

Revista iapem

Lecciones y Propuestas
para la Administración Pública

*Lessons and Proposals
for Public Administration*



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



98

Septiembre-Diciembre, 2017

Revista iapem

Número 98, Septiembre-Diciembre, 2017

Lecciones y Propuestas para la Administración Pública

Lessons and Proposals for Public Administration



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© Revista IAPEM

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Directora de la Revista:

Guillermina Baena Paz

Comité Editorial de la Revista:

Hilda Aburto Muñoz (México), Ricardo Navarro Reyna (México),
Luis Humberto Fernández (México), Fernando Ortega (Perú),
Jordi Serra (España), José Juan Sánchez González (México),
Omar Guerrero Orozco (México), Alejandro Romero Gudiño (México),
Lucio Mauricio Henao Vélez (Colombia)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,
(01722) 213 4674

Correo electrónico: instituto@iapem.org.mx

Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Revista IAPEM, impresa en Ecatepec, México
diciembre, 2017

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Revista IAPEM aparece indexada en:

**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina
(LATINDEX)**

Lecciones y Propuestas para la Administración Pública *Lessons and Proposals for Public Administration*

Presentación	7
<i>Presentation</i>	

ENSAYOS

Presidencialismo mexicano: entre la Monarquía y la República <i>Mexican presidentialism: between the Monarchy and the Republic</i> Rodolfo Téllez-Cuevas	11
--	----

Las políticas públicas, obstáculos y posibilidades en el mundo actual <i>Public policies, obstacles and possibilities in the world today</i> Gilberto Calderón Ortiz	39
--	----

Signos viales y Políticas Públicas en la Ciudad de México <i>Road signs and Public Policies in Mexico City</i> Santiago Osnaya Baltierra	71
--	----

ARTÍCULOS

La búsqueda de la Gobernanza multinivel en el Estado de México: inconsistencias y grandes retos <i>The search for multilevel governance in the State of Mexico: inconsistencies and major challenges</i> Joel Mendoza Ruiz, Santiago Rivera Carrera	85
--	----

Las Finanzas Públicas y los Procesos Administrativos en los Municipios de la Región XI Texcoco, Estado de México <i>Public Finances and Administrative Processes in the Municipalities of Region XI Texcoco, State of Mexico</i> Enrique Moreno Sánchez, María de los Ángeles Velázquez Martínez, Melesio Rivero Hernández	105
Reflexiones en torno a la corrupción en México <i>Reflections on Corruption in Mexico</i> David Alonso Figueroa Hernández	129
Opacidad en la asignación de los salarios de los presidentes municipales del Estado de México <i>Opacity in the allocation of the salaries of the municipal presidents of the State of Mexico</i> Óscar Morales Torres	147
Administración de los equipamientos de seguridad y justicia en México <i>Administration of security and justice equipment in Mexico</i> Elsa Mancilla González, Francisco Javier Rosas Ferrusca, Pedro Leobardo Jiménez Sánchez	163
PROSPECTIVA	
Las lecciones prospectivas del sismo del 19 de septiembre de 2017 <i>The prospective lessons from the earthquake of September 19, 2017.</i> Guillermina Baena Paz	193
RESEÑA	
Theodore Gordon, Yahir Sharan y Elizabeth Florescu, <i>Lone Wolf terrorism prospects and potential strategies to adress the threat, USA, Millenium Project, 2015,</i>	201
DOCUMENTOS	
Decreto por el cual se reconoce al IAPEM como empresa de participación estatal <i>Decree by which IAPEM is recognized as a state participation company.</i>	203
AGENDA GLOCAL	
Congresos de Prospectiva en Argentina.	207
Políticas editoriales de la <i>Revista IAPEM</i>	209
Normas para la Presentación de Originales de la <i>Revista IAPEM</i>	215

Administración de los equipamientos de seguridad y justicia en México

*Elsa Mancilla González**

*Francisco Javier Rosas Ferrusca***

*Pedro Leobardo Jiménez Sánchez****

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo construir un marco de referencia contextual de las políticas que han determinado la localización de los centros preventivos y de readaptación social en México. Para tal efecto, se abordan los antecedentes de las cárceles, a fin de identificar las medidas que se consideraron para separar a los ciudadanos con características específicas, a partir de la postura de algunos autores que han analizado las funciones que debía cumplir la cárcel, tales como incapacitar, rehabilitar y disuadir. Se incluyen las políticas de desarrollo de los centros preventivos en México, derivado de la revisión de los instrumentos de planeación y su contexto jurídico de regulación, que sirve de base para la administración de los mismos. Asimismo, se analizan los criterios normativos vigentes que determinan su construcción desde la perspectiva urbanística y arquitectónica, cuyos elementos garantizan condiciones de habitabilidad y eficiencia.

Palabras clave: Seguridad y justicia; readaptación social; inseguridad pública; sistema penitenciario nacional.

Abstract

This article aims to build a contextual framework of policies that have determined the location of the preventive centres and social rehabilitation in Mexico. For this purpose, the history of prisons, are addressed in order to identify measures that were considered to separate citizens with specific characteristics, from the stance of some authors, who have analyzed functions that should meet the jail, such as incapacitate, rehabilitate and deter. Include the development policies of preventive centres in Mexico, resulting from the revision of the instruments of planning and its legal context of regulation, which is the basis for the administration of the same. Also, discusses the existing regulatory criteria that determine its construction from the urbanistic and architectural perspective, whose elements guarantee conditions of habitability and efficiency.

Keywords: Security and justice; social rehabilitation; public insecurity; national prison system.

* Maestra en Estudios Sustentables Regionales y Metropolitanos y Doctorante en Urbanismo (CONACYT), Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional. Correo electrónico: elsamancilla1988@gmail.com.

** Profesor Investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Perfil PRODEP. Correo electrónico: ferrusca2001@yahoo.com.mx.

*** Profesor Investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Ciencias Sociales. Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Perfil PRODEP. Correo electrónico: pl_js@hotmail.com

Introducción

A lo largo de la historia, las ciudades han enfrentado una gran diversidad de fenómenos que han propiciado su transformación y han sido concebidas como un elemento esencial para las cadenas de valor en la producción y el consumo, ya que determinan las relaciones sociales, políticas y económicas. La existencia de mano de obra y servicios especializados permite que unidades productivas se beneficien de las economías de escala (CEPAL, 2014). Estas actividades económicas se consideran elementos de atracción para la población de los medios rurales hacia las grandes ciudades, cuyo proceso migratorio determina, en parte, la expansión física, que ha generado la incorporación de zonas continuas a su tejido urbano y que tienen como características que no pertenecen a sus límites político administrativos, siendo ocupadas con usos del suelo habitacional, industrial, de servicios o de equipamiento.

De esta manera, la ciudad constituye un espacio geográfico creado por el hombre, que se expresa por construcciones contiguas y continuas, donde habita una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea, en la que se generan funciones de residencia, producción, distribución, consumo y gobierno; contiene equipamientos de servicios que aseguran y atienden necesidades sociales (Sobrinó, 1993). La expansión de la ciudad ha sido objeto de diversos estudios en el ámbito latinoamericano, que van desde la reflexión sobre las políticas del desarrollo rural hasta el control y ordenamiento territorial, cuyos impactos permiten visualizar el anárquico e incontrolable crecimiento de las periferias urbanas como componente central del mercado de suelo. Entre los principales factores que contribuyen a la expansión urbana, destacan la transformación continua de los usos del suelo, los asentamientos irregulares, el desarrollo de infraestructura y la construcción de equipamientos de carácter regional y/o metropolitano, entre otros que en conjunto contribuyen al desarrollo de las funciones de habitabilidad y convivencia.

