



Casa abierta al tiempo

---

---

---

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

Crisis de gobernabilidad en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de la Ciudad de México,  
2019-2022.

TRABAJO TERMINAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA Y LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

P R E S E N T A N:

**TORRES CASTAÑEDA DANIELA JOCELYN  
RODRIGUEZ ARRIAGA MIGUEL ANGEL**

**Asesor:**

Mtro. Huerta Peruyero Roberto

**Ciudad de México**

**Junio, 2022**

## DEDICATORIAS

De parte de Daniela:

A mis padres, Raymundo Torres Barron y Nancy Castañeda Sedeño a quienes amo y admiro profundamente, por brindarme la oportunidad y las herramientas para lograr consolidar las bases de mi carrera como profesionista; a mi hermana Astrid a quien admiro y respeto.

A las personas que a lo largo de mi camino en la universidad me apoyaron, instruyeron y me llenaron de gratos momentos.

De parte de Miguel:

A mis padres, Carlos y Raquel por haberme forjado como la persona que soy; mis logros se los debo a ustedes entre los que se encuentra este. Me formaron con reglas y con algunas libertades, pero al final de cuentas, me apoyan constantemente para alcanzar mis metas.

A mis hermanos, por quienes cada día me esfuerzo para que vean en mi un buen ejemplo.

Gracias familia.

# ÍNDICE

## **Introducción**

### **Capítulo 1. Contexto histórico de la pena, el castigo y la cárcel.**

- 1.1. La prisión como pena.
- 1.1.2 La presión como mecanismo de control.
- 1.2. Gobernabilidad.
  - 1.2.1. Elementos de la gobernabilidad.
  - 1.2.2. Grados de gobernabilidad.
- 1.3. Autogobierno
  - 1.3.1. Elementos para considerar la existencia de autogobierno.

### **Capítulo 2. Evolución y reformas aplicadas al Sistema Penitenciario Mexicano.**

- 2.1. Sistema Penitenciario Mexicano
- 2.2. Alcances, evolución y condiciones actuales de Sistema Penitenciario Mexicano.
- 2.3 Sistema Penitenciario de la Ciudad de Mexicano.

### **Capítulo 3. Estudio de caso del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de la Ciudad de México.**

- 3.1. Situación actual del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.
- 3.2. Análisis crítico sobre la situación actual del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.
- 3.3. Percepción de especialistas de asociaciones civiles A.C.

## **Conclusiones**

## **Bibliografía**

## **Anexos**

## **Glosario**

Cd. de Mex. - Ciudad de México.

CERESO- Centro de rehabilitación social.

CNDH- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CPF- Código Penal Federal.

DNSP- Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

ENPOL- Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad.

INEGI- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

LGBTTTIQ+- Lesbianas, Gays, Bisexual, Travestis, Transgénero, Transexuales, Intersexuales, Queer y la suma de nuevas comunidades y disidencias.

LNEP- Ley Nacional de Ejecución Penal.

LNMRSS- Ley que Establece las Normas Mínimas sobre readaptación Social de Sentenciados.

LOAPF- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ONU- Organización de las Naciones Unidas.

PPL- Personas privadas de la libertad.

RPVO- Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

SEGOB- Secretaría de Gobernación.

VIH- SIDA- Virus de inmunodeficiencia humana y síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente el sistema penitenciario mexicano, así como los centros de reinserción social, enfrentan una crisis que no es nueva, y que a pesar de los múltiples estudios, recomendaciones y enfoques que se han utilizado para ello, no se ha logrado dar una solución contundente a lo largo del tiempo. Las condiciones en las que las personas privadas de la libertad (PPL) desarrollan sus condenas, hacen que garantizar el orden público dentro de los Reclusorios Preventivos se convierta en una tarea titánica, aunado a esto, las condiciones que enfrenta el sistema penitenciario han producido una crisis de gobernabilidad.

De acuerdo a la información proporcionada por los Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional, dentro de los centros es común ver que conviven personas sentenciadas y personas que aún están siendo procesadas, pues de la población total nacional al menos el 57.24% son personas sentenciadas mientras que el 42.76% aún están siendo procesadas, esto solo evidencia aún más las insuficiencias en el sistema penitenciario así como el uso excesivo de la prisión preventiva, que más allá de ser una herramienta útil para brindar justicia, ha resultado ser ineficaz, en ocasiones injusta y excesivamente cara, no sólo para los procesados, sino también para sus familias y para el Estado. En suma, el uso excesivo de la prisión preventiva sólo provoca sobrepoblación y por ende influye directamente en las condiciones de vida dentro de los centros, pues ante la falta de espacios y servicios, los internos en ocasiones deben de luchar, esperar por tiempo indefinido o pagar por obtener una cama, una celda o incluso comida.

Las condiciones de vida al interior de los centros suelen ser en ocasiones inhumanas, la demanda de la población privada de la libertad rebasa la capacidad de respuesta de las instituciones, en este caso de los Centros de Reinserción Social, como ocurre con los espacios para las PPL, donde actualmente se cuenta con 218,474 espacios (INEGI, 2021), lo que nos indica que no existen los espacios suficientes para atender a la población total de personas privadas de la libertad.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que el estado actual de los Centros de Reinserción Social es en su mayoría de centros donde el control de las funciones propias de la autoridad está a cargo de ciertas personas privadas de la libertad (PPL), lo que propicia, en palabras de Edna Jaime Treviño directora general de México Evalúa, el “contagio criminógeno” que, asociado al hacinamiento, la sobrepoblación, la corrupción, la falta de personal de vigilancia (custodios), las malas condiciones laborales así como el bajo salario percibido por el personal que trabaja en los centros de reinserción, la ausencia de capacitación del personal y la escasez de recursos financieros y materiales, son ingredientes propicios para un caldo de cultivo de ausencia de gobernabilidad por parte del Estado en los Reclusorios, obteniendo como resultado problemas de orden dentro de los centros así como indiferencia de parte de las autoridades penitenciarias que no se sienten satisfechas con la remuneración por su labor.

De acuerdo con diversas investigaciones, nacionales y extranjeras, se ha podido constatar que el problema de hacinamiento y las malas condiciones de vida penitenciaria no sólo dificultan y/o hacen imposible mantener el control dentro de los centros de reclusión, sino que, en muchos casos, esas mismas condiciones contribuyen al fortalecimiento intramuros de los grupos criminales, haciendo posible que emerja su hegemonía carcelaria y se constituyan redes de control intracarcelario. Situación a la que contribuyen, innegablemente, los maltratos y abusos de poder, vía la extorsión y el maltrato físico, que ejercen los guardias y custodios de las prisiones con los internos, así como los policías y los miembros del ejército, quienes también suelen participar en redes de corrupción que posibilitan la generación de más criminalidad. Por esta razón, se ha señalado que los centros de reclusión no sólo se han convertido en escuelas del crimen sino, además, en incubadoras de la actividad criminal. Es decir, lugares donde los delincuentes con experiencia van a perfeccionar sus habilidades para cometer ilícitos y espacios donde los grupos criminales se organizan, entrenan a sus miembros, reclutan y planifican más crímenes. (SOS, 2007)

En el año 2019 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), informó por medio de un comunicado de prensa los resultados de manera muy general

obtenidos por el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria donde se señalan las deficiencias con mayor incidencia detectadas en centros estatales fueron: autogobierno/cogobierno (33.33%), falta de prevención y atención de incidentes violentos (48%), cobros indebidos (40%), sobrepoblación (33.33%), insuficiencia de personal (72.68%), insuficiencia de actividades laborales y de capacitación (66.84%), deficientes condiciones materiales, equipamiento e higiene de las áreas de dormitorios (62.84%), deficiente separación entre procesados y sentenciados (55.19%), insuficiencia de programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria (51.91%), presencia de actividades ilícitas (40.44%), deficiencia en los servicios de salud (32.79%). (CNDH C. N., 2019)

Como es posible observar durante el año 2019 el 33.33% de los centros evaluados presentaron problemas de autogobierno/cogobierno, lo que indica una cifra alarmante, pues cabe recalcar que se evaluaron 203 centros de 288. La ausencia de la autoridad, así como de medidas disciplinarias es evidente y deja en claro que en México los centros penitenciarios han quedado en el olvido de las autoridades y, ante la falta de atención los centros han sido retomados por grupos de crimen organizado que los utilizan para distribuir drogas y armas entre los internos, evitando así su reinserción.

En el caso de la Ciudad de México, durante el año 2019 se evaluaron 13 centros penitenciarios de los cuales 4 obtuvieron una calificación mayor a 8.00, 5 una calificación de entre 6.00 y 8.00 sin embargo solo 1 de los 13 centros evaluados obtuvo una calificación reprobatoria, con 5.98 (CNDH, 2019) el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente fue el peor calificado en ese año. Es por esto por lo que hemos fijado nuestra vista en estudiar particularmente el caso del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, en la Ciudad de México, pues lo que más nos llama la atención es que es el Centro de Reinserción Social más grande de esta entidad, con una capacidad de población de “6208 internos y presenta una sobrepoblación del 32.75% o sea de 2,033 internos” (SECGOB, 2021), y que además es uno de los centros peor calificados por la CNDH, obteniendo una calificación de 5.98 en un

rango de 0 a 10 en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 donde se calificaron cinco rubros para obtener esta calificación, los cuales son:

- I. Integridad personal del interno
- II. Estancia digna
- III. Condiciones de gobernabilidad
- IV. Reinserción social del interno
- V. Atención a internos con requerimientos específicos

Para fines de esta investigación nos enfocaremos específicamente en el tercer rubro “Condiciones de Gobernabilidad” donde se encontró:

Insuficiencia de personal de seguridad y custodia, deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias, ejercicio de funciones de autoridad por personas privadas de la libertad, condiciones de autogobierno/cogobierno, así como, presencia de actividades ilícitas y presencia de cobros (extorsión y sobornos). (CNDH, 2019)

Cabe señalar que, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 (DNSP) es el último diagnóstico realizado al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente durante el periodo de tiempo que compete a esta investigación, es por esto que ante los resultados expuestos por la CNDH, hemos de fundar nuestra investigación, en este centro en específico, pues se encuentra dentro de una urbe, lo que debería propiciar el control y acercamiento continuo por parte de las autoridades, sin embargo como resultado de este diagnóstico, podemos observar que es todo lo contrario; el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria señala que desde enero de 2020 hasta marzo de 2022 se han registrado un total de 363 incidencias en los centros de reclusión de la Ciudad de México entre las cuales encontramos riñas, agresiones a terceros y homicidios.

Además, en los últimos años medios de comunicación han difundido múltiples noticias en las que señalan actos ilícitos dentro del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, donde se comercializan drogas de todo tipo, hay extorsiones desde dentro del centro hacia la ciudadanía, sistemas de rentas y corrupción dentro del mismo:

Vecinos del Reclusorio Oriente, en la alcaldía Iztapalapa, están siendo extorsionados por una banda que opera desde el interior del penal y con ayuda de sus familiares, que son vecinos de los extorsionados. (Hinojosa, 2021)

Lo anterior es un claro ejemplo de las extorsiones que se han vivido en el último año, sin embargo, este no es el único elemento que evidencía el problema de gobernabilidad dentro del reclusorio, pues según reportes el menudeo de narcóticos, así como el control de otros ilícitos desde el interior son otros de los factores que lo propician tal y como lo podemos observar en este compendio de notas periodísticas:

Hallan en Reclusorio Oriente droga y dinero. Autoridades refirieron que los cateos se desarrollaron en dormitorios donde habitan presuntos integrantes de la banda de El Duke, quienes controlan una parte de las actividades ilícitas al interior del Reclusorio Oriente. Derivado de estas acciones se aseguraron 20 teléfonos celulares, varias navajas, aproximadamente un kilogramo de aparente marihuana, cuatro básculas grameras y dinero en efectivo [...] (Ruiz, 2021)

Un reo que coordinaba, desde el Reclusorio Oriente de la Ciudad de México, las operaciones de una banda de secuestradores, fue vinculado a proceso por privación ilegal de la libertad y delincuencia organizada. (Murillo, 2020)

Al menos un reo fallecido y ocho más heridos es el saldo que dejó un intento de motín ocurrido al mediodía de este jueves en el dormitorio número siete del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de la Ciudad de México. (Vela, 2019)

Es común escuchar que uno de los temas que aflige al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente es, la gobernabilidad, pero ¿Qué falla a nivel institucional para que se den condiciones de autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente durante el periodo de 2019 a marzo de 2022? Ante este cuestionamiento, desde nuestra perspectiva surge la hipótesis de que las condiciones de autogobierno en el

Reclusorio Preventivo Varonil Oriente son causa del abandono gubernamental a los centros de reinserción, así como producto de la nula clasificación de internos y las malas condiciones de trabajo en las que desarrollan sus labores el personal penitenciario, además de la corrupción e indiferencia por parte los custodios y autoridades gubernamentales.

La presente investigación, permitirá situar al Reclusorio en un grado de gobernabilidad, con la intención de contribuir al análisis del estado actual del Sistema Penitenciario Mexicano, así como del centro de reinserción social y de las personas privadas de la libertad que en el residen. Para ello se llevará a cabo mediante un enfoque cualitativo, a través de una entrevista semiestructurada al especialista Carlos Roque Analista adscrito al área de políticas públicas e incidencia de CEA Justicia Social. Con esta entrevista buscamos recabar información desde una perspectiva profesional que contribuya a alcanzar el objetivo de la investigación el cual es, determinar cuáles son las fallas a nivel institucional que permiten que surjan condiciones de autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente durante el periodo de 2019 a marzo de 2022.

En este orden de ideas, dentro del primer capítulo se desarrollarán conceptos base como o son la prisión, crimen, pena, prisión como pena, prisión como mecanismo de control, gobernabilidad, grados de gobernabilidad, autogobierno y los elementos que lo componen esto con la finalidad de brindar un panorama teórico conceptual que permita al lector un mejor entendimiento del tema. Posteriormente en un segundo capítulo se abordará la evolución y el seguimiento de los instrumentos jurídicos que son parte del actual sistema penitenciario mexicano, así como las cifras estadísticas que dan muestra de la situación del sistema penitenciario a nivel nacional, así como la serie de problemáticas que lo aquejan. Finalmente, en el tercer capítulo se analizará el caso específico del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente exponiendo las características y dinámicas internas del penal con el objetivo de situar al centro en un grado de gobernabilidad que nos permita saber si existen o no condiciones de autogobierno y determinar cuáles son los factores que inciden en dicha condición en caso de existir.

## **Capítulo I**

### **Contexto histórico de la pena, el castigo y la cárcel**

El objetivo de esta investigación es, determinar cuáles son las fallas a nivel institucional que permiten que surjan condiciones de autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, por lo tanto, se propone exponer en este primer capítulo aproximaciones teórico-conceptuales, así como las bases filosóficas de la prisión como pena, la prisión como mecanismo de control, además hemos de retomar los conceptos de crimen, pena, prisión y persona privada de la libertad.

Asimismo, al ser la prisión un mecanismo de control, deben de existir condiciones de gobernabilidad y por lo tanto se retoma el concepto de gobernabilidad, sus grados y sus elementos para poder entender cómo es qué ante la ausencia de gobernabilidad dentro de las prisiones, surgen condiciones que desembocan en el autogobierno de los centros de reinserción social. Esto con la finalidad de que el lector cuente con una base teórica conceptual que le permita tener un mejor entendimiento de esta investigación.

#### **1.1 La prisión como pena**

Si bien existen hoy en día múltiples definiciones de delito, nos enfocamos en el texto “De los Delitos y las Penas” de uno de los juristas europeos clásicos, Cesare Beccaria (2015) quien ubica los llamados delitos en una escala de grados de desorden, en el cual un primer grado son aquellos que destruyen inmediatamente la sociedad y el último la más pequeña injusticia cometida contra los miembros de ella.

A partir de los elementos expuestos por Beccaria podemos entender que los delitos son todas aquellas acciones que causan daños o desórdenes en la sociedad. Desde que la humanidad existe, la violencia ha estado presente, por lo que fue necesario encontrar una manera de contener los daños causados y evitar futuros conflictos violentos, es así, que aparece como principal castigo la pena de muerte y para

delitos menores las amputaciones, azotes, quemaduras, marcas, etc., al no considerar las prisiones como pena.

Durante el transcurso de la edad antigua (4000 a.C - 476 d.C) los cambios en el pensamiento y los principios orillaron al hombre a ceder pequeñas proporciones de su libertad para formar el derecho a castigar y con él nuevas concepciones de las penas, recayendo así en el legislador la responsabilidad de dictar leyes que las decreten y de esta forma castigar los delitos, pues la muerte ya no era la única solución para resarcir el daño, ahora lo que se buscaba era la confesión o el castigo de aquel quien hubiese cometido o no el delito.

Es importante señalar que el fin de las penas no es atormentar y afligir a un ser sensible, ni deshacer un delito ya cometido. ¿Se podrá en un cuerpo político que, bien lejos de obrar con pasión, es el tranquilo moderador de las pasiones particulares, se podrá, repito, abrigar esta crueldad inútil, instrumento del furor y del fanatismo o de los flacos tiranos? ¿Los alaridos de un infeliz revocan acaso del tiempo, que no vuelve las acciones ya consumadas? El fin, pues, no es otro que impedir al reo causar nuevos daños a sus ciudadanos y retraer a los demás de la comisión de otros iguales. Luego deberán ser escogidas aquellas penas y aquel método de imponerlas que, guardada la proporción, hagan una impresión más eficaz y durable sobre los ánimos de hombres, y la menos dolorosa sobre el cuerpo del reo (Beccaria, 1764, 33-344).

Dicho lo anterior, la pena deja de enfocarse en el castigo físico directo, ahora se castiga mediante la pérdida de un bien o un derecho, en este caso la libertad. En la búsqueda de un equilibrio entre los delitos y la penas, es como surge el uso de la prisión pues ya no se pretende castigar el cuerpo ni mucho menos quitarle la vida, ahora se busca un medio que ayude custodiar aquellos ciudadanos señalados hasta que sean declarados culpables.

Sin embargo, es importante señalar los antecedentes de la prisión que se remontan al tiempo en que eran usadas para mantener cautivos a los prisioneros de guerra, así como a todas aquellas personas que representaban una amenaza para los imperios; muestra de ello es el uso que se le daba durante la antigua Roma.

Tulio Ostilio, el tercero de los reyes romanos fundó la primera prisión entre 670 a 620 a. C. Anco Marcio, el cuarto rey de roma, la amplía y desde entonces se le conoce como cárcel latonia. Apio Claudio, constituye la segunda cárcel que se llamará Claudina.

La tercera cárcel construida en roma es la cárcel Mamertina, la cual es de una importancia extraordinaria, y es la más conocida de las cárceles de la antigüedad[...] esta prisión es célebre porque ahí se realizaban las ejecuciones capitales de Roma, ahí fueron ejecutados algunos personajes célebres como Guigurta, Versinge, Mutorine, y los cómplices de Catalina (Rodríguez Manzanera, 2015, 210-211).

