



Costos de los **DERECHOS**

**Un análisis de la
corrupción penitenciaria
en la Ciudad de México**

documenta



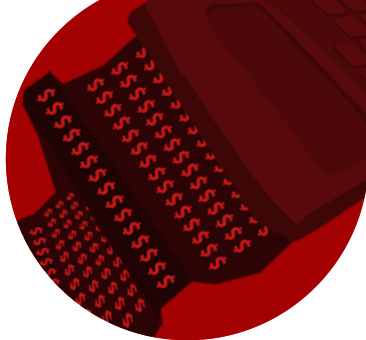
CON EL APOYO DE:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Al servicio
de las personas
y las naciones



CONTENIDO

04	ACRÓNIMOS	04
06	1. INTRODUCCIÓN	06
10	2. METODOLOGÍA	10
12	3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE	12
12	a. Estructura del Sistema Penitenciario capitalino	12
21	b. Tipificación	21
24	• Delitos en materia de corrupción	24
32	4. HALLAZGOS	32
32	a. Contexto capitalino en materia de corrupción	32
36	b. ¿Cuándo inicia la corrupción en el Sistema Penitenciario?	36
41	c. Cobros en el Sistema Penitenciario	41
44	d. Cohecho y derechos humanos	44
52	e. El caso del autogobierno	52
56	f. Rendición de cuentas	56
65	5. RECOMENDACIONES	65
66	6. REFERENCIAS	66

ACRÓNIMOS

CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
DNISP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENPOL	Encuesta Nacional sobre Población Privada de la Libertad
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
LGRA	Ley General de Responsabilidad Administrativa
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
NCS	National Citizen Survey
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIC	Órgano Interno de Control
SLA	Sistema Local Anticorrupción
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción

“Privatizan sus derechos, todo lo que refiere al centro refiere a corrupción.”

Familiar de persona privada de libertad
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II

1. INTRODUCCIÓN.

La corrupción es un fenómeno multicausal y multifactorial que produce diversas consecuencias sociales perjudiciales. Una de ellas es la violación de los derechos humanos, ya sea de forma directa: los sobornos como mecanismo de acceso a derechos para que el Estado cumpla con las obligaciones positivas que le son encomendadas o cuando el Estado realiza acciones que le son prohibidas y no se abstiene de limitar derechos por un beneficio privado. Pero también de forma indirecta, pues el desvío de recursos públicos conlleva menor presupuesto para la garantía de los derechos humanos.

Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social AC ha dedicado su trabajo a la promoción de un sistema de justicia incluyente y respetuoso de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, personas en conflicto con la ley y personas con discapacidad psicosocial o intelectual.

Por lo anterior, en el marco de la Convocatoria de Corresponsabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil con los Sistemas Locales Anticorrupción, auspiciada por el PNUD y la USAID, se impulsó el trabajo de un diagnóstico para la identificación de delitos en materia de corrupción y faltas administrativas en el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

En 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta agenda busca fortalecer la paz universal; la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema; hacer realidad los derechos humanos de todas las personas; alcanzar la igualdad de género; y el empoderamiento de niñas y mujeres para avanzar así hacia el desarrollo sostenible. Se compone de 17 objetivos y 169 metas de carácter universal que abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental.

El presente trabajo se inscribe en el objetivo 16 de la Agenda 2030.

“ *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.* ”

La estrategia nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030 en México, menciona en el apartado de promoción de los derechos humanos:

“ *Hay que asegurar que las personas en situación de reclusión tengan acceso a servicios básicos, servicios de salud, protección contra la violencia al interior de las cárceles, condiciones laborales justas y adecuadas condiciones de infantes nacidos en reclusión.* ”

Por otra parte, el mejoramiento de las condiciones carcelarias, incluyendo la lucha contra la corrupción, está incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, presentado el 30 de abril en la Cámara de Diputados.

“

RECUPERACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LAS CÁRCELES. 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.

”

Sin embargo, hasta agosto de 2019, el Plan Nacional de Desarrollo no contaba con líneas de acción o indicadores directamente relacionados con este apartado.

Por ello, Documenta considera prioritaria la visibilización de los patrones de corrupción en el Sistema de Justicia Penal en México y, específicamente, en el Sistema Penitenciario, el cual, a pesar de la reforma constitucional de 2008, sigue considerado como el último eslabón del Sistema de Justicia Penal. Esto último, suele justificar la normalización de los actos de corrupción en la vida cotidiana en los centros penitenciarios y la invisibilización del costo de la corrupción en materia de acceso a los derechos humanos tanto para las personas privadas de la libertad como para sus familias.

Así, este diagnóstico tiene como propósito apuntar la obligación conjunta entre las autoridades del Sistema Nacional Anti-corrupción (SNA) y el Sistema Penitenciario para la prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción en los centros de reclusión. Por otra parte, busca generar información para la discusión sobre el diseño de políticas públicas para la erradicación de la corrupción en el contexto penitenciario.

En ese sentido, se estructura de la siguiente forma: en el segundo apartado se explica la metodología empleada; en el tercero se explica cómo funcionan el Sistema Penitenciario capitalino y el SNA; en el cuarto se analizan los instrumentos existentes para medir la corrupción en los centros penitenciarios, las áreas de oportunidad; en el quinto se presentan las conclusiones; y, finalmente, en el sexto se plantean algunas recomendaciones para las autoridades gubernamentales.

2. METODOLOGÍA

Para la elaboración del presente documento se analizaron diversos instrumentos.



INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA RELATIVA A INCIDENCIA Y PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN:

HERRAMIENTA	RESPONSABLE	AÑO
Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional	OADPRS	2017 - 2019
DNSP	CNDH	2017 - 2018
Envipe	Inegi	2017
ENCIG	Inegi	2017
Enpol	Inegi	2017

Asimismo, fueron realizadas las siguientes actividades:

- Análisis de información recolectada vía representación jurídica de personas privadas de la libertad en centros penitenciarios de la Ciudad de México.
- Aplicación de 100 cuestionarios a visitas de personas privadas de la libertad en las afueras de los centros de reclusión de la Ciudad de México.
- Solicitudes de acceso a la información pública vía la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Grupo focal de validación con familias de personas privadas de la libertad.

El presente diagnóstico tiene como objeto de estudio el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. Es decir, aunque en todos los ámbitos de la impartición y procuración de justicia existen espacios abiertos a la corrupción, se enfoca únicamente en los posibles actos y hechos de corrupción que se dan en el marco de dicho sistema. Cabe mencionar que únicamente se consideran los procesos ocurridos en los centros penitenciarios destinados a la población adulta y no se analiza la probable corrupción relacionada con los centros de internamiento para adolescentes.

3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE

a. Estructura del Sistema Penitenciario capitalino.

De conformidad con el artículo 3, fracción XXIV de la LNEP, el Sistema Penitenciario se define como:

El conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

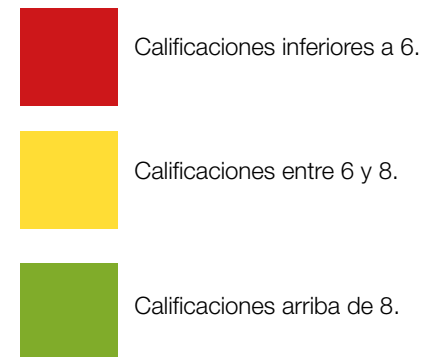
El Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, de acuerdo con la Ley de Centros de Reclusión, se compone del conjunto de centros de reclusión, de áreas de atención especializada y de unidades administrativas y técnico operativas.

Los centros de reclusión pueden ser de los siguientes tipos:

- Preventivos.
- De ejecución de sanciones penales.
- De alta seguridad.
- De rehabilitación psicosocial .
- De asistencia postpenitenciaria.
- De sanciones administrativas.
- Institución Abierta Casa de Medio Camino.

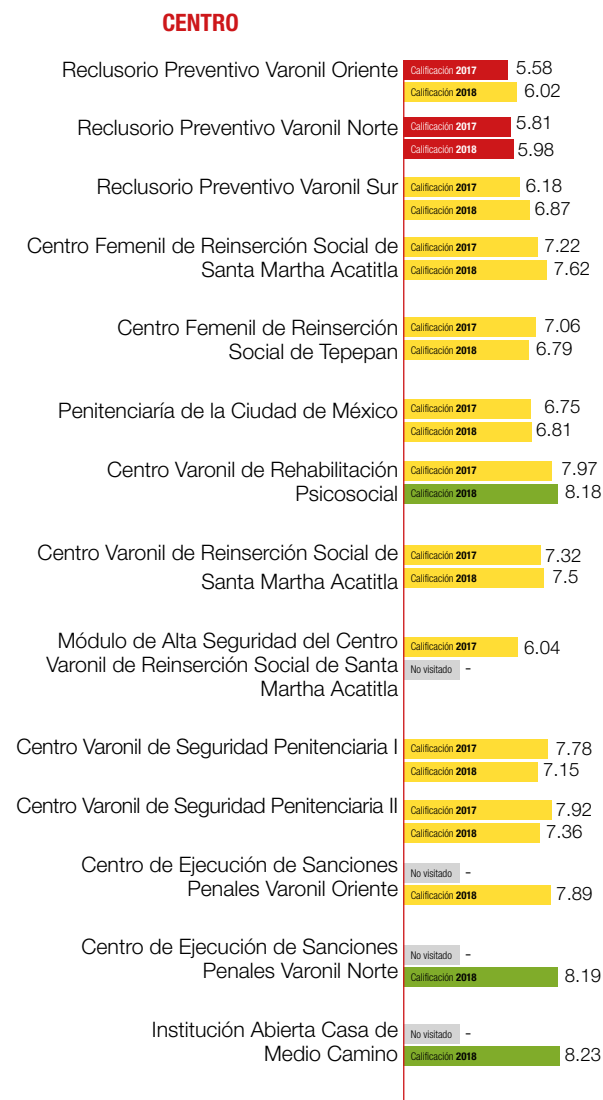
De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2017 y 2018, publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), los centros de reclusión de la Ciudad de México recibieron las siguientes calificaciones generales relativas a sus condiciones de internamiento.¹

El código de color utilizado en esta tabla corresponde al **sistema de semáforo establecido en en dicho diagnóstico**:



¹ En este caso se incluyen datos de 2017 y 2018 para poder tener una representación certera de la situación en los centros de la Ciudad de México, ya que no todos fueron visitados en cada uno de esos años.

Tabla 1. Calificaciones de los centros de reclusión de la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia con base en el DNSP de la CNDH de 2017 y 2018.

De acuerdo con el OADPRS, en marzo de 2019 la población privada de la libertad en la Ciudad de México era de 25 680 personas para una capacidad instalada de 27 718 lugares.² Con respecto a lo anterior, únicamente los reclusorios preventivos varoniles oriente y norte presentaban sobrepoblación en la capital del país.