Referente al equipamiento, existen trabajos como los de Guadarrama (2015), en el que se plantea una crítica sobre las bases para la localización de equipamiento preescolar, donde se asume que no implica un procedimiento organizado de localización de actividades en el territorio a partir de un plan que las explique o las justifique. Otro de estos trabajos es el de Sánchez (2016), quien apunta que la construcción de un equipamiento (educativo de nivel superior) obedece a la metodología establecida por la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por su parte, Pacheco (2013) analiza

la figura jurídica del conjunto urbano habitacional de interés social en relación a la incorporación de equipamiento urbano a fin de identificar los principales factores que lo determinan.

La mayoría de los trabajos realizados están encaminados al estudio de equipamientos que brindan un servicio a la sociedad y que son de primera necesidad. Sin embargo, existen instalaciones que debido a sus funciones y características propias requieren de otras condiciones. Este equipamiento se denomina de seguridad y justicia. Rojas (2012) establece una guía para la planeación y el diseño arquitectónico de cárceles, resaltando la importancia de una localización de al menos 15 kilómetros alejado de los centros de población, contar con accesibilidad a las redes de infraestructura, con un centro de abastecimiento de insumos, centro de tratamiento y vertedero de residuos, grupo de apoyo en caso de incidentes, servicios de salud y educación, proveedores de materiales de construcción y mantenimiento de equipos, así como la cercanía de una terminal de autobuses interregional, entre otros factores.

Con base en lo anterior, es posible señalar que el establecimiento de cualquier tipo de equipamiento incide directamente en el territorio, derivado de las necesidades que surjan en el crecimiento y desarrollo de las ciudades, por lo cual se debe respetar el uso de suelo asignado para cada actividad. En ocasiones este crecimiento es acelerado y se rebasa lo planeado, dando lugar a una expansión urbana por la vía de los asentamientos irregulares en áreas no aptas.

Desde el punto de vista teórico, se han desarrollado estudios diversos en los que se analizan las relaciones entre individuos y su interacción con un territorio determinado. La Escuela Sociológica de Chicago desarrolló, entre 1915 y 1940, una serie de abordajes ligados a los problemas confrontados en la ciudad de Chicago, en una época de delincuencia y otras graves dificultades, en una urbe de crecimiento desproporcionado, poblada por miles de inmigrantes. Estos estudios se explican a través de los modelos de las Zonas Concéntricas de E.W. Burges (1925), del modelo de los Sectores Radiales de H. Hoyt (1939) y del modelo de los Núcleos Múltiples de Harrys y Ullman (1945) (citado en Azpúrua, 2005). La Teoría del Lugar Central (TLC), elaborada por Walter Christaller en 1933, intentó explicar el número, distribución espacial y tamaño de los asentamientos, a partir de la lógica de localización de las actividades terciarias. Una de las suposiciones más importantes de esta teoría radica en que las ciudades actúan como centros de proveedores de bienes y servicios de sus regiones circundantes (Garrocho, 2003).

Considerando que una de las formas de ocupación dentro de esta expansión es la incorporación de los centros preventivos y de readaptación social, en este trabajo

se abordan los principales antecedentes de las cárceles, así como las políticas que han determinado la localización de los centros preventivos y de readaptación social en México desde la década de 1980 a la fecha. Se incluye el marco jurídico de regulación y un análisis de los criterios normativos, urbanísticos y arquitectónicos vigentes que determinan su construcción, elementos que servirán de base para que, posteriormente, se emitan recomendaciones generales para la administración de este tipo de instalaciones, que actualmente han quedado inmersas en las áreas urbanas de diversas ciudades. Los resultados serán una herramienta para las autoridades en sus diferentes niveles de actuación y responsabilidad, en virtud de que brindarán elementos a considerar en la localización, construcción y desarrollo de estos equipamientos, así como los impactos generados en el territorio y en la sociedad, condición que obliga a repensar la ciudad desde una perspectiva urbana y regional.

Antecedentes del surgimiento de los espacios de resguardo o seguridad

Foucault (1975) en su obra *Vigilar y Castigar, nacimiento de la prisión* destaca que el individuo es sin duda el átomo ficticio de una representación “ideológica” de la sociedad; pero también de una realidad fabricada por esa tecnología específica de poder que se llama la “disciplina”. Hay que cesar de describir siempre los efectos de poder en términos negativos: “excluye”, “reprime”, “rechaza”, “censura”, “abstrae”, “disimula” y “oculta”, entre otros. De hecho, el poder produce; produce realidad; produce ámbitos de objetos y rituales de verdad. En este sentido, el individuo y el conocimiento que de él se puede obtener corresponden a esta producción; es decir, el individuo es el resultado del ambiente social en el que se desarrolla, ya que cada uno tiene una percepción diferente de la realidad y la disciplina que quiere seguir.

La revisión bibliográfica efectuada permite identificar en el siglo XVIII, que una de las medidas de resguardo fue propiciada por las pestes relacionadas con el desorden de la ciudad. El propósito de estas medidas era separar a los ciudadanos con características similares, enfermos con enfermos, leprosos con leprosos, etcétera. A este movimiento o principio se le conoció como el *Panoptismo* (Foucault, 1975), cuyas medidas consistían en

...una estricta división espacial: cierre de la ciudad y del terruño, prohibición de salir de la zona bajo pena de la vida, sacrificio de todos los animales errantes; división de la ciudad en secciones distintas en las que se establece el poder de un intendente. Cada

calle quedaba bajo la autoridad de un síndico que la vigila; si la abandonara, sería castigado con la muerte. El día designado, se ordena a cada cual que se encierre en su casa, con la prohibición de salir de ella so pena de la vida. El síndico cierra en persona, por el exterior, la puerta de cada casa, y se lleva la llave, que entrega al intendente de sección; éste la conserva hasta el término de la cuarentena. Cada familia habrá hecho sus provisiones; pero por lo que respecta al vino y al pan, se habrá dispuesto entre la calle y el interior de las casas unos pequeños canales de madera, por los cuales se hace llegar a cada cual su ración, sin que haya comunicación entre los proveedores y los habitantes; en cuanto a la carne, el pescado y las hierbas, se utilizan poleas y cestas. Cuando era preciso salir de las casas, se hacía por turno, evitando todo encuentro. No circulan por las calles más que los intendentes, los síndicos, los soldados de la guardia, y también entre las casas infectadas, de un cadáver a otro, los “cuervos”, que es indiferente abandonar a la muerte...

La inspección funciona sin cesar. La mirada está por doquier en movimiento... en las puertas, puestos de vigilancia; al extremo de cada calle a través de centinelas. Todos los días el intendente recorre la sección que tiene a su cargo, se entera de si los síndicos cumplen su misión, si los vecinos tienen de qué quejarse; “vigilan sus actos”... Cada cual encerrado en su jaula, cada cual asomándose a su ventana, respondiendo al ser nombrado y mostrándose cuando se le llama, es la gran revista de los vivos y de los muertos.

Esta vigilancia se apoya en un sistema de registro permanente; al comienzo del encierro, se establece uno por uno, el papel de todos los vecinos presentes en la ciudad; se consigna “el hombre, la edad, el sexo, sin excepción ni condición”... De todo lo que se advierte en el curso de las visitas, muertes, enfermedades, reclamaciones e irregularidades, se toma nota y se trasmite a los intendentes y a los magistrados. Éstos tienen autoridad sobre los cuidados médicos, se designa un médico responsable, y ningún otro puede atender enfermos, ningún boticario preparar medicamentos, ningún confesor visitar a un enfermo. El registro de lo patológico debe ser constante y centralizado.

