433.05



D. Contraprestación.

Para efecto de toma de decisiones, fue determinado el cálculo de la Contraprestación subdividiendo el proyecto en 2 etapas, mismas que son señaladas a continuación:

1a. Etapa Infraestructura Penitenciaria

2da. Etapa Invernaderos: 78 Hectáreas

1. Primer Fase (Construcción de 26 ha.)
2. Segunda Fase (Construcción de 26 ha.)
3. Tercer Fase (Construcción de 26 ha.)

I. Infraestructura Penitenciaria

- Monto de Inversión: 113.4MDP (sin IVA)
- Periodo de Construcción: 24 meses
- Plazo del contrato: 15 años
- Financiamiento a la SOE: 90%
- Capital de Riesgo:
 - Aportación *pari passu* al financiamiento
- Anticipo de obra: 30%
- TIR Capital de Riesgo: 12% real
- Plazo de amortización: 156 meses
- TIIE 28 días: 7.93% real
- Costo de operación (mensual):
 - Manutención *: 6.2 MDP
 - Mantenimiento: 0.3 MDP



*(Previendo un gasto de manutención de \$205.00 diarios por 1000 internos y mantenimiento de infraestructura).

Cuadro 9.- LIQUIDACIÓN DE OBLIGACIONES DE PAGO

T1 Inversión

Aportacion financiamiento	137,240.72
Subtotal T1 Inversión Financiamiento	\$ 1,898.04
Aportacion Capital de Riesgo Deuda	
Subordinada	\$ 10,998.28
Subtotal T1 Inversión Capital de Riesgo	\$ 247.39
T1 Inversion Total	\$ 2,145.44

T1 Esquema

T1 Esquema Total	\$ 85.00
------------------	----------

T2

Costo Mantenimiento	300.00
Costo Manutención	6,150.00
T2 Total	\$ 6,450.00

CONTRAPRESTACIÓN TOTAL MENSUAL	\$ 8,680.44
--------------------------------	-------------

T1= Tarifa 1, que consiste en la contraprestación para recuperar la inversión inicial.

T2= Tarifa 2, Es la contraprestación de operación y mantenimiento del centro.

El esquema propuesto prevé la liquidación de obligaciones de pago 2 años antes del término de los 15 años

**Cuadro 10.- DEUDA PROMEDIO 2010-2016**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Intereses nominales	6,138.12	14,327.76	13,705.97	12,740.50	11,594.70	10,294.60	8,890.92
Capital	2,114.25	5,477.91	6,099.71	7,065.18	8,210.98	9,511.08	10,914.75
	8,252.37	19,805.68	19,805.68	19,805.68	19,805.68	19,805.68	19,805.68
Prepago	-	-	-	2,636.59	3,066.77	3,259.58	2,816.24
T1 inv	10,727.18	25,745.24	25,745.24	25,745.24	25,745.24	25,745.24	25,745.24
Saldo Insoluto Inicial	137,240.72	135,126.47	129,648.56	123,548.85	113,847.08	102,569.33	89,798.67
Saldo Insoluto Final	135,126.47	129,648.56	123,548.85	113,847.08	102,569.33	89,798.67	76,067.68
Deuda Promedio	136,183.59	132,387.51	126,598.70	118,697.97	108,208.21	96,184.00	82,933.18

Cuadro 11.- DEUDA PROMEDIO 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Intereses nominales	7,298.16	5,689.78	3,923.40	1,957.76	226.02	-	-
Capital	12,507.52	14,115.90	15,882.27	17,847.92	8,175.49	-	-
	19,805.68	19,805.68	19,805.68	19,805.68	8,401.52	-	-
Prepago	3,146.05	1,519.74	1,438.43	1,434.36	-	-	-
T1 inv	25,745.24	25,745.24	25,745.24	25,745.24	10,727.18	-	-
Saldo Insoluto Inicial	76,067.68	60,414.11	44,778.47	27,457.77	8,175.49 -	0.00 -	0.00
Saldo Insoluto Final	60,414.11	44,778.47	27,457.77	8,175.49 -	0.00 -	0.00 -	0.00
Deuda Promedio	68,240.89	52,596.29	36,118.12	17,816.63	4,087.75 -	0.00 -	0.00



