

PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN MÉXICO

documenta
análisis y acción para la justicia social ac.



Due Process
of Law
Foundation



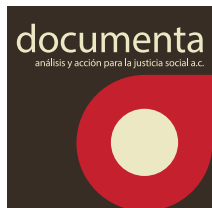
INSTITUTO DE
DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ



Por una
prisión con
ley



PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN MÉXICO





PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN MÉXICO

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN LA PUBLICACIÓN

Documenta / Análisis y Acción para la Justicia Social A.C.

Fundación para el Debido Proceso

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ

Universidad Iberoamericana Puebla

Instituto de Justicia Procesal Penal A.C.

Madres y hermanas de la Plaza Pasteur

México Evalúa

Susana Plouganou Boiza

Josué Francisco Hernández Ramírez

Revisión y corrección de estilo

Adriana Caso Domínguez

Diseño editorial

PRIMERA EDICIÓN, 2016

D.R. ©

Documenta / Análisis y Acción para la Justicia Social A.C.

Fundación para el Debido Proceso

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ

Universidad Iberoamericana Puebla

Instituto de Justicia Procesal Penal A.C.

Madres y hermanas de la Plaza Pasteur

México Evalúa

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Prólogo | 4 |
| 1 Introducción | 7 |
| 1.1 Crisis de seguridad y política penal represiva | 8 |
| 1.2 Sistema penitenciario y violaciones a los derechos humanos | 11 |
| 2 Falsos dilemas: la privatización como respuesta | 16 |
| 2.1 El proceso de privatización del sistema penitenciario mexicano | 16 |
| 2.2 El problema de la delegación de las competencias del Estado en el caso del sistema penitenciario | 18 |
| 3 Argumentos en contra de la privatización | 20 |
| 3.1 La legislación mexicana no garantiza una regulación adecuada | 20 |
| 3.2 Ausencia de transparencia | 22 |
| 3.3 Los internos: incentivos para la rentabilidad de los centros privados | 24 |
| 4 La problemática acreditación de la Asociación Americana de Correccionales (ACA) | 28 |
| 4.1 Una situación de conflicto de interés | 28 |
| 4.2 Un proceso opaco | 30 |
| 4.3 Acreditación de apariencia | 31 |
| 5 Conclusiones | 38 |
| 6 Anexos | 41 |
| 7 Referencias | 54 |

PRÓLOGO

No se trata de examinar la procedencia de las varillas utilizadas para fortificar las prisiones o de las hortalizas que alimentan a los presos. Lo que está en juego es la cesión de la conducción de las políticas y responsabilidades estatales en materia de ejecución penal y su trascendencia para la vida de miles de personas y para el conjunto de la sociedad.

A partir del análisis del material de campo y documental recopilado por un grupo de organizaciones, este estudio pone en relieve algunas de las consecuencias que, para los derechos humanos, la justicia, la democracia y la corrupción, puede tener la intervención del sector privado en la construcción y operación de prisiones.

El tema no es fácil si consideramos que estamos frente a aspectos debatibles y ponderables, como los presentados en esta agenda al Informe rendido por sus autores en audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por la complejidad del tema se hace necesario elevar el punto de observación para ver más allá de lo aparente, como lo haría Antoine de Saint-Exupéry desde su aeroplano.

Así, sobrevolando a quinientos pies de altura, apreciaríamos centros estatales funcionando mejor (o menos mal) que los privatizados; pero quizá también, centros privatizados mejor contruidos, más limpios y ordenados que los operados por agentes del Estado. De esta forma no habríamos arribado a ninguna conclusión; no podríamos terminar la travesía. Sería necesario tomar más altura.

A mil pies de altura, apreciaríamos un panorama más completo, empezando por identificar el cauce de un río que separa el territorio de las prisiones públicas de las privadas. Desde lo alto consultaríamos este estudio para constatar hipótesis y tendencias; para *atar cabos*, sin pretender deducciones absolutas verificaríamos si en el lado privatizado:

- Hay más prisiones,
- Están más lejos de los centros urbanos,
- Es más extenso el terreno que ocupan sus edificaciones y éstas son más numerosas (incluso comparándolas con las prisiones de alta seguridad estatales).

Si tomásemos unos catalejos para aguzar nuestra mirada, también apreciaríamos si en este mismo lado:

- > Los servicios médicos son más deficientes.
- > El número de personal es el mismo, pero dado lo extenso de estos centros, parece más escaso y, como consecuencia de ello, las y los reclusos permanecen encerrados la mayor parte del día.
- > Sus internas e internos provienen de lugares remotos y han sido trasladados varias veces (como mercancías).
- > Se utiliza el aislamiento solitario prolongado.

De constatar las anteriores aserciones, no podríamos suponer que esto se deba a que las cosas son de cierta manera bajo un modelo privatizado. Entonces rectificaríamos para modificar nuestra hipótesis: las prisiones privatizadas podrían superar estos problemas, pero ello requeriría aún más dinero (por ejemplo, para pagarle a un médico especialista dispuesto a trasladarse al Cefereso 15 en Arriaga, Chiapas (privatizado y ubicado allá por razones vinculadas con la privatización).

Para no descender después de este recorrido aéreo sin resultados es indispensable que, como el piloto autor de *El Principito*, dirijamos la vista fuera de la prisión; como él lo dijera, “para ver claro, basta con cambiar la dirección de la mirada”. Constaríamos si en la zona de las cárceles privatizadas se registra:

- > Corrupción auspiciada por contratos protegidos durante dos sexenios por cláusulas de secrecía invocando razones de seguridad. (Esta secrecía fue plenamente documentada en el informe).
- > Construcción de prisiones innecesariamente grandes y sofisticadas para incrementar el monto de los contratos (Cefereso 12, en Ocampo, Guanajuato, privatizado).
- > Desviación del gasto social hacia el pago de las amortizaciones y cuotas anuales millonarias que serán cubiertas en el futuro

por contribuyentes que ni siquiera han nacido. (Comparación entre el presupuesto penitenciario y otros rubros del presupuesto social).

- > Perversión de los procesos político/electorales como resultado de contribuciones de los contratistas (el “*prisión-gate*”, que advierte el estudio).
- > Deformación del discurso público para promover una política de mayor encarcelamiento con penas más largas y más severas invocando los derechos de las víctimas. (Consulta a los diarios impresos donde quizá ubiquemos a algunos de los defensores de víctimas como promotores de prisiones privadas).
- > Participación de políticos (beneficiarios de donaciones de los empresarios de las prisiones) en apoyo al discurso de la *mano dura*.
- > Agencias internacionales favoreciendo a los promotores de la privatización.

En ese instante descendemos lo necesario y filmamos la escena de:

Marisela Fernández, originaria y vecina de Monterrey, Nuevo León, es esposada para ser trasladada al centro nacional de concentración de mujeres, ubicado en Coatlán del Río, Morelos (*Cefereso 16*, privatizado), dejando atrás sus tres hijos adolescentes al acoso libre de la delincuencia organizada.

No espere el lector que, al otro lado del río, en el espacio de lo público, el recorrido aéreo hubiera encontrado prisiones modélicas; por el contrario, veríamos corrupción hormiga con miles de extorsiones diarias, hacinamiento, violencia, abandono, drogas y un sinnúmero de anomalías que, tras aterrizar, podrían corroborarse en el Diagnóstico que año con año elabora la CNDH

respecto de cada prisión. Sin embargo, en este punto, volvemos a encender la cámara *Súper 8* para filmar lo insólito:

Autoridades estatales, tras un violento motín que dejó decenas de heridos y muertos convocan a rueda de prensa para anunciar que recurrirán a la inversión privada para solucionar la grave crisis que enfrenta su sistema carcelario. (Voz *en off*: se refieren a la crisis como si fuese un desastre natural y no una calamidad generada por acciones y omisiones del gobierno.)

Ante el panorama sobrevolado, el estudio aporta elementos y pautas de investigación valiosos. De reivindicarse la independencia y autonomía de los poderes judiciales –como es de esperarse que ocurra con la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal–, éstos no sólo habrían de decidir *quién entra y quién sale de prisión*, sino *el cómo y el dónde se está en prisión* (artículo 21 constitucional) y la forma en que la privatización condiciona estas decisiones, empezando por los lugares geográficos donde –obedeciendo a intereses mercantiles y no a los dictados del bien común– se erigen las prisiones (lo cual, en menor grado, dado que hay mayores controles, puede ocurrir con las prisiones públicas).

Si los poderes judiciales no intervienen para ejercer un control *ex ante* respecto de *dónde* han de ser ubicadas las prisiones (y los juzgados adyacentes, en su caso), abdican de su potestad constitucional para decidir en qué prisiones han de ser llevadas las personas privadas de la libertad. Igualmente, si no se someten a su aprobación y control los modelos de financiamiento y operación que determinan las condiciones de vida en reclusión, renuncian a su atribución, también constitucional, para garantizar que las medidas y sanciones impuestas en sus resoluciones no sean agravadas por autoridades auxiliares.

La respuesta al desastre cotidiano en las prisiones públicas no es expropiar la corrupción, sino hacer valer el imperio de la ley, y esto implica que los poderes judiciales no solamente determinen el lugar donde las personas privadas de la libertad habrán de ser internadas, sino el control sobre la racionalidad de la ubicación de cada centro y sobre el modelo de operación financiero que mejor salvaguarde los derechos en torno a la prisión y fuera de ella. Se trata de garantizar que la política criminal se subordine a los dictados de la Constitución y no a los del mercado.

Lo anterior es parte del contenido normativo del artículo primero constitucional en su exigencia –a todas las autoridades, incluyendo a las judiciales– de prevenir violaciones a los derechos humanos, así como del artículo 18 que refuerza el respeto a estos derechos en el sistema penitenciario nacional, todo ello de conformidad con el artículo 21 que consagra la rectoría judicial sobre las prisiones y el 89, fracción XII, que coloca a las autoridades ejecutivas como auxiliares de los poderes judiciales en esta materia.

Si la prisión es una creación del Estado, la solución a sus problemas ha de pasar por el derecho y por los órganos garantes de su protección última –los jueces y tribunales. No dudamos que los hallazgos y análisis de este estudio, entre otros frutos, aportarán elementos a los poderes judiciales para cumplir su misión y ceñir a los poderes ejecutivos a sus mandatos, y a la vez asegurarán que las normas que prevén la inversión privada, en algo tan público como la prisión, tengan una finalidad constitucionalmente admisible. *En arca abierta, hasta el justo peca.*

Miguel Sarre

Profesor numerario del ITAM

Agosto 2016

1. INTRODUCCIÓN



El sistema penitenciario en México atraviesa un momento crítico. Los graves problemas de sobrepoblación, hacinamiento, autogobierno, prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes son comunes, pese a las diversas recomendaciones de organismos nacionales e internacionales protectores de los derechos humanos.¹ La masacre acontecida en el Centro Estatal Preventivo de Reinserción Social “Topo Chico” en el estado de Nuevo León, en febrero pasado, en donde 49 personas² perdieron la vida y 12 más resultaron heridas –y sobre la cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó un pronunciamiento–,³ es la muestra más reciente y

representativa de las múltiples violaciones a derechos humanos que ocurren cotidianamente en los centros penitenciarios.⁴ Esta realidad se da en el contexto de una profunda crisis de los mencionados derechos no reconocida por el gobierno;⁵ diagnóstico que ha sido reiterado por diversos organismos internacionales,⁶

¹ Consejo de Derechos Humanos (2011). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Consultado en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/189/45/PDF/G1318945.pdf?OpenElement>.

² Carrizales, David (2016). Listado completo de los 49 muertos en Topo Chico. *El Universal*. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estado/2016/02/15/listado-completo-de-los-49-reos-muertos-en-topo-chico>.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016). CIDH condena la muerte de 49 personas privadas de libertad en cárcel de Nuevo León, México.

Comunicado de prensa de fecha 18 de febrero de 2016. Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/016.asp>.

⁴ En 2009 el Subcomité para la Prevención de la Tortura, a partir de su visita a México, refirió la necesidad de establecer un “estándar más respecto de la gobernabilidad de los centros para asegurar que las autoridades legítimas tengan el control y la responsabilidad sobre lo que ocurre en su interior, evitando situaciones de autogobierno y el riesgo de que se cometan torturas y tratos crueles e inhumanos”. Véase: Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, CAT/OP/MEX/1, de fecha 31 de mayo de 2010.

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa de fecha 2 de marzo de 2016. Consultado en: <http://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-la-republica-esta-comprometido-con-la-vigencia-del-estado-de-derecho-y-los-derechos-humanos?idiom=es-MX>. (Vínculo inhabilitado).

⁶ Véase “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles,

así como por organizaciones de la sociedad civil⁷ y la academia mexicana.

En su posición de garante de los derechos de toda persona privada de libertad, definidos en los artículos 1 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución), el Estado no ha cumplido con sus obligaciones de respeto y garantía en materia de derechos humanos de la población que se encuentra en reclusión –sea en prisión preventiva o en ejecución de sentencia–, así como de sus familiares, ni con las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos que les afectan.

El Estado asume una posición especial de garante respecto a las personas que se encuentran bajo su custodia, lo cual genera una relación de particular intensidad en donde el interno no es capaz de satisfacer muchas de sus necesidades por sí mismo y cuya garantía para su goce y ejercicio depende de manera absoluta del Estado, quien deberá ofrecer condiciones de vida compatibles con la dignidad de los reclusos.⁸

inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez”. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A/HRC/28/68/Add.3. Consultado el 15 de marzo de 2016. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement>; “Situación de derechos humanos en México”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Consultado el 15 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.

⁷ Negrete L. y Solís L. (2015). Los tres strikes en el tema de tortura. *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2015/07/10/los-3-strikes-en-el-tema-de-tortura>.

⁸ Véanse: Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 152

1.1 CRISIS DE SEGURIDAD Y POLÍTICA PENAL REPRESIVA

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 2007 a 2014, en México se contabilizaron 164 mil homicidios, una cifra más alta que en Afganistán e Irak sin una situación formal de guerra.⁹ De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano, México estuvo en primer lugar en el *ranking* mundial por el mayor número de secuestros en 2014,¹⁰ además de ubicarse entre los 10 países con mayor número de feminicidios por armas de fuego en 2015.¹¹ Con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe), del mismo Instituto, se pueden resaltar los siguientes datos: a nivel nacional ocurrieron 41 655 delitos por cada 100 mil habitantes y se registraron 28 200 víctimas por la misma cantidad de habitantes durante 2014, es decir, que 28.2% de la población fue víctima de algún delito durante ese año. En 2015, el 73.2% de la población mexicana se sentía insegura en su entidad federativa.

y Caso López Álvarez Vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo. 106 y 110.

⁹ *Sin embargo* (2015). “La guerra no está en Afganistán ni en Irak, México tiene más muertos: Frontline. Consultado en <http://www.sinembargo.mx/02-08-2015/1429173>.

¹⁰ *El Economista* (2015), “México es primer lugar en secuestros: ONC”. Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2014/08/26/mexico-primero-lugar-secuestros-onc>.

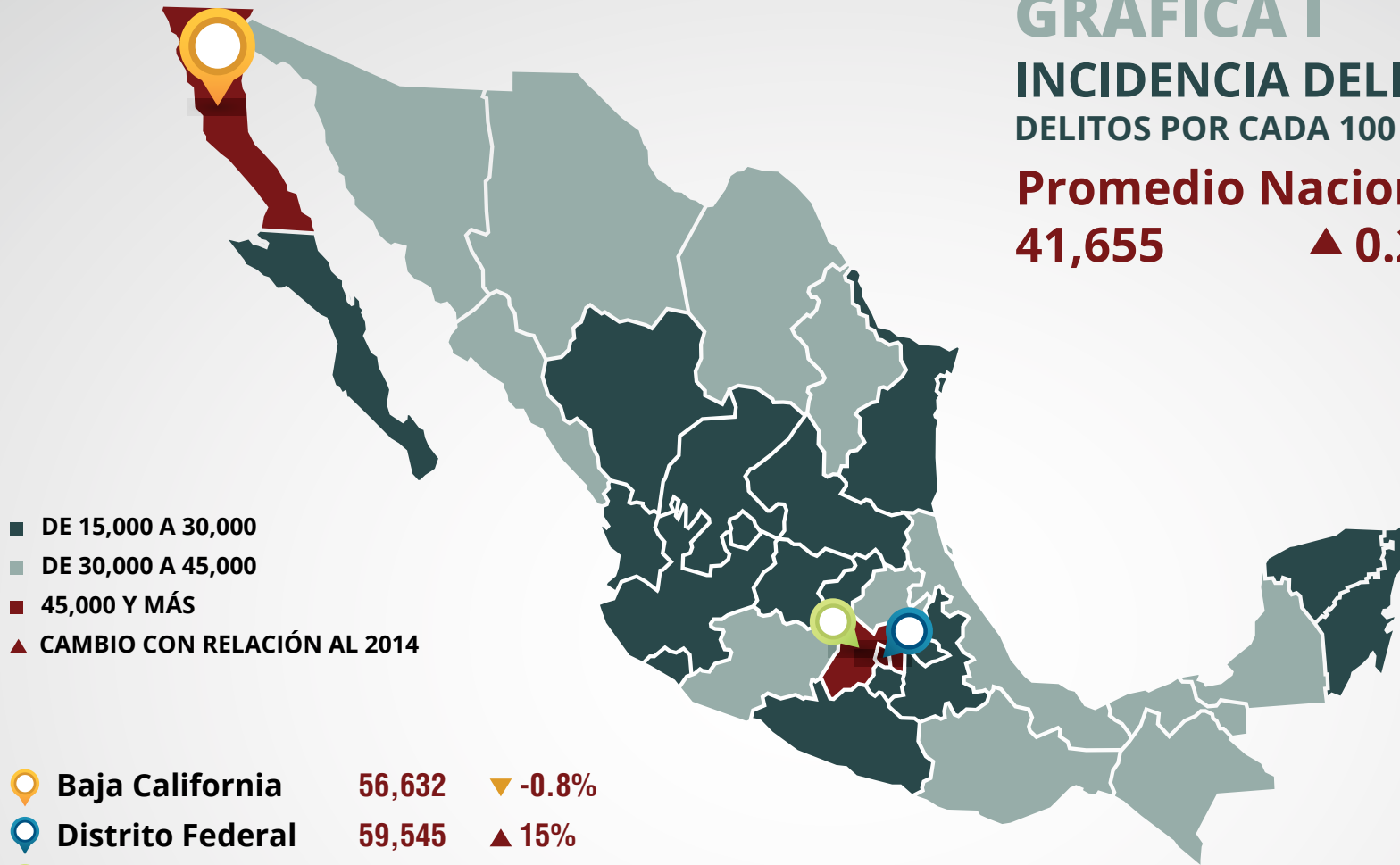
¹¹ Ángel, A. (2015). “México, en el top 10 de países con más feminicidios por armas de fuego del mundo”. *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/mexico-en-el-top-10-de-paises-con-mas-feminicidios-por-armas-de-fuego-del-mundo/>.