Reflexionando la cita anterior, podemos decir que la historia de las prisiones surgió en Roma y se extendió a sus alrededores y lugares que eran dominados por el Imperio Romano. En estas cárceles no existía separación de sexos, ni mucho menos se utilizaba la prisión como pena, solo eran recintos usados para mantener a los presos antes de ser ejecutados.

Posteriormente en la época de Constantino y ahora influenciado por su dogma religioso es donde surge la idea de prisión que funda las bases de como se conoce en la actualidad.

Es la constitución de Constantino, año 320 de nuestra era, a consecuencia del edicto de Milán y que consta básicamente de cinco preceptos:

Primero: abolir la pena de muerte por crucifixión (esto no tanto por una gran bondad, sino porque al convertirse Constantino el Grande al catolicismo se considera que la crucifixión no debe usarse, ya que fue la forma en que se ejecutó a Jesucristo, y por respeto ya no se volvería a crucificar a nadie);

Segundo: separación de los sexos en las prisiones;

Tercero: prohibición de los rigores inútiles, de los golpes, de la tortura, de los cepos, de las cadenas, etc.;

Cuarto: obligación del Estado de mantener a los presos pobres (ya que los presos de cierta clase económica eran alimentados por sus familiares, y desde entonces se usa la costumbre de llevar la cobija y algo de comer a la gente que tiene la desgracia de caer en la cárcel, pero aquellos que no tienen familia, no pueden estar atendidos

a la bondad de sus compañeros de prisión, sino es el Estado el que debe de proporcionarle medio de subsistencia);

Quinto: Orden de que en toda cárcel haya un patio donde puedan tomar el sol los presos.” (Rodríguez Manzanera, 2015).

En consecuencia, del periodo Constantino podemos observar las primeras bases de la prisión como ejecución de una pena, donde pasa de ser un espacio temporal para los juzgados a convertirse en una estadía permanente, es por eso por lo que los preceptos se enfocan en dictaminar condiciones de vida mínimas dentro de la prisión con el fin de hacer menos agobiante el cumplimiento de la pena, dejando así de lado la pena de muerte y usándola solo para los delitos más graves como el parricidio. Es de tal forma como surgen las penas largas y las penas cortas dentro de las prisiones, pues cada una influye de manera diferente en los juzgados y también son impuestas dependiendo el delito cometido.

Partiendo de la premisa que desde la creación de la prisión como pena se observa la presencia de la corrupción, imponiendo así penas injustas o no proporcionales a los delitos cometidos pues entre más largas fueran las penas más oportunidad de recaudación monetaria existe entre los encargados de las cárceles, siendo ellos quienes a pesar de los preceptos dictados por la constitución Constantina, imponían las condiciones al interior, no hay que olvidar que los reos habían concedido una pequeña porción de libertad y con ella sus derechos a fin de pagar el delito cometido.

### **1.1.2 La prisión como mecanismo de control.**

Con la llegada de ideas más ilustradas, la desaparición de los suplicios, las mutilaciones, laceraciones, ejecuciones públicas y ya utilizando la prisión como pena, el teatro del castigo fue desapareciendo poco a poco, ahora el castigo paso de ser un acto puramente físico a un acto más trascendental y dañino para todo aquel condenado, ahora se castiga como dice Foucault al alma y no al cuerpo.

El cuerpo, según esta penalidad, queda prendido en un sistema de coacción y de privación, de obligaciones y de prohibiciones. El sufrimiento físico, el dolor del

cuerpo mismo, no son ya elementos constitutivos de la pena. El castigo ha pasado de un arte de las sensaciones insoportables a una economía de los derechos suspendidos (Foucault, 2009).

De modo que, la prisión surge como un mecanismo de control que ha de contener ahora a los sentenciados durante días, meses, años o incluso de por vida, viviendo en una celda, siendo vigilados permanentemente, sometidos a un régimen disciplinario y perdiendo así su único y máspreciado derecho después de la vida, la libertad.

Desde las primeras prisiones existían ya itinerarios designados para que la población reclusa ocupara su tiempo en diversas actividades y así evitar la holgazanería, realizar cualquier tipo de acción violenta o en su defecto el ocio los llevara a la locura. Estos itinerarios podían variar según los horarios, ya fuese en invierno o verano se levantaban una hora más tarde o bien, una hora más temprano, lo mismo a la hora de dormir, el uso de este mecanismo ayudaba a mantener en constante ciclo de repetición la vida carcelaria, además de instruir disciplina y puntualidad. El control del tiempo regularmente iba acompañado de actividades, las cuales fueron tomando diferentes aristas con el paso de los años, en un principio eran para evitar el ocio, después se convirtieron en trabajos obligatorios no remunerados; dichos trabajos eran todos aquellos que la sociedad no quería o prefería no hacer, debido al desgaste físico que estos implicaban, fue así como la prisión pasó a ser un campo de trabajo, cuya mano de obra era la más barata del mundo, pues al final del día, el Estado obtenía mano de obra relativamente gratuita, como se sabe es él mismo quien mantenía las prisiones, y en consecuencia de los trabajos forzados que se imponían a los reos, obtenían criminales cansados que no tenían siquiera un poco de energía para pensar en cómo escapar o dar problema alguno, a través de este medio lograban mantener el orden al interior de las prisiones (Foucault 2009).

De esta manera la vida de los reos era totalmente controlada, posteriormente, el Estado se dio cuenta que mantener una prisión era demasiado costoso, así que optó por dejar en manos de privados la administración de estas, los mecanismos de

control siguieron siendo los mismos, sin embargo, ahora los privados explotaban esa mano de obra barata para beneficio propio, utilizando talleres de diferentes oficios y dejando de lado el trabajo excesivamente desgastante para enfocar la energía de los sentenciados a los talleres cuyos productos eran vendidos en el exterior y cuya ganancia era totalmente para los grandes empresarios que se hacían cargo de esas prisiones.

Si bien el uso de itinerarios es una parte fundamental dentro de las prisiones, eso no basta para evitar conflictos, es por eso que deben de existir medidas rigurosas, las cuales en conjunto con los itinerarios conforman una estructura disciplinaria en la que todo está controlado y el cuerpo del sentenciado pasa a ser un objeto de vigilancia constante, así como el vocabulario, la forma de vestir, de actuar y de relacionarse es controlada en su totalidad, no solo por los custodios si no también, por ese itinerario establecido que una vez el sentenciado ha puesto su primer pie en prisión dictaminará el transcurso de su vida, no puede huir de él, ya que esto representaría la pérdida de alguno de los pocos derechos que aún retiene, pudiendo ser que no se le permita comer, disfrutar de una hora de sol en el patio común, una cama o dormir las horas establecidas por haber despertado tarde, el no ducharse en la hora indicada o no cumplir en tiempo y forma con las horas asignadas a los talleres. Es importante señalar que la disciplina y el itinerario para que funcionen, siempre deben de ir acompañados de la vigilancia pues es fundamental vigilar que las medidas disciplinarias sean cumplidas en todo momento dentro de la prisión.

Dicho lo anterior, la idea de una prisión que ayudara a cumplir de manera más fácil las medidas disciplinarias comenzó a tomar forma, pues para lograr mantener el control al interior de las prisiones era necesario vigilar constantemente, pero ¿cómo lograr eso?, mediante un Panóptico:

Panóptico de Bentham es la figura arquitectónica de esta composición. su principio es conocido: en la periferia como 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 periférica está dividida en celdas, cada una de las cuales atraviesa todo el ancho de la construcción, tienen dos ventanas, una hacia el interior,

correspondiente a las ventanas de la torre, y otra hacia el exterior, que permite que la luz atraviese la celda del lado a lado. Basta entonces situar un vigilante en la torre central y encerrar en cada celda a un loco, un enfermo, un condenado, un obrero o un escolar [...]. Hola tantos pequeños teatros como celdas, en los que cada actor está solo, perfectamente individualizado y constantemente visible. el dispositivo panóptico dispone de unidades especiales que permiten ver sin cesar y reconocer inmediatamente. en suma, se invierte el principio del calabozo; o, más bien, de sus tres funciones – encerrar, privar de la luz y ocultar -; no se conserva más que la primera y se suprimen las otras dos. La luz plena y la mirada de un vigilante captan mejor que la sombra, que en último término protegía. La visibilidad es una trampa (Foucault, 2009).

Llegados a este punto, podemos observar que el panóptico fue pensado con el único fin de vigilar, la forma de la construcción de este impide que el sentenciado pueda apreciar más allá de lo que tiene de frente que es la torre central de vigilancia, lo que le imposibilita tener contacto alguno con otro sentenciado, pues el sentimiento de vigilancia constante impide siquiera intentar hablar, además de que las paredes laterales de la celda son totalmente de piedra, ese miedo de ser siempre observado es el que permite mantener el orden en todo momento dentro de la prisión.

He ahí la gran función del panóptico, constante sentimiento de vigilancia, aun cuando pueda suceder que no hay nadie en el interior de la torre central, al no tener visión de quien lo vigila el reo siempre estará pensando que es observado en cada movimiento al interior de la pequeña celda. Además de resultar una prisión eficaz, el panóptico también era una prisión barata, pues debido al tipo de construcción, implicaba menos personal de custodia y al tener un control total de los reos se evitan tumultos, riñas, robos o cualquier tipo de alteraciones que desencadenaran en accidentes y tener que pagar por atención médica para los reclusos.

No obstante, el uso del panóptico y su compleja manera de castigar, se fue sustituyendo con el paso del tiempo y la llegada del positivismo, que trajo consigo nuevas ideas de la sociedad, el hombre, sus creencias, sus deseos, su manera de pensar y sentir, que en consecuencia terminaron por revolucionar la impartición de

justicia, así como todo el ámbito carcelario. Como resultado de lo anterior surge toda una revolución, que da paso a la Nueva Penología Norteamericana cuyo enfoque estaba orientado a la reinserción (Rivera, 2017).

Es así que las instituciones sufren un cambio estructural significativo, esas grandes construcciones arquitectónicas imponentes, donde reinaba el silencio, pasan a ser centros de reinserción social, donde ahora se le da un significado a la estadía en prisión, ya no es simplemente la de un castigo utilizado para disuadir a otro ciudadano de realizar cualquier acto delictivo, ahora es una estadía en beneficio del infractor, se busca erradicar las conductas delictivas para que su reincorporación a la sociedad sea productiva dando pie a que se comience a pensar en la idea de un sistema que estuviese enfocado en las penas, la manera de impartir las mismas así como la regulación de lo que todo esto implica, dando como resultado lo que hoy conocemos como sistema penitenciario.

Siguiendo a Téllez Aguilera podemos definir la expresión Sistema Penitenciario como el conjunto de principios fundamentales que informan la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad dentro de un ordenamiento jurídico.

Partiendo de esta definición, entendemos que la prisión como pena surge ante la necesidad de castigar y prevenir futuras actividades ilícitas, pero lo importante ahora es quien imparte los castigos y por qué, es así como según Guadalupe Leticia García García, nos encontramos ante seis grandes periodos de impartición de penas: venganza privada, venganza pública, venganza divina o expiacionista, fase retribucionista, fase correccionalista o humanitaria y finalmente la fase resocializante o progresiva.<sup>1</sup>

El primero de estos periodos, *venganza privada*, hace referencia a épocas donde el Estado era casi inexistente, por lo que la función de castigar era individual y se realizaba de víctima a victimario, así el afectado con deseo de venganza buscaba

---

<sup>1</sup> Para una mejor referencia véase el apartado de Anexos- anexo 1 de esta investigación.

la reparación del daño de tal manera que el castigo fuese proporcional al delito cometido, esto sucedía mediante penas corporales o incluso la muerte.

En el siguiente periodo, *venganza pública*, encontramos que las penas están basadas en suplicios y torturas como producto de la violencia institucional dictada por los monarcas para legitimar su poder.

Simultáneamente a los periodos anteriores encontramos la *venganza divina o expiacionista*, caracterizada por el castigo corpóreo, el encierro y la aun existente pena de muerte como forma de impartición de justicia en nombre de Dios y para su complacencia (delito = pecado).

La siguiente fase, *Retribucionista*, surge por las fallas legislativas de regular las clases marginales y se crean nuevas políticas de control social, en este nuevo modelo teóricamente se suprimen las penas corporales y de muerte, a excepción del homicidio y la alta traición, surgiendo el modelo holandés sin pena, dividido en dos tipos, el primero *Work House* (casa de trabajo) donde se contempla ya el aislamiento de los detenidos, división de los presos y el internamiento de ociosos y vagabundos para emplearlos en actividades productivas y trabajos forzados y el segundo el *Jail* (celda) como cárcel preventiva en donde el detenido proveía su mantenimiento, sin embargo en la práctica continuaban los castigos corporales. Estas casas de trabajo no contaban con un diseño específico eran más bien casas de tipo colonial con reglas basadas en la vida doméstica donde no se formaba una comunidad de internos sino una familia pues esta tenía la función natural de establecer códigos morales a través de la educación y represión de las posibles desviaciones, de tal forma se convertía en agente de control de la sociedad. Al final de este periodo dicho modelo se replicó en todo Europa como en América llegando a contar con alrededor de 400 *Work Houses* (casas de trabajo) respectivamente. (Melossi & Pavarini, 1980).

Como resultado de las críticas al tratamiento de los presos y la ejecución de sus penas, como consecuencia de la Revolución Francesa e influenciado directamente por el texto de Cesare Beccaria "De los Delitos y las Penas" se comienza a legislar

en materia y nace el periodo, *Correccionalista o Humanitario*, desde el siglo VXIII se comenzaron a formular teorías que lograron avances en la explicación del delito, dando paso al humanismo penal.

Al mismo tiempo que Howard trabajaba en Europa, se iniciaba un movimiento parecido en América con la Sociedad de Filadelfia para la reforma de las prisiones, difundiéndose así en América las ideas de Howard y en Europa las del Willian Penn, determinando la corriente del penitenciarismo humanitario (López, 2012, p.418).

Lo anterior como resultado al problema del control social de la criminalidad, la nueva realidad socio económica volvió obsoleto el viejo sistema de represión, la "Work House" cambio a *House of Correction* (casa de corrección) asumiendo funciones de institución carcelaria con fines exclusivamente punitivos. Esta transformación ya no tenía como finalidad reeducar a través del trabajo ahora la característica principal de esta política de control social sería el internamiento derivando así en el aumento masivo de la población carcelaria.

Para resolver el problema antes mencionado en Norte América se creó el *Penitentiary System* (Sistema Penitenciario), la idea era tener un sistema más económico o bien aumentar la productividad del trabajo de la institución, para el año de 1776 se creó la primera prisión *Walnut Street Jail* y posteriormente se ordenó la construcción en uno de sus jardines un edificio de tipo celular para el aislamiento de los condenados y albergar a internos de las Work Houses fuera de la ciudad mientras se construían cárceles del mismo tipo. Al no concretarse estas nuevas construcciones este nuevo Sistema Penitenciario llamado Filadélfico asumió el rol de penitenciaría estatal.

El filadélfico, también llamado pensilvánico o celular, se basaba en la no violencia y pretendía evitar los vicios que dominaban la vida de las prisiones inglesas. Pretendía el aislamiento total del preso, para evitar la contaminación y la orientación penitencial religiosa (sólo permitía la lectura de la Biblia). El preso pasaba día y noche encerrado en su celda, sin visitas ni trabajo, ya que la finalidad que se intentaba obtener era el recogimiento y arrepentimiento del recluso y un trabajo podía distraerle. Introducía nuevos criterios como la separación entre reclusos y la

necesidad de mantener unas condiciones mínimas de higiene dentro del establecimiento. Fue objeto de críticas porque producía un elevado número de suicidios y locura, se perdían los hábitos sociales y era costoso debido al alto número de horas que se permanecía en la celda. Los efectos destructivos del aislamiento absoluto sobre la salud psíquica de los condenados no tardaron en hacerse evidentes, y así se habló de la “locura penitenciaria” para describir el resultado del sistema (López, 2012, p.421).

Para el siglo XIX el sistema Filadélfico se convirtió en el más humanitario y civilizador de los que se tenía registro hasta el momento, sin embargo, este sistema también fue criticado, pues se le acusaba de privar al mercado de fuerza de trabajo, mala administración, hacinamiento, promiscuidad entre hombres y mujeres, etc.

Este modelo Filadélfico de América que compartía con el Panóptico de Bentham en Inglaterra la estructura basada en el aislamiento celular de los internos, los obligaba al silencio, la meditación y la oración desafortunadamente no logró ser más que una iniciativa arquitectónica novedosa pero poco útil.

Todos y cada uno de los distintos modelos penitenciarios sirvieron para poder comenzar a construir instalaciones que permitieran cimentar las bases para garantizar condiciones de gobernabilidad al interior de los penales y de esta manera ir dejando de lado los antiguos y poco eficaces sistemas de trabajo forzado.

Ante el mal desempeño y las críticas sufridas al sistema Filadélfico, se sustituye por la nueva penitenciaría de Auburn.

El sistema Auburn surgió en la ciudad de Nueva York, también conocido como Silent System. En el año 1818, una prisión que fue pensada inicialmente para un régimen de tipo filadélfico dio lugar a un régimen diferente, cuyas notas esenciales eran el mantenimiento de un sistema celular nocturno, pero combinado con la vida en común y trabajo durante el día bajo la regla del silencio absoluto, junto a la aplicación de una disciplina severa (con castigos corporales frecuentes). Este silencio evitaba fugas, motines y “contactos diferenciales”. Su crítica se fundamenta en el deterioro de la personalidad y en la de socialización (López, 2012, p. 421).

Este nuevo sistema optó por reintroducir el trabajo en las cárceles mediante una nueva política de control social que se basaba prácticamente en:

- 1) Trabajo comunitario durante el día
- 2) Confinamiento solitario durante la noche

A pesar de que esta penitenciaría logró un reconocimiento superior que en su momento el Pensilvánico, el sistema Auburn recibió propuestas para ejecutar un modelo donde se permitiera que los internos tuvieran mayor interacción, lo que daría paso a una nueva etapa en los sistemas penitenciarios llamada *Resocializante o Progresivo*,

El sistema progresivo consistía en el modelo que se fue forjando en Europa durante la primera mitad del siglo XIX, que obedecía a la preocupación por adoptar un mayor dinamismo y orientación hacia una finalidad correctiva. La idea básica consistía en la división del periodo total del cumplimiento de la condena en diferentes periodos o fases, de manera que la superación de las mismas suponía un mayor acercamiento a la libertad. Las etapas iban desde el aislamiento celular del reo hasta la libertad condicional, y la progresión no se hacía de manera automática sino a medida que el reo evolucionaba favorablemente en su conducta, así como en su rendimiento en el trabajo. Una de las claves del éxito era este incentivo al recluso para su adaptación al nuevo medio. No obstante, con dicho sistema el recluso formaba parte, a través de su comportamiento y de su trabajo, de la consecución anticipada de su libertad, es decir, que consistía en obtener la readaptación social mediante el estudio y con un tratamiento progresivo que si se supera se podía permitir antes la excarcelación. La pena estaría basada en tres períodos: a) el de prueba en el aislamiento diurno y nocturno con la obligatoriedad del trabajo, b) la labor en común con el resto de los presos durante el día y el aislamiento en la noche, y c) la libertad condicional (López, 2012, p.422).