II. Invernaderos: Primer Etapa

- | | |
|--|-----------------------|
| ➤ Monto de Inversión: | \$152.6 MDP (sin IVA) |
| ➤ Periodo de Construcción: | 6 meses |
| ➤ Plazo del contrato: | 15 años |
| ➤ Financiamiento a la SOE: | 90% |
| ➤ Capital de Riesgo: | 10% |
| ▪ Aportación <i>pari passu</i> al financiamiento | |
| ➤ Anticipo de obra: | 30% |
| ➤ TIR Capital de Riesgo: | 12% real |
| ➤ Plazo de amortización: | 156 meses |
| ➤ TIIE 28 días: | 7.93% real |
| ➤ Costo de operación | N/A |

Cuadro 12.- LIQUIDACIÓN DE OBLIGACIONES

T1 Inversión	
Aportacion financiamiento	181,841.53
Subtotal T1 Inversión Financiamiento	\$ 2,394.94
Aportacion Capital de Riesgo Deuda	
Subordinada	\$ 14,804.33
Subtotal T1 Inversión Capital de Riesgo	\$ 275.57
T1 Inversion Total	\$ 2,670.51
T1 Esquema	
T1 Esquema Total	\$ -
T2	
Costo Mantenimiento	-
T2 Total	\$ -
CONTRAPRESTACIÓN TOTAL MENSUAL	
	\$ 2,670.51



El esquema propuesto prevé la liquidación de obligaciones de pago 2 años antes del término de los 15 años derivado de los prepagos realizados

Cuadro 13.- SALDO INSOLUTO FINAL 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intereses nominales	14,581.59	17,703.89	16,443.00	15,281.21	14,010.46	12,576.95	10,977.62
Capital	4,161.40	7,286.75	8,547.65	9,709.44	10,980.19	12,413.70	14,013.03
	18,742.99	24,990.65	24,990.65	24,990.65	24,990.65	24,990.65	24,990.65
Prepago	-	11,485.21	3,086.62	1,553.32	1,479.15	1,665.04	1,677.27
T1 inv	24,034.56	32,046.08	32,046.08	32,046.08	32,046.08	32,046.08	32,046.08
Saldo Insoluto Inicial	181,841.53	177,680.14	158,908.17	147,273.90	136,011.14	123,551.80	109,473.07
Saldo Insoluto Final	177,680.14	158,908.17	147,273.90	136,011.14	123,551.80	109,473.07	93,782.77

Cuadro 14.- SALDO INSOLUTO FINAL 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Intereses nominales	9,218.04	7,279.63	5,109.83	2,689.85	409.65	-	-
Capital	15,772.60	17,711.02	19,880.82	22,300.80	12,501.94	-	-
	24,990.65	24,990.65	24,990.65	24,990.65	12,911.59	-	-
Prepago	1,470.36	1,288.59	1,415.62	1,441.02	-	-	-
T1 inv	32,046.08	32,046.08	32,046.08	32,046.08	16,023.04	-	-
Saldo Insoluto Inicial	93,782.77	76,539.81	57,540.19	36,243.76	12,501.94	0.00	0.00
Saldo Insoluto Final	76,539.81	57,540.19	36,243.76	12,501.94	0.00	0.00	0.00



II. INVERNADEROS: PRIMER ETAPA

Cuadro 15.- COMPARATIVO DE PRODUCCIÓN ROSAS

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rosas	Saldo Insoluto Inicial	181,841.53	140,192.98	98,544.42	56,895.86	15,247.30	0.00	0.00
Rosas	Utilidades	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56
Rosas	Saldo Insoluto Final	140,192.98	98,544.42	56,895.86	15,247.30	0.00	0.00	0.00
Rosas	Remanente Utilidades	0.00	0.00	0.00	0.00	26,401.26	41,648.56	41,648.56
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rosas	Saldo Insoluto Inicial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Rosas	Pre pago Utilidades	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Rosas	Saldo Insoluto Final	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Rosas	Remanente Utilidades	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56	41,648.56