Cinco o seis días después del comienzo de la cuarentena, se procede a la purificación de las casas, una por una. Se hace salir a todos los habitantes; en cada aposento se levantan o suspenden “los muebles y los objetos”; se esparce perfume, que se hace arder, tras de haber tapado cuidadosamente las ventanas, las puertas y hasta los agujeros de las cerraduras, llenándolos con cera.

En este espacio cerrado, recortado y vigilado, en todos sus puntos, en el que los individuos están insertos, en un lugar fijo, en el que los menores movimientos se hallan controlados, en el que todos los acontecimientos están registrados, en el que un trabajo ininterrumpido de escritura une el centro y la periferia, en el que el poder

se ejerce por entero, de acuerdo con una figura jerárquica continua, en el que cada individuo está constantemente localizado, examinado y distribuido entre los vivos, los enfermos y los muertos, todo esto constituye un modelo compacto del dispositivo disciplinario.

Todas estas medidas nacen del caos, de la enfermedad, posicionando al individuo como parte de una sociedad, pero que necesita ser localizado de acuerdo a las características que presenta; vivo, enfermo, muerto, de lo que le pertenece y a quien pertenece, lo cual es una muestra de que todo desorden requiere un orden, en este caso la disciplina, y esto es lo que se muestra en las medidas adoptadas para evitar una catástrofe.

Estas medidas, según Foucault (1975), dieron paso a la creación del *Panóptico de Bentham* en 1780, el cual constituye una figura arquitectónica que como principio tiene: en la periferia, una construcción en forma de anillo; en el centro, una torre con anchas ventanas que se abren en la cara interior del anillo. La construcción está dividida en celdas, cada una de las cuales atraviesa toda la anchura de la construcción. Tienen dos ventanas, una que da al interior, correspondiente a las ventanas de la torre; y la otra, que da al exterior, permite que la luz atraviese la celda de una parte a otra. Es suficiente situar a un vigilante en la torre central y encerrar en cada celda a un loco, un enfermo, un condenado, un obrero o un escolar. Por el efecto de la contraluz, se podían percibir desde la torre, recortándose perfectamente sobre la luz, las pequeñas siluetas cautivas en las celdas de la periferia. Las características del dispositivo panóptico disponen de unidades espaciales que permiten ver sin cesar y reconocer al punto. En suma, se invierte el principio del calabozo; o más bien de sus tres funciones (encerrar, privar de la luz y ocultar); se conserva la primera y se desechan las otras dos.

Bentham (1780) identificó varias funciones que la cárcel debía cumplir. En particular con respecto a la persona bajo castigo, propuso tres específicas: quitarle el poder de cometer más delitos (incapacitación), quitarle el deseo de cometer más delitos (rehabilitación) y causarle temor de cometer otros delitos (disuasión). De hecho, esperaba que la pena carcelaria disuadiera al resto de la población de cometer delitos en general. Además de esto, Bentham proponía que los castigos debían ser proporcionales a la ofensa y producir mayor utilidad que inutilidad. Es decir, debido a que un castigo representa un mal para quien lo recibe, sólo se justifica si evita un mal mayor que el que representa el castigo en sí mismo.

Históricamente, todas las instancias de control individual funcionan de doble modo: división binaria y la marcación; el de la asignación coercitiva de la dis-

tribución diferencial (quién es, dónde debe estar, por qué caracterizarlos, cómo reconocerlo, cómo ejercer sobre él de manera individual una vigilancia constante). Así, la prisión tradicionalmente ha representado uno de los instrumentos que el Estado tiene a su disposición para sancionar a quien viola la ley. Los orígenes de la cárcel preceden al surgimiento de los principios democráticos y de derechos humanos. Por lo tanto, su propósito original dista mucho de los ideales actuales de justicia y respeto a dichos derechos.

Las primeras cárceles servían como medio para contener a aquellos que estaban en espera de recibir algún otro castigo –por ejemplo, un exilio temporal o castigos corporales– o en espera de ser juzgados. Aunque no se sabe exactamente cuándo comenzó a ser utilizada como castigo, es decir, su uso actual, sí es posible ubicar a los cuáqueros como una de las primeras comunidades en utilizar la prisión como castigo y en favorecerla sobre otro tipo de penas corporales. Su modelo de prisiones fue retomado más adelante por diversas sociedades del mundo.

Uno de los primeros esfuerzos por estudiar qué tipo de castigos son justificables y cuáles deben ser sus fines, fue el de Cesare Beccaria (1746), que en su obra “De los Delitos y las Penas” argumenta que cualquier acto de autoridad de una persona sobre otra es tiránico, a menos que exista una absoluta necesidad para ello. Por esta razón, un castigo sólo es justificable si su único fin es la preservación de la libertad pública, la cual considera la responsabilidad básica del Estado. No obstante, cualquier forma de castigo que exceda lo necesario para preservar esta libertad es considerada injustificable.

Políticas de desarrollo de los centros preventivos y de readaptación social en México

En México, el discurso político también ha contribuido al uso y percepción de la cárcel, las líneas de acción establecidas en los planes de desarrollo nacionales han tendido a fortalecer el sistema penitenciario desde sus orígenes. Las políticas públicas a través de las que se ha intentado impulsar su desarrollo, se pueden apreciar a partir de las acciones que cada Administración Pública federal ha dejado plasmadas en los instrumentos de planeación, por lo que a continuación se expone un breve recuento de las seis últimas administraciones, de 1983 a la fecha.

La organización México Evalúa publicó en el 2012 el documento “La Cárcel en México ¿Para qué?”, en el cual se destaca que en México, la justificación constitucional de la cárcel ha cambiado a lo largo de la historia. Entre 1917 y 1965,

el objetivo fue la “regeneración” de la persona que delinque; entre 1965 y 2008 fue la “readaptación social del delincuente”; mientras que a partir de la reforma de junio de 2008 al Artículo 18 constitucional, el propósito se orientó a buscar la “reinserción social del sentenciado”, de manera que quienes salen de prisión pierdan el deseo de volver a delinquir. Asimismo, desde la reforma de junio de 2011 se incorporó el respeto a los derechos humanos como la base del sistema penitenciario. Por su parte, las primeras manifestaciones de equipamientos que internaban a las personas en México se identifican en el mandato de Porfirio Díaz, periodo que significó grandes cambios para la sociedad mexicana, en donde todos los esfuerzos tenían como única finalidad el progreso, y gran parte de las instituciones que nos rigen hoy fueron creadas (Fernández, 2015).

El diseño del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* incluyó cuatro objetivos centrales: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer las crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. El Plan se estructuró en tres apartados: a) Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia; b) Instrumentos de la estrategia; c). Participación de la sociedad. El primer apartado incluyó los principios políticos plasmados en la Constitución, muestra cómo los siete criterios emanados de la consulta popular fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el Plan, las bases políticas que la harán posible y la complementan; describe los lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia, sin profundizar en estrategias precisas para la readaptación social.

En la siguiente administración, a través del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* se previó la atención de las demandas prioritarias del bienestar social, consideradas éstas como aquellas que afectan directamente el bienestar de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento.

En este instrumento de planeación, la inseguridad que afectaba a gran parte de la población se ubicó en el contexto de una génesis compleja, más allá de la normatividad y la administración. La seguridad pública se asoció necesariamente a la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho, el cual implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que han de traducirse en garante de la protección permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos o sociales, para salvaguarda de las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio. Ante este panorama, la sociedad exigió que el sistema de Derecho generara las respuestas

idóneas y oportunas cuando la seguridad pública se vulneraba, situación que obligó a reforzar la acción preventiva del delito y de aquellas conductas que se encontraban en estrecha vinculación con el mismo, como la farmacodependencia.