Es aquí donde aparece por primera vez el concepto de reinserción, que de ahora en adelante lo vamos a entender como:

Reinserción: volver a encauzar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer un delito (Ojeda, 2012).

Retomando lo anterior expuesto, una segunda y más estructurada conceptualización de sistema penitenciario podemos entender lo que describe Raúl Goldstin, y esto es, la seguridad, el tratamiento, las distintas concepciones de la pena, así como la clasificación de los internos para su posterior reinserción a la sociedad (GARDUÑO, 2020).

De este modo para finales de este periodo se cuentan con 3 sistemas penitenciarios: el filadélfico o pensilvánico, el auburniano o de la regla del silencio y el progresivo mismos que se encuentran fundamentados en un marco jurídico.

Es durante este periodo de transformaciones e innovaciones que surgen textos de vital importancia para el actual Sistema Penitenciario Internacional, como lo son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, expuestas por vez primera en el año de 1955 durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevado a cabo en Ginebra, Suiza y que fueron aprobadas dos años más tarde por el Consejo Económico y Social del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En dicho documento se estipulaban 95 reglas que, en resumen, constituían una serie de condiciones mínimas, cuyo objetivo era evitar los malos tratos con respecto a la imposición de disciplina, así mismo se señala en este texto el carácter resocializante del tratamiento penitenciario.

Otro texto que es importante señalar es el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos en la Parte III Artículo 10 se recalca que:

El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica (ONU, 1966).

Si bien este documento señalaba las reglas mínimas que debían ser aplicadas al interior de los centros de reclusión, también era necesario mantener un régimen disciplinario que ayudara a mantener el orden dentro de los centros, pues ahora dadas las reglas de tratamiento de los internos y la concesión de varios derechos al interior del centro, era probable que los reclusos al sentir el cambio de régimen disciplinario, se orientaran a conductas de desobediencia o insolencia e incluso a planear fugas o motines, pues como se explicó anteriormente el silencio que imperaba al interior de las prisiones había desaparecido en su totalidad y las penas que antes se pagaban en solitario ahora se convertían en penas acompañadas.

Mientras las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos fijaban una esperanza de reinserción y humanismo, también daban paso a problemas de gobernabilidad al interior de los centros, pues demasiadas concesiones a los internos podían ocasionar una mal interpretación de los fines curativos o de reinserción y producían además altos costos, ya que ahora existían condiciones mínimas para la estadía de los reclusos, además de un gasto mayor en personal para evitar aglomeraciones, peleas, robos, motines y prevenir fugas, dificultades que las cárceles privadas no podían mantener; así que como resultado las prisiones volvieron a las manos del Estado, pues ya no resultaba un negocio factible. En suma, el control de los centros dependía totalmente del Estado, y de su capacidad de gobernar dentro de las prisiones, esto se puede entender como gobernabilidad, lo cual se desarrollará en el siguiente apartado.

## **1.2 Gobernabilidad**

Es importante ahora retomar el concepto de gobernabilidad antes de adentrarnos al desarrollo de nuestro objetivo principal, es por esto por lo que para fines de esta investigación hemos de desmenuzar el concepto y guiarlo a nuestra arena de juego que es la gobernabilidad en los centros de reinserción social.

El concepto de gobernabilidad tiene múltiples definiciones, una de ellas y las más común la podemos encontrar en un diccionario cuya definición es la siguiente:

Se refiere semánticamente a la capacidad de ser gobernable y conceptualmente a la relación que se manifiesta cuando existe un estado de equilibrio en el ejercicio del poder político derivado de la solución de demandas sociales y la capacidad de los gobiernos de atender éstas de forma eficaz, estable y legítima (Bobbio, 2002).

Esta definición plantea elementos para entender lo que es la gobernabilidad, sin embargo, es una aproximación un tanto general, que para los fines de esta investigación no bastan, como se dijo anteriormente existen múltiples definiciones, así por ejemplo Ángel Flisfisch entiende la gobernabilidad como:

Se entenderá que la Gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo - ya sea que se trate de un gobierno o administración o de varios sucesivos -, considerando principalmente las dimensiones de la "oportunidad", la "efectividad", la "aceptación social", la "eficiencia" y la "coherencia de sus decisiones" (Flisfisch, 1989).

Por último, nos encontramos con una definición más amplia por parte de Joan Oriol Prats, quien retoma el concepto de gobernabilidad y lo define desde dos vertientes de la siguiente manera:

En su vertiente analítica, la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde esta perspectiva, un mayor grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones, que deberán resolver los "trade-offs" existentes entre diseños alternativos. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad vendrá asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto (a) serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y (b) será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas (Prats, 2003).

De acuerdo con estas definiciones y para fines de esta investigación entenderemos a partir de ahora gobernabilidad como la respuesta efectiva por parte de un gobierno o administración, que a través de las Instituciones o reglas del juego dan paso al

proceso mediante el cual las necesidades se transforman en políticas que dan respuesta a las demandas de alguna sociedad, siendo estas respuestas oportunas, eficientes, coherentes y legítimas para mantener un estado de equilibrio.

### **1.2.1 Elementos de la Gobernabilidad**

En el entendido que para poder hablar de gobernabilidad y para identificar sus elementos, es importante tomar en cuenta lo planteado en el apartado anterior, así como enfocarnos en la relación entre gobierno-sociedad y la calidad del desempeño gubernamental. Es así como podemos observar que la eficacia, legitimidad y estabilidad aparecen como sus elementos fundamentales.

Revisando el texto de Antonio Camou “Gobernabilidad y Democracia” describimos la relación que existe entre estos elementos y la gobernabilidad.

- A) Eficacia o “razón de Estado”, este elemento se caracteriza por la capacidad de ejercer el poder público y así alcanzar los objetivos previstos, se busca que haya un mayor grado de gobierno a través de la obediencia, control o persuasión y con esto una mayor gobernabilidad.
  
- B) Legitimidad o “buen gobierno”, componente cuyo fin es proveer el bienestar general, como ejercicio del poder, fijando su atención en el cumplimiento de las demandas de la sociedad, sobreponiendo los valores morales de la razón, el orden y la justicia, para así legitimar las decisiones tomadas por ese “buen gobierno”.
  
- C) Estabilidad u “orden político”, el tercer y último factor implica la capacidad de un gobierno o sistema de adaptarse a los cambios que surjan a través del tiempo, así como a los nuevos desafíos a los que se debe enfrentar para subsistir. De esta manera entre más estabilidad institucional exista en un sistema, mayor gobernabilidad se consigue.

En consecuencia, de no contar con la combinación de estos tres elementos se corre el riesgo de caer en alguno de los distintos grados de gobernabilidad.

### 1.2.2 Grados de Gobernabilidad

Alejándonos de la idea utópica del gobierno perfecto y siendo más sensibles en el uso de los conceptos de gobernabilidad e ingobernabilidad, debemos tener en cuenta que entre estos extremos existen otros grados que nos ayudan a situar los sistemas dentro de uno de ellos, debemos de considerar que cada sistema se comporta de manera distinta y por lo tanto no los excluye de presentar problemas de gobernabilidad.

Para entender cómo funcionan estos grados, nuestro principal indicador será el equilibrio que hay entre las demandas de una sociedad y las respuestas que el gobierno les da.

**Cuadro1. Grados de gobernabilidad según Camou**

Grados de gobernabilidad	Descripción
Ideal	Es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente ``neutralizados’’).
Normal	Describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos,

	<p>cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.</p>
Déficit	<p>Designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios “anomalías”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etcétera).</p>
Crisis	<p>Describe una situación de “proliferación de anomalías”, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados e/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.</p>
Ingovernabilidad	<p>Es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto “límite” que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el texto “Gobernabilidad y Democracia” de Antonio Camou p.27

La mayoría de los sistemas siempre oscilan entre los grados de gobernabilidad normal, déficit y crisis por lo tanto, aspirar al extremo de la gobernabilidad ideal, así como quienes digan que un sistema se encuentra en un grado de ingovernabilidad, tienen unas expectativas muy altas o en su defecto muy bajas, puesto que dichos límites son difíciles de alcanzar, sin embargo, existen casos, estos dependen siempre de la forma en que la sociedad los valore y la respuesta que sus gobiernos le den a sus demandas.

Camou hace una serie de propuestas las cuales llama “Las luces rojas”, estas son zonas de alto riesgo en las que pueden caer los sistemas, al entrar en las cuatro zonas se estaría entrando a un estado de total ingobernabilidad. Es por esto por lo que retomando estas aportaciones realizamos un análisis comparativo de las condiciones que de no ser atendidas al interior del reclusorio orillaron al centro a caer en la ingobernabilidad.

- A) El mantenimiento del orden y de la ley
- B) La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía
- C) La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados
- D) El control del orden político y la estabilidad institucional

Por tal motivo estas “luces rojas” así como los elementos de gobernabilidad anteriormente mencionados, nos abren la puerta para identificar en qué grado se encuentra el “Reclusorio Preventivo Varonil Oriente” y si es que en su interior podemos encontrar un problema de gobernabilidad que desencadenaría en un posible “autogobierno”.

### **1.3 Autogobierno.**

Existen múltiples definiciones de autogobierno, algunas más estructuradas que otras, sabemos que puede ser entendido como una forma de organización autónoma e independiente de las estructuras estatales, sin embargo cuando hablamos de centros de reinserción social, la definición se torna un tanto diferente, es así como La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 2017 presentó la Recomendación General 30/2017 que lleva por nombre “Condiciones de Autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República

Mexicana”. En el texto aparece una definición con dos ejes que nos son útiles para los temas a abordar a lo largo de esta investigación.

Para la Organización de las Naciones Unidas (Oficina contra la droga y el delito), el autogobierno es “el control directo y efectivo de un centro penal por parte de los internos/as o con organizaciones criminales, y la cogestión [cogobierno] como la situación en que la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos/as o con organizaciones criminales” (CNDH, 2017).

Mientras tanto para Andrés Antillano el autogobierno puede ser entendido

Por autogobierno entenderemos las prácticas y estructuras a través de las cuales los presos, o un grupo de ellos, controlan, regulan y gobiernan la vida colectiva dentro de la prisión, o al menos aspectos cruciales de esta, desplazando o en disputa con el Estado (aunque también admitiendo otros tipos de transacciones con éste), en tanto que se pone en cuestión su monopolio sobre la gestión carcelaria (Antillano, 2015).

Una vez conceptualizado el término de autogobierno podemos entender cómo es que surge en el interior de los centros de reinserción, sus alcances institucionales y el daño que este le hace al tejido social, pues trastoca los fines de reinserción social para los que fueron creados los reclusorios.

A pesar de la poca atención que se le ha prestado a este tema, es un fenómeno que en los últimos años ha venido tomando más fuerza, derivado de un aumento de la población carcelaria y la incapacidad del gobierno para atender las demandas de esta sobrepoblación, se vuelve evidente el debilitamiento del Estado y la gobernabilidad.

El hablar de autogobierno en un centro penitenciario es hablar de deficiencias institucionales, cómo es que el Estado pierde o cede ese monopolio de la fuerza ante grupos de Personas Privadas de la Libertad (PPL), mismas que coludidas con organizaciones delictivas o por el simple hecho de contar con mayores recursos económicos, toman el control y desplazan/arrebatan sus funciones, este nuevo

orden carcelario “opera como dispositivo de control que regula, gobierna y sostiene a la población encarcelada”.

En tal sentido, este orden informal puede ser descrito en términos de autorregulación, atendiendo a códigos subculturales que prescriben reglas de conductas y normas de obligatorio cumplimiento por los internos; de autogobierno, a través de instancias estables y separadas que emulan funciones propias del Estado, ejercen el monopolio de la fuerza física al interior del espacio carcelario y se encargan del mantenimiento del orden interno, la protección frente a amenazas externas y la provisión de bienes y servicios; y de auto sostenimiento, a partir de estrategias económicas basadas en la extracción de rentas sobre la población reclusa, que sostienen la población cautiva y el orden social interno (Antillano, 2015, p.20).

El nuevo orden social interno, estará encabezado siempre por un grupo de poder, la mayoría de las veces ligado a organizaciones criminales, quienes asumirán el gobierno del centro, utilizando tácticas parecidas a las impuestas por el Estado, imponiendo reglas, castigos, organizando la vida diaria de los internos a través de actividades designadas y administrando recursos, lo que nos permite identificar que algunas de las causas que origina el autogobierno es el auto sostenimiento y la economía carcelaria, esto se logra a través de cobros por parte de los grupos que controlan los centro penitenciarios, estos cobros van desde impuesto al emprendimiento, el acceso a productos no permitidos hasta el pago por el derecho a vivir en prisión.

Existen investigaciones que demuestran como el autogobierno es un tema que aqueja principalmente en cárceles de América latina, en países como Chile, Venezuela, Brasil, México, entre otros.<sup>2</sup> Para el caso específico de los centros penitenciarios de México, es particularmente difícil, pues influyen múltiples factores,

---

<sup>2</sup>Para conocer más sobre este tema consulte CÁRCELES: SUBCULTURA Y VIOLENCIA ENTRE INTERNOS de Freddy Crespo.

<http://saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/29862/articulo5.pdf;jsessionid=1BF771A83B3F82481C3490367CAF1CD6?sequence=1>

como el crimen organizado, la corrupción, el uso excesivo de la prisión preventiva, contagio criminógeno, las condiciones de hacinamiento, y las múltiples violaciones a los derechos humanos cometidas a lo largo de todo el proceso penal.

Un ejemplo ya documentado de la crisis de gobernabilidad que sufren los centros penitenciarios en México es el caso del Centro de Rehabilitación Social (CERESO) de Piedras Negras en el estado de Coahuila, que durante varios años fue utilizado como almacén, campo de ejecución y exterminio, taller de autos para llevar estupefacientes a Estados Unidos y refugio para los jefes Zetas<sup>3</sup>, se desconoce desde cuando el mando del CERESO estaba a cargo de los internos sin embargo en marzo de 2011 tras los hechos ocurridos en Piedras Negras, Allende y otros municipios aledaños<sup>4</sup>. Se dio a conocer el autogobierno que operaba al interior de este centro.

Este enclave era clave para la organización Zeta porque, a) era un refugio seguro para los jefes Zeta que deseaban esconderse de los federales fuera de la nómina criminal; b) les servía para obtener ingresos vendiendo drogas, refrescos y chicharrones, cobrando cuotas por el uso de las celdas y rentando los cuartos utilizados para la visita conyugal; c) les proporcionaba un lugar discreto y seguro para instalar los compartimentos secretos en los automóviles que llevarían drogas a Estados Unidos; d) servía de base para reclutar sicarios; y, e) era un centro para confinar temporalmente a los secuestrados y para torturar, ejecutar y desaparecer cadáveres (Aguayo & Dayan, 2017).

Cabe señalar que el entonces jefe de esa cárcel era un expolicía municipal adherido al grupo criminal de “Los Zetas”.

Los jefes de plaza son pieza clave en las organizaciones criminales mexicanas. Son los responsables de una localidad, un polígono o un espacio geográfico delimitado.

---

<sup>3</sup>Los Zetas, grupo al que se integraron exmilitares y desertores del Ejército, pasó de ser un apéndice del cártel del Golfo a convertirse en una organización autónoma. Para saber más visite <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2010/5/16/los-zetas-el-noveno-cartel-7630.html>

<sup>4</sup> El pequeño municipio de 20.000 habitantes aledaño a Piedras Negras, en la frontera de Coahuila con Texas, se ha convertido en la metonimia de una masacre perpetrada por el grupo criminal de Los Zetas en la primavera de 2011. Para conocer más visite [https://elpais.com/internacional/2016/10/10/mexico/1476113913\\_312701.html?outputType=amp](https://elpais.com/internacional/2016/10/10/mexico/1476113913_312701.html?outputType=amp)

Reciben instrucciones y objetivos para gobernarla y defenderla de la “contra” pero tienen autonomía para imponer su sello. Dado que en los relatos sobre este ambiente aparecen diversos jefes de plaza en este texto lo llamaremos jefe de Cárcel (Aguayo & Dayan, 2017).

Estas redes cuentan con una estructura jerárquica, encabezadas por un jefe principal, encargados y cuerpo ejecutor, cuya función principal en conjunto era la de mantener el orden de la población (resto de las PPL perteneciente al nuevo orden) al interior del centro.

La CNDH revisó la situación de tres cárceles de Coahuila entre 2011 y 2015: el Centro Penitenciario de Torreón, el Varonil de Saltillo y el Varonil de Piedras Negras. Todos ellos fueron clasificados como “autogobierno/cogobierno”. El CERESO de Piedras Negras se distinguió por haber recibido un “cero” de calificación en el 2011. Por la inseguridad al interior de la cárcel no pudo ingresar el personal de la CNDH (CNDH, 2011).

Este es uno de muchos casos que evidencia la ausencia del Estado en las cárceles mexicanas, que como resultado trae consigo corrupción, violencia y crisis de gobernabilidad que terminan en Autogobiernos por parte de organizaciones criminales como el caso anterior.

Esto no sería posible de no contar con el atributo al que cualquier Estado, Gobierno y Administración, aspira, ser legítimo, contrario a lo que se pensaría, el mandato de los presos es en el imaginario colectivo de las PPL el de un buen gobierno, pues muestra un equilibrio entre la violencia y la generosidad, cede ante demandas que el Estado no puede facilitar, como lo son las drogas, fiestas, bienes, asignación de espacios y celdas privilegiadas, siendo estos algunos de los factores que le ayudan a obtener un alto grado de legitimidad al autogobierno.

Sin embargo, es de vital importancia señalar que acompañado de esa legitimidad, existe una relación efectiva entre gobierno oficial y grupo informal de control, que permite exista el autogobierno, no se excluye del todo al Estado, pues cumple con ciertas funciones que son intransferibles al nuevo orden carcelario como lo son la vigilancia al exterior, el control de entrada y salidas, visitas, educación, alimentación,

salud, cultura, traslados, mantenimiento de las instalaciones, retiro de residuos, entre otros, este tipo de relaciones resultan de un cabildeo entre ambas partes que concluye en utilizar los recursos obtenidos de los cobros al interior del centro para pagar los sobornos de quienes ostentan el poder oficial.

### 1.3.1 Elementos para considerar que existe autogobierno

Ahora que tenemos claro el concepto de autogobierno es preciso retomar los elementos que de ahora en adelante serán parte fundamental para la investigación. Es por eso por lo que nos vamos a enfocar en el Semáforo de Riesgos Condiciones de Autogobierno / Cogobierno emitido por la CNDH.