Cuadro 16.- COMPARATIVO DE PRODUCCIÓN PIMIENTO

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pimiento	Saldo Insoluto Inicial	181,841.53	108,491.34	35,141.14	0.00	0.00	0.00	0.00
Pimiento	Utilidades	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20
Pimiento	Saldo Insoluto Final	108,491.34	35,141.14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pimiento	Remanente Utilidades	0.00	0.00	38,209.05	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pimiento	Saldo Insoluto Inicial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pimiento	Pre pago Utilidades	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pimiento	Saldo Insoluto Final	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pimiento	Remanente Utilidades	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20	73,360.20

**Cuadro 17.- COMPARATIVO DE PRODUCCIÓN JITOMATE**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Jitomate	Saldo Insoluto Inicial	181,841.53	163,057.16	124,272.79	95,488.42	66,704.04	37,919.67	9,135.30
Jitomate	Utilidades	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37
Jitomate	Saldo Insoluto Final	163,057.16	124,272.79	95,488.42	66,704.04	37,919.67	9,135.30	0.00
Jitomate	Remanente Utilidades	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	19,649.07
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Jitomate	Saldo Insoluto Inicial	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Jitomate	Pre pago Utilidades	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Jitomate	Saldo Insoluto Final	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Jitomate	Remanente Utilidades	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37	28,784.37

El proyecto considera la construcción inicial de 13 hectáreas en un plazo de 3 meses, lo cual les permitirá a partir mes 4 dar inicio a la producción y generación de ingresos.

Las cantidades consideradas como prepagos, se derivan en parte por las eficiencias de recursos propias del esquema y de manera adicional con las utilidades generadas, mismas que fueron determinadas con base en los ingresos menos los costos proyectados que la empresa estimó respecto de cada ejercicio.

El comparativo de la lámina anterior muestra que la producción de pimiento morrón genera un nivel mayor de utilidades, lo que permite aplicar recursos en mayor medida con lo cual se anticipa la fecha de vencimiento original.

En caso de que las premisas y expectativas de éxito se generen en la primer etapa, se procederá a dar inicio a la segunda y tercera etapa relativa a la construcción de 52 hectáreas más.



III. INVERNADEROS: SEGUNDA Y TERCER ETAPA

Cuadro 18.- CONTRAPRESTACIÓN TOTAL MENSUAL

T1 Inversión	2a Etapa	3a Etapa
Aportación financiamiento	189,661.60	181,841.53
Subtotal T1 Inversión Financiamiento	\$ 2,497.93	\$ 2,394.94
Aportación Capital de Riesgo Deuda Subordinada	\$ 15,449.76	\$ 14,804.33
Subtotal T1 Inversión Capital de Riesgo	\$ 287.77	\$ 275.57
T1 Inversión Total	\$ 2,785.70	\$ 2,670.51
T1 Esquema		
T1 Esquema Total	\$ -	\$ -
T2		
Costo Mantenimiento	-	-
T2 Total	\$ -	\$ -
CONTRAPRESTACIÓN TOTAL MENSUAL	\$ 2,785.70	\$ 2,670.51