Para mejorar la inseguridad pública y la administración de justicia en México, se establecieron como propósitos centrales (PND, 1989-1994):

- Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas; incorporar, en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes, a efecto de reducir la distancia existente entre la norma dispuesta y su concreción en los hechos.
- Inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad, eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción... fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios.
- Avanzar en la colaboración y conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo; así como en la descentralización de la justicia, a través de la utilización de más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunicación.
- Revisar los programas tradicionales de la carrera de Derecho para que sea más compatible con los requerimientos de la sociedad actual.
- Modernizar la institución del Ministerio Público, modificando su quehacer con el fin de que responda, más y de mejor manera, a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual.
- Fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico, a través de la prevención de la farmacodependencia.
- Propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar, gradualmente, las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como depurar y adecuar su organización; vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía; y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente.

En resumen, la justicia en las relaciones humanas y de la seguridad en la convivencia social se concibió por primera vez como un factor clave del desarrollo de la nación. Por supuesto, los valores de la comunidad debían ser una realidad en las ciudades, en el campo, en los centros de trabajo y de esparcimiento y, desde luego, en los hogares.

Seis años más tarde, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, las estrategias y líneas de acción referentes a la seguridad pública, obedecieron al mandato constitucional de atender el justo reclamo de la sociedad para proteger a los individuos y a la sociedad de la delincuencia y fortalecer el orden público. En esta lógica, se consideró fundamental administrar de manera eficaz y transparente a las instituciones de seguridad pública y sus recursos, por ello se recurrió a las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y a una política nacional que concebía a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio; y a quienes la ejercían, como servidores de la sociedad.

Así, dichas reformas sentaron las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública que aspiraba a alcanzar estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios. Para tal efecto, se contempló la creación del Centro Nacional de Formación Policial, integrado con planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización.

Asimismo, se requería reglamentar cabalmente el Registro Nacional de Servicios Policiales, como instrumento para un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz, por lo que estaría coordinado por un Consejo Nacional, responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno, que firmarían convenios para la capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento compartidas. Además, procurar la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

En el mismo sentido, se planteó como prioridad sistematizar la información de las instituciones de seguridad pública y su personal, a fin de apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Por ello, se debía crear un Sistema de Información Policial moderno y confiable con información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

Estas acciones pretendieron transparentar las labores de los cuerpos policiales para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en las

acciones de gobierno. Para reforzar la seguridad que demandaban los mexicanos, se impulsó una gran campaña de comunicación social sobre medidas preventivas, derechos de las víctimas de un delito y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñaban las instituciones encargadas de la seguridad pública. Al mismo tiempo, se hicieron esfuerzos para que los procedimientos de readaptación social permitieran la plena reincorporación a la sociedad de quienes habían delinquido, con especial énfasis en el mejoramiento de la atención a los menores infractores. Se establecieron acciones coordinadas con las autoridades locales para mejorar los derechos de los reclusos.

Lucha contra el crimen organizado

Para combatir con eficiencia el crimen organizado, se establecieron programas que buscaron una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea, a efecto de preparar a sus miembros con los conocimientos, equipo y capacidad para luchar contra organizaciones criminales que destinaban una cantidad importante de sus recursos para armar y preparar a sus integrantes. En este tenor, se intensificaron los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada, fortaleciendo los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas. Además de simplificar y agilizar la cooperación procesal en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que debían realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, se debían llevar a cabo en México.

Mención especial se otorgó a la revisión de la legislación penal sustantiva, de tal forma que pudiera sancionarse de manera directa, efectiva y con mayor severidad a quienes se organizaban para delinquir, o a quienes colaboraban con ellos con anterioridad o posterioridad en la realización de actos ilícitos. Por este motivo, fue necesario revisar las distintas modalidades de actuación del crimen organizado y el catálogo de las penas.

Para corregir los abusos que cometidos en diversas ocasiones en la procuración de justicia, en diciembre de 1994 se reformó el Artículo 21 constitucional a fin de que los particulares afectados pudiesen impugnar ante la autoridad jurisdiccional las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio Público. La posibilidad de esta impugnación contribuyó a un mejor desempeño de las funciones que la propia disposición constitucional confiere al Ministerio Público, como institución rectora del sistema de procuración de justicia.

Procuración de justicia

La situación de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría de Justicia del entonces Distrito Federal, y la importancia de sus atribuciones, exigió que se llevaran a cabo acciones para que su funcionamiento fuera ágil y eficiente, bajo los principios de una constante profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares, y de un estricto apego a las normas jurídicas. Por ello, fue necesario revisar, por un lado, las normas de organización y competencia de los órganos encargados de la investigación y persecución de los delitos, así como los métodos y procedimientos de investigación moderna utilizados en el cumplimiento de sus funciones; y por otro, la situación de quienes estaban encargados de vigilar el desempeño de los primeros.

La consolidación de un sistema de impartición y procuración de justicia, que garantice plenamente la seguridad jurídica de los particulares y el respeto a sus derechos fundamentales, exigió programas y mecanismos de control para que los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial actuaran en los términos que fijaba la ley, tanto en la fase de averiguación previa como durante el proceso. También fue necesario establecer mecanismos de control, vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados, a efecto de garantizar su integridad y el destino que la ley determine.

Debido a que en algunos procesos de procuración de justicia se presentaron violaciones a los derechos humanos, se establecieron diversas vías de control a efecto de erradicar esta práctica, observando el mandato constitucional de que la actuación de la policía judicial se debía realizar siempre bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. Adicionalmente, se promovieron programas de difusión de una cultura de derechos humanos entre las personas encargadas de la procuración de justicia y la población en general, y se reforzaron los mecanismos e instancias de control y sanción de los encargados de la procuración de justicia que atentaban contra los derechos humanos.

La atención integral al fenómeno de la delincuencia demandó tomar medidas legislativas y orgánicas para equilibrar la situación actual, donde todos los esfuerzos se encaminan a la persecución de los delincuentes y no a otorgar protección o apoyo a las víctimas de los actos ilícitos. Por ello, partiendo de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 para que los particulares impugnaran en la vía jurisdiccional las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio Público, debían llevarse a cabo las acciones para hacer efectivo tan importante medio de defensa.

Con el mismo afán de involucrar más a la población en los procesos penales, se promovieron las reformas y acciones conducentes a perfeccionar las formas de participación de las víctimas, los ofendidos o sus causahabientes, en las distintas etapas del procedimiento penal, para el ejercicio de sus derechos, a efecto de que se lograra plenamente la reparación del daño o la reivindicación del derecho conculcado. Esta medida permitiría, además, que el propio interés de los sujetos afectados hiciera más eficiente el desahogo de los procesos y existiera mayor vigilancia social sobre las autoridades, sin que ello significara que el Ministerio Público renunciara a su función de representación social, que es la esencia de su misión.

Igualmente, se establecieron las vías para que autoridades y particulares acordaran programas que hagan frente a la actividad delictiva y se denuncie oportunamente la comisión de los actos ilícitos. Se buscará que la ciudadanía cuente con la oportunidad de denunciar directamente cualquier tipo de irregularidad de quienes deben procurar justicia. Se impulsarán programas para que haya un adecuado seguimiento de las quejas presentadas y de las sanciones que, en su caso, deban imponerse.