#### Cuadro 3. Semáforo de riesgos condiciones de autogobierno/cogobierno

##### SEMÁFORO DE RIESGOS CONDICIONES DE AUTOGOBIERNO/COGOBIERNO.

<b>Nivel de Riesgo Alto</b>  (Autogobierno)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Personas privadas de la libertad desarrollan funciones sustantivas.</li> <li>2. Sanciones disciplinarias son impuestas por personas internas.</li> <li>3. Sobrepoblación y hacinamiento.</li> <li>4. Falta de clasificación.</li> <li>5. Corrupción, privilegios y cobro de servicios.</li> <li>6. Obstrucción a la supervisión del establecimiento.</li> <li>7. Alta presencia de incidentes violentos, maltrato, extorsión y actos ilícitos.</li> <li>8. Alto número de quejas.</li> <li>9. Violación o inexistencia del reglamento interno o manuales.</li> <li>10. Personal de seguridad y custodia insuficiente y sin capacitación.</li> <li>11. Introducción de objetos y sustancias prohibidas.</li> </ol>
<b>Nivel de Riesgo Medio</b>  (Cogobierno)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Delegación de funciones o coordinación de actividades.</li> <li>2. Sobrepoblación e inadecuada clasificación.</li> <li>3. Privilegios.</li> <li>4. Insuficiente personal de seguridad y custodia.</li> <li>5. Deficiencia en reglamentos y manuales de organización.</li> </ol>
<b>Nivel de Riesgo bajo.</b>  (Ausencia de Autogobierno/ cogobierno)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejercicio de las funciones penitenciarias por parte de la autoridad.</li> <li>2. Respeto al debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias.</li> <li>3. Adecuada relación y distribución de internos con la capacidad instalada.</li> <li>4. Supervisión del funcionamiento del centro por las autoridades.</li> <li>5. Prevención y atención de incidentes violentos y de maltrato y/o tortura.</li> <li>6. Adecuada gestión de quejas.</li> <li>7. Existencia y aplicación adecuada del reglamento y manuales.</li> <li>8. Personal de seguridad y custodia suficiente, apto y capacitado.</li> <li>9. Ausencia de actividades ilícitas, cobros y extorsión.</li> </ol>

Fuente: RECOMENDACIÓN GENERAL No. 30/2017 SOBRE CONDICIONES DE AUTOGOBIERNO Y/O COGOBIERNO EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA. p.9-10.

El cuadro anterior será tomado en cuenta posteriormente, con el fin de contar con indicadores que nos permitan reconocer en qué nivel de riesgo se encuentra el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

Con los elementos teóricos conceptuales desarrollados a lo largo de este primer apartado y hablando de la prisión como un mecanismo de control, podemos ver que ante una ausencia institucional se menguan los fines de reinserción social de estos centros penitenciarios y surgen condiciones de ingobernabilidad que pueden concluir en la aparición de autogobiernos.

Es por eso por lo que en el próximo capítulo vamos a profundizar en cuáles son las condiciones generales que existen en los centros de reinserción social para tratar de ofrecerle al lector una contextualización que le permita comprender el panorama general del sistema penitenciario en México.

## **Capítulo II**

### **Evolución y reformas aplicadas al Sistema Penitenciario Mexicano**

El objetivo general de este segundo apartado es señalar las principales fuentes, así como definiciones y apreciaciones de los instrumentos jurídicos que conforman el sistema penitenciario mexicano y culminar con el caso específico del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de la Ciudad de México.

De esta manera vamos a retomar conceptos que como se dijo anteriormente son de vital importancia para comprender al sistema penitenciario mexicano, su historia, su evolución, su manera de operar en la actualidad y así lograr que sea posible entender por medio de estas herramientas el contexto actual tanto del sistema penitenciario, pero específicamente del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

#### **2.1 Sistema Penitenciario Mexicano**

Implantado desde del periodo colonial, en México prevalecían las ideas, formas de organización y gobierno heredadas del viejo continente, así como sus métodos de castigo e impartición de penas que ya hemos tratado en apartados anteriores. Si bien los cambios e innovaciones que vivió a lo largo de décadas el sistema penitenciario internacional lograron cambios significativos alrededor del mundo en materia penal, para el caso mexicano no es sino en la primera mitad del siglo XX, específicamente después de promulgada la Constitución de 1917, que en México se sentaron las bases que trajeron consigo una serie de cambios significativos que dieron paso a lo que hoy en día podemos llamar sistema penitenciario mexicano. Es por eso por lo que para fines de esta investigación hemos decidido retomar la historia después del movimiento constitucionalista<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Para conocer más sobre el movimiento constitucionalista, léase *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, Ignacio Marván Laborde.

Con la llegada de La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) promulgada en 1917, el sistema de impartición de justicia en México tuvo grandes cambios, fundamentados en los Artículos 1° y 18° de esta Constitución:

ARTÍCULO 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece (*CPEUM, 1917*).

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. [...]Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...] (*CPEUM, 2022*).

ARTÍCULO 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas. Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración (*CPEUM, 1917*).

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. 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 [...] (CPEUM, 2022).

Orientado a respetar las garantías que en ese momento otorgaba la constitución en su artículo 1o, el artículo 18 habla por primera vez de una medida cautelar y de un medio de reinserción enfocado en el trabajo, además se señala que será responsabilidad de cada entidad el cómo y dónde se llevarán a cabo las penas, de igual manera también será responsabilidad de cada estado el mantenimiento y organización de los centros que designen como penitenciaría, es por eso que en año de 1931 se crea el Código Penal Federal (CPF), el cual tiene como propósito señalar los delitos y sus diferentes tipos, las medidas de seguridad así como las reglas para la aplicación de sanciones penales, en consecuencia nos estaríamos encontrando con un primer intento de manual de gobernabilidad aunque a muy grande escala pues no se definían aun las reglas y medidas disciplinarias que deberían de llevarse a cabo al interior de cada penitenciaría.

Los artículos y código anteriores reflejan los inicios de un futuro sistema penitenciario, mismos que normaron este naciente sistema y hasta su primera reforma constitucional en el año de 1965.

ARTÍCULO 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinará para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en

establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal. La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (CPEUM, 1965).

Es en esta primera reforma al artículo 18 constitucional que las ideas de gobernabilidad dentro de los centros penitenciarios se muestran un tanto más estructuradas, pues como podemos observar, se señala la separación de los sentenciados y los que aún están en prisión preventiva esto con la finalidad de evitar el contagio criminógeno y evitar posibles riñas o cualquier tipo de abusos, además ya no es un sistema únicamente basado en el trabajo, ahora se contempla también la educación como un medio de reinserción con el fin de mantener a los internos enfocados en tareas y evitar cualquier situación que desencadene en futuros conflictos y mantener así las condiciones de gobernabilidad al interior de los centros. Como resultado de esa nueva reforma al 18 constitucional y no mucho tiempo después los reflectores legislativos comenzaron a enfocar sus luces en la creación de un Sistema Penitenciario formal que tanta falta le hacía al país.

Se considera a la década de 1970, específicamente a la época del Gobierno de Luis Echeverría (1970- 1976), aquella en que tiene origen el Sistema Penitenciario Nacional, tomando como justificación la creación de la Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, promulgada en mayo de 1971; la existencia de un estado de bienestar, con posibilidades económicas, permitía por un momento, pensar en el principio de la readaptación social del delincuente (García, 2010).

Dicho lo anterior, el día 19 de mayo de 1971 a través del Diario Oficial de la Federación se da a conocer la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (LNMRSS), este documento es un parteaguas en la historia del Sistema Penitenciario Mexicano, como lo describe la Federación Iberoamericana de Ombudsman en el V Informe Sobre Derechos Humanos:

La LNMRSS tiene como finalidad organizar el sistema penitenciario en la República Mexicana, sobre la base antes mencionada, razón por la cual se promueve su adopción por parte de las entidades federativas. Para ello, el Ejecutivo Federal celebra convenios de coordinación con los gobiernos de las distintas entidades, en los cuales se determina lo relativo a la creación y manejo de instituciones penales (FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, 2007).

Esta nueva ley es el inicio de una gran reforma en materia penitenciaria que tiene como propósito eliminar las deficiencias de los obsoletos modelos anteriores, dicha ley se divide en 18 artículos concentrados en 6 capítulos que contemplan las siguientes vertientes: Finalidades, Personal, Sistema, Asistencia a Liberados, Remisión Parcial de la Pena y Normas Instrumentales.

Esta ley conforma uno de los primeros pasos hacia un nuevo sistema penitenciario enfocado en la reinserción y que además ya tomaba en cuenta legislaciones internacionales para fomentar condiciones de gobernabilidad al interior de los centros.

También, durante este sexenio se crea la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Gobernación, en sustitución del Departamento de Prevención Social. Además, se promovió la construcción de Instituciones Penitenciarias en Sonora, Aguascalientes, Tabasco, Hidalgo, Oaxaca Sinaloa y el Distrito Federal en el que específicamente se inauguró el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente el 26 de agosto de 1976 en San Lorenzo Tezonco, Iztapalapa, es así como el sistema penitenciario mexicano comenzó a ocupar un lugar en la agenda pública lo que se vio reflejado en la construcción de estos centros a lo largo de la república, que además brindarían un mejor nivel de gobernabilidad en los estados pues al tener centros de reinserción que contaban con mejor infraestructura y que ya ocupaban lineamientos enfocados en la reinserción el control de los centros demostraría que el Estado realmente se preocupaba por la seguridad pero principalmente en la prevención del delito y en evitar la reincidencia.

## **2.2 Alcances, evolución y condiciones actuales del Sistema Penitenciario Mexicano.**

Posteriormente y con la llegada a la presidencia de Miguel de la Madrid (1982- 1988) quien representó un parteaguas no solo políticamente también para el sistema penitenciario, pues fue él quien instaura el primer Plan de Desarrollo Nacional (1983) y que además ya integraba a los centros penitenciarios, aunque de manera mínima, dentro de los planes de desarrollo de ese sexenio, de esta manera el sector penitenciario ya no quedaba relegado, lo que posteriormente le daría más visibilidad a las condiciones de los centros y también a las condiciones de vida de los internos. Desde ese momento hasta la fecha los centros de reinserción social han formado parte de los Planes de Desarrollo, pero es específicamente en los sexenios de los presidentes Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), donde se logran ver reflejadas las mayores legislaciones y reformas en el sistema penitenciario mexicano.

Lo que indica que el papel del sistema penitenciario fue cambiando y tomando protagonismo en los planes de desarrollo, sin embargo, cada presidente retoma lo que a su parecer habría que reformar para lograr un mejor sistema penitenciario, de ahí que cada plan se compone de diferentes números de objetivos y estrategias que podemos observar detenidamente en el cuadro 4. Además de que también en cada sexenio se puede notar de manera clara el peso o la importancia que cada presidente le da al sistema penitenciario, lo que repercute de manera directa en el ámbito de seguridad a nivel nacional, pues no puede existir seguridad y justicia en un país donde las cárceles solo sirven como hoteles de paso, que para quienes cuentan con los medios económicos suficientes pueden tener habitaciones de lujo con los mejores servicios y comodidades al interior de los centros y quienes no, tienen que dormir hacinados en pequeñas celdas sin tener espacio si quiera para moverse entre sueños ya que los espacios que existen entre cada interno a la hora de dormir son casi nulos.

Cuadro 4. Planes de Desarrollo 2001-2024

Planes de Desarrollo Sexenal (Estrategias para mejorar el Sistema Penitenciario Mexicano)	
Periodo	Estrategias
Vicente Fox (2001-2006)	<p><b>Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana</b></p> <p><b>Estrategias</b></p> <p><i>d]. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.</i></p> <p>Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurar de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.</p>
Felipe Calderón (2007- 2012)	<p><b>OBJETIVO 6</b></p> <p><b>Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.</b></p> <p><b>ESTRATEGIA 6.1</b> Modernizar el sistema penitenciario.</p> <p>Se recuperará el sentido original de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. Se invertirá en la infraestructura necesaria para asegurar que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos.</p> <p>Se establecerá tanto la figura de juez de ejecución de sentencia, como la reorganización estructural y territorial de los centros penitenciarios, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, se adoptarán lineamientos y metodologías operativas para el traslado de reos y su separación de acuerdo con su perfil criminológico y peligrosidad. Se generará inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia de los internos. Se promoverán también los convenios necesarios para que los sentenciados cumplan sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, pues actualmente los sentenciados del orden común pueden compurgar sus penas en centros federales, pero no a la inversa.</p> <p>Frecuentemente se olvida que junto con el castigo por la comisión de delitos, la confinación en penales debe tener el propósito de propiciar en los reos la recuperación de valores éticos, su formación integral y su reintegración a la que disfrutaban algunos de los reclusos y que van en perjuicio del resto. Se reforzará la vigilancia para detectar y sociedad una vez cumplida la pena. Resulta necesario el compromiso de los tres órdenes de gobierno para trabajar de manera coordinada en el perfeccionamiento de los mecanismos de readaptación y rehabilitación de los delincuentes.</p>

	<p><b>ESTRATEGIA 6.2</b> Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.</p> <p>Se combatirá la corrupción en las instalaciones penitenciarias federales y locales, para terminar con los privilegios eliminar los mecanismos mediante los cuales los criminales continúan operando sus redes de delincuencia desde el interior de los centros penitenciarios. Esto incluye vigilar el comportamiento del personal encargado de la seguridad, para castigar a quienes se corrompen y facilitan la operación delictiva intramuros.</p> <p>En el caso de la delincuencia organizada, se propone que se exceptúe el derecho consistente en solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, lo que responde a la necesidad de que los miembros de grupos de crimen organizado sean reclusos en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias para la protección de su integridad y para la disminución de los riesgos de fuga o violencia interna.</p> <p><b>ESTRATEGIA 6.3</b> Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.</p> <p>La sobrepoblación en los centros de reclusión es un obstáculo para la aplicación de la ley en su interior y para garantizar condiciones dignas a los reclusos. Además de las estrategias encaminadas a reducir el tiempo necesario para dictar sentencia, se diseñará y aplicará un nuevo esquema de prisión preventiva, y se facultará al juez para imponer medidas cautelares durante el desarrollo del proceso. Se analizará 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.</p>
<p>Enrique Peña Nieto (2013- 2018)</p>	<p><b>Estrategia 3.1.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.</b></p> <p><b>Líneas de acción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía.</li> <li>• Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.</li> <li>• Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.</li> <li>• Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas.</li> <li>• Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.</li> </ul>
<p>Andrés Manuel López Obrador (2019- 2024)</p>	<p><b>Cambio de paradigma en seguridad</b></p> <p><b>OBJETIVO 7.</b> Recuperación y dignificación de las cárceles.</p>

Las graves distorsiones que enfrenta el sistema penal del país lo convierten en un mecanismo que pervierte el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en multiplicador de la criminalidad.

Las prisiones se han convertido en escuelas de delincuentes y en centros operativos de grupos del crimen organizado. Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.

El hundir a los infractores –presuntos o sentenciados– en entornos de descomposición y crueldad es la peor manera de impulsar su reinserción. Ante la vieja discusión entre la parte que señala la maldad innata de los individuos y la que considera las conductas antisociales como producto de las circunstancias, el Gobierno Federal tomará partido por la segunda y actuará basado en la premisa de que, salvo una pequeña porción de casos, la reinserción social es posible.

FUENTE: elaboración propia con información de los Planes de Desarrollo Nacional en: <http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/compila/pnd.htm>

Es así como podemos observar la manera en que han ido evolucionando las estrategias para abordar la problemática del sistema penitenciario y también el cómo influye de manera directa en las estrategias la tendencia ideológica de cada presidente, tal es caso de Felipe Calderón quien fue el presidente que más estrategias señaló en su Plan de Desarrollo para combatir los males que aquejan al sistema penitenciario mexicano.

Al mismo tiempo podemos vislumbrar ya la forma en que la gobernabilidad al interior de los centros va tomando cada vez más importancia en los planes de desarrollo, en el plan del ex presidente Vicente Fox se hace mención principalmente a erradicar la corrupción al interior de los centros, mientras que durante el periodo de Felipe Calderón se hace ya un análisis más detallado sobre los objetivos a erradicar, entre ellos se encuentra la sobrepoblación, corrupción, seguridad al interior del penal, vigilancia constante tanto de reos como de personal para que cumplan de manera cabal sus obligaciones, hace señalamiento sobre la importancia de la clasificación de internos para evitar el contagio criminógeno; mientras que en el periodo de Enrique Peña Nieto se señala solo una estrategia apoyada en cinco ejes enfocados en planeación, coordinación, rendición de cuentas, reorganización y promoción; finalmente en el periodo actual, se están llevando a cabo estrategias de recuperación y dignificación de las cárceles, lo que nos habla de que el proceso de recuperación de los penales que se está realizando se debe a un claro antecedente de ausencia de gobernabilidad al interior de los centros de reclusión mexicanos, resultado de las estrategias mal implementadas a lo largo de tres sexenios antes del actual, los cuales no supieron crear condiciones propicias para que exista gobernabilidad al interior de estos centros y se logre su principal objetivo que es el de reinserción.

Nuestro sistema penitenciario básicamente aloja a los internos en tres áreas (sin tomar en cuenta clínicas de salud física y mental): 1.- detenidos (de quien se presume ha cometido un delito), 2.- procesados (en proceso judicial), 3.- sentenciados (quien ha recibido sentencia condenatoria), pero dentro de cada espacio conviven internos con distintas características (peligrosidad, antecedentes,

personalidades, edades, etc.) hecho que favorece la contaminación criminológica (Unzueta Florantes, 2019).

Aunado a lo anterior en México pareciera ser que las legislaciones han sido poco efectivas en materia penal y de reinserción social, pues los constantes casos de reincidencia reflejan notoriamente que desde hace décadas en materia legal no se ha logrado llevar a cabo el principal objetivo del sistema penitenciario mexicano que es la reinserción social. Por lo que es importante señalar que a lo largo de los años se han fortalecido dos leyes que han fungido simultáneamente como eje rector del Sistema Penitenciario actual y que aquí hemos de retomar a manera de esquema general: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que otorga a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en su artículo 30 bis fracción IX, X y XI las siguientes facultades:

IX. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos;

X. Organizar y dirigir actividades de reinserción social y supervisión de la libertad condicional, así como las relativas a la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso de conformidad con la normatividad aplicable en la materia y en coordinación con las autoridades competentes;

XI. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de las personas privadas de su libertad a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 18 constitucional; (LOAPF, 2021).

Y la Ley Nacional de Ejecución Penal que establece en su artículo 1º lo siguiente:

- I. Las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

- II. Los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y
- III. Regular los medios para lograr la reinserción social (LNEP, 2016).