**Cuadro 19.- CONTRAPRESTACIÓN TOTAL MENSUAL CONSOLIDADA**

T1 Inversión	Infraestructura Penitenciaria	Invernaderos			T O T A L
		1a Etapa	2a Etapa	3a Etapa	
Aportación financiamiento	137,240.72	181,841.53	189,661.60	181,841.53	690,585.39
Subtotal T1 Inversión Financiamiento	\$ 1,898.04	\$ 2,394.94	\$ 2,497.93	\$ 2,394.94	\$ 9,185.85
Aportación Capital de Riesgo Deuda Subordinada	\$ 10,998.28	\$ 14,804.33	\$ 15,449.76	\$ 14,804.33	56,056.70
Subtotal T1 Inversión Capital de Riesgo	\$ 247.39	\$ 275.57	\$ 287.77	\$ 275.57	\$ 1,086.30
T1 Inversión Total	\$ 2,145.44	\$ 2,670.51	\$ 2,785.70	\$ 2,670.51	\$ 10,272.15
T1 Esquema					
T1 Esquema Total	\$ 85.00		\$ -	\$ -	\$ 85.00
T2					
Costo Mantenimiento	300.00		-	-	300.00
Costo Manutención	6,150.00		-	-	6,150.00
T2 Total	\$ 6,450.00		\$ -	\$ -	\$ 6,450.00
CONTRAPRESTACIÓN TOTAL MENSUAL	\$ 8,680.44	\$ 2,670.51	\$ 2,785.70	\$ 2,670.51	\$ 16,807.15
Inicio	Ago/2010	Abr/2009	Abr/2010	Abr/2011	Abr/2011



4.11. PROCESO DE EXPORTACIÓN DE HORTALIZAS (JITOMATE DE BOLA, PIMIENTO MORRÓN Y ROSAS)

DETERMINAR PRODUCTO A EXPORTAR:

Es un producto que tiene demanda internacional, o bien, éxito en el mercado nacional y cuenta con características únicas, como son la Rosa, Pimiento Morrón y Jitomate de Bola, ya que en los países a exportar, por el tiempo de frío, no cuentan con estas hortalizas.

El mercado internacional que se va a atacar es: Estados Unidos, Canadá, Japón y Europa.

Es necesario disponer de un volumen de producción flexible para atender la demanda, ya que como se mostró en el plan de producción, el pimiento morrón es nuestro producto estrella.

Se requiere identificar la clasificación arancelaria (para conocer sus regulaciones arancelarias y no arancelarias),

Evaluar el envase y embalaje necesario para realizar la operación.

SELECCIONAR EL MERCADO:

Estudio cuantitativo y cualitativo de mercado. El mercado potencial para este proyecto es Canadá, ya que nos disminuye el costo de exportarlo que en Europa y Japón.



Determinar estrategia de penetración al mercado seleccionado.

Iniciar contacto con clientes potenciales.