Conscientes de que la mejor manera para que la procuración de justicia alcanzara un nivel aceptable, se concibió a la profesionalización de las personas que laboran como agentes del Ministerio Público, policías, peritos o personal administrativo, en un elemento fundamental que forzosamente debería estar apoyada en programas orientados a la mejora de los salarios, las condiciones de seguridad social y la estabilidad en el empleo de estos servidores públicos. Adicionalmente, y para lograr una adecuada procuración de justicia, se planteó la revisión del marco normativo en los aspectos sustantivos, orgánicos, de procedimiento y de responsabilidades de los órganos o personas encargadas de desempeñar esa función. Sólo así los ciudadanos y las autoridades tendrían la certidumbre de su cumplimiento.

Derivado de lo anterior, se contempló la obligación de estudiar los tipos de penas y conductas que ofenden gravemente a la sociedad, como violación y robo de infantes, para estar en posibilidad de combatirlos con eficacia y sancionarlos severamente. Asimismo, revisar las normas que regulan las etapas de averiguación previa y los procesos penales a fin de evitar dilaciones indebidas y que el exceso de tecnicismos impida la aplicación de sanciones. Finalmente, en materia de menores infractores, se impulsaron reformas para que la procuración de justicia cumpliera con las garantías constitucionales mínimas para su readaptación a la sociedad y la plena tutela de sus derechos.

Por su parte, las políticas del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* permiten apreciar cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal, consistentes en la

creación de Comisiones, como la de Orden y Respeto, cuyo objetivo era garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental.

Entre las tareas que competen a la Comisión, destacan los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como asegurar la eficacia de la Administración Pública y la honestidad de los servidores públicos.

Así, la Secretaría de Gobernación asumió funciones relativas a la seguridad nacional, entendida ésta como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.

Durante este sexenio, la Comisión de Orden y Respeto se caracterizó por brindar a la Presidencia de la República asesoría, agilizar el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evaluar y dar seguimiento a las acciones emprendidas y establecer mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales por alcanzar y cumplir satisfactoriamente los objetivos y las estrategias de gobierno. Conviene subrayar que la inseguridad pública, desde entonces, se posicionó como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

El panorama anterior refleja que el sistema penitenciario lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha generado centros de reclusión en donde han imperado la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado, condiciones que se intentaron enfrentar a través de la protección de la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, como bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para gozar de certidumbre, confianza, orden y estabilidad en todo el país. Las estrategias para el logro de estos propósitos se orientaron a prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana, alcanzar la reforma integral del sistema de seguridad pública; combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales, y reestructurar integralmente el sistema penitenciario.

Así, en este periodo (2001-2006), México canalizó sus esfuerzos a la prevención del delito para garantizar la seguridad ciudadana, impulsó la reforma del sistema de seguridad pública; inició el combate a la corrupción a través de la depuración y dignificación de los cuerpos policiales, y realizó acciones para reestructurar integralmente el sistema penitenciario.

La siguiente Administración Pública federal estableció como objetivo central, a través del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, la necesidad de fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz. Para cumplir con este objetivo, las estrategias básicas pretendieron modernizar el sistema penitenciario e invertir en la infraestructura necesaria para asegurar que los centros penitenciarios contaran con la tecnología suficiente para garantizar la seguridad al interior de los mismos. Paralelamente, se intentó combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social y reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social, por lo cual se analizó la pertinencia de medidas alternativas como la vigilancia electrónica, el arraigo territorial, la caución, la vigilancia a cargo de determinada gente o instituciones, y el sometimiento a instituciones de educación, entre otras.

El actual *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, correspondiente a la administración de Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, determina que

el diseño de la política de seguridad nacional responde a su identificación como una función esencial del Estado y como un derecho fundamental de los ciudadanos; asimismo, engloba y potencia los principios que definen al Estado Mexicano como país soberano e independiente que asume los compromisos suscritos ante la comunidad internacional y que, desde sus aspiraciones y objetivos, define los términos de cooperación en la materia.

En este contexto, el logro de los objetivos estratégicos para la seguridad nacional requiere del fortalecimiento de las capacidades en temas de generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, que permita la toma de decisiones. Resulta esencial continuar el desarrollo e implementación de un sistema de investigación e información integrado por datos útiles generados por las autoridades del país, y aprovechar los avances tecnológicos que faciliten el flujo constante y oportuno de información, con pleno apego a Derecho. La estrategia se orienta a promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.

De los planes analizados, se concluye que el Sistema Penitenciario Mexicano ha representado tradicionalmente uno de los elementos con los que se cuenta para “hacer justicia”. Sin embargo, la prioridad que se le ha otorgado a lo largo de más de 30 años no ha sido la misma, algunos instrumentos sólo enuncian el ¿qué? más no el ¿cómo? Si bien se plantea la urgencia de consolidar un sistema penitenciario moderno, no se precisan los elementos concretos que permitirán alcanzar esta modernidad. Es indudable que a partir del incremento de los índices de delincuencia, inseguridad y criminalidad que se dispararon en todo el país desde principios de la década de los noventa, las políticas federales, estatales y locales han intentado avanzar en diversas áreas vinculadas a la seguridad ciudadana, prueba de ello es que desde 1995 se han creado instancias cuyos resultados son también diversos, y que hoy se enfrentan a una fuerte presión de una sociedad cada vez más demandante, que ante una respuesta ineficaz ha decidido por la vía independiente hacer justicia para preservar sus garantías de Derecho.

Contexto jurídico para la regulación de los centros preventivos y de readaptación social

Entre las principales leyes que sustentan el origen de los centros preventivos en México destacan: el *Código Federal de Procedimientos Penales*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934, cuya última reforma se realizó el 12 enero de 2016; en él se abordan diferentes aspectos para iniciar las averiguaciones previas de un delito, las medidas que se deben tomar si son menores de edad y el personal a cargo. Otro instrumento central es la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1971, última reforma publicada el 13 de junio de 2014, abrogada el 16 de junio de 2016). En ella se establecen las normas para organizar el sistema penitenciario en la República Mexicana sus-

tentado en el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

La Secretaría de Seguridad Pública es la responsable de aplicar estas normas en la Ciudad de México y en los reclusorios dependientes de la Federación. Asimismo, las normas se aplicarán, en lo pertinente, a los reos federales sentenciados en toda la República y se promoverá su adopción por parte de las entidades federativas. Para este último efecto, así como para la orientación de las tareas de prevención social de la delincuencia, el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. De igual forma, la Secretaría de Seguridad Pública tendrá a su cargo la ejecución de las sanciones que, por sentencia judicial, sustituyan a la pena de prisión o a la multa, y las de tratamiento que el juzgador aplique, así como la ejecución de las medidas impuestas a inimputables, sin perjuicio de la intervención que a este respecto deba tener, en su caso y oportunidad, la autoridad sanitaria.

De acuerdo con el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa (reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016). A su vez, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social (reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016).

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición

de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 2015).

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo. Y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso. Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley (Artículo reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008).