GRÁFICA I

INCIDENCIA DELICTIVA

DELITOS POR CADA 100 MIL HABITANTES

Promedio Nacional
41,655 ▲ **0.2%**



- DE 15,000 A 30,000
- DE 30,000 A 45,000
- 45,000 Y MÁS
- ▲ CAMBIO CON RELACIÓN AL 2014

📍 **Baja California** **56,632** ▼ **-0.8%**
📍 **Distrito Federal** **59,545** ▲ **15%**
📍 **Estado de México** **83,566** ▼ **-10.1%**

* FUENTE: ENVIPE, 2015.

| | | |
|---------------------|----------|----------|
| Aguascalientes | ■ 39,453 | ▲ 59.7% |
| Baja California Sur | ■ 34,700 | ▲ 46.1% |
| Campeche | ■ 29,306 | ▼ -4.2% |
| Coahuila | ■ 18,318 | ▼ -28.0% |
| Colima | ■ 30,535 | ▲ 16.1% |
| Chiapas | ■ 19,160 | ▼ -0.3% |
| Chihuahua | ■ 24,295 | ▼ -23.3% |
| Durango | ■ 30,080 | ▲ 33.6% |
| Guanajuato | ■ 40,737 | ▲ 19.4% |
| Guerrero | ■ 42,690 | ▲ 20.7% |

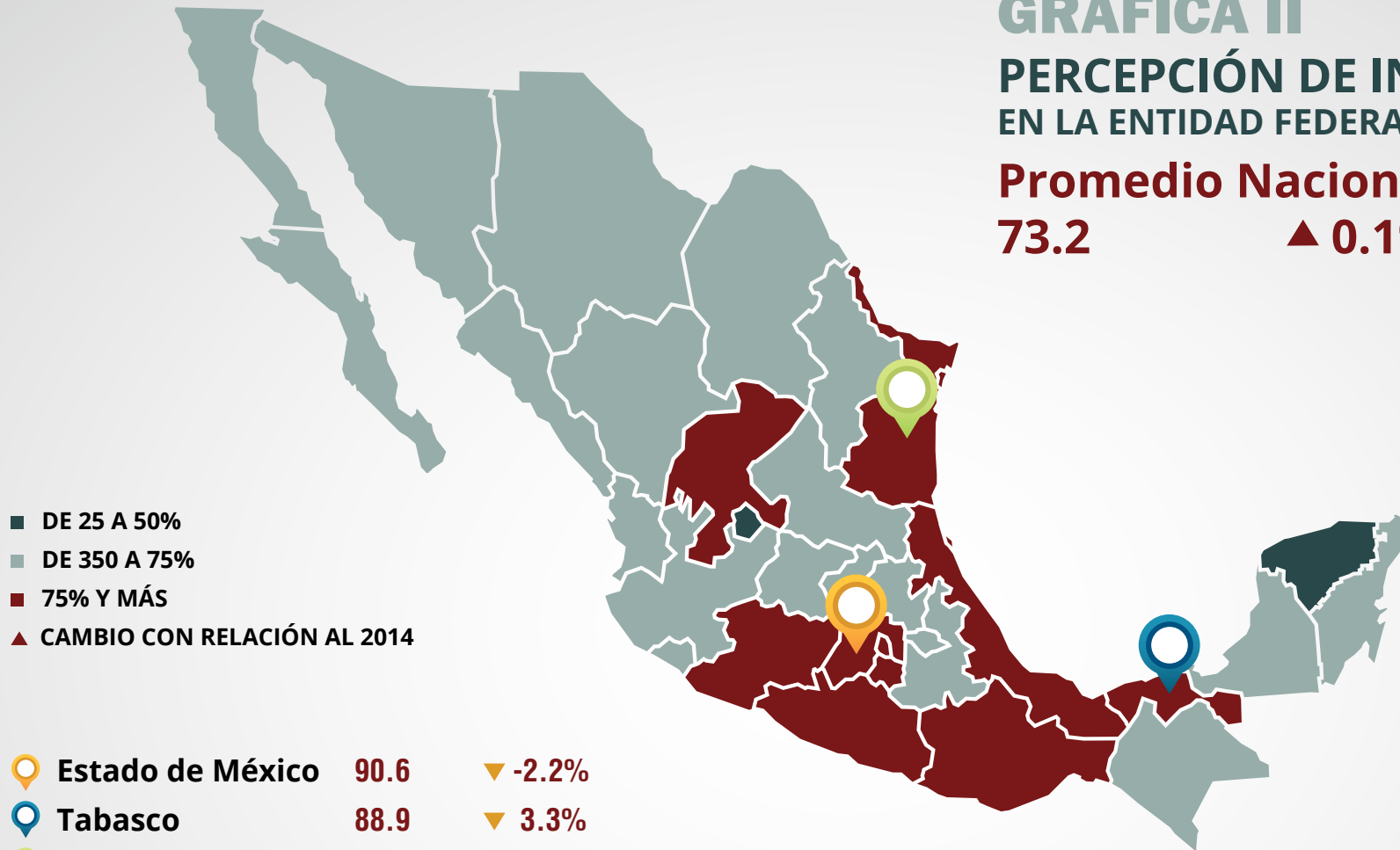
| | | |
|--------------|----------|----------|
| Hidalgo | ■ 23,211 | ▼ -1.1% |
| Jalisco | ■ 43,076 | ▼ -8.9% |
| Michoacán | ■ 26,340 | ▲ 4.8% |
| Morelos | ■ 43,584 | ▲ 19.3% |
| Nayarit | ■ 32,936 | ▲ 23.8% |
| Nuevo León | ■ 28,720 | ▼ -11.8% |
| Oaxaca | ■ 29,073 | ▲ 40.1% |
| Puebla | ■ 32,690 | ▲ 3.2% |
| Querétaro | ■ 31,572 | ▲ 12.9% |
| Quintana Roo | ■ 41,381 | ▲ 17.4% |

| | | |
|-----------------|----------|----------|
| San Luis Potosí | ■ 41,384 | ▲ 4.6% |
| Sinaloa | ■ 29,139 | ▼ -3.8% |
| Sonora | ■ 26,384 | ▼ -15.3% |
| Tabasco | ■ 29,508 | ▼ -7.9% |
| Tamaulipas | ■ 33,414 | ▲ 72.1% |
| Tlaxcala | ■ 33,700 | ▲ 26.4% |
| Veracruz | ■ 20,832 | ▼ -25.9% |
| Yucatan | ■ 31,857 | ▲ 34.3% |
| Zacatecas | ■ 30,058 | ▼ 10.1% |

GRÁFICA II

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN LA ENTIDAD FEDERATIVA

Promedio Nacional
73.2 ▲ **0.1%**



- DE 25 A 50%
- DE 50 A 75%
- 75% Y MÁS
- ▲ CAMBIO CON RELACIÓN AL 2014

| | | |
|--------------------|-------------|---------|
| 📍 Estado de México | 90.6 | ▼ -2.2% |
| 📍 Tabasco | 88.9 | ▼ 3.3% |
| 📍 Tamaulipas | 86.9 | ▲ 3.6% |

* FUENTE: ENVIPE, 2015.

| | | |
|---------------------|--------|----------|
| Aguascalientes | ■ 43.2 | ▼ -12.1% |
| Baja California | ■ 53.2 | ▼ -0.8% |
| Baja California Sur | ■ 61.8 | ▲ 57.5% |
| Campeche | ■ 53.7 | ▼ -8.9% |
| Coahuila | ■ 74.9 | ▼ -4.6% |
| Colima | ■ 56.5 | ▼ -0.6% |
| Chiapas | ■ 54.6 | ▼ -12.0% |
| Chihuahua | ■ 73.6 | ▼ -2.1% |
| Distrito Federal | ■ 78.5 | ▲ 1.1 |
| Durango | ■ 68.0 | ▼ -7.5% |

| | | |
|------------|--------|---------|
| Guanajuato | ■ 64.8 | 0.0% |
| Guerrero | ■ 86.8 | ▲ 9.9% |
| Hidalgo | ■ 62.1 | ▼ -5.2% |
| Jalisco | ■ 69.6 | ▲ 2.5% |
| Michoacán | ■ 79.8 | ▼ -2.7% |
| Morelos | ■ 86.3 | ▼ -3.1% |
| Nayarit | ■ 55.5 | ▲ 8.6% |
| Nuevo León | ■ 70.7 | ▼ -3.1% |
| Oaxaca | ■ 77.7 | ▲ 0.8% |
| Puebla | ■ 67.4 | ▲ 6.0% |

| | | |
|-----------------|--------|---------|
| Querétaro | ■ 50.7 | ▲ 31.4% |
| Quintana Roo | ■ 61.0 | ▼ -8.9% |
| San Luis Potosí | ■ 69.2 | ▼ -5.4% |
| Sinaloa | ■ 70.5 | ▼ -2.2% |
| Sonora | ■ 62.5 | ▲ 9.2% |
| Tlaxcala | ■ 59.2 | ▼ -1.3% |
| Veracruz | ■ 80.5 | ▼ -0.2% |
| Yucatan | ■ 33.8 | ▲ 14.7% |
| Zacatecas | ■ 80.9 | ▲ 0.7% |

En algunos estados el porcentaje fue cercano a 90: Estado de México (90.6), Tabasco (88.9), Tamaulipas (86.9).

Como respuesta a este escenario de criminalidad se establecieron, entre otras medidas, reformas legislativas. El aumento de algunas penas (ejemplos: el delito de secuestro que de 50 años pasó a 90 años o la pena máxima de 50 años que se elevó a más de 100 años cuando los autores sean integrantes de alguna institución de seguridad pública)¹² evidenció el populismo punitivo de este sistema, revelando que:

- a) La aplicación de la prisión preventiva se mantiene en más de 40% de la población privada de libertad. En algunos estados como Baja California Sur, Durango, Oaxaca y Quintana Roo, más de 60% de internos e internas no tienen una sentencia firme.¹³
- b) La sanción más utilizada en sentencias condenatorias es la pena de prisión; en 2011, la pena alternativa (multa y reparación) solamente figuró en 3.6% de las sentencias y en 96.4% se aplicó prisión. La proporción de personas condenadas a menos de tres años de prisión fue de casi 60%.¹⁴

¹² LXIII Legislatura. Aprueban reformas para sancionar con hasta 140 años de prisión a quienes cometan el delito de secuestro. Consultado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Abril/29/3533-Aprueban-reformas-para-sancionar-con-hasta-140-anos-de-prision-a-quienes-cometan-el-delito-de-secuestro>.

¹³ Solís, L., de Buen, N. y Ley, S. (2013). "La cárcel en México: ¿Para qué?". México EVALÚA. Centro de Análisis y Políticas Públicas. Consultado en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf.

¹⁴ *Ibid.*

- c) El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) reportó que habíamos pasado de 205 821 personas privadas de la libertad en 2005 a 247 488 en diciembre de 2015, lo que representa un aumento de 20% en 10 años.
- d) De acuerdo con las tasas del World Prison Brief, México ocupa el segundo lugar en América Latina y el séptimo a nivel mundial en población penitenciaria.

1.2 SISTEMA PENITENCIARIO Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

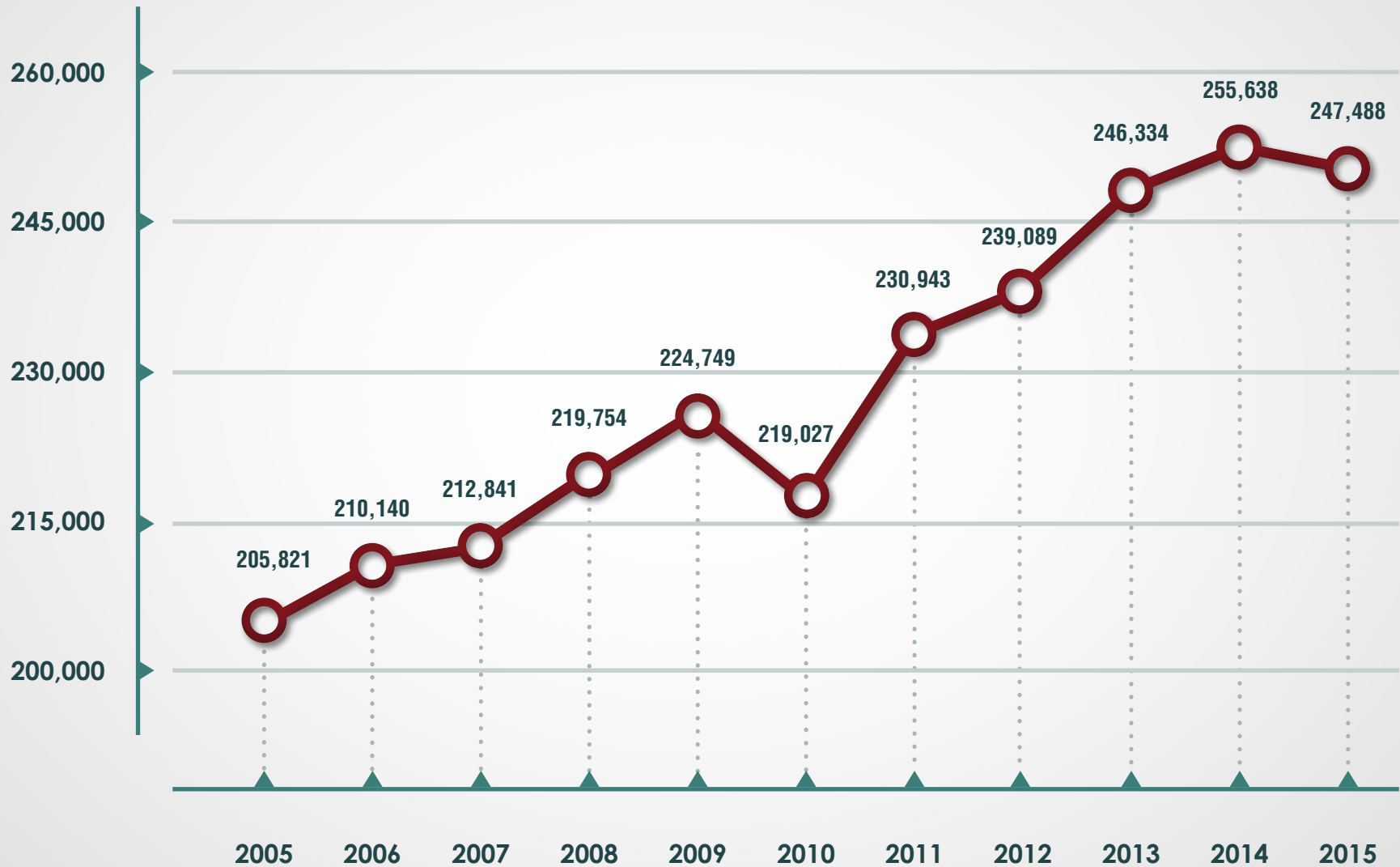
De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015 (en adelante: DNSP), elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la calificación de los Centros de Reinserción Social estatales (en adelante: CERESOS) fue de 6.02;¹⁵ este promedio nacional es inferior a los de los años 2011, 2012 y 2013.¹⁶

En 2015, el número de quejas presentadas a la CNDH ascendió a 1 513, focalizadas en los siguientes derechos: protección de la salud (42%), seguridad jurídica (31%), trato digno (11%), legalidad (6%), integridad y seguridad personal (6%). En este sentido, las autoridades responsables más señaladas son: el OADPRS de la Secretaría de Gobernación y las Direcciones de CERESOS estatales. A su vez, los principales motivos de las quejas interpuestas

¹⁵ Es importante resaltar que en 2015 el promedio nacional aumentó ligeramente, pasando de 6.02 a 6.21.

¹⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf.

○ POBLACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO



* FUENTE: Segob, 2015.

INCIDENTES OCURRIDOS EN CENTROS PENITENCIARIOS DURANTE 2014

| | RIÑAS | INTENTOS DE FUGA | FUGAS | MOTINES |
|--|-------|------------------|-------|---------|
| Centros penitenciarios para mujeres | 5 | 0 | 0 | 1 |
| Centros penitenciarios para hombres | 2,588 | 6 | 410 | 1 |

*FUENTE: Elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 3670000018915.

ante los organismos estatales de derechos humanos en 2015 fueron: el derecho al acceso a la justicia, derecho de los grupos en situación de vulnerabilidad, derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica, derecho a recibir un trato humano y digno, derecho a la protección de la salud y derecho a la integridad personal, sumando un total de 10 144 quejas. En este caso, las principales autoridades señaladas fueron autoridades penitenciarias estatales, personal de seguridad y custodia, servicio médico, policías, autoridades jurisdiccionales y defensores de oficio, y procuradurías generales de justicia de los estados.

En cuanto a los incidentes ocurridos en 2014, el DNSP contempló 734 riñas y seis suicidios. En una solicitud de información realizada mediante un comparativo entre hombres y mujeres de 2010 a 2014, observamos que en el caso de los centros para hombres se han registrado 2 588 riñas y 410 fugas.¹⁷

Frente a los problemas del sistema penitenciario, una de las respuestas del Estado mexicano ha sido proponer su privatización por medio de una estrategia de asociación público-privada. Uno de los argumentos para defender este esquema radica en

los grandes costos que implica ampliar y mantener el conjunto del mencionado sistema. Sin embargo, la evidencia muestra que hay presupuesto estatal suficiente para el sector y que en la aplicación de los recursos ha existido un subejercicio en porcentajes importantes que rondan, por citar el ejemplo referente a 2013, el 40% del presupuesto.¹⁸

Resulta preocupante que, existiendo recursos económicos suficientes, el Estado no los aplique, pero incluso, la incapacidad presupuestaria no podría ser *per se* una justificación para delegar responsabilidades fundamentales en el sector privado. Es más grave aún que el propio Estado aliente esquemas de mercado en el sistema penitenciario contando con los recursos suficientes.