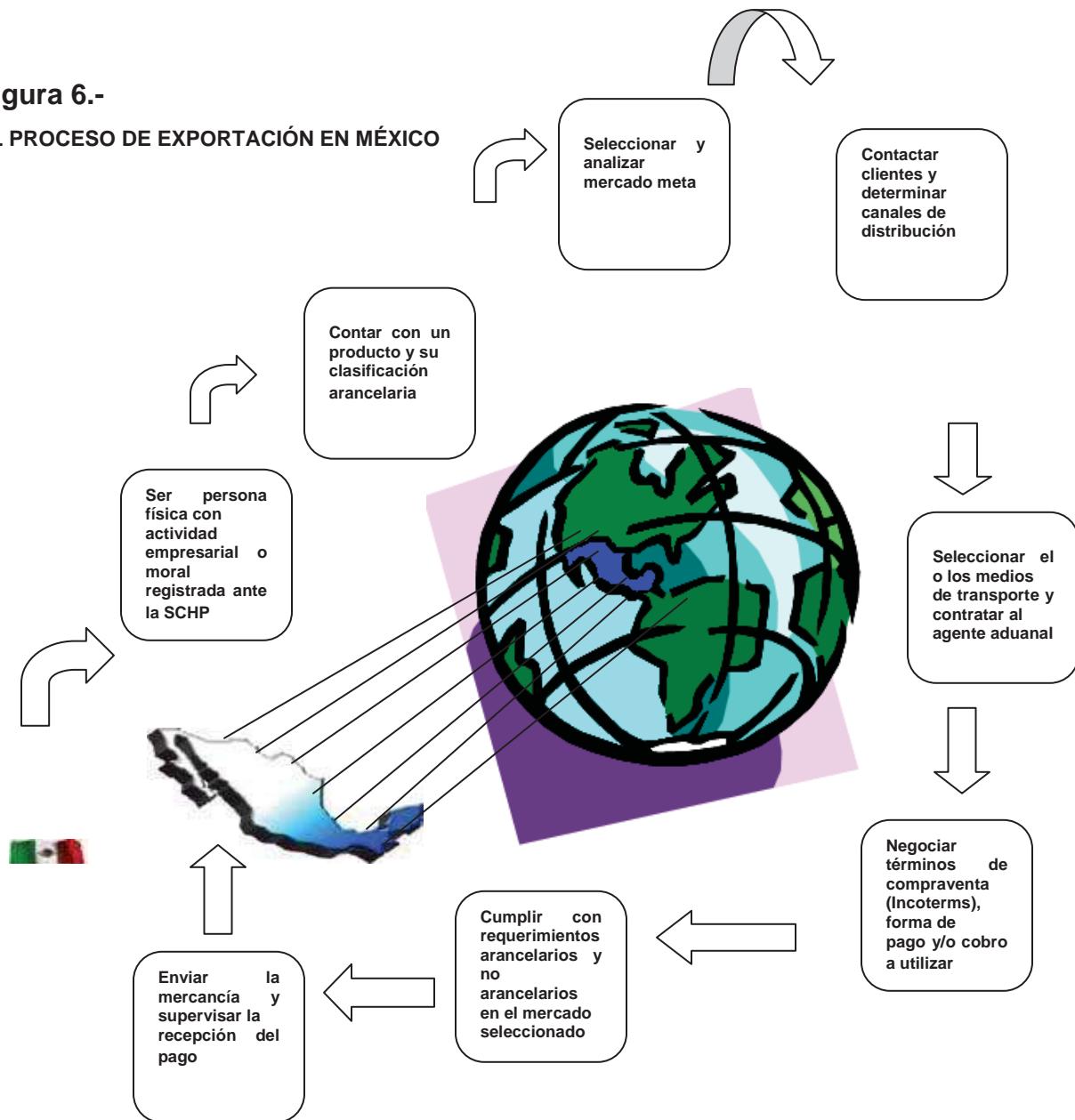
En caso de ser necesario adecuar el producto al mercado seleccionado.

Enviar cuando se requiera los documentos que cumplan con las regulaciones no arancelarias (certificado de origen -en caso de preferencias arancelarias-, permisos de secretarías del Estado -SAGARPA, SSA, SE, entre otras) del mercado meta.

El tipo de transporte es multimodal, que se utilizará en la operación.

PROCESO DE EXPORTACIÓN

Ser persona física con actividad empresarial o moral registrada ante la SHCP, contar con un producto y su clasificación arancelaria, seleccionar y analizar su mercado meta, contactar clientes y determinar canales de distribución, seleccionar el medio de transporte, negociar términos de compraventa, forma de pago y/o cobro a y utilizar, cumplir con los requisitos arancelarios y no arancelarios e el mercado seleccionado y enviar la mercancía supervisar la recepción del pago.

**Figura 6.-****EL PROCESO DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO**



DOCUMENTOS BÁSICOS NECESARIOS PARA EXPORTAR

Inscripción en la SHCP mediante el Registro Federal de Contribuyentes (con homoclave y domicilio fiscal)

Factura con el valor comercial de las mercancías

Lista de empaque

Pedimento de exportación

Certificado de Origen (en caso necesario)

Documento de transporte (conocimiento de embarque, Guía aérea, Carta de porte, etcétera)

Permiso de exportación (en caso necesario)

Carta de instrucciones al agente aduanal

Documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones no arancelarias tanto en México como en el mercado destino.