Asimismo el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social quien en conjunto con LOAPF Y LNPE se encargan de instrumentar la política penitenciaria a nivel nacional para prevenir la comisión del delito, readaptar a los sentenciados y dar tratamiento a los menores infractores, se dedican a implementar todas aquellas políticas que tengan que ver de manera directa o indirecta con el sistema penitenciario nacional, además de ser estos instrumentos quienes llevan a cabo las políticas también son la fuente de información de datos generales, particulares y estadísticos del sistema penitenciario mexicano los cuales son publicados en los Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria en los cuales mes con mes se entregan informes detallados de la población total privada de la libertad, así como de los centros de reinserción social a nivel nacional, sus incidencias, ingresos, egresos y traslados además de varios datos estadísticos referentes a las PPL.

En cifras del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional hasta marzo de 2022 el sistema penitenciario mexicano cuenta con 287 Centros Penitenciarios:

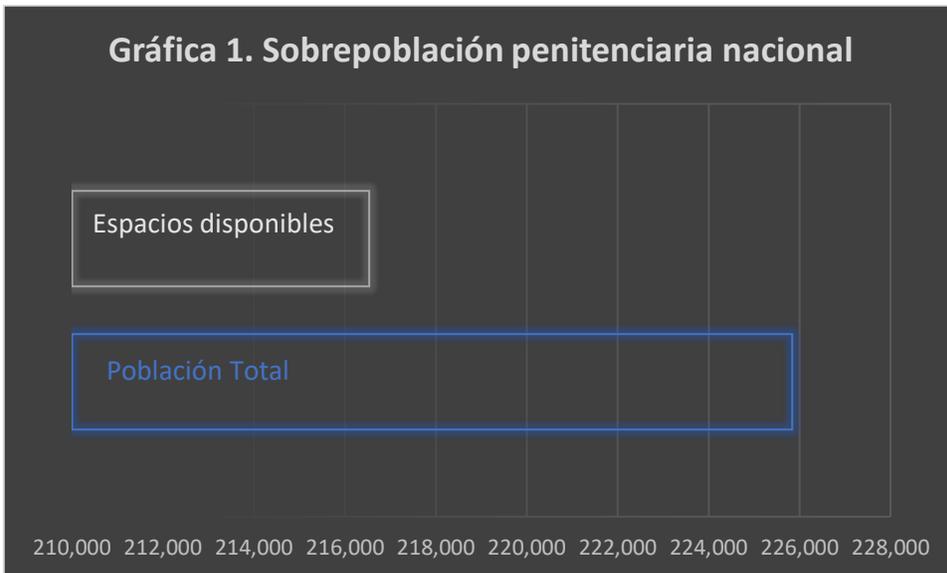
Tabla 1. Centros penitenciarios en México

Dependencia de los Centros Penitenciarios	Centros	Espacios
Gobierno Federal	14	28,560
Gobierno de la Ciudad de México	13	27,718
Gobiernos Estatales	260	160,294

Total	287	216,532
-------	-----	---------

Fuente: elaboración propia con datos del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional

En contraste con las cifras anteriores tenemos que la población total privada de la libertad es de 225, 843 personas privadas de la libertad de las cuales el 87.16% del total está recluida por delitos de fuero común y el 12.84% restante se encuentra privado de la libertad por delitos de fuero federal, lo que a simple vista ya nos está advirtiendo que existe un grave problema de sobrepoblación en los centros penitenciarios mexicanos tal y como se puede observar en la gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional.

En la gráfica 1 podemos observar de manera precisa la sobrepoblación que en cifras es de 9,311 PPL lo que representa graves problemas tanto de seguridad como de gobernabilidad al interior de los centros penitenciarios. Pues como ya se mencionó anteriormente la sobrepoblación produce además de condiciones precarias para los internos, también trae consigo el contagio criminógeno y principalmente riñas y robos entre los mismos reclusos al no existir condiciones dignas para su estancia. Hablar del Sistema Penitenciario en México es hablar de violaciones de derechos

humanos, hacinamiento, sobrepoblación, corrupción, riñas, motines, fugas, contagio criminógeno y por supuesto problemas de gobernabilidad.

En México el 95% de los delitos tienen contemplada la cárcel como sanción, sin importar que existan otras medidas no privativas de la libertad que puedan solucionar el conflicto a un menor costo (individual, social, económico). Este tema es un factor que contribuye a la sobrepoblación penitenciaria y a su vez a la ineficiencia del tratamiento institucional. Debido a las condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios, resulta casi imposible, que la pena asignada sea proporcional al delito cometido y/o al daño causado, en este contexto, el encarcelamiento indudablemente implica una afectación y una pena mayor a la que legalmente se tiene contemplada (únicamente privación de la libertad y capacitación para la vida en libertad) (Unzueta Florantes, 2019).

Según información recabada del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, la sobrepoblación oscila entre 130 centros penitenciarios entre los cuales encontramos el que es objeto de esta investigación, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente ubicado en la Ciudad de México.

### **2.3 Sistema Penitenciario de la Ciudad de México**

Al ser la Ciudad de México una de las demarcaciones con más población, cuenta con diferentes herramientas institucionales para lograr cubrir con las demandas de la población y esto incluye también a la población privada de la libertad, es así como mediante La Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal , La Ley de Centros Penitenciarios de la CDMX y la Subsecretaría de Sistema Penitenciario establecen las condiciones reguladoras del sistema penitenciario de la CDMX bajo los principios, garantías y derechos señalados en la Constitución.

En la Ciudad de México existen 13 centros penitenciarios:

1. Reclusorio Preventivo Varonil Norte
2. Reclusorio Preventivo Varonil Oriente
3. Reclusorio Preventivo Varonil Sur

4. Penitenciaria de la CDMX
5. Centro Varonil de Reinserción Social
6. Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial
7. Centro Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte
8. Centro Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente
9. Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha
10. Centro Femenil de Reinserción Social
11. Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I
12. Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II
13. Módulo de alta seguridad

Actualmente la población total de los centros de reinserción social es de 25, 980 PPL de las cuales 24,421 (93.99%) corresponde a hombres y solo 1,559 son mujeres (6.01%). Pese al esfuerzo de estos organismos y leyes de seguir construyendo condiciones dignas en los centros penitenciarios existe un problema de sobrepoblación que persiste no solo a nivel nacional sino también a nivel local, específicamente al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente cuya sobrepoblación es del 31.28%, que en contraste con los demás centros cuenta con el más alto índice, lo que implica no solo condiciones de hacinamiento, también influye de manera directa en la gobernabilidad del centro, pues repercute directamente en el presupuesto asignado y lo que se invierte en cada interno, además de los espacios totales con los que se cuentan, los servicios y la atención de demandas de las PPL que se notan afectadas de manera directa.

El sistema penitenciario mexicano, no cuenta con recursos suficientes para garantizar que los internos puedan vivir en condiciones dignas, que favorezcan el desarrollo de habilidades socio adaptativas y les preparen para la vida en libertad; la vida en las prisiones es denigrante, miserable y en extremo frustrante, simplemente el hacinamiento provoca hostilidad y comportamientos violentos, sumado a ello, en muchas cárceles existe autogobierno, grupos de internos controlan los centros de reinserción y realizan actividades ilícitas (entre ellas venta de drogas), la convivencia indiferenciada entre internos de distinta peligrosidad da lugar a una serie de abusos y arbitrariedades. Podría decirse que “en ningún otro lugar se cometen tantos delitos como en la cárcel”, irónicamente la prisión persigue el objetivo de mitigar los factores motivacionales de la conducta delictiva y evitar que los reclusos vuelvan a delinquir (Unzueta Florantes, 2019).

La Ciudad de México no es la excepción, pues durante un periodo de 2020 a marzo de 2022 se tuvo un registro total de 363 incidencias en las cuales 367 personas estuvieron involucradas<sup>6</sup>, como se puede observar en la gráfica 2 en la que se ve reflejado el registro anual por incidencia.



Fuente: Elaboración propia con información de los Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional.

<sup>6</sup> Para una mejor referencia sobre los datos de las incidencias por mes y año véase el apartado de Anexos-anexo 2 de esta investigación.

En la gráfica 2, nos llama la atención que a pesar de no ser un número significativo el caso de suicidios está presente durante los 3 años, respecto a esto cabe mencionar que no son eventos aislados ya que influyen múltiples factores psicosociales, como lo son las condiciones de vida, el hacinamiento, la violencia y la propia inseguridad que se llegan a experimentar las PPL, lo anterior como resultado de la ausencia de gobernabilidad en los reclusorios del país; aunado a esto es importante señalar que el número de decesos pudo verse afectado por la reciente crisis sanitaria de Covid-19 que atravesó el mundo, sin embargo habría también que poner en tela de juicio si es realmente este un factor que influye de manera determinante en dicha incidencia, lo que implicaría que las condiciones de vida así como los servicios médicos al interior de los centros penitenciarios fueron los que afectaron en la tasa de decesos más allá de la pandemia.

Considerando lo expuesto hasta este punto, las incidencias son un reflejo de las condiciones en las que se encuentran los centros de reinserción social de la Ciudad de México, pero como sabemos no podemos generalizar, pues no todos los centros tienen la misma población, ni tampoco la misma infraestructura ni mucho menos una misma administración pues cada caso es particular, es por eso que para fines de esta investigación hemos de analizar específicamente el caso del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

### **Capítulo III**

#### **Análisis de las condiciones de gobernabilidad dentro del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de la Ciudad de México.**

A manera de resumen podríamos afirmar que las decisiones políticas a lo largo de los últimos 3 sexenios no han sido constantes lo que ha propiciado que el sistema penitenciario mexicano presente una serie de deficiencias sistémicas, como la sobrepoblación persistente en los centros a nivel nacional, el hacinamiento, el uso excesivo de la prisión preventiva, por mencionar algunos. Pese a los esfuerzos legislativos el sistema penitenciario mexicano es víctima de un rezago institucional, del cual el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente también es víctima, por lo que a lo largo de este último capítulo hemos de analizar la situación actual por la que atraviesa el reclusorio, para determinar a través de las herramientas presentadas en el marco teórico si existen o no condiciones de autogobierno e indagar cuáles son los aspectos que están propiciando la existencia de un autogobierno en caso de existirlo. Avanzando en nuestro razonamiento hemos de contemplar a manera de introducción las características del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente que esta investigación ha fijado como su principal objeto de estudio.

El Reclusorio Preventivo Varonil Oriente ubicado en San Lorenzo Tezonco, Iztapalapa, fue inaugurado el 26 de agosto de 1976. Cuenta con una capacidad instalada para atender a una población de 5,604 PPL, en 152,016 metros cuadrados en los cuales existe un auditorio, 2 áreas de visita íntima, gimnasio, área de talleres, 2 talleres de autoconsumo (panadería y tortillería), 3 talleres empresariales, área de servicios generales, área escolar, edificio de gobierno, área de servicio médico y aduana de personas y vehículos.

Al interior del reclusorio se imparten múltiples actividades, entre ellas se encuentran las escolares (primaria, secundaria, preparatoria, educación superior, posgrado y maestría), deportivas (fútbol soccer y rápido, basquetbol, voleibol, frontón y tenis) y culturales (grupos de teatro, grupos musicales, coros y clubs de ajedrez) (RPVO, 2022).

Lo anterior es una descripción proporcionada por el reclusorio oriente y que podemos encontrar en la página de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario en la Ciudad de México, la cual nos muestra al reclusorio en cuestión como un centro enfocado en la reinserción social, donde no existen problemas de hacinamiento, sobrepoblación, corrupción ni de gobernabilidad y que además respeta los principios de los derechos humanos. Sin embargo, durante el año de 2019 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), publicó como cada año desde 2006, El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) el cual:

Es un instrumento de evaluación y valoración que presenta la situación que impera en el sistema penitenciario bajo la perspectiva del respeto de los derechos humanos, analizando las condiciones de estancia e internamiento de las personas en reclusión. Y tiene como principal objetivo, hacer del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia, la situación puntual del sistema penitenciario y que sea un instrumento efectivo que contribuya a la construcción de políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.

Para conformar el DNSP, la información se integra de los datos obtenidos de las visitas de supervisión realizadas a cada uno de los centros de reclusión programados durante el año que se reporta y donde se aplican diversos instrumentos que comprenden entre otros aspectos, la aplicación de cuestionarios y entrevistas tanto a las personas privadas de la libertad, como a los titulares de los centros y responsables de las áreas técnicas, así como al personal de seguridad y custodia (CNDH, 2019).

Este diagnóstico a lo largo de los años ha visibilizado la problemática que viven día con día las PPL desde un enfoque primordial de los derechos humanos, por lo que la información proporcionada por el diagnóstico cuenta con un alto porcentaje de credibilidad logrando así una mayor difusión de la situación actual de nuestro sistema penitenciario, pues aunque parezca increíble para la mayoría de los ciudadanos es un tema muy poco relevante, sin embargo es un tema fundamental que debería estar considerado en las agendas gubernamentales, ya que los centros de reinserción social reflejan de manera clara la situación actual del país y los

índices de seguridad al interior del mismo ya que la sobrepoblación, condiciones de hacinamiento, corrupción, uso excesivo de la prisión preventiva, y el abandono estatal a los centros es el caldo de cultivo perfecto para que no existan condiciones de gobernabilidad al interior de los mismos, provocando que en lugar de ser centros reincersivos se conviertan en escuelas de crimen donde se aprenden nuevas formas de delinquir, pero desafortunadamente también se convierten en centros de reclutamiento para las organizaciones criminales, gracias a la difusión que la CNDH brinda sobre las cárceles del país, lo que hace a este documento de vital importancia para esta investigación.

En este sentido el DNSP señala de forma cuantitativa y cualitativa las condiciones en las que se encuentran los centros de reclusión del país y muestra los diversos aspectos que impiden su adecuado funcionamiento, identificando deficiencias y logros, que sirven como parámetros para establecer procesos de mejora. Así la información obtenida durante las visitas de supervisión efectuadas durante los meses de febrero a octubre de 2019 se estructuró conforme a sus instrumentos de supervisión en cinco rubros que abarcan los siguientes aspectos:

#### **I. Integridad personal del interno**

Capacidad de alojamiento y población existente, distribución y separación de personas privadas de la libertad en caso de centros mixtos, servicios para la atención y mantenimiento de la salud, supervisión por parte del responsable del Centro, prevención y atención de incidentes violentos, tortura y/o maltrato.

#### **II. Estancia digna**

Existencia y capacidad de las instalaciones, condiciones materiales y de higiene, así como alimentación suficiente y de calidad.

#### **III. Condiciones de gobernabilidad**

Existencia y conocimiento de la normatividad que rige al Centro, suficiente personal de seguridad y custodia, sanciones disciplinarias, autogobierno, actividades ilícitas, extorsión y sobornos, así como capacitación del personal penitenciario.

#### **IV. Reinserción social del interno**

Integración del expediente jurídico-técnico; clasificación, funcionamiento del Comité Técnico; actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas; beneficios de libertad anticipada y vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.

## V. Atención a internos con requerimientos específicos

Mujeres, personas adultas mayores, indígenas, con discapacidad, con VIH/SIDA o con adicciones y LGBTTTI.

Asimismo, con el propósito de organizar y sistematizar la información recabada en las visitas de supervisión, cada rubro se subdivide en temas, indicadores y sub-indicadores, los cuales se califican en una escala del 0 al 10, de acuerdo con las condiciones mínimas que deben existir en un centro de reclusión, para procurar una estancia digna y segura, y lograr el objetivo de reinserción social (CNDH, 2019).

Como resultado del DNSP en 2019, de las 32 entidades federativas de la República, la Ciudad de México obtuvo una calificación promedio de 7.52 de 10 posibles máximos, resultado de la evaluación a 13 centros en la ciudad de los cuales el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente obtuvo la calificación más baja con 5.98 de 10.

Cuadro 4. Calificación obtenida por centro en la Ciudad de México,

No.	Centro	2019
1.	Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.	5.98
2.	Reclusorio Preventivo Varonil Norte.	6.87
3.	Reclusorio Preventivo Varonil Sur.	7.21
4.	Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla.	7.86
5.	Centro Femenil de Reinserción Social de Tepepan.	6.83
6.	Penitenciaría de la Ciudad de México.	7.49
7.	Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial.	8.21
8.	Centro Varonil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla.	8.36
9.	Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I.	7.12
10.	Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II.	7.38
11.	Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente.	7.87
12.	Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte.	8.35
13.	Institución Abierta Casa de Medio Camino.	8.24

Fuente: Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria Nacional 2019, p.90

La calificación obtenida por el reclusorio oriente es la que más llama la atención a primera vista, pues fue el más bajo de todos los centros de la CDMX aunado a lo anterior se presentó en ese año una sobrepoblación del 22.91%, a continuación, se

presentan los hallazgos encontrados de manera general del DNSP 2019 aplicado al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente:

### **RUBRO I ASPECTOS QUE GARANTIZAN LA INTEGRIDAD PERSONAL DEL INTERNO**

- Sobrepoblación.
- Hacinamiento.
- Falta de prevención de violaciones a derechos humanos y de atención en caso de detección.
- Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.

### **RUBRO II ASPECTOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIADIGNA**

- Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad.
- Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene de la cocina y/o comedores.
- Deficiencias en la alimentación.

### **RUBRO III CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD**

- Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.
  - Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.
  - Ejercicio de funciones de autoridad por personas privadas de la libertad.
- Condiciones de autogobierno/cogobierno.
- Presencia de actividades ilícitas.
  - Presencia de cobros (extorsión y sobornos).

### **RUBRO IV REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO**

- Inadecuada vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad (CNDH, 2019).

El diagnóstico realizado declaró que este centro se encontraba en condición de autogobierno, lo anterior con fundamento en el análisis del aspecto “III. Condiciones de Gobernabilidad”, sin embargo, es importante señalar que los demás aspectos

influyen de manera directa para que se creen condiciones de autogobierno. Pues el rubro I propicia que se reproduzca al interior del centro el contagio criminógeno, la violencia al interior del reclusorio no solo entre internos, sino también de parte de las autoridades hacia las PPL, además las condiciones para garantizar la estancia digna señaladas en el rubro II evidencian el abandono estatal que sufren los centros de reinserción social y el rubro IV manifiesta que claramente la reinserción social no se está logrando, lo que implica que ese centro penitenciario no está cumpliendo con su principal y único objetivo que es la reinserción en la sociedad del infractor; lo anterior en conjunto da como resultado los aspectos señalados en el rubro III.