Tabla 2. Población de los centros de reclusión de la Ciudad de México.

CENTRO DE RECLUSIÓN	CAPACIDAD	POBLACIÓN	SOBREPoblACIÓN
Penitenciaría de la Ciudad de México	2,051	1,705	-16.87%
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente	336	191	-43.15%
Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial de la Ciudad de México	448	211	-52.90%
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte	422	148	-64.93%
Reclusorio Preventivo Varonil Norte	6,092	7,123	16.92%
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	6,208	8,630	39.01%
Reclusorio Preventivo Varonil Sur	5,319	3,481	-34.56%
Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	3,223	1,781	-44.74%
Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	1,581	1,204	-23.85%
Centro Femenil de Reinserción Social	415	146	-64.82%
Institución Abierta Casa de Medio Camino	87	35	-59.77%
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I	768	502	-34.64%
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II	768	523	-31.90%

Fuente: OADPRS, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, marzo de 2019.

² Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, marzo 2019.

Ahora bien, además de los centros de reclusión, el Sistema Penitenciario cuenta con diversos órganos o instituciones coadyuvantes para la ejecución de sus funciones.

CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA: es el órgano colegiado competente para conocer, investigar, sustanciar y emitir resoluciones sobre acciones u omisiones irregulares que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en las que incurra el personal de seguridad y custodia.

CENTRO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y DE INTEGRACIÓN SOCIAL: es el establecimiento que tiene como objeto dar cumplimiento a las disposiciones legales y de las autoridades competentes para salvaguardar los principios del procedimiento para la adecuada administración de justicia.

INSTITUTO DE CAPACITACIÓN PENITENCIARIA: es la instancia que realiza la selección, capacitación, docencia, preparación y actualización permanente de los y las servidoras públicas adscritas a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

CENTRO DE CONTROL DE CONFIANZA: es la instancia encargada de certificar y realizar las evaluaciones periódicas del personal para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

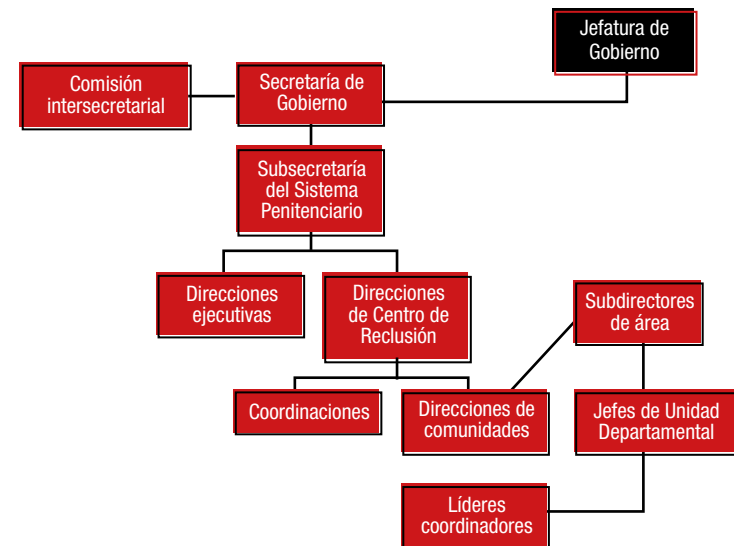
El Sistema Penitenciario se coordina de manera interinstitucional tanto con autoridades del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo que contribuyen a la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, tales como salud, educación, deporte, trabajo, entre otras.

Para tales fines, la LNEP establece la coordinación institucional en su artículo 7 entre las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, así como la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas.

Estas dependencias serán encabezadas por la Secretaría de Gobernación (y sus equivalentes) en la conformación de una comisión intersecretarial federal, una para cada estado y una para la Ciudad de México. En el caso de esta última, la Secretaría de Gobierno es quien encabeza dicha comisión y en donde se ubica, organizacionalmente dentro de la Administración Pública, el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. Así, la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de la capital se inauguró el 12 de mayo de 2017.³

La estructura jerárquica en la que se sustenta el trabajo del Sistema Penitenciario, la cual se presenta a continuación, es relevante pues refleja la cadena de mando de las autoridades penitenciarias y las autoridades corresponsables. Asimismo, refleja la configuración organizacional en la que deben ejecutarse y asignarse responsabilidades de acuerdo con las atribuciones de cada actor.

Diagrama 1. Estructura jerárquica del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia, artículo 13, fracción XIII de la Ley de Centros de Reclusión de la Ciudad de México.

³ Véase: <https://www.secgob.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/instala-gobierno-de-la-cd-mx-comision-intersecretarial-de-reinsercion-social>

Estos cargos se distribuyen en servidores y servidoras públicas que realizan numerosas tareas de distinta índole necesarias para lograr la reinserción social y cumplir con los diversos objetivos o bases de organización del Sistema Penitenciario, como el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación, la educación, la salud, el deporte y el funcionamiento de los centros de reclusión.

- Personal técnico administrativo.
- Personal técnico de seguridad o cuerpo de seguridad.
- Personal supervisor de aduanas.
- Personal médico⁴.

Es importante destacar que la información sobre la estructura orgánica del Sistema Penitenciario se obtuvo a partir del análisis de la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal y de la página web oficial del Gobierno de la Ciudad de México. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, publicada el 13 de diciembre de 2018, debido a su naturaleza no abunda en la distribución de competencias al interior de la Subsecretaría de dicho sistema.

Asimismo, en el artículo 7, fracción I, inciso d) del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México se establecen las direcciones ejecutivas y la dirección general adscritas a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Cabe hacer notar que la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas, que se muestra en el organigrama del Gobierno de la Ciudad de México, no se considera dentro de dicho reglamento.

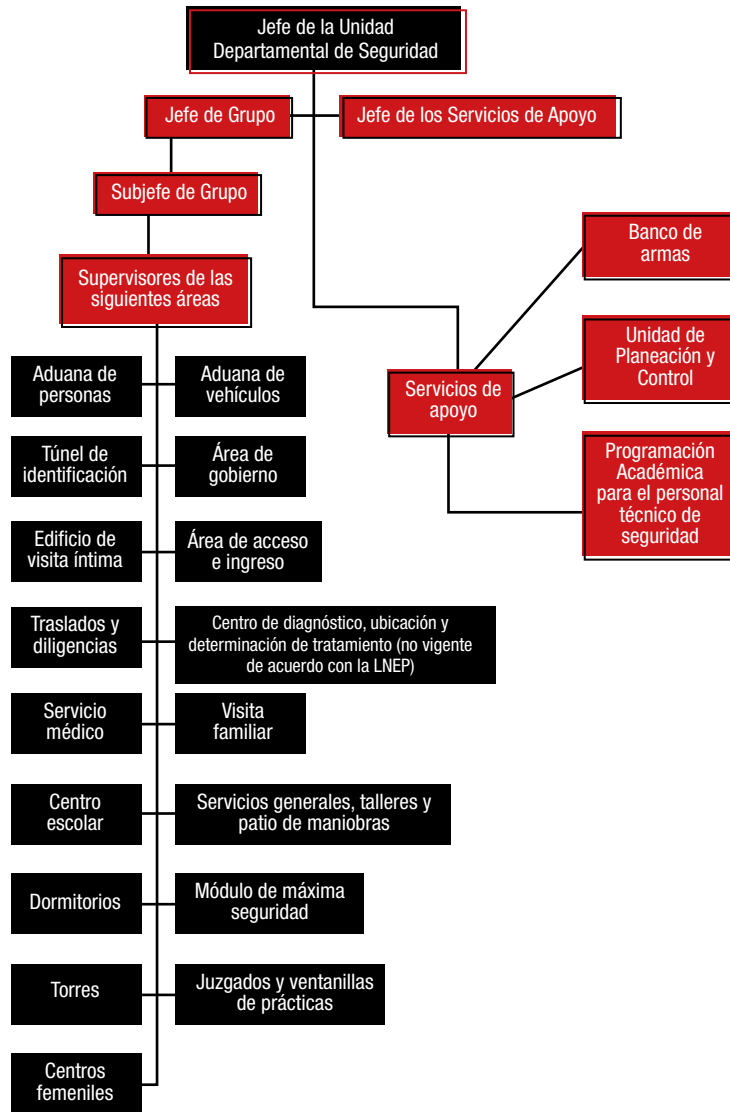
Los instrumentos que deben desarrollar la organización y detalle de las atribuciones de las autoridades penitenciarias deberían ser los manuales administrativos. En la página del Gobierno de la Ciudad de México se encuentran a disposición:

⁴ Cabe resaltar que en la Ciudad de México el personal médico de los centros penitenciarios depende de la Secretaría de Salud de la entidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal.

NORMA	PUBLICACIÓN	PROBLEMA
<i>Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno</i>	28/06/2010	Todavía contempla la figura de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social en lugar de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.
<i>Aviso por el cual se da a conocer la actualización del Manual administrativo en su parte de organización de la Dirección General de Administración en la Secretaría de Gobierno</i>	19/10/2010	Únicamente se encuentra el extracto del Reglamento interior de 2010 y el Manual administrativo por medio de los cuales se adiciona un área de dirección general de administración en las distintas áreas relevantes de la Secretaría de Gobierno, por lo que se incluyó dicha área en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario; misma que se refleja en la página del organigrama actual del gobierno, pero no en el Reglamento interior vigente.
<i>Aviso por el cual se da a conocer el Manual administrativo en su apartado de organización de la Secretaría de Gobierno (registro MA-113-6/13)</i>	26/11/2013	En esta publicación se emite el Manual administrativo de manera completa, el cual vincula las atribuciones asignadas a cada área a una misión y diversos objetivos, lo que facilita la evaluación del desempeño de las autoridades. Sin embargo, no se corresponde a la estructura orgánica del Reglamento interior vigente ni a las normas sustantivas actuales. Por ejemplo, refiere a la Dirección Ejecutiva de Tratamiento para Menores.

Además de la estructura jerárquica general que atañe al Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, el personal de seguridad cuenta con su propia estructura.

Diagrama 2. Estructura orgánica del personal de seguridad



Fuente: elaboración propia con información del Manual de organización y funciones de seguridad, para los centros de reclusión del Distrito Federal, 19 de octubre de 2005.

Es importante destacar que la distribución de competencias y la estructura que se dibuja en el *Manual de organización y funciones de seguridad, para los centros de reclusión del Distrito Federal* tuvo su última actualización publicada en la *Gaceta Oficial* de la entidad federativa el 19 de octubre de 2005. Por lo anterior, no se encuentra armonizado con la legislación vigente y los nombres de los cargos se corresponden con el organigrama mostrado actualmente en la página de internet del Gobierno de la Ciudad de México.