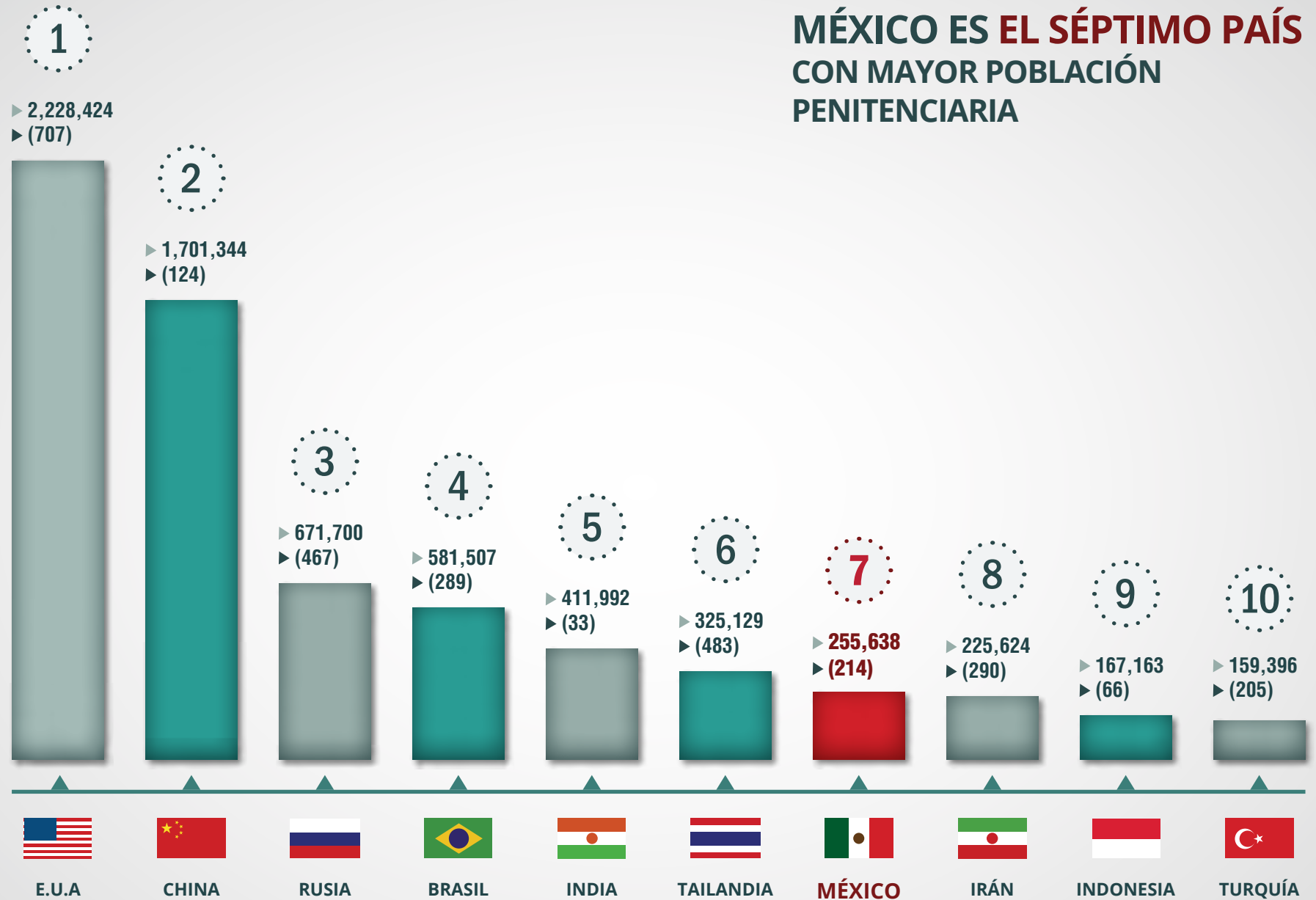
El Estado mexicano ha mantenido el discurso de falta de recursos para alentar la participación de grandes empresas que no necesariamente tienen experiencia en cuestiones penitenciarias, pero que han obtenido beneficios importantes de contratos

¹⁷ Coordinación General de Centros Federales. Número de folio de la solicitud: 3670000018915.

¹⁸ De acuerdo con el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, el Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social reportó un presupuesto ejercido de 10 millones 163 mil 847.30 pesos, inferior en 38.1% al presupuesto original de 16 millones 415 mil 421 pesos autorizados, y en 0.003% al presupuesto modificado de 10 millones 164 mil 235.90 pesos. Consultado en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0059_a.pdf.

GRÁFICA III

MÉXICO ES EL SÉPTIMO PAÍS CON MAYOR POBLACIÓN PENITENCIARIA



- ▶ TOTAL DE INTERNOS
- ▶ TAZA DE INTERNOS POR CADA 100 MIL HABITANTES

* FUENTE: Prison Studies, World Prison Brief, International Centre for Prison Studies, 2015.

de obra pública, incentivando a los más altos niveles de gobierno su participación en la construcción y servicios de centros penitenciarios, como lo realizó el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, durante la presidencia de Felipe Calderón, o el anterior Comisionado Nacional de Seguridad, Manuel Mondragón, en la presente administración.

Es importante destacar que el conjunto del sistema penitenciario colapsa, entre otras razones, por apartarse de los principios enmarcados en la Constitución. Las dinámicas generadas por esquemas de autogobierno, de estructuras de control que se manejan a través de dinero y sobornos a gente del Estado y a personas internas que tienen el dominio y la distribución de los espacios, cobros por pase de lista y seguridad, privilegios al interior de los centros de reclusión, entre otras prácticas, constituyen el quebrantamiento de los principios constitucionales y de derechos humanos de dicho sistema y configuran una privatización *de facto*; de ahí que el esquema propuesto por el Estado agravaría la situación actual.

A la luz de la experiencia comparada y de la documentación realizada en México, transitar hacia la implementación *de iure* de un esquema de privatización implica: costos económicos, corrupción, opacidad y falta de transparencia, así como de mecanismos de supervisión de la autoridad, ausencia de la sociedad civil en la construcción de la política penitenciaria, y violaciones a los derechos de las personas en condición de reclusión.

Consideramos fundamental analizar la experiencia de Israel, que en 2004 adoptó medidas legislativas para que la iniciativa privada se encargara del financiamiento, la construcción y gestión de un centro penitenciario. En 2009 la Corte Suprema de Israel emitió un fallo histórico en el que determinó que la “transferencia de poderes para administrar y operar una prisión del

Estado a un concesionario privado que es una empresa con fines de lucro”, violaba de manera desproporcionada y de inmediato los derechos de las personas detenidas, por lo que la legislación resultaba inconstitucional. La Corte Suprema analizó el sistema penitenciario desde una óptica de derechos humanos; esto la condujo a establecer que si la reclusión de las personas tenía un *fin legítimo*, éste se veía desnaturalizado en el momento en que los internos pasaban a constituir un medio para que la empresa privada obtuviera beneficios económicos.¹⁹

¹⁹ Corte Suprema de Israel, HCJ 2605/05, Centro Académico de Derecho y Negocio vs. Ministerio de Finanzas, 19 de noviembre de 2006, pp. 27-28.

2. FALSOS DILEMAS: LA PRIVATIZACIÓN COMO RESPUESTA



2.1 EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

La respuesta del Estado ante la crisis en el sistema penitenciario ha sido la de optar por esquemas de privatización y acreditación. La promoción y adopción de estos modelos, lejos de ajustarse a una política pública sustentada en diagnósticos confiables y basados en evidencia, se han convertido en acciones poco transparentes que, además, se dan en un contexto de corrupción en el sector de la construcción, incluso originado desde la legislación. Por consiguiente, la opción de privatización, sin profundizar en sus alcances, podría agravar la condición crítica del actual sistema penitenciario.

En 2010, el entonces presidente Felipe Calderón anunció, en su Cuarto Informe de Gobierno, las primeras construcciones de cárceles bajo un esquema de Asociación Público-Privada (APP):

Para potenciar la capacidad de reclusión del Sistema Penitenciario federal y asumir en instalaciones federales la custodia de la totalidad de la población del fuero federal, se construirán 12 centros

penitenciarios, con una capacidad para 32,500 internos. Estos centros serán financiados y construidos mediante alianzas público-privadas bajo el esquema de contrato de prestación de servicios, y se distribuirán en 12 polígonos: Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y Zona metropolitana (Hidalgo/Estado de México).²⁰

Según Gustavo Fondevila (investigador del CIDE), la justificación del gobierno era que “el sector privado tiene más recursos para brindar mejores condiciones de alojamiento a los reclusos/as y contribuir a la reinserción de estas personas con menores costos económicos y sociales (prevención de reincidencia, motines y fugas)”.²¹ Otro objetivo, según la entonces Secretaría de Seguridad

²⁰ Presidencia de la República (2010). “Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón”. México D.F.

²¹ Fondevila, Gustavo (2013). “Cárceles privadas en México”. *El Universal*. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/209636.html>.

Pública, era liberar de costos administrativos y monetarios al Estado para disponer de infraestructura carcelaria.²²

En la audiencia otorgada a diversas organizaciones de la sociedad civil sobre la “Situación de las personas privadas de libertad en el Complejo Penitenciario de Islas Marías, México”, el 1 de noviembre de 2013, se señaló a la CIDH que habíamos detectado ambivalencias entre un nuevo esquema experimental de construcción y administración de prisiones por la incorporación de capital privado y que, a todas luces, dicho esquema implicaba un seguimiento y análisis desde la perspectiva de los derechos humanos.

En aquella ocasión hicimos notar que la entonces Secretaría de Seguridad Pública (SSP) había concesionado a seis consorcios y empresas privadas,²³ la construcción y operación de centros penitenciarios federales con una vigencia de 22 años, incluyendo servicios como lavanderías, comedores y mantenimiento. A decir de las autoridades mexicanas, esta política favorece el ahorro de 29% en la operación de servicios, además de la flexibilidad administrativa hacia este sector.²⁴ El ex Comisionado Nacional

de Seguridad, Manuel Mondragón, declaró, en 2013, que se seguiría bajo el mismo esquema con la iniciativa privada; que los constructores se encargarían de la operación administrativa e insumos, aunque la seguridad y custodia seguiría a cargo del Estado. Este modelo admitía pocas fallas y prometía superar aquellos problemas latentes en el sistema, al aseverar que “en ningún caso hay autogobierno ni manejo interno de estupefacientes ni violaciones a los derechos humanos [...] Todo se está corrigiendo, porque no habrá ninguna violación a las garantías de nadie, ese es el compromiso”.²⁵

Cabe resaltar que, en 2011, una iniciativa con proyecto de decreto que expidió la Ley Reglamentaria del artículo 18 Constitucional en materia del Sistema Penitenciario daba continuación al argumento de la privatización como solución a los males de dicho sistema y mencionaba los beneficios de la privatización de los servicios penitenciarios y la prioridad del trabajo de los internos era importante en este esquema, considerado como “rehabilitador”:

La sociedad mercantil o cliente de la empresa encargada del Sistema Privado de Administración Penitenciaria, pagará a ésta por los servicios prestados y ésta a su vez, realizará por los medios idóneos su pago a los reos que con su trabajo se estén rehabilitando. El trabajo que desarrolle el interno dentro del centro de reclusión será, conforme a lo previsto en el artículo 5° de la Constitución Política de los

²² Véase: Morales, Alberto y Jiménez, S. (2009). “Anuncian edificación de 12 cárceles concesionadas”. *El Universal*. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/168648.html>; Castillo, Gustavo (2012). “El nuevo sistema penitenciario. Pingües ganancias, ofrecimiento a la IP para construir prisiones federales. García Luna prometió un ‘pastel de 32 mil millones de pesos’”. *La Jornada*. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/30/politica/002n1pol>.

²³ Entre estas empresas constructoras como Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V. (ICA), Promotora Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V. (PRODEMEX), Grupo Tradeco, S.A. de C.V., Desarrolladora Homex, S.A.B. de C.V., Arendal, S. de R.L. de C.V. y Constructora y edificadora GIA+A, S.A. de C.V.

²⁴ Hernández, J. (2012). La IP ahorrará 29% en la operación de penales a la SSP. Obras Web. Consultado en: <http://www.obrasweb.mx/construccion/2012/02/02/>

[la-ip-ahorrara-29-en-la-operacion-de-penales-a-la-ssp.](#)

²⁵ Castillo, Gustavo (2013). “Se construirán otras diez prisiones de máxima seguridad: Mondragón”. *La Jornada*. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/25/politica/005n1pol>.

Estados Unidos Mexicanos, para que en el tiempo restante del día pueda acudir a su terapia psicológica, educarse y ejercitarse con regularidad. En lo relativo al servicio médico, éste será proporcionado por la empresa prestadora del Servicio Privado de Administración Penitenciaria, quien contará con los médicos necesarios para conservar en óptimo estado de salud al reo [sic].²⁶

2.2 EL PROBLEMA DE LA DELEGACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO EN EL CASO DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Con un fundamento en la maximización de ganancias del capital privado, dichos modelos alimentan las visiones que apoyan las restricciones de derechos de las personas privadas de libertad en aras de la seguridad ciudadana. La crisis de seguridad, ligada a una política penal represiva, da como resultado un contexto de total vulnerabilidad frente a la oleada privatizadora en el continente americano, la cual apenas es perceptible a través de formas legales de concesión denominada “sociedades público-privadas”, “de iniciativa público-privada”, “paternariado público-privado” o mediante modelos de *leasing* o mixtos que están determinando el rumbo del sistema penitenciario en México. Estas iniciativas han sido impulsadas por autoridades federales, gobernadores y partidos políticos.²⁷

²⁶ Consultado en: <http://www.cjf.gob.mx/reformas/boletin/0812/5.3IniciativaL-FSPyES.pdf>.

²⁷ Arvizu, Juan (2012). “El PVEM propone privatizar cárceles”. *El Universal*. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/194271.html>. “Borrego llega a privatizar cárceles tras fuga en PN”. *El Siglo de Torreón*, septiembre de 2012. Consultado en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/789224.html?fu>

Al respecto, es importante referir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ejercer su facultad de investigación sobre violaciones graves a derechos humanos, realizó un primer debate sobre los esquemas de intervención privada en servicios públicos que en su origen y dada su naturaleza social, corresponden al Estado.²⁸ Asimismo, al analizar los esquemas de concesión en materia de telecomunicaciones, la misma Suprema Corte consideró que éstos son constitucionales si establecen principios mínimos de control y supervisión como: la licitación pública y no un esquema discrecional, reducir los periodos de las concesiones, tener una opinión positiva de una instancia pública, entre otros factores que aseguran la transparencia en los procesos.²⁹ Sin embargo, consideramos que existen espacios y funciones inherentes al Estado que son indelegables y que no pueden

ll=true. “Planea ‘El Bronco’ privatizar penales en Nuevo León” *Proceso*, diciembre 2015. Consultado en: <http://www.proceso.com.mx/422831/planea-el-bronco-privatizar-penales-de-nuevo-leon>.

²⁸ La Comisión de investigación señaló, en el dictamen de investigación, que “el esquema de subrogación con patrones que prestan el servicio de guardería en sus establecimientos no tiene la aceptación deseable”; para la Comisión existían elementos para establecer “la hipótesis de que en el otorgamiento de los contratos, operación y vigilancia o supervisión de las guarderías existe un desorden generalizado”. Esto a partir de una revisión de las guarderías que prestaban el servicio mediante el esquema de subrogación en el que la mayoría incumplía los términos de ley, tenía un servicio deficiente, no existía un esquema de suficiencia en materia de supervisión por parte de la autoridad, entre otras problemáticas que implicaban la violación de los derechos de las y los trabajadores y sus familias que utilizaban el servicio de guardería como parte del derecho a la seguridad social. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Facultad de Investigación 1/2009*, Proyecto de resolución, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp. 26 y 28.

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 26/2006*, 7 de junio de 2012, p. 62.

transferirse a particulares bajo la lógica del mercado, siendo el sistema penitenciario parte de este núcleo irreductible de deberes a cargo del Estado, en el cual tiene obligaciones reforzadas en materia de respeto y garantía de los derechos humanos.

Un estudio reciente que analiza el crecimiento de las tendencias privatizadoras de prisiones en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Sudáfrica, entre otros, llega a la conclusión de que los servicios prestados en las prisiones privadas no han mejorado las condiciones de las personas privadas de libertad que representaban un problema en las prisiones públicas. Señala que el fin preponderante de lucro provoca que los empresarios de la privación de libertad favorezcan las ganancias sobre la calidad de los servicios prestados. Por ejemplo, la atención médica y cuestiones de higiene son sacrificadas para ahorrar costos.³⁰ Asimismo, como bien lo advierte Leys (2001:84), en estos procesos entran “en juego toda una gama de políticas de mercado, incluidas la cooperación entre empresas –para abrir el sector a la acumulación privada–, las alianzas estratégicas –para repartirse el negocio–, la competencia –para liderar el mercado– y el uso de influencias políticas, comisiones y conexiones sociales para que las normas cambien o su vulneración quede impune”.³¹

En el caso mexicano, como lo reconocen organizaciones de personal de seguridad en prisiones, como la International

³⁰ Mason, Cody (2013), *International growth trends in prison privatization*. The Sentencing Project. Washington, D.C. Disponible en http://sentencingproject.org/doc/publications/inc_International%20Growth%20Trends%20in%20Prison%20Privatization.pdf.

³¹ Véase Corcoran, Mary S. “La evolución de los mercados penales en tiempos de austeridad: el caso de Inglaterra y Gales”. *Crítica penal y poder*: una publicación del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos [en línea], 2015, núm. 8, pp. 120-140. <http://www.raco.cat/index.php/CPyP/article/view/291009> [Consulta: 07-06-16].

Foundation for Protection Officer, existe una estrecha relación entre la infraestructura de seguridad (construcciones, instalaciones y sistemas) y el personal dedicado a ésta. Ambos forman parte de la seguridad de las prisiones, por lo tanto, la participación privada en su diseño, operación y mantenimiento implica transferir funciones de seguridad a pesar de que las personas encargadas de ella y de la custodia formen parte de las instituciones públicas.³² Un dato que corrobora lo anterior es la negativa de las autoridades penitenciarias para entregar los Contratos de Prestación de Servicio (CPS) respecto de los centros que operan bajo esta modalidad de asociación público-privada, aduciendo razones de seguridad. Ello implica que los inversionistas privados tienen en su poder documentación con contenidos de seguridad y que, en consecuencia, ésta se delega a terceros a pesar de ser una tarea propia del Estado. Sin embargo, el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública estipula que la seguridad pública:

[...] es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.³³

³² Redding, H. (2004), “The components of prison security”. International Foundation for Protection Officers. Consultado en: <http://www.ifpo.org/resource-links/articles-and-reports/protection-of-specific-environments/the-components-of-prison-security/>.

³³ Gobierno de la República, *Ley Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2009.

3. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA PRIVATIZACIÓN

3.1 LA LEGISLACIÓN MEXICANA NO GARANTIZA UNA REGULACIÓN ADECUADA

En este contexto, la Ley de Asociaciones Público-Privadas (APP a continuación), fue adoptada en 2012. Define la APP como “cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país”. Hasta la fecha, 26 entidades (de un total de 32) han reformado y aprobado leyes para permitir la operación de las APP.

A pesar de que el sector de la construcción mexicano es el más corrupto del mundo,³⁴ la legislación de la obra pública es deficiente para promover la buena gobernanza en la materia. Por

³⁴ Hardoon, Deborah and Finn, Heinrich, *Bribe Payers Index 2011* (Berlín: Transparencia Internacional, 2011).

una parte, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (a continuación: LOPSRM) se enfoca principalmente en los procesos de contratación/adjudicación de las obras sin poner la atención deseable en la planeación, el monitoreo de la ejecución de las obras o su operación (para la cual no se establecen reglas en la Ley). En este sentido resalta que no se asegura la objetividad de los diagnósticos de infraestructura, es decir: existe la posibilidad de que se decida construir obras que no responden a necesidades reales.³⁵

Por otra parte, existe opacidad en el uso de los recursos y en las responsabilidades de los funcionarios encargados de la construcción de infraestructura.³⁶ En el caso de la Ley de APP,

³⁵ Campos, M., Ongay, E. y Landaverde, O. (2015). “Arreglemos las contrataciones desde el principio”. *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/22/arreglemos-las-contrataciones-desde-el-principio/>.