PROCESO DE DESARROLLO EXPORTADOR

DIVERSIFICACIÓN

COMERCIALIZACIÓN

PRESENCIA EN
EL MERCADO

INICIO

EXPLORACIÓN
DE MERCADO

FORMACIÓN PARA
EXPORTAR

EMPRESA PREPARADA PARA EXPORTAR



- Información
- Asesoría
- Capacitación
- Asistencia técnica
- Publicaciones

POSIBILIDADES PARA EL PRODUCTO EN EL MERCADO

- Oportunidades comerciales
- Estudios de mercado
- Promoción de oferta
- Canales de distribución

SELECCIÓN Y CONTACTO CON CLIENTES EN EL MERCADO

- Agendas en el exterior
- Ferias internacionales
- Misiones de exportadores
- Pyme internacional
- Seguros de crédito
- Líneas bilaterales
- Cartas de crédito, cambios
- Garantías
- Crédito



PROCESO DE POSICIONAMIENTO, VENTA Y DIVERSIFICACIÓN

- Mediación comercial
- Financiamiento
- Cartas de crédito
- Financiamiento a la inversión mexicana en el extranjero

El proceso de desarrollo exportador según definición de Bancomext consta de cuatro fases.

Primeramente es la capacitación en materia de comercio exterior. La segunda fase es el análisis del mercado de destino. La tercera es contacto con el cliente y la última es la comercialización o consolidación del mercado.

La primera fase se realiza en México con programas anuales establecidos y con una difusión nacional.

Las siguientes tres etapas se realizan tanto en México como en el extranjero. Esto es, para conocer el mercado de destino, el cliente necesita analizar diferentes mercados para poder decidir al cual se enfocará. En las consejerías comerciales se realizan investigaciones de mercado para ver las oportunidades para la empresa.

Las últimas dos etapas son las de más inversión y las de más valor agregado, mismas que tienen un impacto importante en las metas institucionales.



CONCLUSIONES

Una vez terminado el proyecto se pretende que el interno tenga un fondo de ahorro para cuando alcance su libertad, que con su ingreso pueda solventar su estancia dentro del Centro. Queda claro que la actividad agroindustrial propuesta corresponde hasta el ejercicio de tecnología de punta, pues solo se alcanzara elevando la productividad se puede hacer que los Centros sean autofinanciables en la forma descrita, los costos que hoy paga el gobierno por estos conceptos prácticamente se cancelarían, el interno lograra su rehabilitación y su reinserción a la sociedad va ser favorable ya que el interno queda capacitado. No se destruyen vínculos familiares. El interno o los internos pueden constituir una cooperativa para que se amplié la actividad agroindustrial en donde se ubique ese Centro Penitenciario.

Se demuestra que el proyecto es autofinanciable por el análisis de factibilidad que se realiza. La inversión inicial en el prototipo desarrollado será de 681 millones de pesos, que de este total la parte de infraestructura penitenciaria vale solo 113 MDP por lo que la inversión restante se aplica en la parte agroindustrial de alto rendimiento (invernaderos en 78 has.). Lo anterior significa que ese diferencial de aproximadamente 464 MDP, puede ser financiado por el sector privado en un esquema de “proyecto de prestación de servicios” (PPS) a largo plazo, y que generando ventas promedio de 203 MDP anuales a lo largo de 15 años (en el caso de producción de jitomate bola) o ingresos de 461 MDP anuales en el plazo citado produciendo y exportando pimiento morrón en ambos casos, se generan ingresos suficientes para cubrir la inversión inicial, los gastos de operación, administración y mantenimiento del centro, el pago de sueldos y salarios a personal administrativo y de seguridad, independientemente de cubrir igualmente sueldos / salarios de los internos en los términos que permitan cubrir



sus gastos de internamiento, lo que significa que en un período de 15 años no sólo se cubre lo antes dicho, sino que el proyecto genera utilidades que favorecerían la reinversión en nuevos proyectos.

De los ingresos derivados de la exportación, al término de unos años, como se muestra, se recupera la inversión, los costos de mantenimiento se solventan y existen ingresos suficientes para el pago del personal administrativo y de seguridad (custodios).

En el sistema Nacional Penitenciario, existen 217,457 internos, si se considera un costo de \$205.00 diariamente, el país gasta al año \$16, 271, 220,025.00, sin incluir su infraestructura.