La composición del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México resulta relevante con el objetivo de visualizar cómo se organiza la función pública y quiénes son las autoridades obligadas a cumplir con el marco normativo; pues, como se verá en el siguiente apartado, la definición de corrupción precisa de un desvío en el actuar de un o una servidora pública para su acreditación. Lo anterior, sin soslayar que en ocasiones los particulares también participan en dichos actos.

También se observa que la normativa que regula la estructura administrativa de las áreas que componen el Sistema Penitenciario se encuentra desactualizada y que los diversos ordenamientos jurídicos proporcionan información contradictoria. Esto provoca ambigüedades normativas que pueden dar espacio a la discrecionalidad en la actuación de las autoridades penitenciarias e incentivar la corrupción.

b. Tipificación

De acuerdo con María Amparo Casar y Pablo Montes en *Anatomía de la corrupción*, la medición de la corrupción, así como de cualquier ilícito, es muy complicada por dos razones. La primera, “porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley”. La segunda, “porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina”; es decir, los autores tienden a ocultar sus actos y eliminar las evidencias de los mismos⁵.

Por ello, los instrumentos de medición de la corrupción a nivel mundial han recurrido, normalmente, al seguimiento de indica-

⁵ Casar, María Amparo, *Anatomía de la corrupción*, IMCO/CIDE, 2015, p. 5.

dores que determinan la percepción de la corrupción⁶. El más reconocido es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, el cual se realiza desde 1995 y que tuvo una actualización de su metodología en 2012. Sin embargo, la conformación de dicho instrumento contempla a su vez diversos índices y encuestas, así como la recopilación de información sobre reformas a la legislación, modificaciones institucionales o escándalos públicos que devienen de las impresiones de un grupo selecto de personas. Así, se obtiene “un indicador compuesto que ordena a 180 países y territorios por su nivel percibido de corrupción usando una escala de 0 a 100 puntos, en donde 0 es muy corrupto y 100 es muy limpio”⁷.

La calificación de nuestro país en el IPC ha descendido 33 posiciones desde 2012 y se ubica en el lugar 138 de 180 países, con una puntuación reprobatoria de 28 puntos sobre 100 posibles. Esta posición en comparación con otros países de la región no resulta favorable, pues México se encuentra entre los cinco peor calificados de América, solo 10 puntos arriba del último lugar de la zona⁸.

Como se puede observar, la posición de México a nivel global alerta sobre la preocupante percepción de la corrupción en territorio nacional. Resulta desalentador que, a pesar de las modificaciones legislativas e institucionales relacionadas con la creación del SNA, el resultado no sólo no haya mejorado, sino que registró un considerable descenso en relación a años anteriores. Por ello, es importante que dicho sistema comience a dar resultados que reviertan la percepción de corrupción que actualmente rige el sentir de la población.

Por otro lado, en el plano nacional ha comenzado en fechas recientes un esfuerzo por medir no sólo la percepción de la corrupción, sino su incidencia en la calidad de los servicios proporcionados por las autoridades mexicanas. A partir de

⁶ Otros instrumentos de medición de la corrupción a nivel mundial son el Barómetro Global de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno, de Transparencia Internacional; el Índice de Competitividad Global, del Foro Económico Mundial; el Latino Barómetro; el Reporte de Integridad Global, de Global Integrity; los Indicadores Globales de Gobernabilidad, del Banco Mundial; y el Índice de Estado de Derecho, del World Justice Project.

⁷ Alvarado, Ricardo, “¿Qué tanto es tantito? Cómo leer el Índice de Percepción de la Corrupción 2018”, blog contra la corrupción y la impunidad de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, en Nexos, 31 de enero de 2019, disponible en: <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/?p=747>.

⁸ Índice de Percepción de la Corrupción 2018, Transparencia Internacional, disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/.

2011, el Inegi desarrolla la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), en la que proporciona datos sobre la percepción de la corrupción en relación con las diferentes autoridades en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia.

En la última encuesta, la de 2018, se puede observar que solamente el 9.6% de la población manifiesta conocer alguna acción para combatir la corrupción por parte de las autoridades, lo cual disminuyó en un 3.8% con respecto al año inmediato anterior.

El debate sobre el concepto de corrupción ha sido extenso; no obstante, la definición más simple del mismo, acogida ampliamente en el exterior y apoyada por organismos internacionales, es la del abuso de poder para el beneficio propio.

Algunos de los elementos a discusión de la definición se relacionan con que el beneficio no necesariamente debe ser propio, sino que puede ser en beneficio de un tercero. De acuerdo con el estudio Los derechos humanos y la corrupción en México, análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014:

“ El punto reprochable [de la corrupción es]: la apropiación de lo público para fines privados, la pérdida de “publicidad” del gobierno. ”

De igual forma, se ha controvertido si cualquier abuso de poder implicaría un acto de corrupción; sin embargo, aunque a raíz de las reformas constitucional y secundaria en materia del SNA se incluyó al sector privado como corresponsable y participante de la misma, se requiere el elemento de alguna autoridad o servidor o servidora pública para que se configure alguno de los delitos o faltas administrativas asociadas a la corrupción.

⁹ Vázquez, Daniel, et. al., Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014, CNDH, 2017, p. 16, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que dio origen al SNA. Este sistema, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un ente para la coordinación de las instancias encargadas de la prevención, detección, investigación y sanción de los actos y hechos de corrupción; así como de la fiscalización y control de los recursos públicos. Los artículos transitorios de la reforma mencionada mandataron la expedición de la legislación secundaria que dotara de estructura y funciones al SNA y previeron la expedición de la Ley General de Responsabilidad Administrativa (LGRA) para que este único ordenamiento regulara de manera homóloga las faltas administrativas graves y no graves en el orden nacional. Asimismo, se ordenó la reforma al Código Penal Federal y la armonización de los códigos penales de las entidades federativas para adicionar los delitos en materia de corrupción.

Cabe señalar, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera:

ACTOS DE CORRUPCIÓN: faltas administrativas
HECHOS DE CORRUPCIÓN: delitos

i. Delitos en materia de corrupción

La Ciudad de México expidió la armonización legislativa con respecto al SNA el 1 de septiembre de 2017. El Código Penal para el Distrito Federal regula los hechos de corrupción. A diferencia de las faltas administrativas graves, que se describen más adelante, los tipos penales establecen más supuestos normativos que pueden encuadrar en el tipo descrito.

Los hechos de corrupción cometidos por servidoras o servidores públicos se regulan en dos títulos de dicho código: en el título décimo octavo, “Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos”; y en el título vigésimo, “Hechos de corrupción y delitos

en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos”.

Cabe mencionar que dentro del título décimo quinto, “Delitos contra el patrimonio”, se encuentra regulada la extorsión. Si bien ese delito no se considera dentro del catálogo de los delitos de corrupción, y el sujeto activo del mismo puede ser un particular, se prevé como agravante que la comisión sea efectuada por parte de un servidor o una servidora pública. El Código Penal de la Ciudad de México regula los delitos mencionados; no obstante, llama la atención la similitud entre los tipos y las faltas administrativas reguladas en la LGRA.

La LGRA es la ley aplicable a los tres órdenes de gobierno que rige la materia de la responsabilidad administrativa a la que se refiere la fracción tercera del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento divide las faltas administrativas en graves y no graves. Las autoridades investigadoras y sustanciadoras de ambos tipos de faltas pueden ser los órganos internos de control, las entidades de fiscalización superior o las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado. Sin embargo, la diferencia esencial entre las faltas graves y las no graves radica en que las primeras serán sancionadas por un tribunal de justicia administrativa¹⁰ y las segundas por los órganos internos de control.

Este cambio en la resolución de las faltas administrativas tiene como objeto que una autoridad externa y especializada sea la que conozca de los casos más relevantes en materia de corrupción, con la intención de evitar la impunidad a través de la acumulación de casos y para propiciar resoluciones mejor razonadas y más efectivas.

Las faltas administrativas graves consideradas en la LGRA se retomaron principalmente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que es uno de los tres tratados internacionales en la materia¹¹. Éstas pueden encontrarse en los capítulos II, “De las faltas administrativas graves de los servidores públicos”, y III, “De los actos de particulares vinculados con actas administrativas graves” del título tercero de dicha ley.

¹⁰ Para el caso de la capital sería el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

¹¹ Los otros dos tratados internacionales son la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE.

Las faltas administrativas no graves no son actos de corrupción. Están relacionadas con el cumplimiento de las personas servidoras públicas con sus funciones, como atender las instrucciones de sus superiores relativas a dichas atribuciones, presentar las declaraciones patrimoniales, cerciorarse de no actualizar conflictos de intereses y rendir cuentas. Asimismo, son relativas al deber de denunciar actos u omisiones que puedan constituir faltas administrativas y denunciar, también, instrucciones contrarias a la ley. De igual forma, establecen la obligación de documentar y cuidar la información bajo su responsabilidad y a colaborar con los procedimientos judiciales.

En la Ciudad de México, para realizar la armonización legislativa que mandata la Constitución y la legislación secundaria por la que se crea el SNA, se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México el 1 de septiembre de 2017, la cual fue recientemente reformada el 4 de marzo de 2019. Esta ley se construye a lo establecido en la ley general de la materia y se corresponden, por lo que en este texto nos referiremos indistintamente a las faltas administrativas aplicables a la entidad federativa en estudio, ya sea mediante la ley local o la legislación general.

A continuación, se presenta una tabla que muestra la coincidencia entre las faltas administrativas graves y los delitos relacionados en materia de corrupción. Es preciso mencionar que para ambas materias, tanto la penal como la administrativa, estas conductas deben ser ejecutadas por personas servidoras públicas para considerarse como faltas graves o delitos. También cabe precisar que la explicación que se proporciona no corresponde cabalmente con las conductas descritas en la LGRA o en el Código Penal para el Distrito Federal, sino que tiene la intención de dar una descripción más sintética de las mismas, retomada del Radar Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública y de documentos propios en materia penal.

Tabla 3. *Coincidencias en materias penal y administrativa*¹²

LGRA	Explicación	Código Penal CDMX	Explicación
Cohecho Art. 52	Exigir u obtener dinero, dádivas o servicios indebidos para realizar sus funciones.	Cohecho Art. 272	Solicitar o recibir dinero o dádivas indebidos, o aceptar una promesa para realizar sus funciones.
Peculado Art. 53	Hacer uso o apropiarse de recursos públicos sin justificación.	Peculado Art. 273	Disponer de o distraer de su objeto recursos públicos que recibió por motivo de su encargo.
Desvío de recursos Art. 54	Asignar recursos públicos de forma distinta a la establecida por la ley.	Uso ilegal de atribuciones Art. 267, fracción I, incisos a) b) c) d) y fracción II	Otorgar ilegalmente concesiones, permisos, licencias, franquicias, exenciones o subsidios u otros con contenido económico. Contratar obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, etc., con recursos públicos. Dar una aplicación pública distinta a los fondos públicos destinados a otro fin.