³⁶ Campos, M. y Landaverde, O. (2015). “Yo no fui... fue Teté”. *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/07/31/yo-no-fui-fue-tete/>.

el funcionamiento es ambiguo ya que señala que los esquemas de asociación público-privada se podrán utilizar en actividades cuya legislación específica permita la participación del sector privado, pero si ello no figura en la ley se podrán realizar mediante permisos, autorizaciones o concesiones, por lo que, sin necesidad de regulación alguna, se dejan abiertas las puertas a las autoridades para celebrar cualquier tipo de contratos para asociarse con el sector privado, como en el caso de las cárceles. Las dependencias o entidades pueden invitar a un particular a participar en un proyecto mediante un concurso, una invitación o adjudicación directa. Sin embargo, no se establecen criterios de evaluación claros de las propuestas presentadas vía concurso, dejando su definición al sector público.

Finalmente, en caso de irregularidades en la construcción y en el manejo de infraestructura, la ley establece que la empresa quedará libre de toda culpa. Al respecto, en su informe *Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes*, el Banco Mundial resalta la importancia de compartir los riesgos entre el gobierno y la empresa concesionaria: “Si una garantía del gobierno a un acreedor privado cubre el 100% de, por decir, el riesgo de no pago, el acreedor privado no tendría ningún incentivo para vigilar y controlar el proyecto adecuadamente”.³⁷

El modelo más común en México es la concesión y el BOT (en sus siglas en inglés. Construir- Operar-Transferir). Este esquema plantea que la empresa construirá y gestionará el centro para luego cederlo al Estado después de la expiración del plazo

definido en el contrato (cuya extensión corre en promedio de 20 a 30 años). Durante este periodo la empresa privada asume los servicios de alimentación, salud, mantenimiento, educación, capacitación laboral, atención psicológica, deporte, recreación, tratamientos contra alcoholismo y drogadicción, entre otros, recibiendo también el pago de una cuota por recluso de parte del gobierno. El Estado, por su parte, se reserva la administración superior del establecimiento, en particular de la seguridad del centro y custodia de los internos. Sin embargo, existe también modalidad de Contrato de Prestación de Servicio (a continuación: CPS), donde el Estado mantiene la propiedad del centro de reclusión y exige servicio especificado. En el presente caso, los ocho CPS contratos firmados con la Secretaría de Seguridad Pública en 2010 para la construcción y concesión de Centros Federales de Reinserción Social fueron atribuidos a las empresas por adjudicación directa sin que se conozcan los criterios de evaluación y selección de los proyectos ni los detalles de los mismos. A nivel estatal, hasta la fecha, solamente se sabe del caso de los contratos de Prestación de Servicios de Largo Plazo para la construcción y mantenimiento de los Centros Varoniles de Seguridad Penitenciaria (CEVASEP) I y II en la Ciudad de México, que fueron atribuidos a dos empresas en el mismo esquema.³⁸

En 2013, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública estableció que el OADPRS, dependencia encargada de celebrar los contratos con empresas privadas para el sector penitenciario, no había fundamentado la disposición legal que permite la

³⁷ De la Torre A. y Heinz R. (2015). “*Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes*”. Banco Mundial. Consultado en: http://www.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/12/16/090224b083c5da29/1_0/Rendred/PDF/Los0siete0peca0ci0n0p0blico0privada.pdf.

³⁸ Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (2013). “Avances en los indicadores de los resultados de las actividades institucionalizadas”. Consultado en: http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/14/XXVI/2015/cp_2013_part6.pdf.

participación del sector privado en los servicios en los Centros Federales de Reinserción Social (en adelante: CEFERESOS). Asimismo, resaltó que las contrataciones bajo esquema de CPS no estaban reguladas ni por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ni por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, lo cual “obstaculiza la supervisión y control” del esquema de estos contratos.³⁹ Además es importante resaltar que las concesiones realizadas para la construcción y operación de los CEFERESOS por empresas privadas, desde 2010 fueron atribuidas vía adjudicación directa, fuera de todo concurso público y bajo criterios desconocidos.⁴⁰ Para el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante: OCDE) peor calificado en términos de corrupción por la organización Transparency International,⁴¹ estos hechos son particularmente riesgosos y preocupantes.

En los últimos meses se han propuesto reformas tanto a la LOPSRM, como a la Ley de Asociaciones Público Privadas (en adelante: LAPP) que, lamentablemente, no resuelven los problemas mencionados. Por el contrario, la reforma propuesta a la LOPSRM promueve una mayor fragmentación en el marco

normativo que diluye el alcance de sus previsiones, incluidas las que abonan hacia la transparencia y la competencia en los procesos de contratación.⁴² Por otra parte, la propuesta de reforma de la LAPP elimina controles democráticos de la selección de los proyectos. Esto mediante la posibilidad de erogar recursos públicos sin aprobación del Poder Legislativo e iniciar contrataciones sin más requisito que el dictamen de viabilidad emitido por la propia entidad contratante.⁴³

3.2 AUSENCIA DE TRANSPARENCIA

Existe escasa información pública acerca de los Contratos de Prestación de Servicios, así como de asociación público-privada. En este sentido, en 2013 la Tercera Visitaduría de la CNDH denunció la opacidad del gobierno en cuanto al monto de los recursos destinados a los contratos con empresas privadas en el sector penitenciario.⁴⁴

En efecto, en varias solicitudes de acceso a la información presentadas entre 2013 y 2014, la Secretaría de Gobernación calificó la información de estos contratos como “reservada”, por un

³⁹ Auditoría Superior de la Federación (2013). “Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-04D00-02-0057”. México D.F. en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0057_a.pdf.

⁴⁰ Díaz Sandoval, M. y Espejel Espinoza A. (2015). “De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, vol. IV, núm. 1, enero-junio 2015, pp. 129-158, México D.F.

⁴¹ Transparencia Mexicana (2014). “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014?”. México D.F. Consultado en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>.

⁴² Campos, M. y Landaverde, O. (2015). “La corrupción legítima”. *Animal Político*. Consultado en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/10/08/la-corrupcion-legitima/>.

⁴³ Campos, M. y Ongay, E. (2015). “¿Ojos que no ven... finanzas que no sienten?”. *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/11/05/ojos-que-no-ven-finanzas-qunten/>.

⁴⁴ Díaz Sandoval, M. y Espejel Espinoza, A. (2015). “De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, vol. IV, núm. 1, enero-junio 2015, pp. 129-158, México D.F.

plazo de 12 años a partir de diciembre de 2010, “por considerar que ésta compromete a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional”.⁴⁵ En otra solicitud enviada a la misma Secretaría se requirió información sobre: las remodelaciones realizadas a los penales federales entre 2006 y 2014, los montos invertidos, los nombres de las empresas constructoras contratadas y las copias de los contratos. La información acerca de estos últimos también fue considerada reservada, señalando entre otros aspectos lo siguiente:

Dar a conocer los trabajos de reparación o mantenimiento que se han realizado en cada centro federal y los nombres de las empresas que los han realizado, constituye la base para que cada una de estas personas físicas o morales puedan ser identificadas o ubicadas, con lo cual se aumenta considerablemente el riesgo de proporcionar información a grupos delictivos que pretendan involucrarse o infiltrarse ilegalmente con las citadas personas y obtener información de los centros federales como son planos, normas.⁴⁶

Sin embargo, esta valoración puede ser cuestionada. En el caso del Estado de México, consintieron a una solicitud de acceso a la información pidiendo copia de contratos de prestación de servicios en las cárceles de la entidad. Publicaron contratos de servicios alimentarios clasificando únicamente la información que individualiza o identifica al personal operativo de la

Secretaría de Seguridad Ciudadana, como: nombre, horario laboral, lugar de trabajo, equipo que utiliza.

En otra solicitud, la Secretaría de Gobernación únicamente mencionó la existencia de 223 contratos firmados con empresas privadas para la construcción, operación, mantenimiento y prestación de servicios en los CEFERESOS de 2009 a 2014.⁴⁷ Sin embargo, cuando se pidió el desglose de esta cifra, la información proporcionada por la Secretaría no coincidió porque apenas mencionaron 217 contratos.⁴⁸ Además, parece poco realista que se hayan firmado solamente dos contratos entre 2013 y 2016, según lo señalado en la misma solicitud. No obstante, las cifras proporcionadas permiten evidenciar un aumento del 88% del número de contratos celebrados con empresas privadas para la prestación de servicio en centros federales entre 2009 y 2012, lo que da cuenta del crecimiento del esquema de CPS en el sistema penitenciario mexicano. Sin embargo, por el momento, no se conoce el tipo de servicio prestado de manera detallada, ya que la mencionada Secretaría lo define de forma imprecisa como: “diagnóstico situacional, supervisión de proyectos, gerencia de proyectos, evaluación de proyectos, adecuación, trabajo de obras”.

Consideramos que la clasificación de la información relacionada con la construcción y operación de los centros penitenciarios como reservada (dadas las exigencias de seguridad que se aducen para impedir el acceso a la misma) favorece la opacidad de las contrataciones, y con ello permiten un círculo vicioso en el

⁴⁵ Comité de Información de la Secretaría de Gobernación (2014). *Solicitud de acceso a información N° 3670000025614*. México D.F.

⁴⁶ Gobierno del Estado de México. Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (2016) *Solicitud de Información N° 00075/CSC/IP/2016*, Toluca de Lerdo, México.

⁴⁷ Comité de Información de la Secretaría de Gobernación (2014). *Solicitud de Acceso a la información n° 3670000024714*.

⁴⁸ Unidad de Transparencia del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Reinserción Social, *Solicitud de Acceso a la información N° 3670000001316*.

que los contratistas podrían financiar y promover políticamente a quienes los favorezcan mediante la privatización de este aspecto del sistema de justicia penal. Con esto se crean condiciones propicias para escándalos de corrupción estilo *prisión-gates*. Resulta preocupante que después de tres años de la firma del contrato para la construcción de los CEVASEP I, la publicación del nombre de la constructora solamente se deba a la denuncia presentada por ésta a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) por el robo de los planos de esa cárcel.⁴⁹

3.3 LOS INTERNOS: INCENTIVOS PARA LA RENTABILIDAD DE LOS CENTROS PRIVADOS

Si bien la inversión del sector privado en carreteras y otros servicios públicos puede ser un detonador del desarrollo, en estos casos los propios criterios de mercado orientan la construcción de las obras hacia la satisfacción de las necesidades existentes, puesto que de lo contrario no se generarían los aforos necesarios para asegurar su rentabilidad. Lo anterior conduce a que las decisiones de política pública (tratándose de la privatización de las prisiones) se contaminen con intereses económicos, no respondan a las necesidades sociales, y carezcan de mecanismos de control eficientes. En efecto, con la inversión privada se crea una oferta de espacios carcelarios que genera una demanda artificial porque las empresas, “además de conjuntar la inversión, aportan

los terrenos donde se ubican los penales”;⁵⁰ por ejemplo, en el caso del CEFERESO N°16 de Morelos. La creación de este centro, el primero exclusivamente femenino, tuvo como consecuencia la concentración de todas las mujeres privadas de la libertad por un delito del fuero federal de la República en un lugar común, vaciando las estancias femeniles de los centros federales mixtos que existían anteriormente. Esta concentración atenta contra el derecho a estar encarceladas en el lugar más cercano a su domicilio, señalado en el artículo 18 de la Constitución. La existencia de una sola opción de centro para mujeres constituye un obstáculo serio al derecho de ellas a una vida familiar y a una defensa adecuada.

La realización de obras carcelarias puede ser innecesaria cuando no estén orientadas a dar una satisfacción cabal a las necesidades sociales, en cuanto a su realización misma o respecto a su destino, dimensión o ubicación. En lo que se refiere al argumento de menor costo en una cárcel gestionada por el sector privado, la Tercera Visitaduría de la CNDH ha indicado que el precio por cada persona privada de la libertad en los centros privados asciende a 1 500 pesos, contra un promedio de 150 y 390 pesos al día en centros estatales y federales, respectivamente. En el caso del CEFERESO N° 16, el costo alcanzaría 2 500 pesos diarios por cada interna, de acuerdo con fuentes académicas. La CNDH indica, además, que estos costos no justifican un mejoramiento de las condiciones dentro de los centros privados ya que éste no se ha verificado. Según información compartida por familiares de internos, se han registrado dificultades en cuanto

⁴⁹ Noticias MVS, “Confirma PGJDF robo de planos de torres de máxima seguridad”. Julio 2015. Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2015/07/22/roban-planos-carcel-alta-seguridad-df>.

⁵⁰ Hernández, J. (2012). La IP ahorrará 29% de la operación de penales a la SSP. Obras Web. Consultado en: <http://www.obrasweb-.x/construccion/2012/02/la-ip-ahorrara-29-en-la-operacion-de-penales-a-la-ssp>.

a disponer de servicios médicos en los CEFERESOS 11,⁵¹ 12, 15 y 16, así como en los CEVASEP I y II. Además, señalaron obstáculos en el acceso a la reinserción social en los CEFERESOS 11, 12, 13 y 14 (todos bajo un esquema de CPS), debido a la falta de acceso al trabajo y a la educación, consecuencia de las políticas de seguridad de estos centros, que dejan a la persona privada de la libertad encerrada en su celda la mayoría del día. Según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2015, entre los centros federales con mayor incidencia en riñas se encuentran los CEFERESO 12 y 13 con 165 y 99 casos, respectivamente, en el transcurso del año 2014. En el mismo Diagnóstico, la CNDH señala que de 310 quejas que ha recibido para centros federales, el 54% proviene de los CEFERESOS 12 y 16, con 165 y cuatro quejas cada uno, respectivamente. A este dato de cuatro quejas en 2015 para el CEFERESO N°16, se agregan las declaraciones de Eduardo Guerrero, comisionado del OADPRS, quien en una audiencia del 157° periodo de sesiones de la CIDH, en abril de 2016, mencionó un total de 20 quejas presentadas por internas de este centro desde su apertura, el 28 de octubre de 2015.⁵²

Finalmente, a las limitaciones del Estado para proporcionar personal de seguridad y custodia para cubrir las inmensas extensiones de los centros privados, se agrega la restricción de la movilidad de internos/as, confinándolos en áreas cerradas

durante la mayor parte del día (periodo que puede extenderse hasta 23 horas). La falta de personal de seguridad y custodia fue mencionada por la CNDH en los casos del CEFERESO N°13 de Oaxaca⁵³ y del CEFERESO N° 11 de Sonora.⁵⁴

Este modelo propicia violaciones colaterales a los derechos humanos en distintos aspectos: en los casos de los CPS, las empresas cobran una cuota de mantenimiento al Estado por cada lugar disponible en el centro concesionado, es decir, debe pagar una cuota por la capacidad completa del centro y no por el número de personas privadas de la libertad. Esto significa que el gobierno mexicano tiene interés en llenar estos centros porque, de todas formas, tiene que asegurar el pago completo. Este interés se ha traducido en casos de traslados masivos hacia los nuevos centros concesionados. Por ejemplo, siguiendo el caso del CEFERESO N° 16, en Morelos, en los primeros tres meses de operación se trasladaron 1 339 internas,⁵⁵ lo que representa 53% de la capacidad instalada del lugar. La creación de este único centro femenino en la República, así como los traslados van en contra del derecho a ser internadas en centros más cercanos a sus domicilios. Lejos de dar una tercera opción, aparte del CEFERESO N° 4 y el Complejo Penitenciario de Islas Marías en Nayarit, por ejemplo, para acercar a su domicilio a mujeres encarceladas por delitos federales de la zona centro, trasladaron a todas a

⁵¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación N° 47/2015 sobre el caso de violación al derecho a la salud y a la vida de quien se encontraba interno en el Centro Federal de Readaptación Social Número 11, Hermosillo, Sonora.

⁵² Secretaría de Gobernación, 2016, ACUERDO por el que se incorpora al Sistema Penitenciario Federal el Centro Federal de Readaptación Social número 16 CPS Femenil Morelos.

⁵³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014*, p. 435.

⁵⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014*, p. 429.

⁵⁵ Comisión Nacional de Seguridad. *Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria*. Diciembre de 2015.

Morelos. En enero de 2016, solamente quedaban 21 mujeres fuera de Morelos, quienes se ampararon contra su traslado, en el Complejo de Islas Marías. Ellas están en la misma situación de aislamiento y alejamiento que en los centros Nayarit, a excepción de las que, por casualidad, se encuentran cerca de su lugar de residencia.

Además, fue violentado su derecho a un trato digno durante el traslado al CEFERESO N° 16. Familiares de las internas denunciaron que varias sufrieron golpes, toques eléctricos y violencia sexual. Una de ellas murió por los maltratos⁵⁶ y la falta de atención médica.⁵⁷ Por la situación mencionada, el 23 de febrero de 2016 se presentó una solicitud de medidas cautelares para las internas de este centro ante la CIDH y, entre otras peticiones, se halla la del cese de los traslados hacia este centro.⁵⁸ En el caso de los CEVASEP I y II, de los 188 traslados⁵⁹ que se hicieron desde que empezaron a operar, sólo uno fue autorizado por un juez de ejecución penal, única autoridad competente en esta materia.⁶⁰ Estos traslados fueron decididos por autoridades

56 Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), marzo 2016, "Denuncian tortura a mujeres trasladadas a Cefereso de Morelos".

57 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 15 de junio de 2016, Comunicado de Prensa CGCP/164/16.

58 Solicitud de Medidas Cautelares dirigida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: "Familiares de las mujeres privadas de la libertad internadas en el centro nacional de concentración para internas en México o con riesgo de ser trasladadas al mismo".

59 Comité de Información de la Secretaría de Gobernación. "Solicitud de Acceso a la Información N° 0101000009416".

60 Gobierno de la Ciudad de México. *Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal*, Artículo 9. V.

administrativas bajo pretexto de seguridad institucional y fuera de todo marco legal.⁶¹ Finalmente, es ilustrativo resaltar que de los 233 traslados acordados en febrero de 2016, después de la masacre de Topo Chico, el 80% llegó a CEFERESOS "CPS" (CEFERESOS 11, 12, 15, y 16), y el 100% de las mujeres se desplazó al CEFERESO N° 16, como se mencionó anteriormente.⁶²

La lógica del mercado induce a la construcción de instalaciones que aumentan el valor y la utilidad marginal de los constructores, así como a la adquisición de equipos sofisticados. Esto se traduce en el agravamiento del régimen de reclusión y del acceso a los visitantes y defensores por el uso desmedido de mecanismos de seguridad (ejemplo: el número excesivo de puertas y aduanas al interior del centro), como es el caso del CEFERESO N° 16 y los CEVASEP I y II.

A principios de 2014, el Grupo ICA anunció un acuerdo para vender 70% de su participación en las prisiones de Sonora y Guajalajara a la empresa estadounidense CGL/Hunt, por 116 millones de dólares.⁶³ Probablemente, esta venta estuvo motivada por las dificultades que enfrentaba la empresa en ese momento, ya que varios medios de comunicación mencionaban los riesgos de

61 *Ibid*, 52.