Contexto normativo para el funcionamiento de los centros preventivos y de readaptación social

Un elemento importante en la regulación de los centros preventivos y de readaptación social en México, lo constituye el sistema normativo de equipamiento urbano a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que se agrupa en normas de carácter urbanístico y arquitectónico. Al respecto, Carballo (2004) menciona que, desde la perspectiva urbana, un equipamiento de este tipo debe cumplir con nueve aspectos:

- a) La ubicación de una prisión o centro de readaptación social para convictos hombres y mujeres deberá estar fuera del perímetro urbano.
- b) Deberá estar bien comunicada con las ciudades y las regiones a las que dará servicio.
- c) No deberá estar cerca de límites internacionales o fronteras.
- d) No estar cerca de estaciones de pasajeros (ferrocarriles, autobuses, aeropuertos, etcétera).
- e) Deberá contar con al menos servicios básicos indispensables de agua, drenaje y energía eléctrica.
- f) Evitar su ubicación en lugares inundables, insalubres o de riesgo geológico como terrenos inestables o deslizables; si bien es razonable que no se ubique en los mejores lugares para el desarrollo habitacional o urbano, en general, se tendrán que considerar condiciones decorosas de habitabilidad y un riguroso cuidado respecto a las normas de estabilidad estructural de las edificaciones, pues en caso de emergencias o desastres naturales, por razones legales, no se puede desalojar a los habitantes.
- g) Los terrenos deberán ser preferentemente espaciosos y lo más planos posible; el desarrollo de la muralla perimetral (característica de este tipo de equipamientos), se deberá procurar en forma rectangular, ya que estas condiciones facilitan la operación seguridad y vigilancia.
- h) La densidad de población deberá ser baja: 50 habitantes/hectárea, con objeto de tener disponibilidad de espacios abiertos para actividades de vinculación social de los internos (con sus familiares), deportivas, sociales, recreativas y laborales.
- i) La zonificación y vialidad al interior y al exterior del penal, como en cualquier desarrollo urbano, deben resolverse a partir de las diferentes actividades, con la ubicación de los diferentes subgéneros de edificios y sus relaciones.

Los diversos aspectos contenidos en la normatividad vigente del equipamiento urbano reflejan la importancia de considerar que los centros preventivos y de adaptación social responden a un sistema global de funcionamiento, que a su vez está integrado por varios subsistemas. Las circulaciones peatonales y vehiculares en el interior deben estar perfectamente clasificadas y discriminadas, ya que son las que definen, conforman y caracterizan a este género de equipamientos. A su vez, como las circulaciones son controladas y confinadas en toda su longitud, permiten separar física y contundentemente las zonas intramuros de la prisión, clasificar a los internos y evitar la concentración de grupos mayores a 100 individuos, condición que deriva de recomendaciones expresas de la UNESCO, para eliminar el riesgo de motines, mejorando la seguridad en toda la prisión.

Por su parte, las normas arquitectónicas desde la perspectiva de Carballo (2004), deben contemplar que los hombres, mujeres y menores de edad habrán de purgar sus penas en lugares separados y adecuados a su condición humana, física, médica y mental. De igual forma, los internos e internas en un proceso o sentenciados (convictos) deberán recluirse en prisiones preventivas y penitenciarias, respectivamente. Cabe señalar que estos dos tipos de prisiones tienen diferentes dinámicas: su estructura general y algunos elementos difieren en forma importante. Además, el estado de tensión nerviosa, la carga psicológica y el estrés entre los internos en proceso y los sentenciados, plantean necesidades de habitabilidad y de seguridad distintas.

Un reclusorio o prisión funciona como una pequeña ciudad; por ello requiere estar equipado con edificios de diversos géneros, para que los internos puedan habitarlo y realizar actividades de trabajo, culturales y recreativas y de capacitación, así como circular y abastecerse; también la vinculación social mediante la visita familiar y la visita conyugal o íntima, la cual tiene una importancia fundamental para el interno y su tratamiento. Estos requerimientos arquitectónicos son aplicables e indispensables para crear condiciones mínimas de confort y habitabilidad para la vida dentro de una prisión. Los dormitorios para los internos (celdas) deberán cumplir las condiciones requeridas de seguridad y confort. Podrán ser individuales, triples, quintuples o colectivas, pero garantizando el espacio vital para cada uno de los internos.

Es importante señalar que para el caso de mujeres con hijos pequeños, lactantes o maternales, se requiere contar con dormitorios especiales habilitados para las necesidades específicas que plantea esta condición. Por razones de seguridad y tratamiento (además de la de género), se deberá clasificar a los internos. En la mayoría de las prisiones se prevén secciones para internos e internas, con dife-

rentes perfiles, según su personalidad, edad, tipo de delito, preferencias sexuales, nivel socioeconómico, grado de instrucción, estado mental y de salud, situación jurídica, etcétera.

Existen varias modalidades de habitación, y lo ideal es que cada interno cuente con su dormitorio individual, equipado con baño completo, pero por razones económicas esto no es posible. Las características de la habitación responden principalmente a los aspectos de seguridad y de vigilancia; es decir, además de estar ventilada, iluminada y bien orientada, deberá permitir la visibilidad del custodio desde la circulación hasta los rincones de ésta y estar construida con materiales que garanticen que sea durable, aséptica y prácticamente indestructible; incluyendo las puertas de las celdas y el mobiliario, que deberá ser fijo.

Rojas (2012) señala que la construcción de cualquier inmueble demanda un elevado consumo y energía durante su construcción y operación; así como un recurso no renovable como lo es el suelo, mismo que sufre transformaciones y adecuaciones para la correcta instalación de éste. Las demandas se dividen en tres etapas temporales: construcción, operación y demolición. Por tratarse de un inmueble de seguridad y durabilidad, el énfasis en este equipamiento debe ser puesto en las dos primeras etapas, considerando que tienen un ciclo de vida útil, mismo que requiere de un análisis basado en la prospección de las demandas de “entradas” (*inputs* o insumos) y el desecho de “salidas” (*outputs*), elementos con los que es posible estimar el impacto urbano y ambiental, así como definir las medidas de mitigación de sus efectos negativos.

En este orden, las entradas consideradas por Rojas (2012) en un centro preventivo son las siguientes:

- Suelo: Es un recurso no renovable que será transformado de manera irreversible; las consecuencias son la erosión e impermeabilización del suelo, añadiendo la pérdida de flora y fauna.
- Materiales de construcción y combustibles durante la obra del centro y sus estructuras. La construcción de un centro preventivo y de readaptación social implica la ampliación de las infraestructuras regionales (energía eléctrica, agua potable, drenaje, carreteras).
- Energía. El consumo de energía suele provenir de fuentes no renovables, especialmente derivados del petróleo. Un centro preventivo suele consumir una cantidad elevada de energía eléctrica debido a las necesidades de los sistemas de seguridad, especialmente la iluminación artificial; también es elevado por el calentamiento del agua y la preparación de alimentos. Este tipo de consumo,

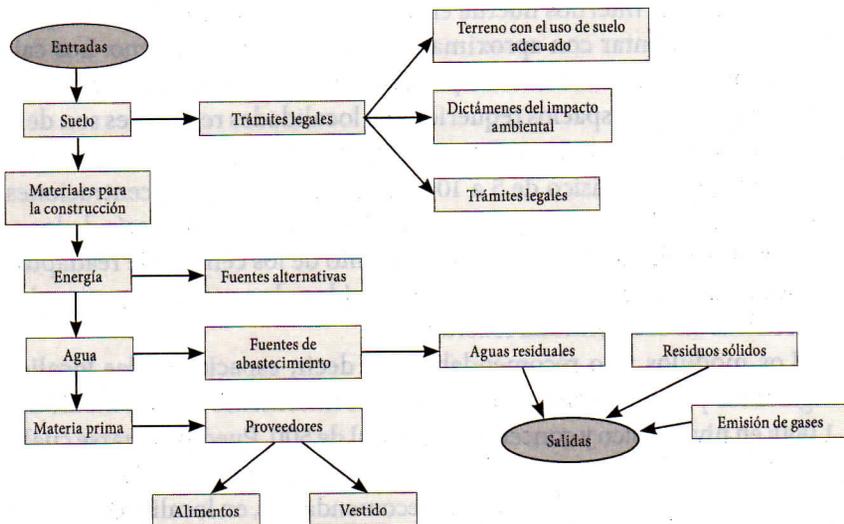
además de generar impactos ambientales, repercute en forma significativa en altos costos monetarios de su operación. A este gasto se le suma el consumo de combustibles del transporte automotor de personas que acceden al centro (personal y visitantes).