¹² Acotaciones: en verde se indican las faltas y delitos coincidentes, en amarillo las que se relacionan en menor medida y en naranja las que no cuentan con un correlativo entre las materias.

LGRA	Explicación	Código Penal CDMX	Explicación
Uso indebido de información Arts. 55 y 56	Utilizar información privilegiada para adquirir bienes o aumentar su valor.	Ejercicio ilegal y abandono del servicio público Art. 259 fracción III	Utilizar indebidamente información bajo su custodia o a la que tenga acceso.
Abuso de funciones Art. 57	Ejercer atribuciones que no tenga conferidas o valerse de las que tiene para inducir actos que le beneficien indebidamente o que perjudiquen a otro.	Ejercicio ilegal y abandono del servicio público Art. 259, fracciones I y II	Ejercer un cargo sin contar con la posesión legítima.
		Usurpación de funciones públicas Art. 276	Sin tener carácter de servidor público ejerza las funciones.
		Abuso de autoridad y uso legal de la fuerza pública Art. 262	Uso ilegal de la fuerza o ejercer violencia o insultos.
		Abuso de autoridad y uso legal de la fuerza pública Arts. 263 y 264	Realice cualquier contratación a sabiendas de que no se cumplirán las obligaciones pactadas.
		Abuso de autoridad y uso legal de la fuerza pública Art. 265	Obtener sueldo o dádivas por parte de un subalterno.
Conflicto de intereses Art. 58	Intervenir en asuntos públicos en los que se tenga un interés personal.		

LGRA	Explicación	Código Penal CDMX	Explicación
Contratación indebida Art. 59	Contratar a quien se encuentre impedido legalmente o inhabilitado para ejercer el servicio público.	Ejercicio ilegal y abandono del servicio público Art. 260	Contratar a persona inhabilitada con conocimiento de tal situación
Enriquecimiento oculto Art. 60	Mentir en la declaración patrimonial para ocultar el enriquecimiento en su patrimonio.	Enriquecimiento ilícito Art. 275	Utilizar el cargo para incrementar el patrimonio sin comprobar legítima procedencia.
Ocultamiento de conflicto de intereses Art. 60	Mentir en la declaración de intereses para encubrir intereses en conflicto.		
Tráfico de influencias Art. 61	Aprovecharse de su cargo para que otra persona servidora pública realice actos indebidos.	Tráfico de influencias Art. 271	Gestionar negocios o resoluciones ajenos a su competencia.
Encubrimiento Art. 62	Ocultar actos u omisiones que sean faltas administrativas.		
Desacato Art. 63	No dar respuesta, mentir o retrasar la entrega de información a otras autoridades.		
Obstrucción de la justicia Art. 64	Simular o disminuir gravedad de conductas.	Negación del servicio público Art. 270	Negar u obstaculizar el auxilio, protección o servicio que tiene obligación de otorgar.
	No iniciar o retrasar el procedimiento de una investigación de una falta administrativa.		
	Revelar la identidad de un denunciante anónimo protegido.		

Fuente: Elaboración propia con faltas administrativas graves de la LGRA y delitos del Código Penal para el Distrito Federal

Los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves son:

Soborno	Prometer, ofrecer o dar cualquier beneficio a algún servidor público, directamente o a través de terceros, para que i) hagan o dejen de hacer alguna de sus funciones o ii) usen su influencia para obtener alguna ventaja.
Participación ilícita en procedimientos administrativos	Participar en procedimientos administrativos, aunque esté impedido o inhabilitado para ello.
Colusión	Acordar o ejecutar acciones en conjunto con otro o más particulares para obtener un beneficio indebido de contrataciones públicas y transacciones comerciales internacionales.
Uso de información falsa	Utilizar documentos alterados o no verídicos para simular el cumplimiento de requisitos para algún procedimiento administrativo.
Tráfico de influencias	Usar influencia (real o aparente), poder económico o político con el fin de obtener alguna ventaja o causar un perjuicio a un tercero.
Contratación indebida	Contratar a una persona que haya sido servidora pública durante un año previo y posea información privilegiada.

Obstrucción de la justicia	Contar con información relacionada con una investigación y retrasar su entrega o incumplir con requerimientos de las autoridades una vez que se le hayan impuesto medidas de apremio para otorgar la información.
Uso indebido de recursos públicos	Apropiarse, usar indebidamente o desviar el objeto para el que se hayan asignado los recursos públicos. No rendir cuentas que comprueben el destino de los mismos.

La definición de corrupción en el marco jurídico mexicano tiene una implicación especial cuando se habla de corrupción en el Sistema Penitenciario. Lo anterior, debido a que en ocasiones puede confundirse el término “corrupción”, las faltas administrativas o los delitos relacionados, con la ausencia de gobernabilidad en los sistemas penitenciarios o con la comisión de otras conductas delictivas.

Esta práctica se detectó en el Informe especial de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales*, a través del cuadro “Irregularidades encontradas en centros de reclusión”¹³, en donde se distingue la presencia de corrupción por parte de las autoridades penitenciarias y de cobros indebidos por otras personas privadas de la libertad.

Dicha tabla también menciona en qué centros penitenciarios se presentan privilegios, grupos de poder distintos de la autoridad, tráfico de drogas, falta o insuficiencia de trabajo, falta o insuficiencia de actividades educativas, carencia de personal, falta de clasificación o separación de las personas privadas de

¹³ CNDH, «Irregularidades encontradas en centros de reclusión, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/creclus/anejos/cuadro-irregularidades.pdf>. Para consultar el informe completo véase: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/creclus/index.htm>.

la libertad, golpes y maltrato, desconocimiento del reglamento, carente o inadecuada atención médica, entre otras.

Para conocer si estas irregularidades pueden constituir corrupción, es necesario asegurarse de que cuentan con la participación de una persona servidora pública y que se encuentran dentro del catálogo de faltas graves de la LGRA o en el Código Penal de la Ciudad de México (para el caso del análisis que nos ocupa) dentro de los capítulos “Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos” o “Hechos de corrupción y delitos contra el servicio público cometidos por particulares”.

4. HALLAZGOS

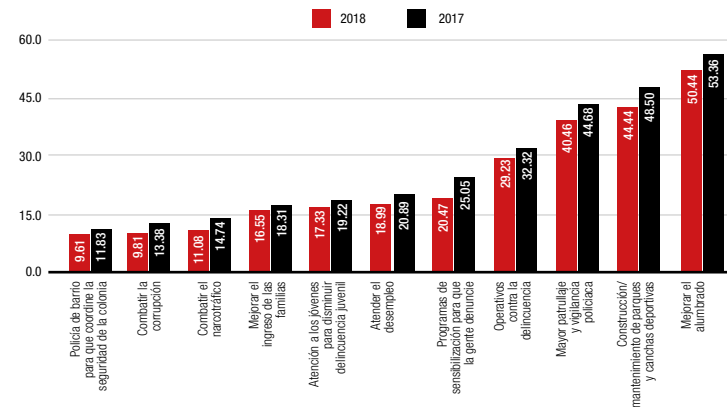
“ La vida dentro de la penitenciaría es muy cara. Desde que mi hijo entró ahí ha habido muchos problemas. Él era el sostén económico de la familia y desde que está preso yo he tenido que trabajar para cubrir los gastos. Yo me encuentro mal de salud; sin embargo, tengo que seguir trabajando para poder pagar mi vida, pero sobre todo la de mi hijo allá adentro. ”

Familiar de persona privada de la libertad
Penitenciaría de la Ciudad de México

a. Contexto capitalino en materia de corrupción

En 2018, la Envepe registró que solamente el 9.6% de la población manifiesta conocer alguna acción para combatir la corrupción por parte de las autoridades, lo cual disminuyó en un 3.8% con respecto al año inmediato anterior.

Grafica 1. Percepción de las acciones contra la corrupción en la Ciudad de México



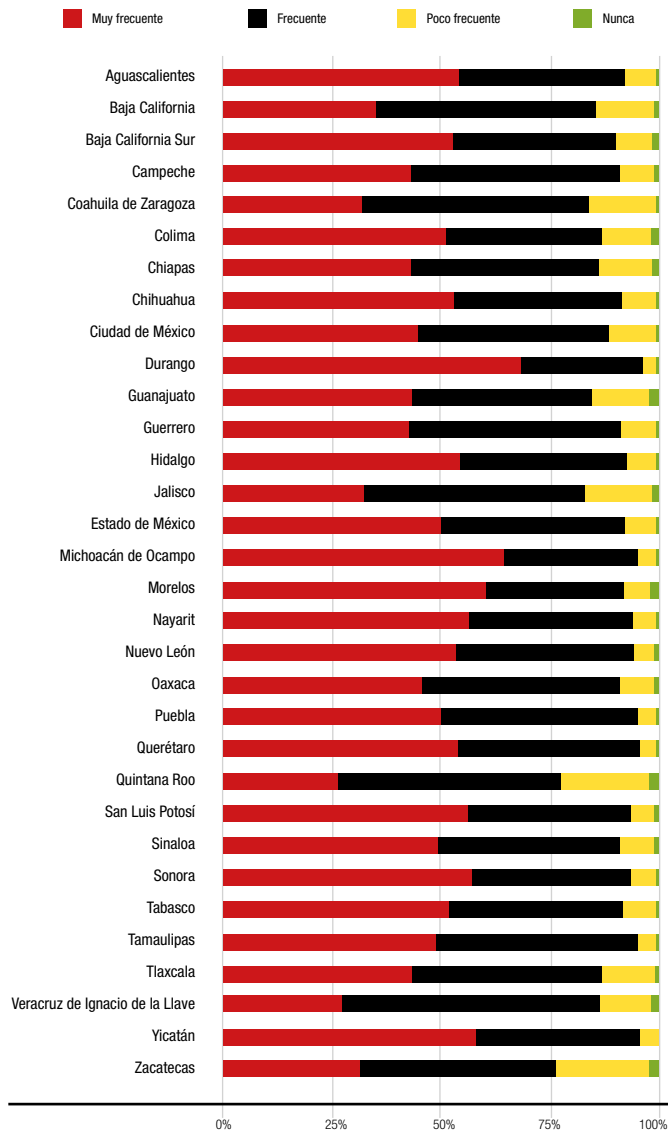
Fuente: Inegi, Envepe, 2017 y 2018.

También en 2011, el Inegi comenzó a aplicar la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), un instrumento mixto que mide percepción, incidencia y prevalencia de la corrupción. Esta encuesta se basa en la National Citizen Survey (NCS) y la Quality of Life European Cities de los Estados Unidos y la Unión Europea, respectivamente, y tiene como propósito “dar a conocer a la sociedad en general la información obtenida sobre la evaluación que la población de 18 años y más otorga a los trámites, pagos, servicios públicos y otros contactos con autoridades, de acuerdo con su experiencia y así aportar elementos que ayuden a la toma de decisiones de política pública en materia de calidad”¹⁴.