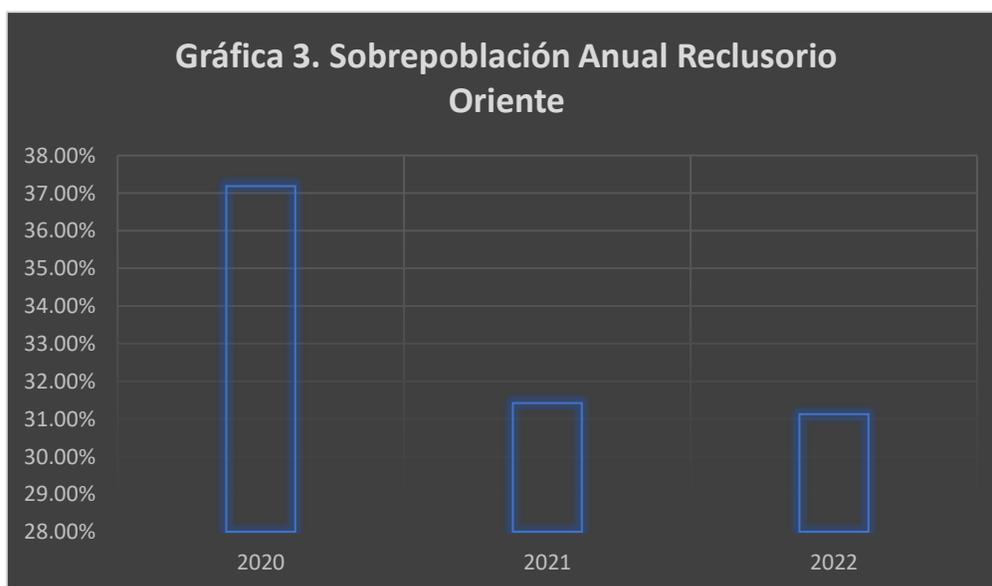
En resumen podríamos decir que las condiciones de Autogobierno, surgen como consecuencia del abandono estatal de los centros de reclusión, lo que implica de manera directa que el presupuesto que se está destinando a estas instituciones carcelarias o no es el suficiente o simplemente no está llegando a su destino, empero influye en esto un factor muy grande y constante en los centros penitenciarios de México que es la sobrepoblación, lo que implica evidentemente que no hay suficientes recursos para tantas PPL en un solo centro, sin dejar de lado que es evidente que las políticas de seguridad implementadas en el país también forman parte de esta crisis de gobernabilidad que desencadena en el ya mencionado autogobierno, que vive nuestro objeto de estudio, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

### **3.1 Situación Actual del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente**

Después de 2019 hasta marzo de 2022 (que es la temporalidad que a esta investigación compete) no existe ningún otro DNSP o semejante emitido de manera oficial por la CNDH o por alguna otra comisión, Organización de la Sociedad Civil y/o Institución Gubernamental. Partiendo de la información obtenida de este documento hemos de comenzar a analizar, construir y describir con base a la información brindada por los Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional y las entrevistas realizadas a especialistas en materia penal y de reinserción social, quienes han brindado información para que esta

investigación logre tener perspectivas de personas que día con día tienen experiencias con ppl.

Durante el periodo de 2020 a marzo de 2022 la Secretaría de Seguridad Ciudadana en conjunto con Prevención y Readaptación Social emitieron por medio de los Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional las siguientes cifras:



Fuente: Elaboración propia con información de los Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria

Como se observa en la gráfica 3, la sobrepoblación persiste a lo largo de los tres años, no obstante, en 2020 es el año en que existió un mayor índice de sobrepoblación aun después de que a finales de 2019 la CNDH emitiera a través del DNSP que el reclusorio presentaba altos índices de hacinamiento y autogobernación, lo que refiere al desacato por parte de la institución ante las recomendaciones emitidas por la CNDH, mientras tanto en 2021 se observa una disminución de al menos un 6% en comparación con el índice de 2020. De lo que va de 2022 los porcentajes de sobrepoblación se mantienen entre el 31%. Con lo anterior podemos afirmar que la sobrepoblación es una constante que nunca desaparece pues puede variar, pero jamás de deja existir lo que indiscutiblemente

es un eslabón más de la cadena de acontecimientos y problemáticas que terminan por generar condiciones de autogobierno, pues no debemos olvidar que la sobrepoblación es producto del uso excesivo de la prisión preventiva, lo que en resumen quiere decir que en un mismo centro coexisten personas que aún no han sido sentenciadas y también todos aquellos que ya han pasado por un proceso penal y han sido sentenciados, lo que además de fomentar el contagio criminógeno, produce que las instalaciones y el personal sean insuficientes para atender a tantas PPL, por lo que el control al interior del centro se torna un tanto ambiguo, lo que nos hace dudar de que existan verdaderas condiciones de gobernabilidad actualmente.

Examinaremos brevemente ahora las múltiples coyunturas que aquejan al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y que pueden ayudarnos a asemejar las condiciones actuales del centro, pues ante la casi nula información que existe de este, las herramientas anteriormente mencionadas serán nuestro principal eje de apoyo y conocimiento.

Hecha esta salvedad, a lo largo del periodo que a esta investigación compete se han presentado varios percances que han llamado nuestra atención y que dan evidencia de que tanto el diagnóstico, así como la recomendación emitida por las CNDH, no han rendido fruto alguno pues al parecer la gobernabilidad del centro parece verse lejana aún, muestra de esto es la recopilación que se hace a continuación de notas y artículos periodísticos en los cuales se hace visibles los problemas de corrupción y gobernabilidad:

Actualmente, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México investiga 4 mil 345 quejas por presuntas violaciones cometidas en las cárceles de la capital, que fueron presentadas entre enero de 2018 y mayo de 2019. El Reclusorio Preventivo Varonil Oriente concentra el 23.6 por ciento de esas denuncias, de acuerdo con datos de la Ombudsperson capitalina Nashieli Ramírez. Los tratos crueles, inhumanos y degradantes se viven desde el ingreso. Ningún reo parece escapar de ellos, pues en la cárcel –considerada de por sí como un espacio torturante– hasta el espacio que habitan resulta ser un acto de tortura: en las pequeñas celdas de 5 por 5 metros cuadrados se hacían de cuatro a más personas; y en las más grandes, hasta 50 reos (Gonzales, 2019).

Leonel Fernández investigador del Observatorio Nacional Ciudadano asegura que dentro de los centros penitenciarios mexicanos existen microestados con reglas propias sin humanidad ni autoridad. Existe mucha corrupción, impunidad y los administrativos, personal de custodia y servidores públicos son parte del problema (Gonzales, 2019).

El gobierno de la CDMX realizó un operativo en el Reclusorio Oriente luego de que fueran encontrados restos humanos y una manta con amenazas a las autoridades en las inmediaciones del edificio (Proceso, 2021).

La Procuraduría General de Justicia capitalina inició una carpeta de investigación por la muerte de un interno y lesiones a dos más durante una riña en el reclusorio Oriente, por lo que autoridades capitalinas no descartan la reubicación de internos de alta peligrosidad en otros penales. El enfrentamiento se registró este 6 de enero en el centro penitenciario desde cuyo interior operan miembros de La Unión de Tepito, Fuerza Anti-Unión, El Duke y El Balta, según se desprende de informes oficiales (Alzaga, 2020).

En definitiva, estas notas periodísticas confirman que al interior del centro penitenciario prevalecen las condiciones de autogobierno, aun después de 3 años del diagnóstico emitido por la CNDH, pareciera que las recomendaciones han sido omitidas tanto por el personal de custodia como por el personal administrativo y evidentemente por la Secretaría de Seguridad Ciudadana lo que se podría interpretar como el más claro ejemplo del abandono estatal a sus centros de reinserción social.

### **3.2 Análisis crítico sobre la situación actual del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente**

Retomando los elementos expuestos, eficacia, legitimidad y estabilidad de Antonio Camou en el texto “Gobernabilidad y Democracia” podemos analizar desde una perspectiva teórica analítica y descriptiva como estos elementos se desarrollan o no, en las condiciones al interior del penal, esto con el objetivo de tener indicadores que nos permitan confirmar si el abandono estatal, la sobrepoblación, las condiciones de hacinamiento, la corrupción y la poca o nula capacitación de los

guardias de seguridad así como las condiciones precarias en las que los mismos desarrollan sus funciones han sido detonantes para que el centro de reinserción social no cumpla con su objetivo y propicie condiciones de autogobierno.

Cuadro 5. Elementos de gobernabilidad identificados en el reclusorio oriente

Elementos	Descripción	Caso específico del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente
Eficacia	Capacidad de ejercer el poder público a través de la obediencia, control o persuasión.	Con fundamento en las notas periodísticas recabadas es posible observar una ausencia de eficacia al interior del centro, pues las riñas, los homicidios y el resultado de los operativos realizados, han dado muestra de la clara ausencia del control del centro por parte de las autoridades, aunado a lo anterior la falta o el nulo compromiso laboral por parte de los guardias de seguridad corroboran las condiciones ingobernabilidad del reclusorio.
Legitimidad	Proveer bienestar general por medio del cumplimiento de las demandas de la sociedad para así legitimar las decisiones tomadas por el gobierno.	Como resultado de los datos obtenidos de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria de la Ciudad de México, podemos observar que la sobrepoblación es una constante en el centro, lo que significa que las problemáticas como el hacinamiento, las riñas, el contagio criminógeno y las múltiples

		violaciones a los derechos humanos deslegitimen a la institución como centro de reinserción.
Estabilidad	La capacidad de adaptarse a los nuevos desafíos para subsistir y lograr un mayor grado de gobernabilidad	Desde 2019 el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente lidia constantemente para tratar de reducir los índices de sobrepoblación, deficiencia de higiene, uso excesivo de la prisión preventiva y la falta de personal de guardia y custodia.

Fuente: Elaboración propia

Con lo anterior expuesto podemos deducir que el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente se encuentra según los elementos descritos por Camou en un grado de crisis de gobernabilidad, en relación con lo anterior, cabe señalar que la crisis de gobernabilidad puede culminar en la ingobernabilidad lo que pauta las condiciones para que se creen autogobiernos, no obstante, antes de poder concluir si existe o no un autogobierno al interior del reclusorio oriente, hemos de analizar varios aspectos.

Dicho lo anterior, es en la crisis de gobernabilidad, que el límite de la relación que tendría que existir entre el reclusorio como institución gubernamental que satisface demandas y las PPL quienes son los demandantes se disuelve, debido a que la institución se está viendo rebasada por las demandas, lo que implica el incumplimiento de su rol institucional y produce que los demandantes al no ver satisfechas sus exigencias por mínimas que estas sean, busquen y legitimen otros medios que satisfagan sus necesidades, lo que concluiría en la disolución total de la relación institución y PPL.

En resumen, ante el abandono institucional, son ahora las PPL o mejor dicho personas organizadas en grupos que van a cooptar el poder y a suplir el rol de institución al atender las demandas de la población privada de la libertad, dando

como resultado condiciones para que en un futuro exista autogobierno (es necesario aclarar en este punto, que para que surjan los autogobiernos no solo requiere de un aspecto sino de al menos cuatro que retomaremos al final de este razonamiento), en otras palabras, serán estos grupos quienes gestionen, ordenen y satisfagan las demandas y necesidades de la población privada de la libertad. Es importante señalar que la disolución de esta relación también es producto de los niveles tan altos de sobrepoblación que no seden y que acarrear consigo un gran número de demandas que impide una respuesta eficaz por parte del centro. Ahora habría que preguntarnos, ¿Cuál es el factor que está propiciando las condiciones de sobrepoblación en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente? Eso es el uso excesivo de la prisión preventiva, o como es mejor conocido esto es el “populismo punitivo” en el que se opta por aplicar las mismas penas a los diferentes delitos, lo que ha dado como resultado que aquellas personas que delinquen pasen de actos menores como robos a homicidios o venta de estupefacientes, a pesar de que en los códigos penales existen sanciones alternativas es la prisión preventiva la que contempla el mayor número de sanciones y este factor el principal culpable del constante y creciente índice de sobrepoblación que además vislumbra la gran deficiencia burocrática e institucional por la que atraviesa actualmente el sistema penal y penal acusatorio en México. Aunado a lo anterior los juicios para dictar sentencia son demasiado largos y duran inclusive varios años, lo que para las PPL que no han si quiera recibida sentencia el haber recibido como medida precautoria prisión preventiva es vivir prácticamente un infierno pues tienen que pelear dos batallas al mismo tiempo, comprobar su inocencia y la lucha constante por sobrevivir en las precarias condiciones de vida al interior del reclusorio.

Pero para atender y entender por qué en México no se usan otras medidas, México Evalúa en su documento “La Cárcel en México: ¿para qué?”, nos señala que las principales razones por las que estas medidas no se aplican de manera constante y que en su mayoría servirían para tratar delitos menores, es que no existe una regulación para su instrumentación, pero principalmente la ausencia de infraestructura, recursos y organización para darles seguimiento no está presente. Nos explican que, si un juez impusiera la sanción de trabajo en servicio de la

comunidad, no lo podrá remitir a una dependencia u organización que estructure y sobre todo de seguimiento cabal al cumplimiento útil de la sanción. Aunado a lo anterior la opinión pública que opta más por la “mano dura” contra aquellos que cometen una falta, las autoridades siguen optando por utilizar la prisión preventiva como muestra de la mano dura contra la delincuencia y la inseguridad, mientras que el aparato penitenciario se ve rebasado por los juicios inconclusos y la falta de sentencias que dan como resultado los graves problemas de sobrepoblación y hacinamiento como es el caso del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente donde los índices de sobrepoblación no seden nunca (Evalua, 2013).

El uso de otras medidas como lo son el trabajo comunitario o la justicia restaurativa para delitos menores, ayudaría de manera notoria a bajar los índices de sobrepoblación y hacinamiento en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, sin embargo el poco o casi nulo uso de las anteriores, refleja el abandono por parte del Estado al ámbito penitenciario y sus centros, ya que no solo son las condiciones de sobrepoblación las que repercuten en la gobernabilidad del centro, también lo son las condiciones estructurales y de vida al interior del centro, pues en el resultado del DNSP 2019, señala algunos aspectos que garantizan una estancia digna, donde son las “deficientes condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a las PPL, inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene de la cocina y/o comedores” lo que dan muestra de no solo la ruptura de la relación que describe Camou y que da como resultado una crisis de gobernabilidad, sino que también es otro claro y amplio ejemplo del abandono que sufren estos centros, con lo anterior mencionado comienzan a surgir problemas de corrupción, pues aquellas PPL que gocen de una economía fuerte y fructífera serán los beneficiados con las mejores celdas y la mejor comida, mientras que aquellos que no tienen el capital si quiera para poder pagar una buena defensa sufren todas las precariedades producidas por un abandono institucional y estatal, cabe mencionar que el control de estos centros no solo repercute en un solo ente de gobierno si no en varios como ya se mencionó al inicio de este tercer capítulo.

Un último aspecto que es importante señalar del resultado del DNSP 2019 es la insuficiencia de personal de seguridad y custodia, lo que llama la atención de este aspecto en particular es que en un centro como lo es el reclusorio oriente que tiene 31% de índice de sobrepoblación, y que no existan los suficientes elementos de seguridad y custodia, es algo increíble, esto solo indica que el mantenimiento del orden así como de las medidas disciplinarias no se están llevando a cabo, como deberían de ser , además refleja que las condiciones de trabajo del personal no son las mejores, de lo contrario existiría personal suficiente para mantener el control del reclusorio, sin embargo, como se pudo observar en las notas periodísticas recabadas, existe nulo control por parte de los guardias de seguridad, ante las situaciones que se han presentado al interior del reclusorio podemos observar que existen problemas de corrupción , resultado de las condiciones de trabajo de los guardias de seguridad que ante la necesidad optan por participar en estas prácticas. También es importante señalar que si no son los guardias o custodios los que se encargan de mantener el orden al interior del centro existen aún PPL que están tomando esos roles, loque nos podría indicar la presencia de un autogobierno, no obstante, para poder respaldar esta información hemos de retomar los últimos elementos qué para Antonio Camou son el antecedente de la ingobernabilidad, las llamados “luces rojas” o “zonas de alto riesgo” en las que pueden caer los sistemas, en este caso Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, dan pauta para que se creen las condiciones de autogobierno, en otras palabras, puedes estar en un grado de ingobernabilidad pero si estos elementos se encuentran ausentes o son suplidos desencadenaran directamente en condiciones de autogobierno, a continuación se presenta el cuadro comparativo de lo que para Camou son las “luces rojas” y que como resultado de esta investigación hemos encontrado en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

Cuadro 6. Luces rojas o zonas de alto riesgo identificadas en el Reclusorio Oriente

Zonas de alto riesgo	Caso específico del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente
----------------------	---

Mantenimiento del orden y la ley	La insuficiencia de personal de seguridad y custodia es un claro ejemplo de que se ha caído en esta zona, pues no hay personal suficiente que garantice el mantenimiento del orden y la ley al interior del reclusorio.
Capacidad de la institución para llevar adelante una gestión eficaz de la economía	La sobrepoblación, el hacinamiento, las pésimas condiciones estructurales y la falta de personal dan muestra de que el presupuesto asignado al reclusorio no está siendo suficiente o realmente no se está utilizando para subsanar las necesidades del centro.
Capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados	La sobrepoblación impide que la institución logre cubrir las demandas, así sean mínimas de la población, resultado de ello el hacinamiento que se vive al interior del centro.
Control del orden político y la estabilidad institucional	La crisis de gobernabilidad que enfrenta el reclusorio ha producido que al interior se legitimen nuevas formas de gobierno, dejando de lado la autoridad institucional, aunado a lo anterior el incumplimiento de demandas y servicios, así como de las condiciones de vida al interior del centro, han provocado que orden político cambie.

Fuente: Elaboración propia

Como resultado del análisis comparativo realizado anteriormente, y con fundamento en los conceptos de Antonio Camou podemos identificar que al interior del

Reclusorio Preventivo Varonil Oriente existe un grado de ingobernabilidad, lo que ha propiciado que existan condiciones de autogobierno, como resultado de la ausencia de eficacia, legitimidad y estabilidad del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, así mismo el uso excesivo de la prisión preventiva da muestra del abandono estatal hacia el sistema penitenciario y sus centros, lo que ha provocado condiciones de sobrepoblación y hacinamiento al interior del reclusorio, además la falta de personal de seguridad y custodia son muestra clara de que no puede existir un control por parte de la institución cuando no se cuenta con el personal y la infraestructura suficiente para atender las necesidades de las PPL. No solo las condiciones de vida y de gobernabilidad en el reclusorio se ven afectadas, también, hay que hacer énfasis en la reinserción social de las PPL, como lo indica Carlos Roque<sup>7</sup> los programas de reinserción social son pocos y la sobrepoblación y el hacinamiento no permiten que estos mecanismos funcionen como deberían, pues el reclusorio por sí mismo no es una herramienta que funcione totalmente para que se cumplan los procesos de retorno a la comunidad, finalmente al no cumplir sus sentencias en un centro que les brinde las herramientas adecuadas para su retorno a la comunidad, lo único que está provocando es la reincidencia que directamente influye en los índices de inseguridad y violencia de la Ciudad de México. Si el reclusorio oriente no puede responder a las necesidades básicas de la población penitenciaria, los cursos o talleres impartidos en el centro tampoco pueden cubrir la demanda de solicitantes, lo que entorpece el proceso de reinserción y propicia que el ocio y el encierro sean caldo de cultivo perfecto para conductas inapropiadas, dando muestra de los problemas de gobernabilidad a los que se enfrenta día con día el reclusorio oriente.