62 *Animal Político* (2016). "Detienen a la directora del penal y a otros dos funcionarios por el motín en Topo Chico". Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/2016/02/detienen-a-la-directora-del-penal-y-a-otros-dos-funcionarios-por-el-motin-en-topo-chico/>.

63 "Gobierno tira acuerdo de ICA y CGL". *El Financiero* (2014). Consultado en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/gobierno-tira-acuerdo-de-ica-y-cgl.html>.

bancarrota del grupo.⁶⁴ Al respecto, en el informe mencionado, el Banco Mundial señaló la importancia de considerar la solidez del capital de la empresa como factor clave para la evaluación de propuesta:

Los proyectos APP requieren típicamente de alto apalancamiento y, por tanto, los inversionistas y acreedores exigen que las compañías concesionarias tengan estructuras de capital más fuertes que las de una empresa constructora. Estas últimas tratan de extraer el máximo beneficio durante la etapa de construcción y no les importa lo que suceda después de que se ha completado la construcción y que han recibido el pago.⁶⁵

Sin embargo, en diciembre del mismo año el gobierno negó la autorización para la compra. En un comunicado, la constructora mencionó que seguiría buscando opciones para levantar capital para dichos contratos.⁶⁶ Desde entonces, las condiciones de internamiento se degradaron de manera significativa; según los familiares de internos del CEFERESO N° 12, la calidad de la alimentación había bajado drásticamente y por lo general comían embutidos. En otras palabras, la empresa estaba reduciendo los costos de operación en detrimento de las condiciones de internamiento de los reclusos.

La situación desarrollada en esta sección se debe a la falta de aplicación de estándares básicos para las condiciones de internamiento en los centros de reclusión mexicanos, tanto estatales como federales. Esto ha permitido a las empresas y a los estados usar a las personas privadas de la libertad no solo como incentivos para ingresos futuros, sino como una manera de ahorrar costos. Así pues, el Estado mexicano trató de remediar la ausencia de estándares vía una colaboración con la Asociación Americana de Correccionales (ACA), como se explica a continuación.

⁶⁴ *Arena Pública*. "ICA se asoma a la bancarrota". Diciembre de 2015. Consultado en: <http://arenapublica.com/articulo/2015/12/18/4557>.

⁶⁵ De la Torre, A. y Heinz, R. (2015). *Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes...*, p. 34.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 56.

4. LA PROBLEMÁTICA ACREDITACIÓN DE LA ASOCIACIÓN AMERICANA DE CORRECCIONALES (ACA)

4.1 UNA SITUACIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS

Como parte de la Iniciativa Mérida⁶⁷ (una asociación entre Estados Unidos y México para combatir el crimen organizado y la violencia asociada a éste, así como para promover el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho, aprobada por el gobierno estadounidense en 2008) existe un Programa de Correccionales que tiene por objetivo:

[...] Brindar apoyo al Gobierno de México para mejorar las capacidades del sistema penitenciario y poder desarrollar un manejo más eficiente de su población, así como propiciar reformas significativas en las prisiones federales, estatales y municipales, a fin de prevenir que las organizaciones criminales transnacionales operen desde dichos centros.⁶⁸

⁶⁷ Véase: U.S. Department of State, “Merida Initiative”. Disponible en: <http://www.state.gov/j/inl/merida/> (Fecha de consulta: 7 de junio de 2016).

⁶⁸ Embajada de Estados Unidos en México (2014). “Iniciativa Mérida. Hoja

Una de las principales metas de este programa es la obtención de la acreditación internacional por parte de la Asociación Americana de Correccionales (ACA), la cual nominalmente no tiene fines de lucro y fue establecida en Estados Unidos, fundada por profesionales del sistema correccional, quienes desarrollaron un proceso de acreditación para medir el cumplimiento de sus principios básicos. Con el objetivo de obtener una acreditación inicial, las prisiones deben cumplir 100% los estándares obligatorios y un mínimo de 90% de los no obligatorios.⁶⁹

En abril de 2011, por solicitud del gobierno de México, auditores nacionales y personal ejecutivo de la ACA visitaron algunas prisiones de este país para evaluar su viabilidad para ser acreditadas. Según información recolectada en reportes de actividades de la Iniciativa Mérida así como en diversas solicitudes de acceso

informativa. Programa de Correccionales”, México D.F. Consultado en: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july2014/Merida-Initiative-Corrections-Program-July-Spa.pdf>.

⁶⁹ Embajada de Estados Unidos en México (2013). “La Asociación Americana de Prisiones (ACA) y su proceso de acreditación”, Hoja Informativa, México D.F.

a la información y comunicados de prensa de entidades federales, hasta la fecha hay 14 centros estatales, cinco federales, tres para adolescentes y la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP) que han recibido la acreditación de la ACA.⁷⁰ Por otra parte, seis centros estatales y seis federales se encontrarían en proceso de acreditación.⁷¹ La lista completa de centros acreditados o en proceso de auditoría se encuentra en el anexo 2 del presente informe. En una entrevista al periódico *El Universal*, el 10 de abril de 2016, Eduardo Guerrero Durán declaró: “Estamos trabajando en la certificación de los penales. Este año van a quedar certificados todos por la Asociación de Correccionales de América. Tenemos nueve certificados y este año va a quedar el resto, incluyendo las oficinas centrales para convertirnos en el primer país que tiene todo su sistema penitenciario federal certificado por un ente extranjero.”⁷²

Para llevar a cabo el proceso de acreditación masiva, en agosto de 2014 anunciaron que la ACA empezaría a trabajar con una sede en México.⁷³ La ciudad de Chihuahua fue la sede para la

⁷⁰ Sin embargo, el sitio de la Embajada de Estados Unidos solamente menciona ocho centros federales, nueve centros estatales y la ANAP, información contradictoria con las solicitudes de acceso a la información que han respondido el gobierno federal, Chihuahua, Estado de México y Ciudad de México. La desigualdad se puede explicar por una diferencia de fecha, ya que no se especifica el momento de publicación en el sitio citado. Consultado en: <http://www.state.gov/j/inl/merida/>

⁷¹ Véase Anexo 3 del presente documento.

⁷² *El Universal*. “Lanzan plan nacional para reformar penales”. 10 de abril de 2016. Consultado en: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/04/10/lanzan-plan-nacional-para-reformar-penales?fb_comment_id=1154796117904926_1154909701226901#f2fbfb8c185d04.

⁷³ Secretaría de Relaciones Exteriores (2014). “Iniciativa Mérida: Avances registrados

Conformación de la ACA Capítulo México, y el presidente nombrado por la empresa estadounidense fue Eduardo Guerrero Durán, quien en ese entonces era fiscal de Ejecución de Penas del estado de Chihuahua y actualmente, desde septiembre de 2015, ocupa el puesto de Comisionado del OADPRS.⁷⁴

Es importante resaltar que los primeros centros acreditados del país fueron en Chihuahua en 2013 durante el mandato de Guerrero Durán, quien sigue siendo uno de los principales promotores de la acreditación de la ACA como estrategia para luchar contra el autogobierno en las cárceles. El día 7 de abril de 2016, en la audiencia “Derechos de las personas privadas de la libertad y privatización del sistema penitenciario en México”, el titular del OADPRS declaró haber renunciado al cargo de presidente de la ACA Capítulo México. Sin embargo, hasta el presente todavía aparece en el sitio de esta Asociación como miembro del *International Corrections Committee*.

Resulta preocupante la doble posición de Guerrero Durán como comisionado de un órgano del gobierno federal (y anteriormente fiscal de Ejecución de Penas del estado de Chihuahua) y presidente del Capítulo México, así como miembro de uno de los comités de una empresa que cobra entre 8 mil y 19 mil dólares por cada acreditación.⁷⁵

durante agosto de 2014”. México D.F.

⁷⁴ Ayuntamiento de Chihuahua, Departamento de Transparencia Municipal, Solicitud de Acceso a la Información N° 008152016.

⁷⁵ *Prison Legal News* (2014).

4.2 UN PROCESO OPACO

Como parte de la iniciativa Mérida, el proceso de acreditación sigue siendo opaco. El gobierno del Estado de México (que recibió tres certificaciones para sus centros de reclusión en el transcurso del año pasado) explica el proceso de solicitud de acreditación en estos términos:

El gobierno de la entidad inscribe ante la Embajada de EUA el centro penitenciario que desea certificar y ésta a su vez lo notifica a la ACA. Posteriormente la Embajada asigna un asesor que realiza visitas de seguimiento durante el proceso de certificación. Una vez concluida la verificación el asesor en pre auditorio dictamina el centro penitenciario correspondiente y concluye si se encuentra listo para ser certificado, de ser positivo, lo reporta a la Embajada de EUA quien a su vez lo informa a la ACA. Una vez que la Embajada hace del conocimiento que un Centro Penitenciario está listo para ser auditado, la ACA asigna a las auditorías responsables, señalando fechas para su realización. Concluida la auditoría, se hace del conocimiento en forma oral y pública el resultado de la misma, en presencia del Director General de Prevención y Readaptación Social, el Director del Centro auditado, personal e interno de dicho espacio. Si la auditoría fue aprobada se convoca a los representantes de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y al personal involucrado directamente para presentarse en la Conferencia Internacional de la ACA, ya que sea en la de verano o en la de invierno, para presentar el examen final ante el sínodo asignado y una vez aprobado éste se realiza en un evento protocolario la entrega del certificado correspondiente.⁷⁶

⁷⁶ Comisión Estatal de Seguridad. Ciudad, “Sistema de Acceso a la Información

El gobierno de la Ciudad de México, por su parte, mencionó que la calendarización de las auditorías era responsabilidad de la Oficina Anti Narcotráfico de Estados Unidos y de la Embajada Estadounidense en México, sin que esté involucrado el gobierno de la entidad.⁷⁷

Hasta hoy, no se conocen los detalles del contrato o los contratos que se celebraron entre el gobierno y la ACA. En solicitudes de acceso a la información enviadas a los gobiernos de la Ciudad de México, del Estado de México, así como al OADPRS, se menciona que las autoridades federales no son competentes para firmar contratos de colaboración y/o convenios con gobiernos extranjeros y que esto compete al gobierno federal y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en la respuesta a una solicitud pidiendo la publicación del texto completo del Programa de Correccionales de la Iniciativa Mérida, dicha Secretaría declaró “inexistente algún documento que contenga el texto completo del Programa de Correccionales de la Iniciativa Mérida”.⁷⁸ Por otra parte, tampoco se compartieron los dictámenes de las auditorías. En efecto, el gobierno de la Ciudad de México señaló que no existía documentación registrada, relativa a las conclusiones de las auditorías de los centros arriba enlistados toda vez que son documentos internos de la ACA, utilizados sobre el proceso de auditoría.⁷⁹ El gobierno del Estado de México mencionó que

Mexiquense”, Solicitud de Información N° 0074/CSC/IP/2016.

⁷⁷ Gobierno de la Ciudad de México, Oficina de Información Pública de la Secretaría de Gobierno, Sistema Infomex, “Solicitud de Acceso a la Información N° 0101000006016”.

⁷⁸ Comité de Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, “Solicitud de Acceso la Información N° 0000500009216”.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 58.

la recepción de la acreditación es un trámite “presencial y oral, emitiendo al final el sínodo correspondiente, la determinación final”.⁸⁰ Solamente publican el porcentaje de cumplimiento para los estándares obligatorios, por una parte, y no obligatorios por otra, sin detallar cuáles son los estándares evaluados y los resultados de la auditoría para cada uno de ellos.⁸¹

4.3 ACREDITACIÓN DE APARIENCIA

La ACA cuenta con 139 estándares internacionales básicos, de los cuales solamente 39 son obligatorios. Se encuentran divididos en siete áreas principales, cada una con metas específicas y resultados cuantificables⁸²:

- > *Seguridad: Proporcionar un entorno seguro;*
- > *Orden: Mantener un ambiente controlado;*
- > *Cuidado: Proporcionar lo indispensable para cubrir las necesidades básicas y de cuidado personal;*
- > *Programas y Actividades: Ayudar a los internos a lograr una reinserción social exitosa;*
- > *Justicia: Brindar a los internos un trato justo y respetar sus derechos legales;*
- > *Administración: Administración y manejo profesional y responsable de las instalaciones.*

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 57.

⁸¹ Unidad de Transparencia del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Reinserción Social, “Solicitud de Acceso a la Información N° 3670000001416.

⁸² *Ibíd.*, p. 61.

Los estándares son más bien estructurales y administrativos; evocan más⁸³ sin que implique una evaluación del funcionamiento real del centro. La ACA define un estándar en estos términos: “Un estándar basado en el desempeño describe un estado, una condición y no describe las actividades o prácticas que pueden ser necesarias para lograr el cumplimiento”.⁸⁴ En otras palabras, la auditoría evalúa un estado del cumplimiento con sus criterios en un tiempo dado, sin que se le dé seguimiento a largo plazo, ni que se tome en cuenta el proceso que permitió llegar a este estado. El *Manual de estándares* menciona que las entrevistas de los internos sólo son opcionales en el proceso de auditoría y evaluación, lo que permite a la administración del centro enseñar únicamente los aspectos que le parecen adecuados.⁸⁵

Las certificaciones de centros de reclusión por la ACA en Estados Unidos no están exentas de críticas. Después de un trabajo de revisión de la información periodística existente al respecto, surgen las siguientes preocupaciones: en primer lugar, la ACA raramente interactúa con los internos durante sus procesos de auditoría. Además, a pesar de estar pagados con dinero público, los resultados y los criterios de evaluación no han sido publicados. Finalmente, el hecho de cobrar por una auditoría montos que van de 8 mil a 19 mil dólares, otorga un incentivo financiero para ofrecer el mayor número de acreditaciones posibles, sin necesariamente tomar en cuenta las situaciones de derechos humanos

⁸³ Cf. Anexo 4 del presente documento.

⁸⁴ American Correctional Association. *Estándares para Instituciones Correccionales de Adultos* (enero 2003), cuarta edición.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 76.

de los internos de los centros acreditados.⁸⁶ Entre los ejemplos críticos de centros acreditados por la ACA en Estados Unidos está el caso de una correccional del estado de Kentucky donde cinco custodios fueron procesados por abusar sexualmente de mujeres internas. Éstas fueron transferidas a otro centro y la correccional mantuvo su acreditación. Otro caso es el del Centro Correccional de Idaho que en 2013 fue denunciado por niveles altos de violencia y reportes erróneos de la administración. La federación tomó control del centro y el FBI inició una investigación, sin embargo, una vez más dicho centro mantuvo su acreditación.⁸⁷

En el caso mexicano resulta particularmente preocupante revisar los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014 para los centros acreditados entre 2013 y 2014. Como se señala en el anexo 2, en la mayoría de éstos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reportó casos de corrupción; tratos indignos; deficiencia en el acceso a la salud, a la alimentación y en la prevención y atención de incidentes violentos. Otro ejemplo ilustrador: la Comisión Nacional de Seguridad señaló que en enero de 2016, el CERESO Varonil Número 1 de Aquiles Serdán enfrentaba una sobrepoblación de 35.21%.⁸⁸

⁸⁶ Simmons, C.C. (2004). "The American Correctional Association: a fraud on Texas Taxpayers", *Prison Legal News*. En <https://www.prisonlegalnews.org/news/2004/sep/15/the-american-correctional-association-a-fraud-on-texas-taxpayers/>.

⁸⁷ *Diario Cambio de Puebla*. "Ponen en duda a certificadora que evaluó al Altiplano" (2015). Consultado en: <http://www.diariocambio.com.mx/2015/nacional/item/16678-ponen-en-duda-a-certificadora-que-evaluo-al-altiplano#ixzz3xFl5AgY7>.

⁸⁸ Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, enero de 2016.

En los CERESOS de Chihuahua -estado pionero en implementar el modelo de certificación-, las problemáticas estructurales son patentes. Las organizaciones participantes en la elaboración del presente informe, entre enero y abril de 2016 recabamos múltiples testimonios de personas internas en estos centros entre 2012 y 2016 y de sus familiares. Así detectamos las problemáticas siguientes:

> CONDICIONES MÍNIMAS DE VIDA DIGNA PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

Entrevistas realizadas al inicio del año 2016, con ex internos del CERESO estatal 3 en Ciudad Juárez, entre 2013 y 2015, evidenciaron una mala calidad de los alimentos, deficiencia en el acceso a los servicios de salud y la ausencia de derechos a visitas en la zona de ingresos. Por otra parte, los testimonios recaudados muestran una situación de hacinamiento por la presencia de seis a ocho personas en celdas individuales. Una mujer interna en 2014 en el CERESO N° 3 de Ciudad Juárez relató que en el área de ingresos habían alojado hasta 17 personas en una misma celda; dato que coincide con el de un familiar de otra reclusa que señaló que ella había compartido habitación en esa misma zona con 14 personas.

> SEPARACIÓN ENTRE PERSONAS EN PROCESO Y PERSONAS SENTENCIADAS

En el CERESO N°3, testimonios de mujeres privadas de la libertad entre 2014 y 2015, señalan que la zona reservada a personas procesadas tiene capacidad solamente para 30 mujeres. En caso de que la población femenina en proceso supere esta

cifra, las internas con mayor antigüedad son llevadas a dormitorios reservados a población sentenciada, situación contraria a los criterios de clasificación que implican una separación penitenciaria básica, definidos en el artículo 18 Constitucional y confirmados por la CNDH.⁸⁹

> DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD DE LA PERSONA

Resulta sumamente preocupante la información recabada relativa a los derechos a la vida y a la integridad personal. Entre otras denuncias, se mencionaron casos de amenazas, golpes, y actos de tortura que podrían haber provocado la muerte de internos. Un familiar de una persona interna refirió que le mencionaron el caso de una mujer que:

Murió supuestamente de sobredosis [...] No murió de sobredosis, las custodias se la mataron, dicen que los gritos se oían en todas las celdas, o fregadazos que le estaban dando, que la tenían colgando, con los pies así arriba con las manos como campana y ahí supuestamente se les olvidó y ahí se murió.

Si bien el testimonio no es directo, la referencia se suma a otras narraciones sobre castigos corporales y agresiones por parte del personal de seguridad en el CERESO estatal 3 de Ciudad Juárez.

Por su parte, un ex interno del CERESO 2 en Chihuahua, en el año 2014, señaló:

En cualquier lugar te pueden someter y ahí te agreden [los custodios], siempre tienes que someterte a lo que te digan, te tratan como ellos quieren, te van humillando, acostumbran mucho a humillar a la gente, y si respondes poquito, siempre te agreden, siempre hay un lugar donde ellos te meten, donde no hay cámaras y te agarran ahí, y ya cualquier marca que te den, tiene uno que decir que no [fueron golpeados].

Toda posible denuncia a autoridades o familiares es bloqueada mediante intimidación, amenazas y castigos. En casos graves los custodios han señalado: **“De aquí, nada sale”**. Otro testimonio menciona que, tras una queja presentada ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el castigo se ejerció sobre quien la interpuso y sobre otras internas como forma de amenaza.