- Agua para higiene y saneamiento. Un centro preventivo representa un punto de concentración de consumo, y el agua está dentro de él. Presenta un alto grado de demanda, tanto para usos higiénicos como para consumo humano, preparación de alimentos y limpieza de instalaciones. De no contar con fuentes alternativas de abastecimiento, las redes locales tienden a sufrir un colapso.
- Materia prima transformada para alimentación. Debido a su elevada densidad de población interna, que realiza en ese espacio confinado todas sus actividades cotidianas y a las que se suma la población flotante (empleados y visitantes), este tipo de inmuebles representa un foco consumidor de insumos, tanto para la alimentación (materia prima y comida) como para la operación del mismo (artículos de papelería, de higiene, de vestido).

Las salidas contempladas en la operación de un centro preventivo y de readaptación social contemplan los siguientes aspectos:

- Aguas Residuales. La elevada demanda de agua potable provoca a su vez un importante caudal de aguas residuales, tanto negras como grises, que de no recibir tratamiento pueden contaminar de manera significativa las fuentes hidrológicas de la región en la que se ubique.
- Emisiones de gases. El consumo de energía para todos los usos mencionados produce la emisión de gases contaminantes, tanto en el lugar del centro, como en puntos más alejados, dónde se produce la energía eléctrica.
- Residuos Sólidos. El consumo de alimentos e insumos en general produce una carga elevada de residuos sólidos de todo tipo, que de no recibir el tratamiento adecuado, pueden convertirse en una amenaza para la salud de la población interna, empleados, visitantes y la población del entorno inmediato.

FIGURA 1
Entradas y Salidas de un Centro Preventivo y de Readaptación Social



Fuente: Elaboración propia con base en Rojas (2012).

Los centros preventivos y de readaptación social, concebidos como equipamientos de seguridad y justicia, contribuyen a regular las relaciones entre los individuos y organizaciones sociales, proporcionando seguridad a la comunidad para que se desarrolle en un ambiente de tranquilidad y equilibrio social. La Secretaría de Desarrollo Social (1999) establece los siguientes lineamientos para el establecimiento de estos centros:

1. *Localización y Dotación Regional y Urbana.* Su localización está condicionada y puede establecerse en localidades regionales de más de 500,001 habitantes; en estatales con una población de 100,001 a 500,000 habitantes; a nivel intermedio de 50,001 a 100,000 habitantes; a nivel medio de 10,001 a 50,000 habitantes; a nivel básico de 5,001 a 10,000 habitantes, y finalmente concentración rural de 2,500 a 5,000 habitantes. Considerando que su radio de servicio regional recomendable se extiende hasta en 60 kilómetros (60 a 90 minutos), es necesario que se ubique fuera de la ciudad a una distancia de 20 a 30 kilómetros.

La población usuaria potencial: internos sentenciados o procesados. La unidad básica de servicio se refiere al espacio específico por interno (pro-

cesado o sentenciado) en habitaciones para 1, 3 o 5 camas, los turnos de operación comprenden las 24 horas del día. Los metros construidos en cada espacio para los internos fluctúa entre los 21 y 24 m². Se considera que cada interno debe contar con aproximadamente 200 m² de terreno. Los cajones de estacionamiento deben ser 1 por cada 30 espacios para interno.

La cantidad de espacios requeridos en localidades regionales son de 500 a más; en estatales de 100 a 500; a nivel intermedio de 50 a 100; a nivel medio de 10 a 50, a nivel básico de 5 a 10, y finalmente en las concentraciones rurales de 3 a 5. Sin embargo, estos requerimientos en la mayoría de los casos no son aplicables para el dimensionamiento de los centros de readaptación, ya que se utilizan los módulos preestablecidos, de acuerdo a las necesidades específicas en cada entidad federativa.

Los módulos tipo recomendables, es decir, espacios en las localidades regionales y estatales son de 1,500; a nivel intermedio y nivel medio son de 1,000; en nivel básico y concentración rural de 500. Puede utilizarse cualquiera de los módulos de acuerdo con las necesidades de cada entidad federativa. En cuanto a la cantidad de módulos recomendables, en localidades regionales y estatales de 1 a 2 y en el resto 1. La normatividad recomienda que la población atendida por módulo (habitantes) en localidades regionales y estatales sea máximo de 1'500,000; en nivel intermedio y medio de 1'000,000, y en nivel básico y concentración rural de 500,000; aspectos que en la realidad no se cumplen y provocan una excesiva saturación y hacinamiento en los centros preventivos y de readaptación de México.

2. *Ubicación Urbana.* Debe ubicarse fuera del área urbana, a una distancia de 20 a 30 kilómetros. Los usos de suelo compatibles (no urbanos) pueden ser agrícola, pecuario, etcétera. Los usos de suelo que resultan incompatibles son el habitacional, comercial, oficinas y servicios e industrial. Por lo tanto, su localización debe ser considerada especial, además de contar con vías de acceso preferentemente de carácter regional.
3. *Selección del Predio.* En cuanto a las características físicas, el módulo tipo recomendable, en las localidades regionales y estatales, es de 1,500; a nivel intermedio y nivel medio es de 1,000; en nivel básico y concentración rural de 500. Los metros cuadrados construidos (m²) por módulo tipo en localidades regionales y estatales deben ser de 31,485; a nivel intermedio y nivel medio de 24,092; en nivel básico y concentración rural de 12,062. Las hectáreas de terreno por módulo tipo, en las localidades regionales y estatales recomendables, es de 30; a nivel intermedio y nivel medio de 20; en nivel básico y

concentración rural de 10. La proporción del predio (ancho/largo) es 1:1 a 1:2 en todas las localidades.

El frente mínimo recomendable en metros, en las localidades regionales y estatales es de 300; a nivel intermedio y nivel medio de 150; en nivel básico y concentración rural de 100; esto es, el frente necesario hacia la vía pública, sin menoscabo de la superficie y la proporción señaladas para cada módulo. El número de frentes recomendables es de 4 en todas las localidades; sin embargo, requiere la construcción de una vialidad perimetral externa para vigilancia y control en todos los casos. Las pendientes recomendables van del 1% al 2% como máximo, por lo que se requiere de un terreno eminentemente plano y sin ningún tipo de accidentes topográficos en su interior.

En cuanto a la posición de manzana, en ninguna de las localidades se recomienda, ya que no resulta aplicable en función de la superficie necesaria para establecer un Centro de Readaptación Social (CERESO) de 10, 20 y 30 hectáreas y por la ubicación del mismo fuera del área urbana. Los requerimientos de infraestructura y servicios señalan que es indispensable contar con: agua potable, alcantarillado y/o drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, teléfono, pavimentación, recolección de basura y transporte público.

4. *Programa Arquitectónico General.* Como parte de los componentes arquitectónicos de cada módulo tipo, destacan las áreas de acceso y gobierno, admisión de internos, ingreso de hombres, observación y clasificación para hombres, dormitorio tipo hombres, comedor por dormitorio hombres, caseta de control peatonal, dormitorios segregados e inimputables, servicio médico, escuela para hombres, visita íntima hombres, visita familiar hombres, sanitarios visita familiar, talleres procesados y sentenciados, central de vigilancia y locutorios hombres, dormitorio máxima seguridad, visita íntima y familiar máxima seguridad, casa de máquinas y servicios generales, control y locutorios mujeres, dormitorio mujeres, ingreso, observación, clasificación mujeres, escuela mujeres, visita íntima y familiar mujeres, torre de vigilancia, túnel de acceso a visitantes, túnel de acceso a sección mujeres, túnel a juzgados, institución abierta preliberados, juzgados del fuero común y federal, estacionamiento (cajones), patios, plazas, áreas verdes y libres.