Como se dijo con anterioridad, al verse obstaculizado el proceso de reinserción de las PPL, la reincidencia es un eslabón más que se une a esta cadena interminable de aspectos que propician condiciones ingobernabilidad en el centro, muestra de ello es el porcentaje de población privada de la libertad que fue sentenciada por algún delito de manera previa a su reclusión actual, el cual para el caso específico

---

<sup>7</sup> Analista adscrito al área de políticas públicas e incidencia de CEA Justicia, para conocer más diríjase al anexo 3.1 de esta investigación.

del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente es según cifras de la última Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad en 2021 (ENPOL 2021), es de 35.7% de PPL afirmaron haber sido acusadas de un delito anteriormente, esta cifra en comparación con todos los demás centros de interés de la Ciudad de México sondeados por el INEGI es la más alta, lo que nos indica que el centro y el sistema penitenciario mexicano en general se encuentra en una severa crisis, la cual no es nueva y eso es lo más alarmante, que a pesar de los diagnósticos, recomendaciones, encuestas y noticias referentes tanto al reclusorio oriente como al sistema penitenciario, no se le ha dado importancia para comenzar a legislar en esta materia, que es tan urgente para la seguridad tanto a nivel local como nacional, y específicamente en el caso que aquí nos compete, es sorprendente que no se tenga el control de un centro que esta aun dentro de la mancha urbana y no a sus alrededores, ya que como resultado de la crisis de gobernabilidad al interior del reclusorio, los alrededores del territorio que abarca en cualquier momento podrían convertirse en víctimas del autogobierno, pues ante un motín o algún tipo de fuga las principales afectados serían los habitantes de los alrededores.

En resumen, podemos concluir que indiscutiblemente el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente atraviesa una crisis de gobernabilidad que no ha podido ser suprimida desde el ultimo DNSP en 2019 lo que nos indica que el abandono estatal a los centros de reinserción social y específicamente a este reclusorio ha propiciado que surjan condiciones de hacinamiento, sobrepoblación, y autogobierno. El índice de sobrepoblación presentado al inicio de este capítulo da muestra clara de que pese a los informes emitidos, las recomendaciones y las incidencias ocurridas al interior del centro (de las que tenemos conocimiento), el rezago por el que atraviesa el centro penitenciario, junto con los índices retomados del texto de Antonio Camou son la herramienta más útil para situar al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente en el grado de ingobernabilidad que culmina en autogobierno como se ya se ha explicado anteriormente.

Sin embargo no solo el hacinamiento y la sobrepoblación son factores que intervienen en el autogobierno, pues el populismo punitivo que se ha venido

manejando recientemente en México ha fijado las pautas para crear un sistema penitenciario poco útil y perezoso, muestra de ello es, que actualmente el reclusorio oriente cuenta con un índice del 91% de la población privada de la libertad en el centro se encuentra sin recibir sentencia pero si llevando a cabo su proceso legal recluidos en el centro (INEGI, Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad, 2021), esto solo muestra que el populismo punitivo en México está en su máximo esplendor y que para los entes de gobierno encargados del sistema penitenciario el proporcionar seguridad y justicia a los ciudadanos así como brindar a las PPL un retorno a la comunidad verdaderamente útil es lo último en la lista de deseos; desafortunadamente no solo son las PPL quienes son víctimas del rezago institucional, los guardias de seguridad y custodia también lo son al no tener sistemas de capacitación constante, las precarias condiciones en las que desarrollan sus funciones así como los bajos sueldos que perciben son cuestiones que propician la corrupción al interior del centro y con esto la pérdida de la gobernabilidad y la legitimación de otras formas de gobierno, en este caso del gobierno de algunas PPL al resto de la población penitenciaria en otras palabras el autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

## **Conclusiones**

A lo largo de esta investigación pudimos observar la evolución histórica de la prisión, como surge, y cómo se transforma en un mecanismo de control que permite dejar de lado prácticas violentas para convertirse en una forma de castigo que va dirigida al alma y no al cuerpo, como se practicaba anteriormente, este nuevo mecanismo de control va ligado directamente a mantener el orden pero principalmente la gobernabilidad, utilizando nuevas infraestructuras como el caso del panóptico, pasando por las casas de trabajo y finalmente los centros de reinserción social como actualmente los conocemos. Más adelante se hace referencia a la aportación teórica del autor Antonio Camou acerca de los elementos y grados de gobernabilidad; los primeros hacen referencia a la eficacia, legitimidad y estabilidad; mientras que los segundos refieren al ideal, normal, déficit, crisis e ingobernabilidad, para finalizar este apartado se retoma el concepto de autogobierno, así como sus definiciones y

elementos, estas aportaciones fungieron como herramientas para realizar el análisis de nuestro estudio de caso: Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

Otro rasgo de esta investigación, fue la evolución y las reformas aplicadas al sistema penitenciario mexicano, donde se retomaron las estrategias enfocadas en mejorar el sistema penitenciario de los últimos tres sexenios y el actual, así como las principales herramientas legales, entre las que destacan la Ley Nacional de Ejecución Penal, La Ley General de la Administración Pública Federal y La Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, además de los rasgos generales del sistema penitenciario a nivel nacional y local en este caso la Cd. de Mex.

Finalmente se llevó a cabo un análisis crítico utilizando las herramientas teóricas propuestas por Camou y retomando los resultados del Diagnóstico- Nacional de Supervisión Penitenciaria- 2019 emitido por la CNDH, así como los aspectos que aquejan al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente se construyó un cuadro mediante el cual se logró exponer las deficiencias del centro y situarlo en el grado de ingobernabilidad para posteriormente continuar con las llamadas “luces rojas” y confirmar que el reclusorio se encuentra en condiciones de autogobierno.

La presente investigación estuvo orientada a determinar cuáles son las fallas a nivel institucional que permiten que surjan condiciones de autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente durante el periodo de 2019 a marzo de 2022. Los resultados de esta investigación permitieron comprobar la hipótesis de que las condiciones de autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente son causa del abandono gubernamental a los centros de reinserción, así como producto de la nula clasificación de internos y las malas condiciones de trabajo en las que desarrollan sus labores el personal penitenciario, además de la corrupción e indiferencia por parte los custodios y autoridades gubernamentales.

Dentro de los hallazgos que arrojó esta investigación se encuentra que el populismo punitivo que ha ido tomando popularidad en México y que desgraciadamente en lugar de combatir conductas criminales las fomenta, ya que a través de esta forma de sentencia en la que cualquier conducta criminal tiene el mismo castigo, los

infractores pasan de cometer delitos menores a delitos de fuero común pues finalmente el castigo será el mismo ante ambas infracciones, lo anterior es uno de los aspectos principales que intervienen para que en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente exista un alto índice de sobrepoblación y hacinamiento que evidentemente crea problemas de gobernabilidad al verse el centro rebasado y no poder cumplir siquiera con las necesidades más básicas de todos los internos propicia que se legitimen otras formas de gobierno en este caso el autogobierno de algunas PPL al resto de la población.

Otro de los hallazgos es que ante los constantes índices de sobrepoblación y hacinamiento, el proceso de clasificación de los internos es un aspecto que está totalmente ausente en el reclusorio oriente, lo que da pie para que el contagio criminógeno sea una de las cuestiones que aquejan al centro e influyen de manera directa en la gobernabilidad del centro penitenciario. Aunado a lo anterior, el proceso de reinserción de las PPL se ve obstaculizado debido a que al interior del centro no existen condiciones que garanticen una estancia digna, ni tampoco es posible que se brinde a toda la población penitenciaria las herramientas que les permitan un retorno a la comunidad.

Se debe agregar que se logró evidenciar el abandono estatal que sufre el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, como resultado de una serie de estrategias políticas que no han logrado rendir frutos desde hace ya varios sexenios, lo que ha concluido en un sistema penitenciario deficiente con centros de reinserción social en terribles condiciones estructurales, en las que más que lograr un retorno efectivo a la comunidad de las PPL se convierten en escuelas del crimen, dando pie a la reincidencia y dejando en el olvido la reinserción social.

Finalmente otro hallazgo fue el grave problema de corrupción por el que atraviesa el reclusorio oriente, que es también producto de las condiciones de sobrepoblación, hacinamiento y precariedad en la desarrollan sus funciones los guardias de custodia, pues al interior del centro aquel que tenga las condiciones económicas para pagar una celda privada no sufrirá las consecuencias de vivir en hacinamiento, ni tampoco

sufrirá por comida, entretenimiento o alguna otra comodidad, mientras que los guardias voltean a otro lado permitiendo este tipo de acciones al interior del centro.

Es evidente la crisis de gobernabilidad por la que atraviesa el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente en la Ciudad de México, sin embargo, lo que hay que resaltar es que no es un problema nuevo, pues desde 2019 el centro se declaró en el DNSP 2019 con autogobierno, hasta marzo de 2022, no ha logrado tomar las riendas del centro y crear condiciones que permitan una gobernabilidad efectiva al interior del reclusorio, lo que indica que para las autoridades gubernamentales a nivel local y federal el sistema penitenciario es uno de los aspectos con menos importancia pues tal y como se logró observar en los planes de desarrollo sexenales las estrategias en ocasiones eran demasiado ambiciosas o en ocasiones apenas visibles, lo que da como resultado que ante la falta de constancia de legislaciones en materia penal los centros de reinserción social como en este caso el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente presenten condiciones de autogobierno.

### **Limitaciones**

El principal reto al que nos enfrentamos a lo largo de esta investigación fue, la casi nula transparencia y acceso a la información por parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, así como de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, pues a pesar de utilizar las diferentes herramientas de transparencia y rendición de cuentas jamás obtuvimos una respuesta satisfactoria en cuanto a información estadística del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente. Lo anterior representó un obstáculo para la investigación ya que la poca información que obtuvimos fue de los Cuadernos Mensuales de información estadística penitenciaria y de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad.

### **Recomendaciones**

PRIMERA- Proporcionar y mejorar herramientas de acceso a la información penitenciaria, las cuales permitan evidenciar las situaciones actuales dentro de los centros penitenciarios (sobrepoblación, hacinamiento, incidencias y/o índices estadísticos) así como las oportunidades de mejora en cada centro.

SEGUNDA- Impulsar medidas alternativas a la prisión preventiva, esto con el objetivo de evitar los altos índices de sobrepoblación y hacinamiento, logrando optimizar el sistema penitenciario, así como la clasificación de internos y erradicar el contagio criminógeno.

TERCERA- Mejorar los procesos de selección y capacitación del personal de guardia y custodia, así como también restablecer el tabulador de sueldos de estos para evitar actos de corrupción en el centro.

CUARTA- Redefinir el esquema institucional encargado del retorno a la comunidad de ex PPL, a través del seguimiento y capacitación continua para evitar la reincidencia y lograr una plena reinserción social.

## Bibliografía

- Alzaga, I. (07 de 01 de 2020). *Milenio* . Obtenido de Riña en reclusorio Oriente deja un muerto y dos heridos: <https://www.milenio.com/policia/reclusorio-oriente-rina-deja-muerto-heridos>
- Bobbio, N. (2002). *Diccionario de política* . México : Siglo XXI.
- CNDH. (2019). *Diagnostico Nacional de Supervision Penitenciaria 2019*. México: CNDH México.
- CNDH, C. N. (2019). *Comunicado de Prensa DGC/440/2019*. México: CNDH.
- CPMEUM, C. P. (2019). *Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos CPMEUM*. México.
- ENVIPE, I. (2020). *ENVIPE 2020*. México: INEGI.
- Evalua, M. (2013). *Las Carceles en México: ¿para qué?* México: México Evalua.
- Flishfisch, Á. (1989). *Gobernabilidad y consolidación democratica* . México: UNAM.
- Floranes, J. A. (2019). AUSENCIA DEL ESTADO EN LAS CÁRCELES. LAS LIMITACIONES DEL ACTUAL MODELO DE READAPTACIÓN PENITENCIARIO EN MÉXICO. . *REVISTA DE PSICOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO* , 8-59.
- Foucault, M. (2009). *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prision* . México : Siglo XXI.
- García, G. G. (2010). *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- GARDUÑO, J. Y. (2020). LA INEFICACIA FUNCIONAL DE LA REINSERCIÓN SOCIAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO . Santa Cruz Acatlán , Estado de México , México .
- Gonzales, J. (agosto de 2019). *ContraLinea*. Obtenido de Tortura sistemática en Reclusorio Oriente y cárceles de la CDMX: <https://contralinea.com.mx/portada/tortura-sistemica-en-reclusorio-oriente-y-carceles-de-la-cdmx/>
- Hinojosa, L. N. (28 de septiembre de 2021). *Televisa.News*. Obtenido de Crimen y Seguridad : <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/vecinos-del-reclusorio-oriente-en-iztapalapa-denuncian-extorsion/>
- INEGI. (2021). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021*. MEXICO: INEGI.
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad*. México: INEGI.
- LNEP. (2016). *Ley Nacional de Ejecución Penal* .
- López, M. (2012). *EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS Y DE LA EJECUCIÓN PENAL*. Universidad de Alcalá.
- Melossi, D., & Pavarini, M. (1980). *Cárcel y fábrica: los orígenes del sistema penitenciario, siglos XVI-XIX*. Siglo XXI.

- Murillo, E. (06 de diciembre de 2020). *La Jornada* . Obtenido de Política:  
[https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/06/politica/vinculan-a-proceso-a-reo-por-secuestros-desde-el-reclusorio-oriente/](https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/06/politica/vinculan-a-proceso-a-reo-por-secuestros-desde-el-reclusorio-orient/)
- Ojeda, J. V. (2012). *REINSERCIÓN SOCIAL Y FUNCIÓN DE LA PENA*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- ONU, O. M. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos* . Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos : <https://stcs.senado.gob.mx/docs/09.pdf>
- Prats, O. (2003). El concepto y el análisis de gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* , 239-269.
- Proceso. (marzo de 2021). *Proceso*. Obtenido de Tras hallazgo de restos humanos, la CDMX realiza operativo en Reclusorio Oriente: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/3/3/tras-hallazgo-de-restos-humanos-la-cdmx-realiza-operativo-en-reclusorio-oriente-259358.html>
- Rivera, N. C. (enero de 2017). El sistema penitenciario. Orígenes y evolución histórica. *El sistema penitenciario. Orígenes y evolución Histórica*. Alcalá de Henares.
- Ruiz, K. (03 de marzo de 2021). *El Universal*. Obtenido de EL Universal:  
<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/hallan-en-reclusorio-oriente-droga-y-dinero>
- SEGOB, S. S. (24 de Septiembre de 2021). *penitenciario CDMX*. Recuperado el 22 de octubre de 2021, de <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria>
- SOS, M. (mayo de 2007). *MEXICO SOS*. Obtenido de Diagnostico Situacional del Sistema Penitenciario en México 2007:  
[http://mexicosos.org/descargas/dossier/archivo\\_sos/2017/DiagnosticoSituacionalSistemaPenitenciarioMexico.pdf](http://mexicosos.org/descargas/dossier/archivo_sos/2017/DiagnosticoSituacionalSistemaPenitenciarioMexico.pdf)
- SSPC, S. d. (2021). *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*. México: SSPC.
- Vela, D. S. (12 de septiembre de 2019). *El Financiero* . Obtenido de EL Financiero :  
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/intento-de-motin-en-reclusorio-oriente-deja-al-menos-3-heridos/>



## Anexos.

### Anexo 1

**Cuadro 1. Periodización de la pena.**

<i>Fase de aplicación de la pena.</i>		<i>Pena</i>	<i>Función declarada en específico.</i>	<i>Utilidad de la pena.</i>
Venganza Privada (hasta el siglo XII aprox.)  Función declarada:  Resarcimiento del mal causado al particular, cobrado por el mismo particular afectado.		1ª. Etapa: sin reglamentar  Penas corporales, muerte.  2ª. Etapa reglamentada por Concejo de Civiles:  -Retaliación (contenida)	Venganza en exceso  Venganza aplicada hasta ciertos límites, y de ser posible, intercambiada por pena pecuniaria	Satisfacción del deseo personal de venganza  -Satisfacción del deseo personal de venganza  -Evitar la desaparición de grupos

		<p>-Compositio (Penance)</p> <p>-Wergeld</p>		
<p>Venganza publica (siglo XII a XV aprox.)</p> <p>Función declarada: Aplicación castigo</p> <p>(Sin reglamentar a excepción del Código de Hamurabi, siglo XVII a.C).</p>		<p>Sin reglamentar.</p> <p>Pena de muerte en formas crueles</p> <p>Tormentos, cadenas, pozos, canteras.</p>	<p>Castigo a los traidores al rey</p>	<p>Manifestación de poder del soberano y su aseguramiento en el poder.</p>
<p>Fase aplicación de la pena</p>				



<p>Retribucionista</p> <p>(siglo XV a finales del siglo XVIII)</p> <p>Función declarada: El delincuente debe pagar con su trabajo el mal causado a la sociedad.</p>		<p>Galeras y Presidios arsenales</p> <p>Presidios militares</p> <p>Presidios en obras publicas</p> <p>Deportación</p>	<p>Fin retributivo exclusivamente. El delincuente debe sufrir un mal a cambio del que él causó a la sociedad.</p>	<p>Expansión comercial y militar (movilización embarcaciones)</p> <p>Fabricación material explosivo para guerras de expansión territorial.</p> <p>Construcción fortalezas militares para expansión y defensa militar.</p> <p>Construcción en ciudades, de acueductos, caminos, muelles, mantenimiento, puertos, etc.</p> <p>-Trabajo en arrendamiento como esclavos de los colonos (USA 1597-1776)</p> <p>-Utilidad económica para el país deportador</p> <p>-Adecuación de lugares selváticos para lograr la colonización (África, Australia 1776 a mediados siglos XIX) (Guinea Francesa 1854).</p> <p>-Trabajo forzado</p> <p>-Utilización mano de obra en condiciones infrahumanas, principalmente en la industria textil.</p>
---	--	---	---	--

<p>Retribucionista</p>		<p>Reclusión en Casas de Corrección</p>	<p>Enseñar un oficio a quienes no lo supieran.</p> <p>Ofrecer la oportunidad de un trabajo a aquel que carecía de él.</p>	<p>-Ganancia económica para el industrial debido al bajo o nulo costo de la mano de obra</p> <p>-Soporte en la formación del capitalismo incipiente. Bridewell (1552)</p> <p>Rasphuys (1596)</p> <p>Spinhaus (1597)</p> <p>Casa Fuerza Gante (1775)</p>
------------------------	--	---	---	---

<p>Correccionalista</p> <p>(siglo XVIII a principios del siglo XIX)</p> <p>Función declarada: Corrección del delincuente.</p> <p>Nacimiento de la penitenciaría Sistema Celular de Philadelphia (1790)</p> <p>Aurburn (1818)</p>		<p>Penal Privativa de libertad</p>	<p>Reconciliación del delincuente con Dios por el mal cometido.</p>	<p>-Aplicación de principios religiosos cuando la mano de obra ya no es necesaria.</p> <p>-Manifestación de poder de una clase sobre otra.</p> <p>-Búsqueda de legitimación para el mantenimiento del grupo en el poder.</p>
--	--	------------------------------------	---	--

<p>Resocializante</p> <p>(siglo XIX, XX, hasta la época actual)</p> <p>1ª. Etapa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Regímenes progresivos</li> <li>-All Aperto</li> <li>-Prisión Abierta</li> </ul> <p>2ª. Etapa realismo de izquierda (Décadas 1960-1970)</p> <p>Movimientos sociales en pro de los derechos de los ciudadanos (incluyendo los de los presos).</p> <p>3ª. Etapa realismo de derecha</p> <p>Beneficios de Libertad para reclusos comunes y cárceles de máxima seguridad para lo "peligrosos"</p> <p>Función declarada:</p>		<p>Pena Privativa de libertad</p>	<p>Aplicación de teorías positivistas</p> <p>-Readaptación o reinserción a través de un tratamiento penitenciario consistente en educación, trabajo, capacitación para el mismo, salud y deporte.</p>	<p>Para el recluso: pérdida de la libertad de tránsito en combinación con una imposición de condiciones de migrantes de vida.</p> <p>Para el Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Demostración palpable del poder represivo del Estado</li> <li>-Lugar de ejecución de la venganza institucionalizada</li> <li>-Neutralización de los enemigos del gobierno</li> <li>-Utilización de la prisión como medio de legitimación del grupo en el poder (contras sujetos claves de sexenios anteriores).</li> <li>-Medio de intimidación para la sociedad.</li> <li>-Justificación: individuos presos por el buen desempeño del trabajo de las autoridades.</li> </ul>
--	--	-----------------------------------	---	---

Fuente: Derecho ejecutivo penal, de Guadalupe Leticia García García, p.82-8



## Anexo 2. Cifras por mes y año de incidencias y personas involucradas.

### Incidencias registradas durante 2020

Año	2020												
Incidencia	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Intento de fuga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fuga	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Motines	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Riñas	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	4
Intentos de homicidio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Homicidios	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Intento de suicidio	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Suicidios	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	4
Huelgas de hambre	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	4
Deceso	6	6	10	13	56	25	10	3	10	10	20	9	178
Autoagresiones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional.