De acuerdo con la ENCIG, la percepción sobre la frecuencia de la corrupción aumentó de 88.8% a 91.1%; es decir, casi la totalidad de la población considera que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa. Al respecto, la Ciudad de México se ubica por encima de dicho porcentaje con una de las peores percepciones de corrupción en el país: 96.3%.

¹⁴ Inegi, ENCIG, 2017. Los principales resultados se pueden consultar en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

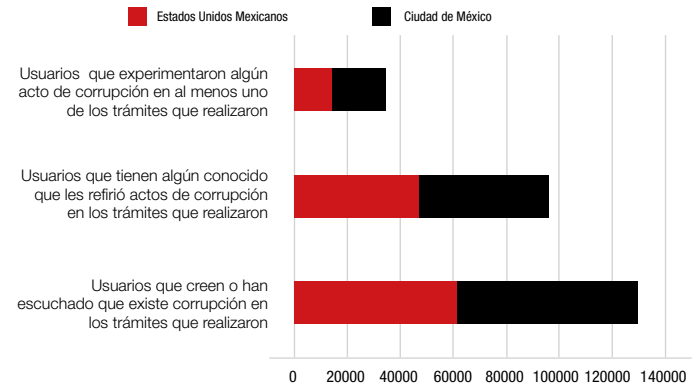
Gráfica 2. Percepción de la frecuencia de la corrupción



Fuente: Inegi, ENCIG, 2017.

Por su parte, la tasa de prevalencia de la corrupción a nivel nacional es de 14,635 víctimas, de al menos un acto de corrupción, por cada 100 mil habitantes. La percepción sobre la frecuencia de corrupción guarda relación con la tasa de prevalencia, ya que la Ciudad de México posee la mayor tasa con 200 093 víctimas por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 3. Tasa de prevalencia de la corrupción



Fuente: Inegi, ENCIG, 2017.

A su vez, la tasa de incidencia mide la tasa de actos de corrupción en, por lo menos, uno de los trámites realizados. La tasa nacional es de 25,541 actos de corrupción por cada cien mil habitantes. En este caso, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora tienen una tasa más alta que la de la Ciudad de México, lo cual significa que en estas entidades federativas existen personas que han sido víctimas de más de un acto de corrupción.

La ENCIG también señala que el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con las autoridades de seguridad pública, ya que el 59.5% de los usuarios experimentaron algún incidente. Cabe mencionar que este porcentaje es significativamente mayor al del trámite que le sigue: es decir, el de las personas que tuvieron algún suceso de corrupción en la tramitación de permisos relacionados con la propiedad (30.7%). Ni en el marco conceptual ni en el glosario de la encuesta queda claro si la interacción con el personal de los centros penitenciarios se incluye en el rubro de “contacto con autoridades de seguridad pública”.

b. ¿Cuándo inicia la corrupción en el Sistema Penitenciario?

De acuerdo con la Asociación para la Prevención de la Tortura:

“ *Cualquier persona detenida, sean cuales sean las razones que la llevaron a su privación de libertad, se encuentra en una situación de vulnerabilidad. Los siguientes factores sitúan a las personas en situación de vulnerabilidad: un desequilibrio de poder entre las personas detenidas y aquellas que están a cargo de ellas, una dependencia casi absoluta de la institución que les ha privado de su libertad o que limita sus movimientos, el debilitamiento de sus lazos sociales y el estigma derivado de la detención.* ”

APT, Detention Focus

Es decir, el simple hecho de enfrentar un proceso penal, ya sea como imputada, víctima o testigo, pone a las personas en una situación de vulnerabilidad por los temas expuestos anteriormente, en particular en el caso de una persona imputada. En las diferentes etapas del proceso penal, las personas implicadas pueden ser expuestas a la incomunicación, corrupción, tortura y malos tratos por parte de las autoridades de seguridad pública o judiciales.

En el caso de la privación de libertad, la persona se vuelve dependiente de la institución de custodia para cualquier aspecto de su vida diaria (alimentación, agua potable, contacto con el exterior, acceso a la salud) y ve su libertad de movimiento limitada y controlada; por lo tanto, la autoridad de custodia se vuelve responsable de la garantía de sus derechos humanos.

Como se expuso anteriormente, la ENCIG es la encuesta que proporciona los mayores datos sobre la incidencia y prevalencia de corrupción en el país, pero la Encuesta Nacional sobre

Población Privada de Libertad (Enpol) es el instrumento que conjunta la información sobre corrupción y el Sistema Penitenciario. Esta encuesta se especializa en proporcionar información desde y sobre las personas privadas de la libertad y contiene estratégicamente mediciones de incidencia de corrupción que convergen con la ENCIG.

Una de las características de la Enpol, que benefician el análisis del presente texto, es que sus unidades de observación son directamente las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios. La población objetivo contempla tanto a las personas en situación de proceso como a las sentenciadas por delitos del fuero común o federal.

La cobertura geográfica de la Enpol abarca la totalidad de los centros penitenciarios del país. De esta forma, se visitaron 338 instalaciones, de las cuales 12 se encuentran en la Ciudad de México. Se encuestaron un total de 64,150 personas privadas de la libertad que derivaron de un marco muestral de la población de 211 mil personas al mes de octubre de 2016, con una tasa de 173 personas privadas de la libertad por cada cien mil habitantes. Esta tasa se eleva considerablemente en la Ciudad de México, casi al doble, con 323 personas por cada cien mil habitantes.

Esta encuesta cuenta con “un esquema probabilístico y estratificado”. Esto quiere decir, por un lado, que todas las personas que forman la población encuestada tuvieron la misma probabilidad de ser elegidas para responder el cuestionario, lo que reduce sesgos y, por el otro, el muestreo estratificado permitió obtener información representativa de los subgrupos o estratos que componen la población encuestada de las 32 entidades federativas, en este caso¹⁵.

Sin embargo, Carlos Galindo, en el número 57 de la publicación “*Temas estratégicos*” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, llama la atención de que en los tabuladores que presentan datos sobre las entidades federativas se encuentran incluidos dentro de los “centros de interés” algunos centros federales que no son equiparables a los centros penitenciarios locales. No obstante, dicho problema no se presen-

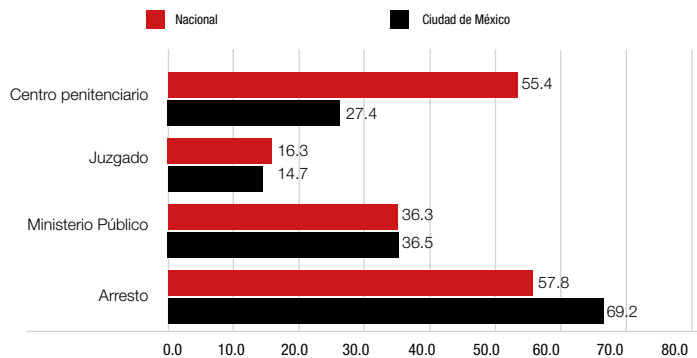
¹⁵ Rivera, Marien, Chapa, Lilian, et. ál., Tortura y malos tratos en el sistema de justicia penal en México: una aproximación a su medición, World Justice Project, 2018.

ta en todas las entidades federativas y la Ciudad de México, objeto de estudio de este documento, está exenta de dicho problema en el diseño y distribución de la muestra¹⁶.

Este instrumento cuenta con la descripción de antecedentes familiares y laborales; antecedentes penales y reincidencias; etapas de arresto, Ministerio público y proceso judicial; características de los centros penitenciarios; vida intracarcelaria; expectativa de salida; y, finalmente, un apartado sobre la corrupción.

Las cifras resaltan que la tasa nacional por cada mil personas privadas de la libertad que sufren corrupción es más alta en la etapa de arresto (272), seguidas por las del paso por el Ministerio Público (147), la estancia en el centro penitenciario (108) y, por último, durante el proceso judicial (58). La Ciudad de México concentra el mayor número de víctimas de corrupción: 560 si se consideran todas las etapas. Con relación al objeto del diagnóstico, la capital es la entidad federativa con mayor número de víctimas de actos de corrupción en los centros penitenciarios, con un total de 310 personas por cada mil.

Gráfica 1. Población privada de la libertad víctima de corrupción por etapa

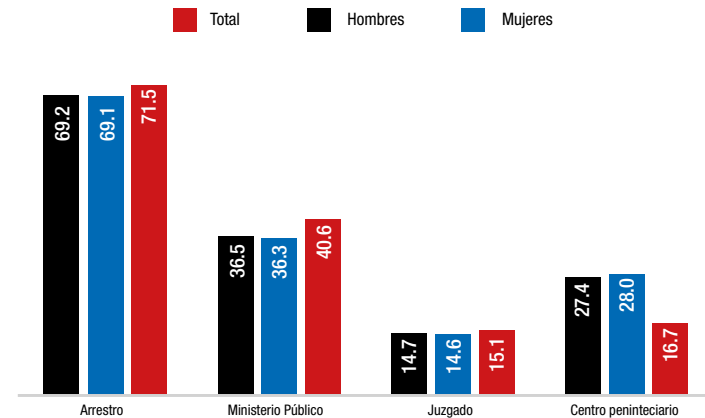


Fuente: Inegi, Enpol, 2017.

¹⁶ Galindo, C., Rodríguez, J.M., y Orozco, D., "¿Qué sabemos sobre el uso de la prisión preventiva en México?", en Temas estratégicos, núm. 57, Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, 2018.

Al desagregar los datos de la gráfica anterior por sexo, en términos relativos puede observarse que las mujeres son más propensas a ser víctimas de corrupción durante el arresto, la estancia en el Ministerio Público y los juzgados; pero menos propensas que los hombres en los centros penitenciarios.

Gráfica 2: Víctimas de corrupción por etapa y sexo:



Fuente: Inegi, Enpol, 2017.