> REVISIONES CORPORALES INVASIVAS Y DENIGRANTES A FAMILIARES

Al respecto, las organizaciones peticionarias recibieron múltiples testimonios sobre revisiones corporales para ingresar al CERESO estatal 3 en Ciudad Juárez, entre 2015 y 2016, en las cuales existen condiciones que vulneran los derechos fundamentales de las personas internas y sus familiares. Un hombre refirió:

Para cruzar usted, lo revisan, le cambian los tenis, le bajan los pantalones a la rodilla, y [le quitan] calcetines.

Una mujer refirió que al ingresar, la custodia le ordenó: **“Bájate el pantalón”**. ¿Con qué finalidad le baja a una el pantalón? Asimismo, refirió que dicho tratamiento también se aplica a niñas menores.

⁸⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016), “Pronunciamiento sobre clasificación penitenciaria”. Consultado en línea: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160207.pdf.

> CORRUPCIÓN

Testimonios recabados de personas que fueron privadas de su libertad y de sus familiares durante 2012-2016, nos permiten sostener la existencia de una práctica de corrupción tolerada institucionalmente en el CERESO estatal 3 en Ciudad Juárez.

Las entrevistas permitieron evidenciar que, en el mencionado CERESO, personas no autorizadas pueden ingresar mediante el pago de sobornos. Este mecanismo consiste en un pago sofisticado de soborno a través de internos, quienes a su vez hacen entrega del dinero a un tercer individuo, el que finalmente proporciona el monto al personal de custodia y a los mandos.

Asimismo, los testimonios de familiares y ex internos señalan la existencia de una práctica conocida como *brinco*, nombre para designar la práctica de ingresar o “brincar” objetos restringidos mediante el pago de sobornos. Señalan los siguientes precios:

- > 200 pesos para entrar comida
- > 1 000 pesos para ingresar una parrilla
- > 1 000 pesos para doce cervezas
- > 1 000 a 2 000 pesos para un calefactor
- > 1 000 pesos para una televisión
- > 5 000 a 10 000 pesos para un teléfono celular. En este caso también se pueden rentar por 2.50 pesos el minuto.

Los familiares refirieron la existencia de un sistema de privilegios y de corrupción del personal penitenciario consistente en el cobro por espacios y protección. Señalaron que, a pesar de las condiciones referidas anteriormente existe la posibilidad de permanecer solo en una celda por medio de un pago en dólares. También se evidenció el pago de cuotas para separar a los de

nuevo ingreso de la población con problemas de adicción, y el cobro de servicios de protección que oscila entre 300 y 1 500 pesos. En el caso del CERESO 2 de Chihuahua, en 2014 se denunció el cobro de 7 000 pesos para el cambio de ingreso a un módulo, contra 2 500 para el CERESO estatal 3.

Los grupos focales con familiares también mostraron la presencia de tráfico de drogas al interior del centro con la complicidad de las autoridades penitenciarias:

Ahí adentro de las prisiones hay movimiento de drogas, hay movimiento de todo, que el mismo gobierno lo hace todo eso, y el mismo gobierno lleva y le entrega a una persona para que estén al cargo de todo el negocio de ellos, y esa persona le fía a toda la gente que quiere y si no paga, el mismo gobierno va y los golpea para que paguen todo el dinero.

> DISCRECIONALIDAD

Se recibieron múltiples denuncias de familiares quienes refieren que, a pesar de las disposiciones reglamentarias, el personal de custodia actúa de manera arbitraria y discrecional; por ejemplo, niegan el ingreso por vestir determinados colores que están permitidos, o la misma ropa de visitas anteriores. Una persona comentó: **“Si usted ya entró con una camiseta, procura ir uno con la misma y el mismo pantalón”**, sin embargo, le fue negado el acceso de forma arbitraria. Un familiar dijo que **“se supone que lo rojo no entraba y luego una semana llegan muchos de rojo y los dejaron entrar, luego a la otra semana llevo rojo [y no puedo ingresar]”**. Otro señaló respecto al ingreso de alimentos: **“se supone que iban a dejarte meter todo, ahora el no dejarte meter pues ya es tirar la comida”**.

> PROSTITUCIÓN Y TRATA DE PERSONAS

Los testimonios también son concluyentes sobre la permisibilidad de las autoridades de realizar traslados de internas de la zona femenina a la zona varonil para la realización de fiestas. Las organizaciones que suscriben este informe recaudaron datos acerca de la existencia de prostitución de las mujeres en el CERESO estatal 3 en Ciudad Juárez y esquemas de colusión entre la población y las autoridades.

En este sentido, un testimonio detalló que:

Hay prostitución, se prostituyen las reclusas... van a las fiestas y los narcos y los que están ahí traen lana. Les gusta y luego las piden, le dice a la custodia: “me gustó fulana de tal, échamela, échamela”. Luego ahí está tu lana y también a la reclusa.

Por otra parte, se documentaron los esquemas de colusión entre internos y la administración, lo que evidencia, entre otras situaciones, el pago de 900 a 1 000 pesos a reclusos y custodios que se encargan de reclutar internas. Resulta preocupante que existan esquemas de prostitución forzada por falta de otras fuentes de ingresos para las mujeres y las amenazas a las que pueden enfrentarse. Una persona que estuvo interna en la sección femenil del CERESO estatal 3 en Ciudad Juárez en 2015, refirió que:

Si una mujer no encuentra trabajo y tiene deudas, tiene que bajar a prostituirse. La que quiere lo hace, no las obligan, pero cuando tienen deudas, ahí sí.

> AUTOGOBIERNO

Se recabaron diversos testimonios que ponen en duda la versión gubernamental sobre el control y “pacificación” de los centros penitenciarios en Chihuahua. Dichos testimonios permiten suponer la existencia de esquemas de colusión entre autoridades penitenciarias y la delincuencia organizada al interior de los penales. Uno de los familiares, tras explicar los esquemas de corrupción, pagos de protección y de áreas, refirió: **“El que controla no son ni los comandantes, ni el director, ahí el que comanda es un jefe alto del narcotráfico”**.

Otra persona comentó que los **“sentenciados a muchos años por narcotráfico son los que mandan adentro, ni el director, ni los de la orden, ni los comandantes”**.

En enero de 2016, la revista *Proceso* reveló graves y preocupantes esquemas de autogobierno al interior del centro, aparentemente controlado por internos pertenecientes al Cártel de Sinaloa.⁹⁰ Entre otros desenmascara el pago de ciertas cantidades de dinero a cambio de la sumisión de las autoridades del penal a estos internos, de darles un trato privilegiado, y la posibilidad de amenazar a individuos afuera del centro y de planear actos delictivos. Algunos testimonios manifiestan que los reclusos, así como el personal solamente tuvieron que mejorar la infraestructura del centro y esconder los comportamientos delictivos y corruptos durante el tiempo de la auditoría. Aún más

⁹⁰ Dávila, Patricia. “El verdadero CERESO N° 3”. *Proceso* N° 2051. Febrero de 2016.

grave, se revela el caso de secuestro de la pareja de un interno en el mismo penal durante tres días, quien fue víctima de violencia por parte de éste. Dados los vínculos del recluso con el Cartel del Golfo, ella tuvo que huir a Texas y pedir asilo al gobierno de Estados Unidos.

> PERCEPCIÓN SOBRE LA ACREDITACIÓN

Sobre el esquema de certificación en el CERESO estatal 3 en Ciudad Juárez y sus resultados, un familiar de una persona en prisión preventiva refirió: **“Dice [que] está mejor que antes, y sí, está limpio porque traen limpiando a las internas y ellas son las que cuidan su pasto porque las regañan y andan con sus bolsas negras el día de la visita para que nos les cueste más trabajo limpiar, pero ellas”**. Otra persona que estuvo en prisión preventiva en 2014 concluyó que la certificación y los resultados presentados por el gobierno del estado son:

[...] pura simulación, por eso a veces la gente piensa que está muy bien ahí, pero no. Cuando la gente va ahí, pues sí, todo está en orden, y pues no tenemos de otra que hacer lo que ellos nos piden, pero ya cuando la gente se va de ahí, todo vuelve a ser corrupción. Todo lo que es ilegal acá afuera, allá adentro es legal. Por ejemplo, si aquí afuera alguien anda tomando, tienen que esconderse del gobierno para que no se los lleven, allá adentro es el mismo gobierno quien va y les lleva las cervezas, y la gente se droga enfrente de ellos y no pasa nada, es peor allá adentro que aquí afuera.

Cabe resaltar que de los cinco CEFERESOS acreditados en 2011, ninguno renovó su acreditación después de los tres años.⁹¹ El caso del CEFERESO 1 “Altiplano” de donde se fugó el interno Joaquín Guzmán Loera en diciembre de 2015, muestra graves deficiencias en materia de corrupción y seguridad. Desde su regreso al centro, también se evidenciaron violaciones graves a los derechos humanos de los reclusos. Según un reciente artículo de la revista *Proceso*, los ex internos del centro revelan casos de tortura, trato indigno, corrupción y sobrepoblación.⁹² Además, se observan tendencias similares a los nuevos centros de reclusión concesionados de alta seguridad: insuficiente capacidad de personal de custodia, condiciones de encierro prolongadas hasta 23 horas al día, falta de acceso a capacitaciones laborales con fines de reinserción social, graves deficiencias en acceso a la salud y a la alimentación.

El mismo medio periodístico reveló la grave situación del CERESO N° 3 de Ciudad Juárez, uno de los primeros penales acreditados en el país, y objeto de orgullo del ex fiscal de Ejecución de Penas, Eduardo Guerrero Durán, por considerarlo un ejemplo de los efectos de la acreditación sobre el autogobierno en los centros de reclusión. La difusión del caso como exitoso fue tal que el Papa Francisco celebró una misa en el CERESO durante su visita a México en febrero de 2016.

⁹¹ Véase Anexo 2 del presente documento.

⁹² Hernández, Anabel. “En el Altiplano: el diablo se viste de azul”. *Proceso* N° 2054. Marzo de 2016.

Estos ejemplos ponen en evidencia que los estándares propuestos por la ACA no son adecuados para una certificación penitenciaria con perspectiva de derechos humanos. Es una acreditación de papel que deja fuera del proceso la palabra de las personas privadas de la libertad y permite a los centros pagar por una acreditación mediática sin tener que cambiar sus prácticas. Pero, más allá de sus limitaciones y de los costos que implica, este proceso de certificación debe examinarse como un eslabón en el proceso de canalizar fondos de la cooperación internacional hacia el modelo privatizador que ha sido criticado en la primera parte de este documento por incentivar violaciones a los derechos humanos, como ha quedado de manifiesto particularmente en el CEFERESO N° 16. Sin embargo, entre otros beneficios de la acreditación, según la ACA, se mencionan: “una mejor defensa contra las demandas legales gracias a la documentación y demostración de un esfuerzo de ‘buena fe’ para mejorar las condiciones de internamiento”.⁹³

93 American Correctional Association, Benefits of Accreditation. “Defense against lawsuits. Accredited agencies have a stronger defense against litigation through documentation and the demonstration of a ‘good faith’ effort to improve conditions of confinement.” Consultado en: http://www.aca.org/ACA_Prod_IMIS/ACA_Member/Standards__Accreditation/Seeking_Accreditation/ACA_Member/Standards_and_Accreditation/Seeking_Accreditation_Home.aspx?hkey=ed-52ffa0-24e4-4575-9242-1aa9d7107e69.

5. CONCLUSIONES

Este primer ejercicio de reflexión sobre privatización en México partió de la necesidad de documentar y mostrar el estado que guardan las prisiones que están siendo encaminadas hacia este modelo, con todo lo que representan sus dinámicas y estrategias poco claras y transparentes. Sobre todo, advirtiendo las formas de orientar políticas que pueden repercutir en la calidad de vida, dignidad y en la reinserción social de las personas privadas de libertad, como se ha visto en otros análisis de países en los que este modelo se ha venido implementado desde los años ochenta; análisis que han remarcado la minimización del costo corporativista en detrimento de la seguridad de los internos y su capacidad para rehabilitarse (Kyle, 2013), sin que tomen en cuenta los aspectos de reinserción social o de contacto con las familias.

La difusión de los modelos descritos en este informe, así como su implementación, no deben analizarse de manera aislada. La entrada de la inversión privada al Sistema Penitenciario Mexicano constituía una respuesta estatal ante el problema de la sobrepoblación en los centros federales, sin embargo, la ejecución de esta medida parece estar más enfocada a satisfacer las necesidades de las empresas que de las personas usuarias,

considerando a aquellos que están privados de su libertad y/o sus familiares. Es decir, como se ha confirmado con cárceles construidas después de 2010, el modelo focalizado es de máxima o alta seguridad, lo que permite una mayor inversión en la infraestructura y en las condiciones de seguridad (rejas, puertas blindadas, cámaras de seguridad), sin tomar en cuenta los aspectos de reinserción social o de contacto con las familias.

Actualmente, tenemos un complejo de centros penitenciarios federales que están geográficamente aislados y son de difícil acceso, además de presentar criterios de seguridad difíciles de cumplir y desproporcionados para quienes visitan y mantienen un vínculo con una persona interna; por ejemplo: los sistemas de reconocimiento del iris y los exámenes psicológicos periódicos para el ingreso de menores de edad. Por otro lado, hay aspectos que constitucionalmente son la base de la reinserción social como la educación, la cultura y el trabajo que desafortunadamente en estos esquemas son inexistentes y aparecen en los últimos lugares de las prioridades para las poblaciones internas. Uno de los ejemplos ilustrativos en la materia se ubica en Ciudad de México. Dos centros construidos bajo un esquema de

CPS, los CEVASEP I y II representaban una oportunidad para una entidad en la que cuatro de 12 centros presentan porcentajes de sobrepoblación que van de 49 a 120%.⁹⁴ Sin embargo, seis meses después de su apertura, los CEVASEP solamente presentan un porcentaje de ocupación respectivamente de 23% y 14%.⁹⁵ La causa es muy fácil de identificar: se construyeron centros de máxima seguridad en una entidad donde la mayoría de la población fue sentenciada por el delito de robo.

Lo anterior demuestra una falta de planeación en materia penitenciaria al momento de definir los contratos de construcción desde un enfoque de reinserción social. En suma, en lugar de privilegiar las múltiples posibilidades para evitar el uso de la prisión como las medidas alternativas, se decidió construir cada vez más cárceles. Sin embargo, no se toman en cuenta experiencias en otros países como Chile o Estados Unidos que experimentaron el modelo de privatización con resultados poco satisfactorios.

Debemos considerar que la difusión de estos modelos también ha sido promovida gracias a la colaboración y el financiamiento de Estados Unidos, a través de programas de seguridad en México. Por lo cual, resulta extremadamente preocupante que la acreditación de la *American Correctional Association (ACA)* sea recomendada como una herramienta de mejoramiento y fortalecimiento del sistema penitenciario mexicano, cuando dicho modelo ha sido fuertemente cuestionado en ese país del norte. Aún peor: que la política exterior de EUA siga promoviendo la acreditación de la ACA en México cuando desde

1979, la Corte Suprema de Estados Unidos ha definido que los estándares de la ACA “pueden ser instructivos en ciertos casos, sin embargo, no establecen los mínimos constitucionales; más bien definen los objetivos recomendados por la organización en cuestión”.⁹⁶

Ante lo explorado, detectamos algunos aspectos que deben continuar vigilándose tales como:

1. Las condiciones operativas deficientes que no generan incentivos para las empresas privadas porque les implica incrementar costos en necesidades básicas, como atención médica o alimentación, los cuales, a largo plazo, no constituyen ganancia para el sector privado.
2. La falta de atención a los problemas de seguridad al interior de las prisiones; según lo hemos visto reflejado en los diversos testimonios que se presentan, la falta de personal continúa generando abusos, rutinas y relaciones que, a su vez, provocan incidentes graves.
3. La falta de regulación de estos modelos exige que cualquier acción, incluida la celebración de contratos, esté a disposición del público, sea replicable y pueda ser supervisada por un control independiente, como lo advierte Glushko (2016:23).
4. Los trasladados masivos no justificados, que más bien responden al costo-beneficio de ocupación de las prisiones con este destino y que, por supuesto, son la plataforma para poder expandir el mercado. Lo anterior demuestra una falta de

⁹⁴ Comisión Nacional de Seguridad. Mayo 2016. *Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria Nacional*.

⁹⁵ *Ibid.*: 1.

⁹⁶ Traducción propia de: “[W]hile the recommendations of these various groups may be instructive in certain cases, they simply do not establish the constitutional minima; rather, they establish goals recommended by the organization in question.” En *Bell v. Wolfish*, 441 U.S. 520, 543 n. 27 (1979), consultado en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/441/520/case.html>

planeación en materia penitenciaria al momento de definir los contratos de construcción desde un enfoque de reinserción social.

5. Singularmente, las malas prácticas y violaciones graves a derechos humanos de poblaciones de internos, como tortura, trato indigno, corrupción y sobrepoblación que han sido expuestas en el estudio.
6. Hay aspectos que constitucionalmente son la base de la reinserción social como la educación, la cultura y el trabajo que desafortunadamente en estos esquemas son inexistentes y aparecen en los últimos lugares de las prioridades para las poblaciones internas.

En estos casos se concibe la reinserción social como sinónimo de la readaptación social; es decir un estado de la persona en el que la misma experimenta un cambio por medio de ciertas actividades. estimo que es mejor referirse en concreto a actividades o servicios, es decir, cuestiones objetivas y medibles. La reinserción social es una categoría jurídica, no personal; no es un “medio para”.

A pesar de que el litigio penitenciario ha sido considerado un medio eficaz para mejorar las condiciones de la vida en prisión, en el caso de México representa un campo poco favorecido para reivindicar los derechos de las personas privadas de libertad. No obstante, su eficacia es mucho más limitada en el caso de los modelos privados que, por su puesto, de cara a la recién aprobada Ley Nacional de Ejecución Penal, no garantizan un acceso consistente para la protección de los internos ante violaciones a sus derechos humanos.

La ejecución de estos modelos en México representa también una puerta de entrada para su implementación en otros países

del continente latinoamericano que enfrentan severas crisis en materia penitenciaria en aspectos similares. Perú ha empezado a adoptar un marco legal que legitima la admisión de la iniciativa privada en el sistema penitenciario en una dirección muy parecida a la mexicana. Por otra parte, recientemente, una delegación del sistema penitenciario de El Salvador, visitó centros federales de nuestro país. En esa ocasión el CEFERESO N° 16 fue presentado como un modelo único en Latinoamérica, un centro construido desde una perspectiva de género, supuestamente diseñado para cumplir con las Reglas de Bangkok.⁹⁷

Nos encontramos entonces en un momento crucial para analizar, evaluar y criticar estos esquemas de forma transparente. Los aspectos previamente mencionados deben ser discutidos públicamente para ajustarlos a la política penitenciaria mexicana que proteja de forma efectiva los derechos humanos de las personas privadas de libertad, de tal suerte que se eviten tragedias reincidentes como la de Topo Chico. El Estado debe proponer cambios de fondo al sistema penitenciario que no se limiten a criterios de infraestructura, recursos y operación, sino que, por el contrario, pongan a la persona en el centro de la discusión.