Conclusiones

El origen preciso de las cárceles como tal no es muy claro, la revisión bibliográfica permite identificar como referencia a las medidas de resguardo registradas en el siglo XVIII, las cuales surgen a partir del caos que se derivó de las pestes y que obligó a separar a las personas sanas de las que tenían una condición diferente. Basándose en el *Panoptismo*, uno de sus precursores, Bentham, las considera como una figura arquitectónica que permite la vigilancia y control de todos los actos, mediante la construcción de celdas en forma de anillo y en el centro una torre con amplias ventanas. Las tres funciones que debían cumplir los espacios que eran utilizados como resguardo consistían en la incapacitación, la rehabilitación y la disuasión; estos espacios estaban destinados para personas que carecían de salud; sin embargo, Bentham los utilizó para privarlos de su libertad, es decir, para castigar aquellas personas que habían cometido un delito.

A partir de este referente, es posible destacar que en todas las sociedades han existido históricamente diversas maneras de castigar a las personas, y México no es la excepción. En el discurso político se encontró que sólo se considera el ¿qué? y no el ¿cómo? Los planes de desarrollo en el ámbito nacional establecen las líneas a seguir en materia de seguridad; no obstante, un grave problema que prevalece en la Administración Pública federal de México radica en que no en todos los sexenios se han considerado los mismos aspectos, es decir, que cada nueva administración le ha otorgado una prioridad diferente, y por consecuencia ha impulsado proyectos nuevos, dejando de lado la consecución de los que se tenían. Por ello, la situación de los centros preventivos ha pasado por diferentes etapas, algunas caracterizadas por la inversión en infraestructura nueva, establecer medidas orientadas a combatir la corrupción, construir nuevos mecanismos para impartir justicia conforme a la ley, y otras más enfocadas a crear medidas preventivas para el delito; todo ello con el propósito de mejorar el funcionamiento de los centros preventivos y de readaptación social.

Es importante destacar que para que estos centros funcionen adecuadamente, deben responder a lo establecido en el Artículo 18 constitucional, el cual precisa que el sistema penitenciario se debe organizar sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Además de contemplar convenios entre la Federación y las entidades federativas, para que cada uno actúe en lo que le corresponda. Los derechos humanos representan un eslabón fundamental de la cadena de factores que se vinculan con los centros preventivos, de su cabal cumplimiento depende

la posibilidad de readaptar y reinsertar en el contexto social a las personas que han pasado parte de su vida en estos espacios.

La normatividad urbanística y arquitectónica que rige a estos centros demanda una urgente actualización; si bien son el único referente que se tiene, es imprescindible que la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con otras dependencias involucradas en la procuración de justicia (tales como la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Seguridad y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, entre otras) realicen una revisión, adecuación y actualización de estos criterios en función de la dinámica urbana que hoy distingue a los asentamientos humanos; sobre todo en aquellos territorios donde se observa un claro apoderamiento de las áreas aledañas y/o periféricas que vulneran, por un lado, su función de readaptar y reinsertar y, por otro, generan impactos significativos en el entorno en el que se establecieron originalmente, tarea de magnitudes complejas que exige la participación decidida de los tres órdenes de gobierno para garantizar una estrecha coordinación inter-institucional en la administración eficiente de equipamientos de esta naturaleza.

Fuentes

- Ascher, Francois (2007), *Los Nuevos Principios del Urbanismo*, Segunda Reimpresión, Madrid, España.
- Azpúrua Gruber, Fernando Jesús (2005), “La Escuela de Chicago. Sus aportes para la investigación en ciencias sociales”, *Sapiens, Revista Universitaria de Investigación*, Caracas, Venezuela, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, julio-diciembre, pp. 25-35. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41021705003>, fecha de consulta: agosto, 2017.
- Carballo Cruz, Juan M. Everardo (2004), “La arquitectura penitenciaria. Un proceso Interdisciplinario”, *Diseño y Sociedad*, México, UAM Xochimilco.
- CEPAL (2014), *Urbanización y políticas de vivienda en China y América Latina y el Caribe: perspectivas y estudios de caso*, Santiago, CEPAL, 2014, LC/L.3939, pp. 147-153.
- Código de Conducta Prevención y Readaptación Social (2014), Disponible en http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.cjsessionid=Dn6rY4dK2gNLShZjcrtxrYSKkv2T9k0DJj9W06XNGyfZvbthys7x!1622078730?__c=69693, fecha de consulta: marzo 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, Texto Vigente, Última reforma publicada DOF, 24 de febrero, 2017. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf, fecha de consulta: marzo, 2017.

- Dirección de Prevención y Readaptación Social, Sitio Web Oficial en portal2.edomex.gob.mx, fecha de consulta: junio, 2017.
- Fernández, Daniela (2015), *La Castañeda, el palacio de la locura*, septiembre 9, 2015, Cultura Colectiva, disponible en <http://culturacolectiva.com/la-castaneda-el-palacio-de-la-locura/>, fecha de consulta: marzo, 2017.
- Foucault, Michel (1975), *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, primera edición 2002, traducción de Aurelio Garzón del Camino.
- Garrocho Rangel, Carlos (2003), “La teoría de interacción espacial como síntesis de las teorías de localización de actividades comerciales y de servicios”, *Revista Economía Sociedad y Territorio*, vol. iv, núm. 14, pp. 203-251, Disponible en <http://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/426/836>, fecha de consulta: agosto, 2017.
- Guadarrama Cruz, Francisco Adolfo & Jorge Tapia Quevedo (2015), *Análisis de la localización de instituciones de educación preescolar en la estructura urbana de la ciudad de Toluca. El caso de las colonias Morelos, Universidad, Las Américas, Ciprés, Altamirano, Barrio de San Bernardino, Francisco Murguía, 5 de mayo y Cuauhtémoc*. Tesis Pre-grado, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Munizaga Vigil, Gustavo (2000), *Diseño Urbano. Teoría y método*, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile de la Pontificia Universidad Católica de Chile (segunda edición, México, Alfaomega Grupo Editor).
- Pacheco Juárez, José Arturo (2013), *Equipamientos en conjuntos urbanos La oferta autorizada y no autorizada en el caso de Los Sauces iv, Toluca*, Tesis de Pre-grado, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2337/9.pdf>, fecha de consulta: junio, 2017.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Luis Fuentes Aguilar. Disponible en http://ru.iiec.unam.mx/1934/1/num46-articulo3_Fuentes.pdf, fecha de consulta: junio 2017.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>, fecha de consulta: junio 2017.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001, fecha de consulta: junio 2017.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Disponible en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf, fecha de consulta: junio 2017.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, en www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465, fecha de consulta: junio 2017.
- Rojas Argüelles, Roberto Eleazar (2012), *Cárceles. Guías para la elaboración y el diseño arquitectónico*, México, Proyectos, Estudios y Coordinación S.C.
- Sánchez Garatachea, Víctor (2016), *Creación de un equipamiento educativo de nivel medio superior en el municipio de Melchor Ocampo, Estado de México*, Tesis de Licenciatura,

Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana Regional.

SEDESOL (1999), *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*. Disponible en <http://www.inapam.gob.mx/es/SEDESOL/Documentos>, fecha de consulta: septiembre, 2017.

Sobrino, Jaime (1993), *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública A. C. (INAP), primera edición.