### Personas involucradas en las incidencias durante 2020

Año	2020												
Personas involucradas	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Intento de fuga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fuga	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Motines	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Riñas	4	0	0	0	2	0	0	2	0	2	0	0	0
Intentos de homicidio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Homicidios	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Intento de suicidio	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Suicidios	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	4
Huelgas de hambre	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	4
Deceso	6	6	10	13	56	25	10	3	10	10	20	9	178
Intento de violación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Violaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agresiones a terceros	0	1	2	1	0	0	0	0	0	0	1	1	6
Autoagresiones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional.



Fuente: Elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional.

### **Incidencias registradas hasta marzo de 2022**

Año	2022			
Incidencia	Enero	Febrero	Marzo	Total
Intento de fuga	0	0	0	0
Fuga	0	0	0	0
Motines	0	0	0	0
Riñas	0	0	0	0
Intentos de homicidio	0	0	0	0
Homicidios	0	0	0	0
Intento de suicidio	0	0	0	0
Suicidios	0	2	1	3
Huelgas de hambre	0	0	0	0
Deceso	8	11	7	26
Intento de violación	0	0	0	0
Violaciones	0	0	0	0
Agresiones a terceros	0	0	0	0
Autoagresiones	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional.

### **Personas involucradas en las incidencias hasta marzo de 2022**

Año	2022			
Personas involucradas	Enero	Febrero	Marzo	Total
Intento de fuga	0	0	0	0
Fuga	0	0	0	0
Motines	0	0	0	0
Riñas	0	0	0	0
Intentos de homicidio	0	0	0	0
Homicidios	0	0	0	0
Intento de suicidio	0	0	0	0
Suicidios	0	2	1	3
Huelgas de hambre	0	0	0	0
Deceso	8	11	7	26
Intento de violación	0	0	0	0
Violaciones	0	0	0	0
Agresiones a terceros	0	0	0	0
Autoagresiones	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional.

### Anexo 3. Guion de entrevista a especialistas

1. ¿Considera que actualmente se tiene el control (ejercicio de las funciones penitenciarias por parte de la autoridad, adecuada distribución de internos con la capacidad instalada, personal de custodia suficiente, apto y capacitado, ausencia de actividades ilícitas, cobros extorción) total de los Centros de Reinserción Social? ¿Por qué?
2. ¿Desde su perspectiva cómo describiría las condiciones de gobernabilidad actuales del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?
3. ¿Considera que al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente existen condiciones de autogobierno (condición en la cual las PPL desarrollan funciones propias de la autoridad)?
4. ¿Considera usted que el autogobierno (condición en la cual las PPL desarrollan funciones propias de la autoridad) es producto del abandono estatal?
5. ¿Cuál de estos elementos considera que no existe al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?
  - a) El mantenimiento del orden y de la ley
  - b) La capacidad de la institución para llevar adelante una gestión eficaz de la economía
  - c) La capacidad del centro para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados
  - d) El control del orden político y la estabilidad institucional
  - e) Todos los anteriores
6. ¿Cuáles son los elementos que a su consideración inciden para que exista una crisis de gobernabilidad (nulo control del centro por parte de las autoridades) en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?
7. ¿Cuál es su percepción de la corrupción al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?
8. ¿Cuáles son las situaciones que pudieran favorecer que se genere corrupción al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?
9. ¿Qué propuestas o recomendaciones daría para evitar que surjan condiciones de autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?

10. ¿Qué tan de acuerdo esta con las siguientes afirmaciones?

Elementos para considerar la existencia de condiciones de autogobierno	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni en acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Personas privadas de la libertad desarrollan funciones sustantivas					
Sanciones disciplinarias son impuestas por internos					
Sobrepoblación y hacinamiento					
Falta de clasificación de internos					
Corrupción, privilegios y cobro de servicios					
Nulo acceso a la información					
Alta presencia de incidentes violentos. maltrato, extorsión y actos ilícitos					
Alto número de quejas					
Violación o inexistencia del reglamento interno o manuales					
Personal de seguridad y custodia insuficiente y sin capacitación					
Introducción de objetos y sustancias prohibidas					
Totales					

**Anexo.3.1 Entrevista realizada a Carlos Roque Analista adscrito al área de políticas públicas e incidencia de CEA Justicia Social.**

**Ciudad de México a 6 de junio de 2022**

- 1. ¿Considera que actualmente se tiene el control (ejercicio de las funciones penitenciarias por parte de la autoridad, adecuada distribución de internos con la capacidad instalada, personal de custodia suficiente, apto y capacitado, ausencia de actividades ilícitas, cobros extorción) total de los Centros de Reinserción Social?**

Definitivamente la respuesta sería no. **¿Por qué?** Gran parte de los centros penitenciarios si nos ponemos a analizar ya sean Comisión Nacional o en algunas otras encuestas como la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, los Cuadernos Penitenciarios que ustedes citan bastante, en gran medida muchos centros penitenciarios se han visto rebasados y en gran medida como CNDH nos muestra ahí algunos centros que hay autogobierno, en el caso específico de la Ciudad de México digamos que hay que analizar los casos en cierta medida, hay centros penitenciarios que no tienen gran cantidad de población y hay otros que desafortunadamente cuentan con hacinamiento total que pues gran parte de las actividades ilícitas también se cometen dentro de los centros penitenciarios, también quiero aclarar y también que se considere que pues no sólo se cometen estos actos ilícitos o sobre todo violaciones a los derechos humanos de población penitenciaria hacia el exterior, sino que hay violaciones de los derechos humanos desde la misma población penitenciaria que ya sea que cometan estas violaciones de Derechos Humanos por parte de personal de custodios o de la misma población, entonces con la pregunta que me plantean yo les diría que no, hay que hacer una evaluación caso por caso, también añadiría que hacer el análisis del centro penitenciario no sólo se tiene que considerarse un aspecto sino considerar cuestiones relacionadas con la reinserción en la comunidad, esto quiere decir que se debe de ver como un proceso amplio

en el que en algún momento la persona privada de la libertad va a retomar su vida cotidiana y cada uno de los Estados en dónde se encuentra el centro penitenciario tiene que garantizar un programa, una serie de políticas públicas que garanticen el retorno y el ejercicio pleno de los derechos humanos.

**2. ¿Desde su perspectiva cómo describiría las condiciones de gobernabilidad actuales del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?**

Pues bueno gran parte de los centros penitenciarios como les había comentado en la Ciudad de México, en el caso del varonil Oriente lo que al menos hemos identificado es que en este sí hay grandes condiciones de sobrepoblación, como el último dato que muestra el diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria de 2021 si bien se ha mantenido en términos de su calificación siguen existiendo problemas de sobrepoblación, esto implica que no existan condiciones para tener una atención adecuada a cada una de las personas privadas de la libertad, esto implica que gran parte de los aspectos no podría decir tanto como si hay o no actividades ilícitas pero gran parte de estos aspectos creo que el diagnóstico refleja bien el panorama de lo que está sucediendo en nuestros centros, yo sí quisiera enfatizar que gran parte de estos problemas de sobrepoblación es un uso excesivo de la fuerza penal que los actores o los operadores del sistema de Justicia penal llámense ministerios públicos o jueces, no están optando por otros medios como lo es la justicia restaurativa u otros enfoques, lo que causa que gran parte de los centros penitenciarios vuelvan a tener temas de superpoblación y sobre todo también que a pesar de que existen mecanismos como son la ley de amnistía u otros esquemas no sean utilizados.

**3. ¿Considera que al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente existen condiciones de autogobierno (condición en la cual las PPL desarrollan funciones propias de la autoridad)?**

Pues podría decir que en parte sí, debido a que las condiciones de sobrepoblación y aquí incluso el tema de interacción con personal de custodia o cuestiones así no permitirían tener la atención de las personas privadas de la libertad, podríamos decir que si hay como condiciones de autogobierno, sin embargo, creo que por lo menos en lo que va de este periodo no hemos identificado algún aspecto específico que haya detonado en este centro penitenciario, entonces por las condiciones estructurales podría ser que sí.

**4. ¿Considera usted que el autogobierno (condición en la cual las PPL desarrollan funciones propias de la autoridad) es producto del abandono estatal?**

Es una parte estructural, no sólo tiene que ver con el Gobierno de la Ciudad de México, recordemos también que si ustedes tuvieron o han tenido acceso a algunas legislaciones como es La Ley Nacional de Ejecución Penal en esta ley gran parte de los aspectos que mencionan, las autoridades corresponsables son también tanto las Secretarías de Estado como las Alcaldías para generar las condiciones de retorno de las personas liberadas privadas de la libertad para que retornen a sus comunidades. Digamos que en este tema tiene que ver la estructura del Gobierno Estatal y las Alcaldías porque gran parte de la población del reclusorio oriente, sí han tenido acceso o han logrado identificar quiénes son las personas que están al interior, gran parte corresponden a la comunidad o tendremos que identificar si la población privada de la libertad son personas aledañas hasta reclusorio o si pertenecen al área metropolitana entonces en esto tiene que haber una coordinación entre desde lo local hasta lo estatal, yo no le dejaría completamente la responsabilidad al Gobierno de la Ciudad de México, porque en parte tiene que ver la sobrepoblación sí está de nuevo lucrando el Ministerio Público y los jueces con el tema de Justicia penal, por su parte las alcaldías tendrían que hacer un programa específico para atender a las personas que son liberadas; no sé si han tenido la oportunidad de

identificar que en la Ciudad de México hay una institución que se llama el Instituto de reinserción social de la Ciudad de México este Instituto se encargó de dar atención a o tal programas de reinserción post penal, esto quiere decir que una vez que termine la pena se tienen que hacer políticas públicas específicas para dar atención a la población liberada, entonces este Instituto es muy chiquito, como ustedes tienen una investigación la población del Oriente es bastante grande, yo creo que más allá de identificar las reincidencias se tienen que identificar factores para que las personas que salgan ejercer plenamente sus derechos en consecuencia si uno no puede ejercer completamente sus derechos no sé dónde se puede dirigir, no es de manera automática que cada una de ellas quieran tomar una vida criminal o delictiva es la estructura misma la que no permite o las políticas públicas insuficientes, entonces si vemos que toda la parte legislativa que están haciendo como más leyes punitivistas, la parte estatal que no se daba abasto tanto el centro penitenciario como la alcaldía también tendría que diseñar estos programas y también el Estado de México porque la población penitenciaria no sólo es de la Ciudad de México también hay algunos municipios muy cercanos a la Ciudad de México, diría que es como algo estructural no solamente lo estatal.

**5. ¿Cuál de estos elementos considera que no existe al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?**

- f) El mantenimiento del orden y de la ley
- g) La capacidad de la institución para llevar adelante una gestión eficaz de la economía
- h) La capacidad del centro para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados
- i) El control del orden político y la estabilidad institucional
- j) Todos los anteriores

Yo consideraría que sería la B y C.

La C, considero que el centro penitenciario al tener tanta población se ve rebasado y yo quisiera aclarar que si bien dentro de los aspectos o dentro de uno de los supuestos que está dentro de los centros penitenciarios es lograr la reinserción social de las personas privadas de la libertad, pero siendo sinceros creo que un centro penitenciario es insuficiente para garantizar como estos aspectos, nuevamente creo que es una parte estructural que tienen que ver no sólo los centros penitenciarios si no como tal medida otras instituciones por eso creo que podré justificar tanto la B y la C.

**6. ¿Cuáles son los elementos que a su consideración inciden para que exista una crisis de gobernabilidad (nulo control del centro por parte de las autoridades) en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?**

Yo creo que es muy apresurado, tendrían que haber muchos factores por ejemplo, ¿no sé si han visto lo que ocurrió en el penal de Puebla? habían ingresado un bebe; no hace mucho tiempo el COLMEX hizo un análisis de en un centro penitenciario, ahí sí yo diría que en esas condiciones hay autogobierno, empezar a ver estas situaciones que empiezan a rebasar ya el control estatal al menos lo que nosotros hemos identificado en la Ciudad de México si bien desisten estas condiciones de cierta manera hay cierto control de los centros penitenciarios, no se les ha desbordado la violencia también tendrían que ver este análisis que lo pueden ver en la ENPOL 2021, en el que identifica sí en los centros penitenciarios hay motines o casos de violencia en el varonil Oriente en años anteriores sucedieron estas circunstancias creo que no corresponde a la temporalidad de su investigación en algún punto si se han producido motines, considero que aún faltan elementos para definir que hay una crisis de gobernabilidad, mi recomendación que les daría es que a partir de los indicadores que ustedes ya tienen utilizar los indicadores de la

CNDH añadir que otros aspectos podrían desatar con la crisis de gobernabilidad.

**7. ¿Cuál es su percepción de la corrupción al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?**

Sí, por supuesto en los centros penitenciarios existe la corrupción que influye de manera directa en la gobernabilidad.

**8. ¿Cuáles son las situaciones que pudieran favorecer que se genere corrupción al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?**

Los mecanismos de rendición de cuentas que los mismos centros penitenciarios no son transparentes, el sobrepasar la capacidad penitenciaria, que no haya mecanismos estandarizados y transparentes para la selección de personal, muchos de las causas de la corrupción no sólo es porque las personas privadas de la libertad están ahí sino que también provienen muchas veces de la seguridad penitenciaria o sea ha habido casos no específicamente de este centro penitenciario, donde los directores de centros se han visto involucrados en temas de corrupción, por esto tiene que haber un fuerte control de varias instituciones así como de las organizaciones de la sociedad civil que pueden fungir como observadores para que los procesos se lleven de manera eficiente, también, no sólo ver cómo temas de crimen al interior como son las extorsiones, sino también ver que se garanticen estancias dignas porque muchas veces si no hay estancias dignas se pueden generar factores de que exista población que está en hacinamiento y como hay algunas personas que tienen mucho dinero ahí dentro pueden pagar las estancias más dignas y es ahí donde ocurren estas cosas que no toda la población tiene el mismo trato, desafortunadamente quién tiene más dinero tiene la capacidad de tener seguridad, también tiene que ver la capacidad del personal de custodia que esté capacitado en estándares de protección

de los derechos humanos y que no perpetúen esta violación sistemática, creo que son estos factores que se tienen que visibilizar que sobre todo también otras instancias como la Auditoría de la Ciudad de México también haga auditorías en estos espacios, yo creo que doy gran peso a la transparencia y la rendición de cuentas pero también a las causas en la calidad de las estancias y los espacios pues entre más personas existan menor será la capacidad del centro penitenciario a brindar una estancia digna.

**9. ¿Qué propuestas o recomendaciones daría para evitar que surjan condiciones de autogobierno en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente?**

La primera es, una ampliación de los programas en materia de reinserción social, que creo que era lo que les comentaba, no, que el centro penitenciario por sí mismo no es una vía para que se cumplan los procesos de retorno en la comunidad, se tiene que trabajar muy bien en comunidades donde se ha identificado la procedencia de las ppl de los centros penitenciarios, esto quiere decir que algo está pasando ahí en su entorno y en este sentido las condiciones estructurales de pobreza, altos índices de violencia, altos grados de marginación también se están traduciendo en que no es por criminalizar espacios, sino que desafortunadamente estos perfiles de la población privada de la libertad están llegando a los centros penitenciarios, ante estas situaciones de pobreza se complica el que nadie puede llevar como un proceso penal de manera distinta a que sólo sea la cárcel.

Pues también esta cuestión de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a datos de información penitenciaria, como lo es cuánto presupuesto se le destina a cada centro penitenciario, número de personas que están en el centro penitenciario, qué tipo de programas están llevando a cabo adentro, creo que si bien su investigación se concentra en el Varonil el Oriente, pero digamos que gran parte de esto

nos lleva a preguntarnos qué está pasando alrededor de esta comunidad del reclusorio grosso modo sería eso

**10. ¿Qué tan de acuerdo esta con las siguientes afirmaciones?**

Elementos para considerar la existencia de condiciones de autogobierno	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni en acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
Personas privadas de la libertad desarrollan funciones sustantivas		x			
Sanciones disciplinarias son impuestas por internos		x			
Sobrepoblación y hacinamiento		x			
Falta de clasificación de internos			x		
Corrupción, privilegios y cobro de servicios	x				
Nulo acceso a la información	x				
Alta presencia de incidentes violentos. maltrato, extorsión y actos ilícitos	x				
Alto número de quejas		x			
Violación o inexistencia del reglamento interno o manuales		x			
Personal de seguridad y custodia insuficiente y sin capacitación	x				
Introducción de objetos y sustancias prohibidas	x				
Totales	5	5	1		