⁹⁷ Terra. Mayo 2016. “Interesa a legisladores salvadoreños sistema penitenciario mexicano”. Consultado en: <http://noticias.terra.com/mundo/interesa-a-legisladores-salvadorenos-sistema-penitenciario-mexicano,b-c24a0245a901bdc32e0ac60c0b73e23nnr2xgi9.html&ct=ga&cd=CAEYACoTNzM-2Njk5MjkyNDA5NzU4NDE5ODIZZDE3ZTcxOThkMDliMjk5MTplczplczpFUw&us-g=AFQjCNGr3JEWBxIKg4pQqHKWFVIMqyNHVw>.

6. ANEXOS

Fuente ANEXO I: Elaboración propia con base en información de la Comisión Nacional de Seguridad⁹⁸ y del Gobierno de la Ciudad de México.⁹⁹

Fuente ANEXO II: Elaboración propia con base en los reportes de actividades de la Iniciativa Mérida,¹⁰⁰ Solicitudes de Acceso a la Información (Gobierno Federal, Estado de México, Ciudad de México)¹⁰¹ y comunicados de prensa de entidades federativas (Baja California¹⁰² y Oaxaca¹⁰³).

⁹⁸ PROCDMX: Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México. “CEVASEP I y II”. Consultado en: <http://www.procdmx.gob.mx/proyectos/cevasep-i-y-ii>.

⁹⁹ *Ibid.*, 88.

¹⁰⁰ Embajada de Estados Unidos en México. “Avances en la Iniciativa Mérida”. Consultado en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/avances-iniciativa-merida>.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 76, 77 y 81.

¹⁰² Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, 5 de julio de 2013, Comunicado de Prensa núm. 706, “Penal de El Hongo II es acreditado por la American Correctional Association”. Consultado en: <http://www.seguridadbc.gob.mx/comsocial/2013/PDF/JULIO/82%20-%20050713%20PENAL%20DE%20EL%20HONGO%20II%20%20ES%20ACREDITADO%20POR%20LA%20ASOCIACION%20DE%20CORRECCIONALES%20DE%20AMERICA.pdf>.

¹⁰³ Gobierno del Estado de Oaxaca, 2 de julio de 2015, “Cumple penal de San

Fuentes ANEXOIII: Elaboración propia con base en monitoreo de medios (*El Mexicano, Unimexicali*) y solicitudes de acceso a la información.¹⁰⁴

Fuente ANEXO IV: Elaboración propia con base en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014.

NOTA: Se eligieron los datos del DNSP 2014 porque este año permite comparar los centros con una base común. En efecto, para los centros federales certificados en 2011, representa el año de expiración de la acreditación. Para los centros estatales, certificados entre 2013 y 2014, posibilita tener una idea de las condiciones de internamiento en el momento o en otros casos el primer año de la acreditación.

Juan Bautista Tuxtepec con estándares internacionales de seguridad”. Consultado en: <http://www.oaxaca.gob.mx/cumple-penal-de-san-juan-bautista-tuxtepec-con-estandares-internacionales-de-seguridad>.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 76, 77, 81 y Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas. 2016. “Solicitud de Acceso a la Información N° 0039516”.

ANEXO I

CENTROS DE RECLUSIÓN CONSTRUIDOS Y/O FUNCIONANDO BAJO UN ESQUEMA DE CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN MÉXICO



- **FUERO**
- **EMPRESA**
- **FIRMA DE CONTRATO**
- **INICIO DE OPERACIÓN**

1 CHIAPAS
CEFERESO #15
“CPS Chiapas”

- Homex, Arrendal
- 2010 ● 2014
- Federal

3 DISTRITO FEDERAL
Centro Varonil de
Seguridad Penitenciaria I

- Grupo Financiero Interacciones
- 2015
- Estatal

4 DURANGO
CEFERESO #14
Gómez Palacio

- Prodemex
- 2010 ● 2014
- Estatal

6 MICHOACÁN
CEFERESO, Buena
Vista Tomatlán

- Prodemex
- 2010 ● Suspendido
- Federal

8 OAXACA
CEFERESO Femenil #13
Miahuatlán

- GIA
- 2010 ● 2013
- Federal

2 COAHUILA
CEFERESO Femenil
de Ramos Arizpe

- Tradeco Ingeniería
- 2010 ● Construcción
- Federal

3 DISTRITO FEDERAL
Centro Varonil de
Seguridad Penitenciaria II

- Tradeco Ingeniería
- 2015
- Estatal

5 GUANAJUATO
CEFERESO #12
Ocampo

- Ing. Civil Asociados
- 2010 ● 2012
- Federal

7 MORELOS
CEFERESO Femenil #16

- Grupo Carso
- 2010 ● 2016
- Federal

9 SONORA
CEFERESO #11

- Ing. Civil Asociados
- 2010 ● 2012
- Federal

ANEXO II

CENTROS DE RECLUSIÓN ACREDITADOS POR LA AMERICAN CORRECTIONAL ASSOCIATION (ACA) EN MÉXICO



- FUERO
- ACREDITACIÓN
- REACREDITACIÓN

BAJA CALIFORNIA

CERESO El Hongo II

- Estatal
- 2013 ● 2016

CHIHUAHUA

CERESO Varonil #1 de Aquiles Serdan

- Estatal
- 2013 ● 2016

Centro de Reinserción Social #2 de Chihuahua*

Centro de Reinserción Social #3 de Cd. Juárez*

Centro de Reinserción Social #5 de Nuevo Casas Grandes*

Centro de Reinserción Social #7 de Cuauhtémoc*

- Estatal*
- 2013* ● 2016*

DISTRITO FEDERAL

Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I

- Estatal
- 2015 ● 2018

Comunidad de mujeres*

Comunidad de Diagnóstico Integral de Adolescentes*

- Estatal*
- Sin datos

ESTADO DE MÉXICO

Penitenciaría Modelo "Dr. Guillermo Colín Sánchez"

- Estatal
- 2014 ● 2017

Centro Federal de Reinserción Social #1 "Altiplano"

- Federal
- 2011

Centro Preventivo y de Readaptación Social de Otumba Tepachico*

Centro Preventivo y de Readaptación Social de Valle de Bravo*

Escuela de Reintegración para Adolescentes, Quinta del Bosque*

- Estatal*
- 2016* ● 2019*

JALISCO

Centro Federal de Reinserción Social #2 "Occidente"

- 2011 ● 2014 ■ Federal

NAYARIT

Centro Federal de Reinserción Social #4 "Noreste"

- 2011 ● 2014 ■ Federal

OAXACA

Centro Federal de Reinserción Social #6 de Tuxtepec

- 2015 ● 2018 ■ Estatal

TAMAULIPAS

Centro Federal de Reinserción Social #3 "Noreste"

- 2011 ● 2014 ■ Federal

VERACRUZ

Centro Federal de Readaptación Social #5 "Oriente en Villa Aldama"

- 2013 ● 2016 ■ Federal

ANEXO III

CENTROS DE RECLUSIÓN EN PROCESO DE ACREDITACIÓN POR LA AMERICAN CORRECTIONAL ASSOCIATION (ACA) EN MARZO DE 2016, MÉXICO



■ FUERO

BAJA CALIFORNIA

- Centro de Reinserción Social de Mexicali*
- Centro de Reinserción Social "Lic. Jorge Alberto Duarte Castillo"*
- Centro de Reinserción Social de Ensenada*
- Complejo Penitenciario El Hongo*

■ Estatal*

CHIHUAHUA

- Centro de Reinserción Social #8

■ Estatal

DISTRITO FEDERAL

- Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II*
- Institución Abierta Casa de Madio Camino*

■ Estatal*

- Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente

■ Estatal

ZACATECAS

- CERESO Femenil de Cieneguillas, Zacatecas









■ Estatal




ANEXO IV















RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA 2014 EN CENTROS ACREDITADOS POR LA AMERICAN CORRECCIONAL ASSOCIATION (ACA)









 **Acreditado por ACA**







-  **PORCENTAJE DE SOBREPoblación**
-  **INSUFICIENTE CAPACIDAD DE CUSTODIA**
-  **DEFICIENCIA EN EL ACCESO A LA SALUD**
-  **DEFICIENCIA EN ALIMENTACION**
-  **DEFICIENCIA EN PREVENCIÓN Y/O ATENCIÓN DE INCIDENTES VIOLENTOS**
-  **TRATOS INDIGNOS**
-  **AUTOGOBIERNO**
-  **CORRUPCIÓN**








 **BAJA CALIFORNIA**
 CERESO El Hongo II / 2013
 -76.8%    







 **CHIHUAHUA**
 CERESO Varonil #1 de Aquiles Serdan / 2013
 43.79%     
 Centro de Reinserción Social #2 de Chihuahua / 2014
 -19.9%     
 Centro de Reinserción Social #3 de Cd. Juárez / 2014
 -0.33%     
 Centro de Reinserción Social #7 de Cuauhtémoc / 2014
 -21.8%    

 **ESTADO DE MÉXICO**
 Centro Federal de Reinserción Social #1 "Altiplano" / 2011
 -0.24%    

 **JALISCO**
 Centro Federal de Reinserción Social #2 "Occidente" / 2011
 -5.58%   

 **NAYARIT**
 Centro Federal de Reinserción Social #4 "Noreste" / 2011
 -10.9%    

 **TAMAULIPAS**
 Centro Federal de Reinserción Social #3 "Noreste" / 2011
 NA     

 **VERACRUZ**
 Centro Federal de Readaptación Social #5 "Oriente en Villa Aldama" / 2013
 -4.65%    

* FUENTE: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2014). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

EJEMPLOS DE ESTÁNDARES MANDATORIOS DE LA AMERICAN CORRECTIONAL ASSOCIATION¹⁰⁵

| RUBRO | REFERENCIA | ESTÁNDAR |
|--------------------------------|------------|--|
| Uso de Armas de Fuego | 4-4091 | Las normas, procedimientos escritos o prácticas proveen para que el personal autorizado a usar armas de fuego reciba adiestramiento adecuado antes de ser asignado a un puesto. El adiestramiento en armas de fuego cubre el uso, seguridad y cuidado de éstas, y las limitaciones de su manejo. Por lo menos una vez al año, el personal autorizado a usar armas de fuego debe demostrar competencia en su uso. |
| Uso de Agentes Químicos | 4-4092 | El personal autorizado a usar agentes químicos recibe adiestramiento minucioso en su uso y en el tratamiento de individuos expuestos al agente químico. |
| Códigos de Incendio | 4-4124 | La institución cumple con los códigos federales, estatales y/o locales de seguridad contra incendios. El cumplimiento lo documenta la autoridad con jurisdicción. Se requiere un sistema de alarma contra incendios y detección automática, aprobado por la autoridad que tenga jurisdicción, o existe un plan para atender éstas y otras deficiencias dentro de un tiempo razonable. La autoridad aprueba cualquier desviación, excepciones o equivalencias que no constituyan una amenaza seria a la seguridad de los ocupantes o a las instalaciones. |

¹⁰⁵ American Correctional Association. "Estándares para Instituciones Correccionales de Adultos". Enero de 2003. Cuarta edición.

| | | |
|--|--------|--|
| El Uso de Restricciones Mecánicas | 4-4191 | Las normas, procedimientos escritos y prácticas estipulan que los instrumentos de restricción mecánica, tales como esposas, hierros y camisas de fuerza nunca se apliquen a manera de castigo y que solamente se empleen con la aprobación del alcaide/superintendente o su designado. |
| Acceso Controlado y Uso de las Llaves | 4-4195 | Las normas, procedimientos escritos y prácticas gobiernan el control y uso de las llaves. |
| Herramientas y Equipo | 4-4196 | Las normas, procedimientos escritos y prácticas gobiernan el control y uso de las herramientas, equipo de cocina y médico. |
| Preservación de la Evidencia Física | 4-4207 | Las normas, procedimientos escritos y prácticas estipulan la preservación, control y disposición de las pruebas físicas obtenidas en conexión con una infracción de la ley y/o reglamento institucional. Como mínimo, los procedimientos tratan sobre: <ul style="list-style-type: none"> > La cadena de custodia, > El manejo de la evidencia, > Los requisitos de ubicación y almacenamiento. |
| Concesiones Dietéticas | 4-4316 | Existe documentación de que las porciones dietéticas de la institución son revisadas, por lo menos anualmente, por un nutricionista o dietista cualificado para garantizar que satisfacen las porciones recomendadas nacionalmente para la nutrición básica. Las revisiones del menú se llevan a cabo por lo menos cada trimestre por el personal de supervisión del servicio de alimentos de la institución para verificar la conformidad con las porciones diarias básicas establecidas. |
| Reglamento de Salud y Seguridad | 4-4321 | Existe documentación de parte de una fuente independiente exterior que certifica que las instalaciones y el equipo del servicio de alimentos satisfacen los códigos de salud y seguridad gubernamentales; se toman medidas correctivas en cuanto a las deficiencias, si las hay. |

| | | |
|---|---------------|--|
| <p>Reglamento de Salud y Seguridad</p> | <p>4-4322</p> | <p>Las normas, procedimientos escritos y prácticas estipulan que existe protección adecuada para la salud de todos los confinados y personal de la institución y los confinados y otro personal que trabaje en el servicio de alimentos, incluyendo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Cuando lo requieran las leyes y/o reglamentos aplicables a los empleados del servicio de alimentos en la comunidad en donde se encuentran las instalaciones; todas las personas involucradas en la preparación de alimentos reciben un examen médico antes de la asignación y reexaminaciones periódicas para asegurar que están libres de diarrea, infecciones de la piel y otras enfermedades que se transmiten por la comida o utensilios; todos los exámenes se llevan a cabo según los requisitos locales > Cuando los servicios de alimentos son ofrecidos por una agencia o persona externa, la institución tiene verificación escrita que el proveedor exterior cumple con los reglamentos estatales y locales en cuanto al servicio de alimentos > A todos los que manejan la comida se les instruye lavarse las manos al reportarse a sus deberes y después de usar las instalaciones de baño > El director de los servicios de alimentos da seguimiento diario a los confinados y a las otras personas que trabajan en el servicio de alimentos para observar el cumplimiento de las normas de salud y limpieza. |
| <p>Facilidades y Equipo</p> | <p>4-4324</p> | <p>Las normas, procedimientos escritos y prácticas requieren inspecciones semanales de todas las áreas del servicio de alimentos, incluyendo las áreas de comedor y el equipo de preparación de alimentos, por parte del personal administrativo, médico o dietético; esto puede incluir a la persona que supervisa las operaciones del servicio de alimentos o su designado. El refrigerador y las temperaturas del agua son revisadas diariamente por el personal administrativo, médico o dietético.</p> |

| | | |
|------------------------------------|--------|--|
| Inspecciones de sanidad | 4-329 | <p>Las instalaciones cumplen con todos los códigos y reglamentos de salud aplicables de la jurisdicción gobernante y existe documentación por parte de una fuente externa e independiente de que cualquier deficiencia pasada, anotada en las inspecciones, se entregará tanto al administrador del programa o de las instalaciones como a la autoridad médica. Se requieren las siguientes inspecciones en las instalaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Inspecciones sanitarias semanales de todas las áreas de las instalaciones por parte de un miembro cualificado del personal de departamento, > Inspecciones exhaustivas y meticulosas mensuales por parte de un especialista en seguridad o sanidad , > Por lo menos una inspección anual por parte de oficiales de salud y sanidad federales, estatales, y/o locales u otra persona cualificada. |
| Suministro de Agua | 4-4330 | <p>La fuente y suministro de agua potable de la institución, ya sea propiedad de y operada por el departamento de acueducto público o por la institución, es certificada en cumplimiento con las leyes y reglamentos jurisdiccionales por una fuente exterior independiente.</p> |
| Disposición de Desperdicios | 4-4331 | <p>La institución estipula que existe un sistema de disposición de desperdicios, según un plan aprobado por la agencia reguladora apropiada.</p> |
| Limpieza y Mantenimiento | 4-4332 | <p>La institución para el control de plagas y sabandijas.</p> |
| Acceso al cuidado | 4-4331 | <p>Al llegar a la institución, a todos los confinados se les informa acerca del acceso a los servicios de salud y al sistema de quejas y agravios. Esta información se otorga verbalmente y por escrito y se comunica en un lenguaje que cada confinado entienda fácilmente.</p> |

| | | |
|----------------------------------|---------------|--|
| <p>Plan de Emergencia</p> | <p>4-4351</p> | <p>Existe un plan escrito sobre la disponibilidad de los servicios de emergencia médica, dental y de salud mental las 24 horas. El plan incluye lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Los primeros auxilios de emergencia en el lugar e intervención de crisis > Evacuación de emergencia del confinado de las facilidades > Uso de un vehículo de emergencia médica > Uso de una o más salas de emergencias designadas en el hospital u otras facilidades médicas apropiadas > Servicios de emergencia de médicos, dentistas y profesionales de la salud disponibles las 24 horas del día cuando las facilidades de emergencia no estén localizadas en la comunidad cercana > Procedimientos de seguridad que permitan la transferencia inmediata de confinados, cuando sea apropiado. |
| <p>Manejo de Embarazo</p> | <p>4-4353</p> | <p>Si se alojan confinadas, el acceso a los servicios de manejo de embarazo tiene que estar disponible. Las disposiciones para el manejo del embarazo incluyen lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Prueba de embarazo > Atención prenatal de rutina y de alto riesgo > Manejo de confinadas embarazadas que presenten adicción a sustancias controladas > Consejería y asistencia comprensiva > Nutrición apropiada > Seguimiento post-parto. |

| | | |
|--|--------|--|
| Programa de Control de Enfermedades Transmisibles e Infecciones | 4-4354 | Existe un plan escrito para atender el manejo de enfermedades transmisibles e infecciosas. El plan incluye procedimientos para la prevención, educación, identificación, vigilancia, inmunización (cuando aplique), tratamiento, seguimiento, aislamiento (cuando se indique) y requisitos de notificación a las agencias locales, estatales y federales aplicables. Un equipo multidisciplinario, que incluye representantes clínicos, de seguridad y administrativos, se reúne por lo menos cada trimestre para revisar y discutir las actividades de control de enfermedades transmisibles e infecciosas. |
| Programa de Control de Enfermedades Transmisibles e Infecciones | 4-4356 | Existe un plan escrito para atender el manejo de hepatitis A, B y C. El plan incluye procedimientos para la identificación, vigilancia, inmunización (cuando aplique), tratamiento (cuando se indique), seguimiento y aislamiento (cuando se indique). |
| Programa de Control de Enfermedades Transmisibles e Infecciones | 4-4357 | Existe un plan escrito para atender el manejo de la infección del VIH. El plan incluye procedimientos para la identificación, vigilancia, inmunización (cuando aplique), tratamiento (cuando se indique), seguimiento y aislamiento (cuando se indique). |
| Programa de Control de Enfermedades Transmisibles e Infecciones | 4-4358 | Existe un plan para el manejo de los desperdicios biológicos peligrosos y descontaminación del equipo médico y dental. |
| Cuidado de Enfermedades Crónicas | 4-4359 | Existe un plan para el tratamiento de confinados con condiciones crónicas tales como hipertensión, diabetes y otras enfermedades que requieran atención y tratamiento periódico. El plan debe detallar la monitoría a los medicamentos, pruebas de laboratorio, el uso de clínicas de atención crónica, formularios de historial médico, la frecuencia de consulta a especialistas y revisión. |