Rehabilitar a 247,457 internos por 4 miembros de la familia que pudiera tener cada uno, se estaría hablando que cerca de un millón de habitantes quedan afectados por el quebranto del núcleo familiar y deterioro al tejido social.

El sistema Nacional actual está dividido en cárceles federales, Estatales y Municipales, pero en ningún momento se hace caso a la reinserción social, porque las condiciones de hacinamiento, corrupción, impiden a los internos su verdadera rehabilitación, su reinserción a la sociedad y a una vida productiva con rapidez.

Cambiar el modelo Jurídico actual, los incrementos de la delincuencia cada vez son mayores y exigen diferentes estrategias para tratarse.

El código Penal debe modificarse para que no quede el individuo en el limbo jurídico, como hasta ahora se maneja, su trabajo no está asegurado ni su remuneración al mismo, es por ello que dedican su mayor tiempo en el ocio.

Los procesos judiciales tardan y hay una gran cantidad de internos que son inocentes y cuando salen traen consigo una fuerte venganza.



Que existan fuentes de trabajo, que el reo aprenda un oficio, que reciba un salario decoroso por su trabajo, aliviaría en parte la situación económica de su familia, lograra que le tenga apego al trabajo pues hay personas que nunca han trabajado, consiguen lo que necesitan por el camino fácil; procurar se discipline y sean aseados, agregando los conocimientos que pueden adquirir en la escuela, el mismo reo notara el cambio en su persona. No puede haber rehabilitación recibiendo desprecios, humillaciones, haciendo la vida mas pesada aumentaran sus penas y sufrimientos, amargándole la vida al reo se rebelara; el día que salga libre puede llevar deseo de venganza.

El 80% de los internos son de baja peligrosidad y la mayoría de estos son primo-delincuentes, por lo consiguiente, su atención debería ser atendida de distinta manera a la que se maneja hoy en día.

La necesidad imperiosa de llevar a cabo centros que cumplan con las condiciones para asegurar la reinserción a la sociedad y el aprendizaje para una vida productiva del interno, y que no le cueste al estado, que le permita al país ahorrar para prevención mas que para sanción y mantenimiento del interno.



GLOSARIO DE TÉRMINOS

C.E.R.E.S.O.: Centro de Readaptación Social.

PENITENCIARIA: Las penitenciarias, por lo común, son instituciones autorizadas por los gobiernos, y forman parte del sistema de justicia de los países. También pueden ser instalaciones en las que se encarcela a los prisioneros de guerra. Un sistema penitenciario es el conjunto de prisiones y la organización respectiva de las mismas.

JUSTICIAS: Generalmente se refiere a la posibilidad de ejercer la acción legal en contra de una persona, es decir, una persona es "justiciable" cuando viola preceptos legales.

PRIMO DELINCUENTE: Persona quien ha delinquido por primera vez.

O.A.D.P.R.S.: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

PREVENCIÓN.- Es el conjunto de acciones que se llevan a cabo para promover en la conciencia de la población actitudes de rechazo y de condena al delito y a la impunidad, como medios para evitar conductas antisociales. Es así que la prevención es considerada como política sustentada en el respeto a los derechos públicos de los individuos.

READAPTACIÓN SOCIAL.- Es el proceso progresivo e interdisciplinario por el cual se estudia al sentenciado en lo individual, se diagnostica y se elabora un programa sobre las medidas capaces de alejarlo de una eventual reincidencia a través del conjunto de elementos, normas y técnicas basadas en el trabajo, la



capacitación laboral, la educación y medidas psicosociales para hacerlo productivo y lograr vivir en sociedad.

FOSEG: Fiduciario del Fondo de Seguridad Pública.

FIDEICOMISO: es una figura jurídica que permite aislar bienes, flujos de fondos, negocios, derechos, etc. en un patrimonio independiente y separado con diferentes finalidades. Es un instrumento de uso muy extendido en el mundo. Su correlato anglosajón es el trust y cuenta con antiguas raíces en el derecho romano.