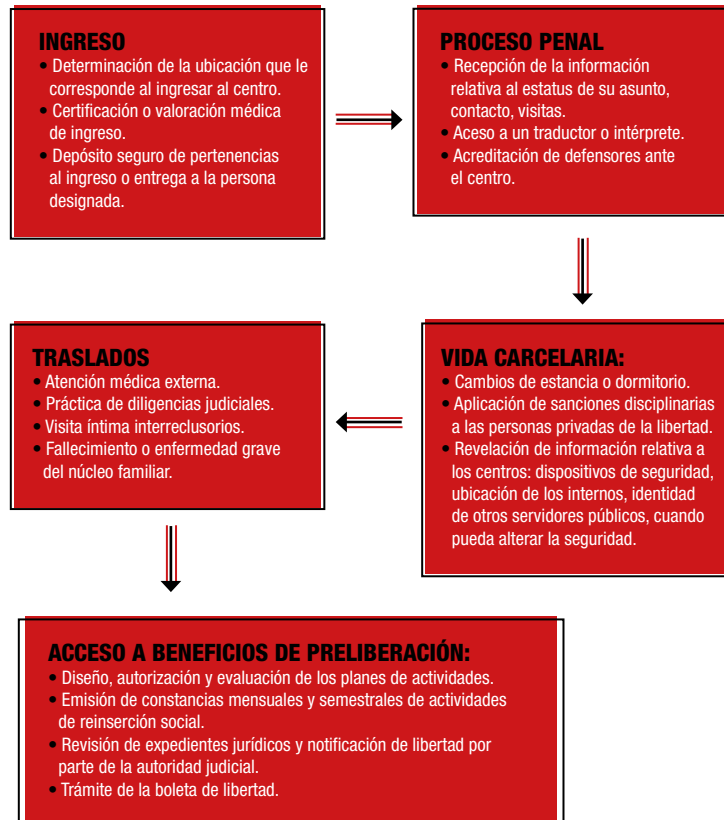
Al respecto, sería relevante tener en cuenta que la Enpol, aunque en el tabulado relacionado señala que los datos proporcionados indican la victimización por "actos de corrupción" de forma general, en realidad el cuestionario aplicado se limita a la pregunta sobre si a las personas privadas de la libertad, en alguna de las etapas mencionadas, les han "pedido algún beneficio" consistente en dinero, bienes regalos o favores. Es decir, se limita únicamente a la medición del cohecho.

Por lo tanto, sería deseable: I) analizar si existe algún otro tipo de actos de corrupción del cual hayan sido víctimas las personas privadas de la libertad; II) determinar las causas por las que las mujeres sufren más corrupción en las demás etapas del proceso y los hombres en los centros penitenciarios; y III) incluir la perspectiva de género en las mediciones sobre victimización de corrupción.

Por otra parte, al interior del centro penitenciario se identificaron varias situaciones de riesgos específicos en donde radican potenciales riesgos de corrupción:

1. **Ingreso.**
2. **Comunicación con el exterior.**
3. **Traslados.**
4. **Vida carcelaria.**
5. **Acceso a beneficios de preliberación**

El siguiente flujo presenta los procesos con riesgos de corrupción en los centros penitenciarios.



c. Cobros en el Sistema Penitenciario

De acuerdo con la Ley de Centros de Reclusión de la Ciudad de México, esto no debería suceder ya que según el artículo 23:

“ Todos los servicios que se brindan en los Centros de Reclusión a las personas privadas de su libertad, a sus familiares, visitantes y a sus defensores serán gratuitos, salvo los casos que expresamente determina esta Ley y la normatividad aplicable. ”

Uno de los principales instrumentos de medición de la corrupción, especializados en el Sistema Penitenciario, es la “Guía nacional de supervisión penitenciaria”, un instrumento de registro y soporte del DNSP, realizado y presentado anualmente por la CNDH. El objetivo de esta medición es presentar “las condiciones de internamiento de las personas reclusas en el país y que éstas sean acordes con el respeto a los derechos humanos” con el “propósito de que el DNSP se haga del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia y sea un instrumento que contribuya a la construcción de políticas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos”.

La muestra del DNSP de 2016,¹⁷ se conformó con 131 (43.96%) centros penitenciarios estatales, varoniles, mixtos y femeniles, de un total de 298 existentes en el territorio nacional. Asimismo, la población que se encontraba interna durante la supervisión a los establecimientos visitados era de 183 209 personas privadas de la libertad, lo que corresponde al 83.90% del total de la población reclusa en los centros estatales. Esta cifra del total de los centros penitenciarios existentes en el país es diferente a la cifra que se menciona previamente en las re-

¹⁷ Se toma en cuenta el DNSP de 2016 con el fin de que el año de las mediciones coincida con los datos analizados en la Enpol y debido a que todavía no se cuenta con los datos desagregados por entidad federativa, los cuales no se incluyen en el informe completo, sino que se encuentran disponibles únicamente en el sitio web: http://www.cndh.org.mx/Diagnóstico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria.

ferencias a la Enpol debido a que no engloba a los centros penitenciarios municipales.

Dentro de las condiciones de gobernabilidad, entre las que se incluye un seguimiento a pagos de soborno y extorsiones, que la CNDH identificó para cada uno de los centros penitenciarios, en la Ciudad de México se encuentran:

Tabla 4: Cobros indebidos detectados por la CNDH

No.	Centro	Extorsión y sobornos
1	Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	✓
2	Reclusorio Preventivo Varonil Norte	✓
3	Reclusorio Preventivo Varonil Sur	✓
4	Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla	✓
5	Centro Femenil de Reinserción Social de Tepepan	X
6	Penitenciaría de la Ciudad de México	✓
7	Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	X
8	Centro Varonil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla	X
9	Módulo de Alta Seguridad del Centro Varonil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla	X
10	Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I	X
11	Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II	X

En la tabla anterior se puede observar que la CNDH manifiesta que hay centros que no presentan incidencia sistemática de cobros o extorsiones, por lo cual sería relevante explorar las causas que permiten la ausencia de éstos o las que los originan.

Por otra parte, en el DNSP se desglosan las actividades ilícitas con presencia y cobros, ya sea por cohecho de parte de los servidores públicos o mediante extorsiones de parte de los internos. La CNDH otorga una calificación a cada rubro de la vida de la población interna en la que existe alguna práctica de corrupción: 0 indica la mayor frecuencia de cobros y 10 la total ausencia de los mismos.

	AUSENCIA DE COBROS	PROTECCIÓN	ASIGNACIÓN DE ESTANCIA O PLANCHAS PARA DORMIR	PASE DE LISTA	MANTENIMIENTO DE LOS DORMITORIOS	ALIMENTOS	SERVICIO MÉDICO	SERVICIOS DE LAS ÁREAS TÉCNICAS	MEDICAMENTOS	USO DEL TELEFONO	VISTAS	ACCESO A ACTIVIDADES LABORALES, DEPORTIVAS O EDUCATIVAS	NO REALIZAR LABORES DE LIMPIEZA	NO CUMPLIR UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA
RECLUSORIO PREVENTIVO VARONIL ORIENTE	1.03	2.82	2.87	0.53	0	1.95	1.46	3.33	8.66	1.11	0.21	1.63	1.95	0.31
RECLUSORIO PREVENTIVO VARONIL NORTE	1.39	3.84	3.05	1.1	0	2.73	2.62	4.42	4.48	2.72	2.97	3.71	2.83	1.98
MÓDULO DE ALTA SEGURIDAD DEL CENTRO VARONIL DE REINSECCIÓN SOCIAL SANTA MARTHA ACATITLA	9.97	9.7	10	10	10	9.7	10	10	9.7	10	10	10	10	10
RECLUSORIO PREVENTIVO VARONIL SUR	2.15	4.28	5	5	0	3.89	5	4.16	10	4.16	4	5	4.16	1.43
PENITENCIARÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	1.83	4.37	3.78	2.81	0	4.26	3.87	4.51	4.77	3.8	4	4.57	3.93	3.04
CENTRO FEMENIL DE REINSECCIÓN SOCIAL TEPEPAN	9.93	10	10	10	10	9.75	10	10	9.73	9.16	10	10	9.16	10
CENTRO FEMENIL DE REINSECCIÓN SOCIAL SANTA MARTHA ACATITLA	1.98	4.56	4.66	4.22	0	4.39	5	4.6	4.75	4.32	3.81	5	3.72	2.61
CENTRO DE REINSECCIÓN SOCIAL SANTA MARTHA ACATITLA	9.42	9.22	9.44	9	10	9.88	9.33	9.73	9.75	8.26	8.83	9.45	9.25	2.78
CENTRO VARONIL DE SEGURIDAD PENITENCIARIA I	9.95	10	9.5	10	10	10	10	10	9.44	10	10	10	10	10
CENTRO VARONIL DE SEGURIDAD PENITENCIARIA II	9.96	10	9.5	10	10	10	10	10	10	9.47	10	10	10	9.72
CENTRO VARONIL DE REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL	9.82	9.56	9.7	9.84	10	10	9.66	9.5	9.84	9.83	9.61	9.84	9.26	10

En el cuadro anterior se observa nuevamente que los centros penitenciarios en los que más se registran cobros son los reclusorios preventivos varoniles Norte, Sur y Oriente, así como en el Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla y en la Penitenciaría de la Ciudad de México. Asimismo, se identificó la coincidencia de que en los centros en los que las autoridades cobran, también se presentan extorsiones por parte de los internos.

Otra tendencia que se identificó que, en los centros con más presencia de corrupción, el rubro en el que menos frecuentemente se piden sobornos es la recepción de medicamentos, contrario a lo que sucede con el pase de lista, el mantenimiento a dormitorios, las visitas y la evasión de sanciones administrativas, los cuales reflejan un patrón en el cobro de dádivas.

Aunque los informes cuentan con periodicidades establecidas para su realización, la obtención de la información relevante para determinar los actos sistemáticos no se realiza a través de la misma metodología e indicadores, por lo que no puede darse seguimiento a la variable ni a las políticas de intervención, en caso de haberlas. Es decir, documentan de manera aislada privilegios de unos cuantos o detectan, incluso, patrones de corrupción a los que no se les da seguimiento.

d. Cohecho y derechos humanos.

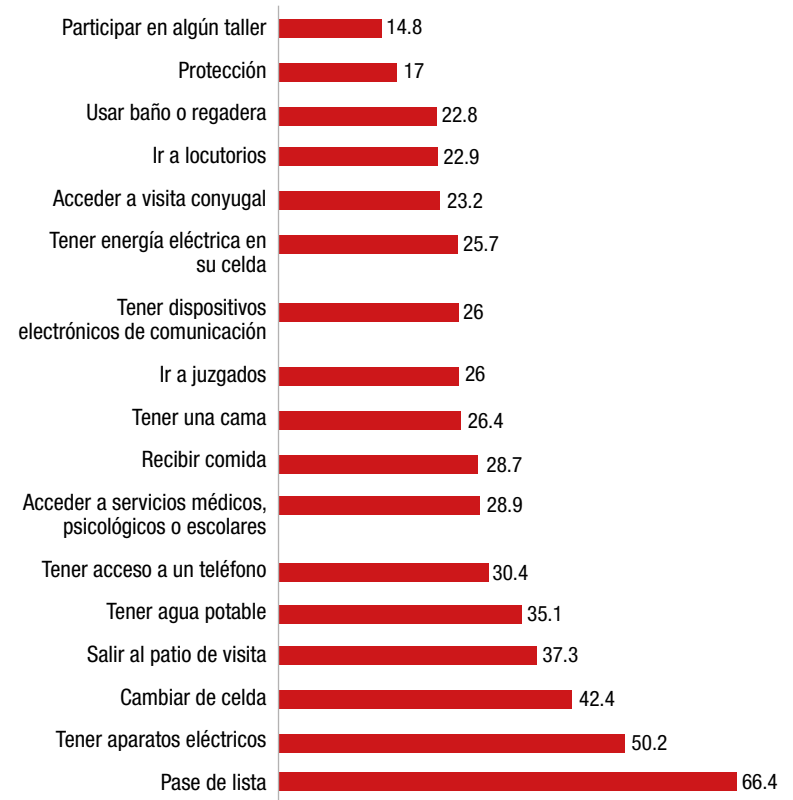
Por otra parte, la Enpol detectó varios rubros de cobro para el acceso a actividades y servicios básicos para la subsistencia de las personas internas que el centro penitenciario tiene que proporcionar por ley.