| | | |
|---------------------------------|--------|--|
| Cernimiento Médico | 4-4362 | El cernimiento médico para los traslados de confinados, excluyendo aquellos dentro del sistema, comienza a la llegada de los ofensores a las facilidades y se lleva a cabo por personal adiestrado en salud o personal cualificado en cuidado de la salud. Todos los resultados se registran en el formulario de evaluación aprobado por la autoridad médica. |
| Cernimiento Médico | 4-4363 | Todos los confinados transferidos dentro del sistema, según llegan a las facilidades, reciben un cernimiento médico preliminar por personal adiestrado en salud o personal del área de cuidados de salud cualificado. Todos los resultados se registran en el formulario de cernimiento aprobado por la autoridad médica. |
| Revisión de Salud | 4-4365 | Después de su llegada a las facilidades, cada confinado, excluyendo los traslados dentro del sistema, recibe una evaluación de salud comprensiva, como se describe a continuación. Si hay documentación de una evaluación de salud dentro de los 90 días previos, no se requiere una nueva evaluación, excepto si es determinado por la autoridad médica designada. |
| Programa de Salud Mental | 4-4368 | <p>Existe un programa de salud mental que incluye como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Cernimiento para problemas de salud mental en el ingreso según lo apruebe el profesional de salud mental > Servicios ambulatorios para la detección, diagnóstico y tratamiento de enfermedades mentales > Intervención de crisis y manejo de episodios psiquiátricos severos > Estabilización de los enfermos mentales y la prevención del deterioro psiquiátrico en el ambiente correccional > Servicios de terapia electiva y tratamiento preventivo cuando lo permitan los recursos > Provisiones para el referido y admisión a instalaciones de salud mental licenciadas para los ofensores cuyas necesidades psiquiátricas excedan la capacidad de tratamiento de las facilidades > Procedimientos para obtener y documentar el consentimiento informado. |

| | | |
|------------------------------------|--------|---|
| Cernimiento de Salud Mental | 4-4370 | Todos los confinados trasladados dentro del sistema o de otros sistemas recibirán un cernimiento de salud mental inicial al momento de la admisión a las facilidades, por personal capacitado en salud mental o personal cualificado en cuidados de salud mental. |
| Examen de Salud Mental | 4-4371 | Todos los ofensores trasladados dentro del sistema pasarán por un examen de salud mental efectuado por una persona cualificada en el área de salud mental dentro de 14 días de la admisión a las facilidades. Si hay pruebas documentadas de un examen mental dentro de los 90 días anteriores, no se requiere una nueva, excepto que sea determinado por la autoridad de salud mental designada. |

7. REFERENCIAS

American Correctional Association (2013). "Estándares para Instituciones Correccionales de Adultos". Cuarta edición.

Ángel, A. (2015). "México, en el top 10 de países con más feminicidios por armas de fuego del mundo". *Animal Político*. Cons.: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/mexico-en-el-top-10-de-paises-con-mas-feminicidios-por-armas-de-fuego-del-mundo/>.

Animal Político (2016). "Detienen a la directora del penal y a otros dos funcionarios por el motín en Topo Chico". Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/2016/02/detienen-a-la-directora-del-penal-y-a-otros-dos-funcionarios-por-el-motin-en-topo-chico/>.

Anónimo (2012). "Llama Borrego a privatizar cárceles tras fuga en PN". *El Siglo de Torreón*. Consultado en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/789224.html?full=true>.

Arena Pública (2015). "ICA se asoma a la bancarrota". Consultado en: <http://arenapublica.com/articulo/2015/12/18/4557>.

Arvizu, J. (2012). "El PVEM propone privatizar cárceles". *El Universal*. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/194271.html>.

Auditoría Superior de la Federación (2013). "Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-04D00-02-0057". México, D. F. Consultado en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0057_a.pdf.

Ayuntamiento de Chihuahua (2016). "Solicitud de Acceso a la Información N° 008152016." Departamento de Transparencia Municipal.

Campos, L. (2015). "Planea 'El Bronco' privatizar penales en Nuevo León". Diciembre 2015. Consultado en: <http://www.proceso.com.mx/422831/planea-el-bronco-privatizar-penales-de-nuevo-leon>.

Campos, M. y Landaverde, O. (2015). "Yo no fui... fue Teté". *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogue-ros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/07/31/yo-no-fui-fue-tete/>.

____ (2015) "La corrupción legítima", *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/10/08/la-corrupcion-legitima/>.

Campos, M. y Ongay, E. (2015). "¿Ojos que no ven... finanzas que no sienten?" *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/11/05/ojos-que-no-ven-finanzas-qunten/>.

Campos, M., Ongay, E. y Landaverde, O. (2015). "Arreglemos las contrataciones desde el principio". *Animal Político*. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/22/arreglemos-las-contrataciones-desde-el-principio/>.

Castillo, G. (2012). "El nuevo sistema penitenciario. Pingües ganancias, ofrecimiento a la IP para construir prisiones federales. García Luna prometió un 'pastel de 32 mil millones de pesos'". *La Jornada*. Cons.: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/30/politica/002n1pol>.

____ (2013). "Se construirán otras diez prisiones de máxima seguridad: Mondragón". *La Jornada*. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/25/politica/005n1pol>

Carrizales, D. (2016). "Listado completo de los 49 muertos en Topo Chico". *El Universal*. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/02/15/listado-completo-de-los-49-reos-muertos-en-topo-chico>.

Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) (2016) "Denuncian tortura a mujeres trasladadas a Cefereso de Morelos".

Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense, Solicitud de Información N° 0074/CSC/IP/2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). "Situación de derechos humanos en México" OEA. Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016). "CIDH condena la muerte de 49 personas privadas de libertad en cárcel de Nuevo León, México." Comunicado de prensa de fecha 18 de febrero de 2016. Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/016.asp>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Familiares de las mujeres privadas de la libertad internadas en el Centro Nacional de Concentración para Internas en México o con riesgo de ser trasladadas al mismo". Solicitud de Medidas Cautelares.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2014). "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria". En: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015). "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria". En: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2015.pdf.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015). "Recomendación N° 47/2015 sobre el caso de violación al derecho a la salud y a la vida de quien se encontraba interno en el Centro Federal de Readaptación Social Número 11, Hermosillo, Sonora".
- Comisión Nacional de Seguridad (2015). "Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria. Diciembre de 2015".
- Comisión Nacional de Seguridad (2016). "Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Enero de 2016".
- Comité de Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Solicitud de Acceso a la Información N° 0000500009216.
- Comité de Información de la Secretaría de Gobernación. Solicitud de Acceso a la Información N° 0101000009416. México D.F.
- Comité de Información de la Secretaría de Gobernación (2014). Solicitud de Acceso a la Información N° 3670000024714. México D.F.
- Comité de Información de la Secretaría de Gobernación (2014). Solicitud de Acceso a la Información N° 3670000025614. México D.F.
- Comité de Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Solicitud de Acceso a la Información No. 0000500009216. México D.F.
- Consejo de Derechos Humanos (2011). "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen". *El Universal*. Consultado en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/189/45/PDF/G1318945.pdf?OpenElement>.
- Coordinación General de Centros Federales. Número de folio de la solicitud: 3670000018915.
- Corcoran, M. (2015). "La evolución de los mercados penales en tiempos de austeridad: el caso de Inglaterra y Gales". *Crítica penal y poder*, publicación del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, núm. 8. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/CPyP/article/view/291009>.
- Corte Suprema de Israel (2006) "HCJ 2605/05". Centro Académico de Derecho y Negocio vs. Ministerio de Finanzas.
- Dávila, P. (2016). "El verdadero CERESO N° 3". *Proceso*, núm. 2051.
- De la Torre, A. y Heinz, R. (2015). "Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes". Banco Mundial. Consultado en: http://www.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/12/16/090224b083c5da29/1_0/Rendered/PDF/Los0siete0peca0ci0n0p0blico0privada.pdf.
- Diario Cambio de Puebla* (2015). "Ponen en duda a certificadora que evaluó al Altiplano". Consultado en: <http://www.diariocambio.com.mx/2015/nacional/item/16678-ponen-en-duda-a-certificadora-que-evaluo-al-altiplano#ixzz3xFI5AgY7>.
- Díaz Sandoval, M. y Espejel Espinoza, A. (2015). "De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, vol. IV, núm. 1, México D.F.

- El Economista* (2015). "México es primer lugar en secuestros: ONC". Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2014/08/26/mexico-primer-lugar-secuestros-onc>.
- El Financiero* (2014). "Gobierno tira acuerdo de ICA y CGL". Consultado en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/gobierno-tira-acuerdo-de-ica-y-cgl.html>.
- El Siglo de Torreón* (2012). "Llama Borrego a privatizar cárceles tras fuga en PN". Consultado en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/789224.html?full=true>.
- El Universal* (2016) "Lanzan plan nacional para reformar penales". Consultado en: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/04/10/lanzan-plan-nacional-para-reformar-penales?fb_comment_id=1154796117904926_1154909701226901#f2fbfb8c185d04.
- Embajada de Estados Unidos en México (2013). "La Asociación Americana de Prisiones (ACA) y su proceso de acreditación", Hoja Informativa, México D.F.
- Embajada de Estados Unidos en México (2014). "Iniciativa Mérida. Hoja informativa. Programa de Correccionales", México D.F. Consultado en: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july2014/Merida-Initiative-Corrections-Program-July-Spa.pdf>.
- Fondevila, G. (2013). "Cárceles privadas en México". *El Universal*. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/209636.html>.
- Glushko, A. (2016). Doing well and doing good: The case for privatising prisons. *Policy*, 32(1), 19-23.
- Gobierno de la Ciudad de México. "Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal". Artículo 9. V.
- Gobierno de la Ciudad de México. "Solicitud de Acceso a la Información No. 01010000060162" Oficina de Información Pública de la Secretaría de Gobierno, Sistema Infomex.
- Gobierno de la República (2009). "Ley Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública".
- Gobierno del Estado de México. Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (2016). "Solicitud de Información N° 00075/CSC/IP/2016". Toluca de Lerdo, México.
- Hardoon, D. y Heinrich, F. (2011). "Bribe Payers Index". Berlín: Transparencia Internacional.
- Hernández, A. (2016). "En el Altiplano: el diablo se viste de azul". *Proceso* núm. 2054.
- Hernández, J. (2012). "La IP ahorrará 29% en la operación de penales a la SSP." Obras Web. Consultado en: <http://www.obrasweb.mx/construccion/2012/02/02/la-ip-ahorrara-29-en-la-operacion-de-penales-a-la-ssp>.
- Kyle, P. H. (2013). Contracting for Performance: Restructuring the Private Prison Market. *William & Mary Law Review*, 55(1): 2086-2114.

LXIII Legislatura. "Aprueban reformas para sancionar con hasta 140 años de prisión a quienes cometan el delito de secuestro". Consultado en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Abril/29/3533-Aprueban-reformas-para-sancionar-con-hasta-140-anos-de-prision-a-quienes-cometan-el-delito-de-secuestro>.

Mason, C (2013). "International growth trends in prison privatization". The Sentencing Project. Washington, D. C. Consultado en http://sentencingproject.org/doc/publications/inc_International%20Growth%20Trends%20in%20Prison%20Privatization.pdf.

Méndez, J. (2015). "Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A/HRC/28/68/Add.3. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement>.

Morales, A. y Jiménez, S. (2009). "Anuncian edificación de 12 cárceles concesionadas". *El Universal*. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/168648.html>.

Negrete L. y Solís L. (2015). "Los tres strikes en el tema de tortura". *El Universal*. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2015/07/10/los-3-strikes-en-el-tema-de-tortura>.

Noticias MVS (2015). "Confirma PGJDF robo de planos de torres de máxima seguridad". Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2015/07/22/roban-planos-carcel-alta-seguridad-df>.

Presidencia de la Republica (2010). "Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón". México D.F.

Redding, H. (2004). "The components of prison security". International Foundation for Protection Officers. Consultado en: <http://www.ifpo.org/resource-links/articles-and-reports/protection-of-specific-environments/the-components-of-prison-security/>.

Secretaría de Gobernación (2016). "ACUERDO por el que se incorpora al Sistema Penitenciario Federal el Centro Federal de Readaptación Social número 16 CPS Femenil Morelos".

Secretaría de Relaciones Exteriores. "Comunicado de Prensa de fecha 2 de marzo de 2016". Consultado en: <http://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-la-republica-esta-comprometido-con-la-vigencia-del-estado-de-derecho-y-los-derechos-humanos?idiom=es-MX>. **(Vínculo inhabilitado)**.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2014). "Iniciativa Mérida: Avances registrados durante agosto de 2014". México D.F.

Simmons, C. C. (2004) "The American Correctional Association: a fraud on Texas Taxpayers". Prison Legal News. Consultado en: <https://www.prisonlegalnews.org/news/2004/sep/15/the-american-correctional-association-a-fraud-on-texas-taxpayers/>.

Sin Embargo (2015). "La guerra no está en Afganistán ni en Irak, México tiene más muertos". Frontline. Consultado en <http://www.sinembargo.mx/02-08-2015/1429173>.

Solís, L., de Buen, N. y Ley, S. (2013). "La cárcel en México: ¿Para qué?". México EVALÚA. Centro de Análisis y Políticas Públicas. Consultado en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012) "Acción de inconstitucionalidad" 26/2006, 7 de junio de 2012.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009). "Facultad de Investigación 1/2009, Proyecto de resolución. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea".

Terra. Mayo 2016. "Interesa a legisladores salvadoreños sistema penitenciario mexicano". Consultado en:

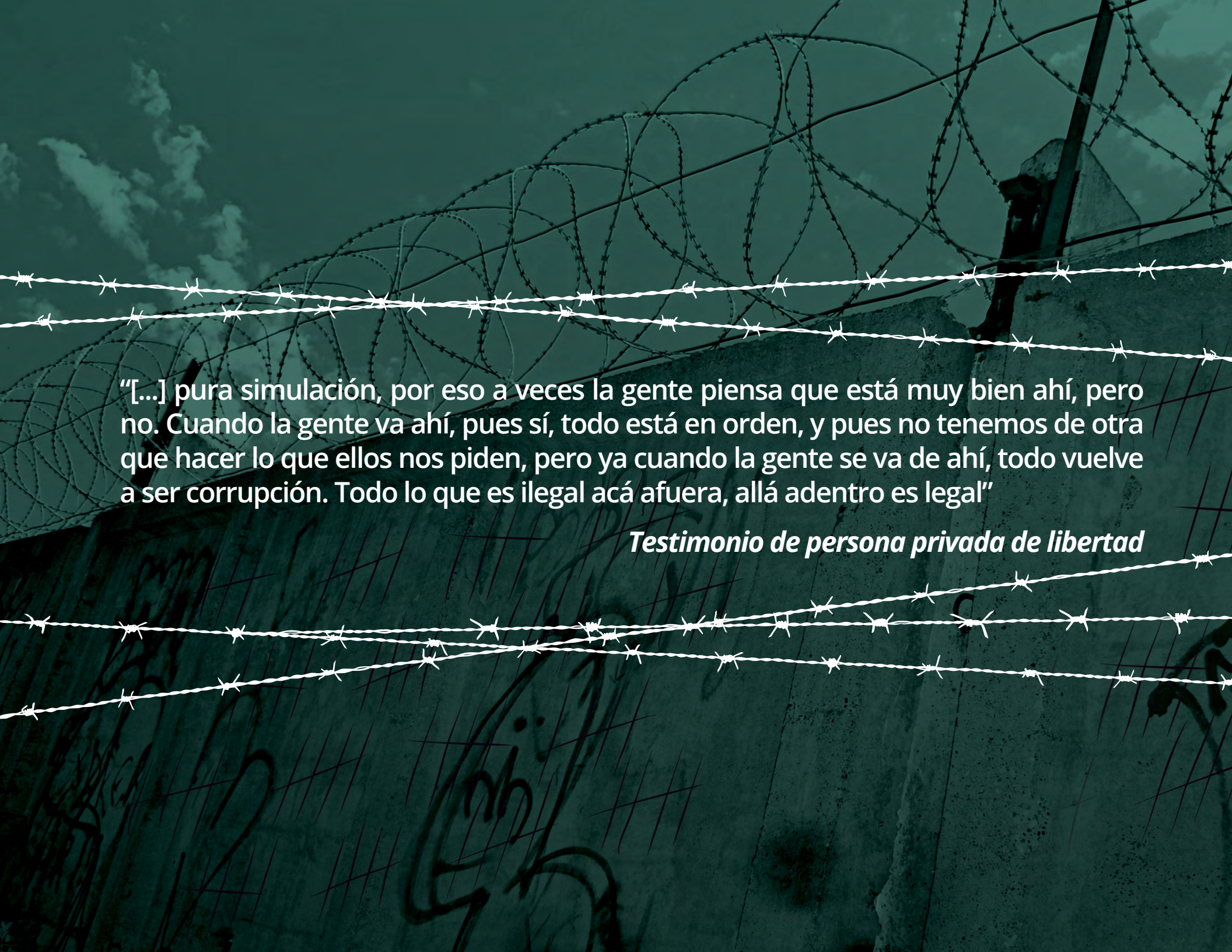
<http://noticias.terra.com/mundo/interesa-a-legisladores-salvadorenos-sistema-penitenciario-mexicano,bc24a0245a901bdc32e0ac60c0b73e23nnr2xgi9.html&ct=ga&cd=CAEYACoTNzM2Njk5MjkyNDA5NzU4NDE5ODIZZDE3ZTcxOThkMDliMjk5MTplczplczpFUw&usg=AFQjCNGr3JEWBxIKg4pQqHKWFVIMqyNHVw>.

Transparencia Mexicana (2014). "¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014?". México D.F. Consultado en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>.

Unidad de Transparencia del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Reinserción Social. "Solicitud de Acceso a la información N° 3670000001316".

Unidad de Transparencia del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Reinserción Social. "Solicitud de Acceso a la Información N° 3670000001416".

United States Supreme Court. Bell v. Wolfish (1979). N° 77-1829: 530-543.



“[...] pura simulación, por eso a veces la gente piensa que está muy bien ahí, pero no. Cuando la gente va ahí, pues sí, todo está en orden, y pues no tenemos de otra que hacer lo que ellos nos piden, pero ya cuando la gente se va de ahí, todo vuelve a ser corrupción. Todo lo que es ilegal acá afuera, allá adentro es legal”

Testimonio de persona privada de libertad