FIDEICOMITENTE: El que cede los derechos. Es un contrato por el cual una persona destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria

FIDUCIARIO: Institución donde se constituye y opera un Fideicomiso.

FIDEICOMISARIO: El propio fideicomitente, por conducto de sus Dependencias, Unidades Administrativas o Entidades de la Administración Pública del Estado, que determine el Comité y Técnico, que en razón a sus atribuciones, contribuyan directa o indirectamente en la operación del Fideicomiso.

COMITÉ TÉCNICO: el Comité Técnico es un órgano de gobierno del Fideicomiso que para el caso estará integrado por nueve miembros; un representante del Fideicomitente, dos representantes del Consejo Estatal de Seguridad Pública (el Titular de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Protección Civil y el Titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado), un representante del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un representante de la



Contraloría y Desarrollo Administrativo del Estado, un representante de la Tesorería General del Estado, un representante del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, un representante de la Secretaría de Planeación y Desarrollo del Estado y un representante del Fiduciario, este último con voz pero sin voto, con sus respectivos suplentes, teniendo el carácter de presidente el Gobernador del Estado, quien contara con voto de calidad.

SSP: A la Secretaría de Seguridad Pública Federal, quien actúa a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y este por medio del Secretariado Ejecutivo del Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública.

CONVENIO: Al Convenio de Coordinación para definir y establecer las bases y mecanismos de concertación y cooperación para la instrumentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2006, celebrado por una parte, por el gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública, y por la otra parte el Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo.

ANEXOS TÉCNICOS: A los documentos en los que se describen los programas susceptibles de apoyo, previstos en el Convenio.

SCOP: Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

ENTIDADES PARAMUNICIPALES: Los organismos públicos descentralizados y desconcentrados de la administración pública municipal, empresas de participación municipal mayoritaria, comisiones municipales, comités municipales, patronatos municipales, juntas municipales y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el ayuntamiento.



CONTRATISTA: La persona física o moral que celebre contratos de obra pública y de servicios relacionados.

CEFERESO: Centro Federal de Readaptación Social.

S.O.E.: Sociedad de Objeto Específico. Se constituye por quien realiza algún proyecto.

PPS: Proyecto de Prestación de Servicio.

CAPILLA: Núcleo del invernadero.

PARI PASSU: Aportaciones que se realizan en forma simultánea por la entidad financiera (crédito) y los inversionistas (capital).

TIIE: Tasa Interbancaria de Equilibrio.



BIBLIOGRAFÍA

Cuadernos Michoacanos de Derecho, segunda época, año 16, publicación de ABZ editores, S.A. DE C.V.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

SSP, OADPRS, Direcciones de Prevención y Readaptación Social en los Estados.

Código Penal del Estado de Michoacán.

Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de Obras Públicas del estado de Michoacán de Ocampo y de sus municipios.

Reglas de Operación del Fondo de Seguridad Pública del Estado de Michoacán.

Reglamento Interior de los CERESOS

Anteproyecto Arquitectónico preparado para este propósito por INFRAESTRUCTURA TÉCNICA, S.A. DE C.V.

Brown, W. B. (1996) Teoría de la Organización y de la Administración: Enfoque integral, México, Editorial Limusa.

Garza T, J, (1999) Administración Contemporánea, Editorial McGraw-Hill (28 ed.), México.



Hernández R, S, (2002) Administración: Pensamiento, Procedimiento, Estrategia y Vanguardia, Editorial McGraw-Hill, México.

Rachman, J. D. et. al. (1996) Introducción a los negocios. Enfoque Mexicano, editorial McGraw-Hill, México.

Reyes P, A, (1981) Administración de empresas: Teoría y Práctica, México, 2º Edición, Limusa Wiley.

Rojas, A, R. Luces Verticales. Proyectos, Estudios y Coordinación, S.C. (2001)

Villota, C, R, (2008) Derecho Penal, Editorial Tusquest.