De igual forma, existe corrupción estructural en ciertos aspectos de la vida diaria de las personas privadas de la libertad. Cuestiones que son bien sabidas e internalizadas en la cotidianidad de autoridades e internos, mismas que se reflejan en las estadísticas que presenta la Enpol. Las más ilustrativas son el pago de dádivas por el pase de lista, la posesión de aparatos electrónicos, ir a los juzgados, acudir al patio de visita o por cuestiones básicas de subsistencia, como tener acceso a agua potable. La encuesta también revela que hay mayor propensión en los centros penitenciarios de la Ciudad de México a incurrir en cohecho, en relación con el promedio nacional para cada una de estas actividades.

“ Desde el alimento y la bebida empieza la corrupción. Cada litro de agua se vende a \$4 y ni siquiera es potable, está sucia y de mala calidad. La misma dirección del centro es corrupta, pues cubre todo lo que pasa. ”

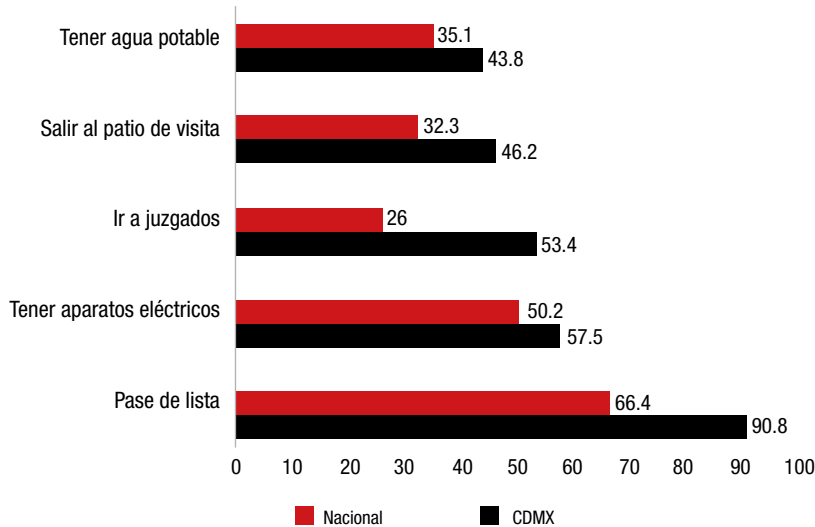
Familiar de persona privada de libertad en la Penitenciaría

Gráfica 3. Servicios por los cuales se solicitó un soborno en los centros penitenciarios a nivel nacional



Fuente: Inegi, Enpol, 2016.

Gráfica 4. Servicios por los cuales se solicitó un cobro indebido en los centros penitenciarios de la Ciudad de México



Fuente: Inegi, Enpol, 2017.

La proporción de personas privadas de la libertad que manifiestan haber pagado por el pase de lista es altamente preocupante, tanto por su impacto en la población privada de la libertad y sus familias como en la gobernabilidad de los centros de la Ciudad de México. Al respecto, la diferencia de 24.4% entre el promedio nacional y la capital resulta alarmante. Por otra parte, destaca la localización y la distribución geográfica del fenómeno del pase de lista, los estados en donde más internos manifestaron pagar se encuentran en la región centro del país: la Ciudad de México (90%), Puebla (76.4%) y el estado de México (73.2%) son las únicas entidades que superan el promedio nacional (66.4%) y concentran el 30% de la población penitenciaria de todo el país.

De acuerdo con los cuestionarios aplicados a los familiares de las personas privadas de la libertad en la Ciudad de México, el pase de lista se cobra de forma cotidiana y cada uno cuesta 10 pesos. Por otra parte, tomando en cuenta el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2017,

al cierre del 2016, 30 979 personas se encontraban privadas de la libertad en algún reclusorio capitalino. Siguiendo con los resultados de la Enpol esto representaría **154,450** pagos diarios por concepto de pase de lista y **56,374,250 millones de pesos** pagados por este mismo concepto sólo en 2016. Lo anterior resulta significativo, ya que en un ejercicio comparativo basado en este censo, el presupuesto destinado a los centros penitenciarios de la Ciudad de México ese año fue de 3,314,622 millones de pesos; es decir, 17 veces menos.

Finalmente, también resulta preocupante que más de un cuarto de las personas privadas de la libertad en la capital deba recurrir al soborno para obtener acceso a servicios tan básicos como su traslado a juzgados (26%), al patio de visita (32.2%) o bien al agua potable (35.1%).

“ Te prohíben ingresar la mayoría de los alimentos, a pesar de que son aceptados por la cámara de detección y por cada elemento prohibido te cobran una cuota de 50 pesos. A mí me negaron las visitas durante dos meses por presentar una queja ante Derechos Humanos respecto a lo de la prohibición de los alimentos. ”

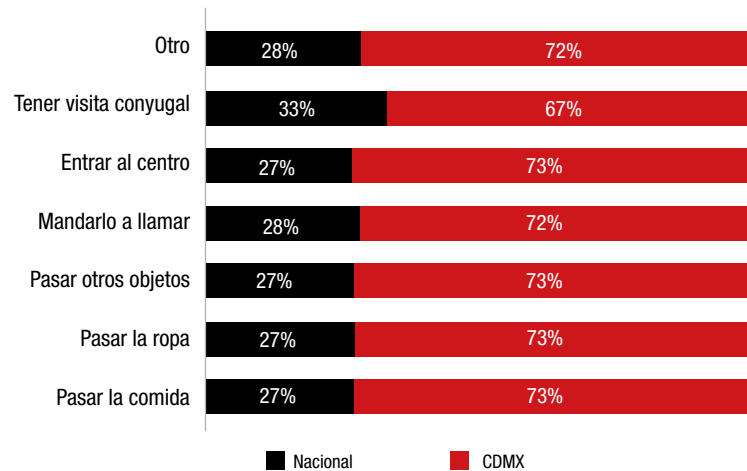
Familiar de persona privada de la libertad
Centro de Reclusión Femenil de Santa Martha

Sin embargo, las personas privadas de la libertad no son las únicas víctimas del cohecho en el Sistema Penitenciario. La misma Enpol les preguntó si sus visitas pagaban por algún tipo de beneficios. El resultado es impresionante: más de la mitad (53%) manifestó que sus familias pagaron para poder ingresar ropa o comida, dos servicios que tendría que proporcionar el centro penitenciario. Las familias también pagan por el simple hecho de ingresar al centro y para mandar a llamar a sus familiares (36%).

“ Cada que vengo a visitar a mi familiar tengo que pagar para que no le hagan la famosa “fajina”¹⁸. ”

Familiar de persona privada de la libertad
Reclusorio Preventivo Varonil Sur

Gráfica 5. Servicios por los cuales las familias pagan durante sus visitas al centro penitenciario



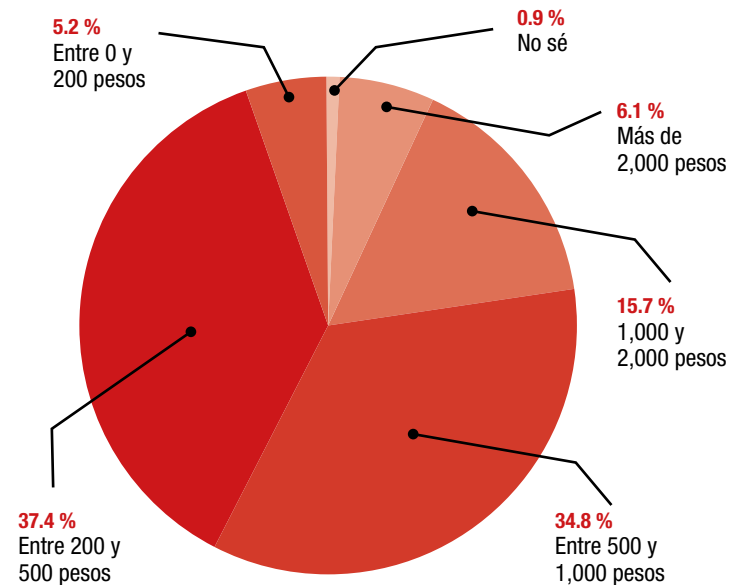
Fuente: Inegi, Enpol, 2017.

El estudio *Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos* (2013), de Catalina Pérez Correa, muestra el impacto financiero del encarcelamiento en las familias de las personas privadas de la libertad. Particularmente, las madres y las parejas suelen mantener a la persona en prisión a través de dos principales tipos de cuotas: la primera está relacionada con la visita misma en donde se paga por el ingreso, llamar a la persona

¹⁸ La fajina es un castigo aplicado por parte tanto del personal de custodia como por los internos, dependiendo el centro penitenciario. Consiste en limpiar los baños y regaderas. Se aplica a los nuevos, a quienes se pide el pago de una cuota para evitar tal tratamiento, pero también a las personas que se niegan a pagar el pase de lista.

para que acude a la visita y meter objetos, comida, etcétera; en la segunda, la familia se encarga del pago relativo por el acceso a servicios y, en algunos casos, para preservar la integridad física y moral de los reclusos. Así, las familias acaban no sólo pagando la corrupción en los centros penitenciarios, también la carencia de servicios básicos al interior de éstos.

Gráfico 6. Gasto de familias de personas privadas de la libertad durante la visita



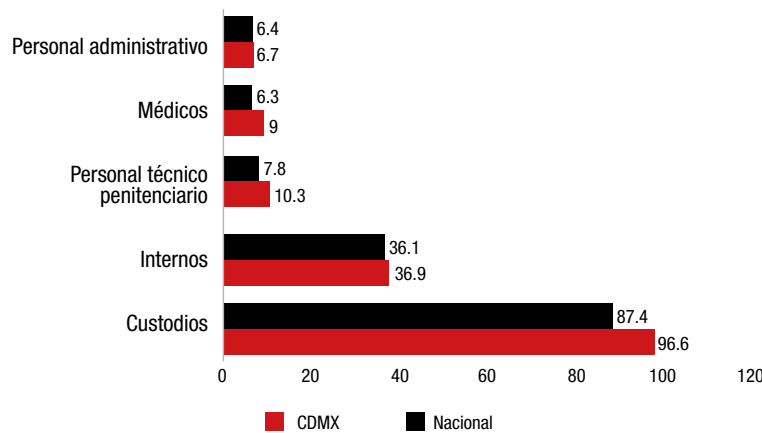
Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a familiares de personas privadas de la libertad en la Ciudad de México

“ El centro no les ofrece nada, todo depende de su familia. ”

Familiar de persona privada de libertad
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II

Los perpetradores de estas prácticas, de acuerdo con la Enpol, tanto a nivel nacional como en la Ciudad de México, son parte del personal de custodia de los centros penitenciarios. Como se puede observar, el 96.6% de los pagos se realizaron a estas autoridades. De acuerdo con la LGRA y el Código Penal de la Ciudad de México dichas conductas tipificarían cohecho.

Gráfica 6. Personal a quien pagó la población privada de la libertad víctima de cohecho



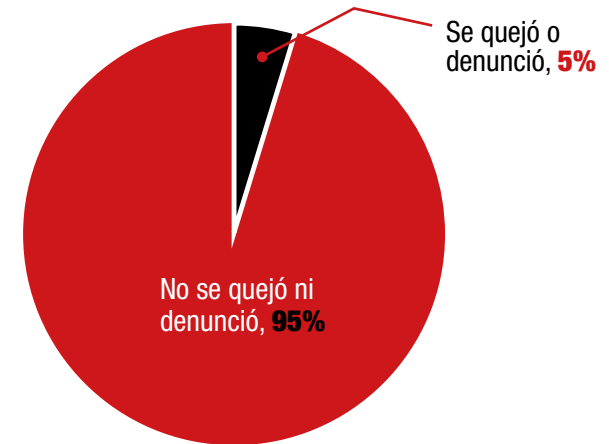
Fuente: Inegi, Enpol, 2017.

Si bien está representando al personal de custodia en una proporción mucho menor, la Enpol refleja que el personal técnico y médico se encuentra involucrado de forma importante en los actos de cohecho en la Ciudad de México en comparación con el promedio nacional (3% mayor en la Ciudad de México), esto refleja la profunda corrupción existente para obtener trámites básicos dentro del Sistema Penitenciario capitalino, así como los abusos en el momento de la atención medida al interior de los centros de reclusión de la capital.

Asimismo, resulta alarmante el esquema de impunidad que refleja el dato de que el 95.3% de la población privada de la libertad en la Ciudad de México no presentó una denuncia o queja al respecto. Algo semejante ocurre a nivel nacional, ya que el 94.2% no acudió ante las autoridades. Lo anterior, nos lleva a

considerar tanto la elevada cifra negra como la propia información de la encuesta¹⁹. Esta cifra, sin embargo, es solamente un poco más elevada que la cifra negra a nivel nacional para cualquier tipo de delito. La Envipe señala que durante 2017 en el 93.2% de los delitos no hubo denuncia o no se inició averiguación previa o carpeta de investigación. Esta impunidad, como se puede observar en la gráfica 8, deviene, en primer lugar, por el temor a represalias en caso de realizar denuncias; en segundo lugar, porque se considera una práctica normalizada; en tercer lugar, porque no estiman algún resultado de la denuncia; en cuarto lugar, porque al haber recibido un beneficio son corresponsables del acto o lo ven como una transacción con la debida contraprestación; y, por último, por considerar la denuncia como una pérdida de tiempo.

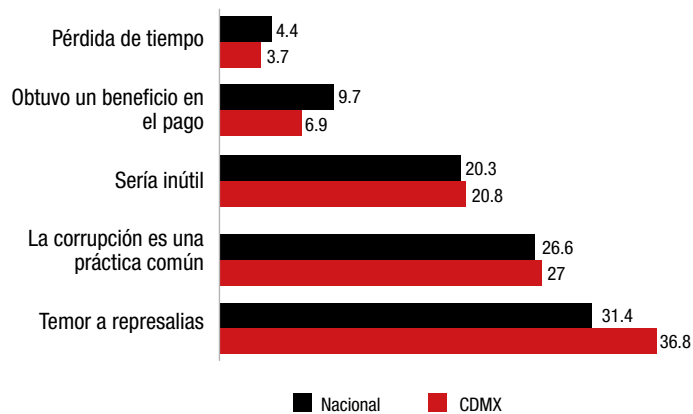
Gráfica 7. Porcentaje de la población privada de la libertad que denunció actos de corrupción



Fuente: Inegi, Enpol, 2017.

¹⁹ "Una de las principales objeciones a los resultados de encuestas de percepción es el riesgo de incidir en respuestas falsas. Esta objeción podría presentarse con mayor frecuencia cuando se analizan los resultados de una encuesta para personas privadas de la libertad: podría decirse que una persona en reclusión tiene mayores incentivos para mentir sobre su situación que una persona fuera de conflicto con la ley. No obstante, la posibilidad de obtener respuestas no verdaderas está latente en cualquier población encuestada. Es por ello por lo que este tipo de mediciones contempla siempre un margen de ocurrencia de errores falsos positivos (...) y de falsos negativos (...) sin que esto afecte la validez de las estimaciones. Además, aspectos como el diseño del cuestionario de la Enpol 2016, las condiciones de su levantamiento (el respeto a la condición de anonimato, por ejemplo) y la robustez de la muestra, constituyen quizá el respaldo más importante de la información obtenida".

Gráfica 8. Motivo por el cual la población privada de la libertad no denunció actos de corrupción



Fuente: Inegi, Enpol, 2017.

Al respecto, es importante resaltar que el 6% aseguró que no denunció por haber participado en la solicitud del beneficio obtenido. Sin embargo, la mayoría mencionó, en primer lugar, el miedo a represalias (31.4%), la normalización de la corrupción (26.6%) y el hecho de considerar una denuncia inútil o una pérdida de tiempo (24.7%).

e. El caso del autogobierno

La corrupción al interior de los centros penitenciarios es un factor determinante en las diversas irregularidades que afectan tanto al funcionamiento del sistema penitenciario como al sistema de ejecución penal y que pueden favorecer la comisión de delitos al interior y exterior de los centros. Como se mencionó al inicio de este capítulo, cuando una persona ingresa al Sistema Penitenciario se encuentra bajo la custodia del Estado, así que en el caso de que sea víctima de actos de corrupción, o de extorsión de parte de otro interno, la responsabilidad recae en la autoridad penitenciaria.

También como se pudo ver en la sección anterior, si bien la mayoría de las dádivas en el Sistema Penitenciario se pagan al personal de seguridad y custodia, una gran parte se entrega a

otras personas recluidas, quienes controlan el acceso a ciertos servicios del centro penitenciario, objetos o sustancias ilícitas o extorsionan a los internos y a sus familias.

Por otro lado, el autogobierno se define como “el control efectivo de todos los aspectos internos” por parte de determinados reclusos y la cogestión o cogobierno cuando “la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos”, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas y la “Opinión consultiva 5/2013” de las Naciones Unidas, citadas en la “Recomendación general núm. 30/2017 sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República mexicana” de la CNDH. En la Ciudad de México cuatro de los trece²⁰ centros de reclusión cuentan con autogobierno o cogobierno²¹.

Tabla 6. Autogobierno vs. corrupción en la Ciudad de México

Centro	Cobros	Autogobierno
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	✓	✓
Reclusorio Preventivo Varonil Norte	✓	✓
Reclusorio Preventivo Varonil Sur	✓	✓
Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	✓	X
Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan	X	X
Penitenciaría Santa Martha Acatitla	✓	✓

²⁰ Los centros penitenciarios de la Ciudad de México con autogobierno o cogobierno son: Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Reclusorio Preventivo Varonil Sur y Penitenciaría; op. cit., CNDH, DNSP 2017, pp. 91-112.

²¹ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas y la «Opinión consultiva 5/2013» de las Naciones Unidas, citadas en la “Recomendación general núm. 30/2017 sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República mexicana”, de la CNDH, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_030.pdf, existe autogobierno cuando “el control efectivo de todos los aspectos internos está en manos de determinados reclusos” y la cogestión existe si “la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos”.

Centro	Cobros	Autogobierno
Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	X	X
Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	✓	X
Modulo de Alta Seguridad del Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	X	X
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I	X	X
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II	X	X

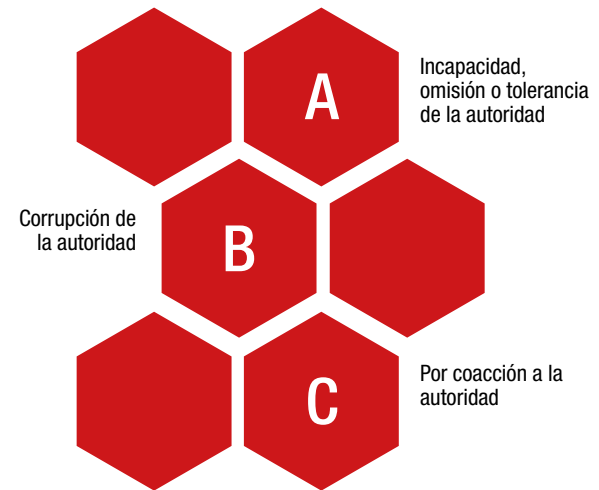
La CDNH también ha observado que estas situaciones propician que:

- Las personas privadas de la libertad realicen funciones exclusivas de la autoridad o del personal de seguridad, como el manejo de llaves, coordinación de áreas y servicios, organización de actividades de limpieza y vigilancia de dormitorios, pase de lista, entre otras.
- Alguna o algunas personas privadas de la libertad ejercen control sobre la población, creándose privilegios.
- Empleo entre pares en servicios personales, existiendo en algunos casos explotación sexual e imposición de medidas disciplinarias.
- Introducción y distribución de objetos y sustancias ilícitas al interior de los establecimientos haciendo un uso indebido también del abasto para la alimentación de la población.

Varias de estas situaciones pueden ser propiciadas por actos de corrupción de parte del personal penitenciario; por ejemplo, las situaciones de privilegio, la introducción de sustancias ilícitas al interior del centro penitenciario.

Cuando se está frente a un gobierno o autogobierno en donde las extorsiones no las cobra la autoridad, no se configura la figura de cohecho, sancionada administrativa o penalmente dentro del catálogo de faltas graves o delitos asociados a la corrupción.

Sin embargo, ¿la participación de las personas privadas de libertad en hechos delictivos negaría entonces la presencia de otros hechos de corrupción dentro del Sistema Penitenciario? Al contrario. Según la comisión, el autogobierno se proporcio- na por las siguientes actuaciones de la autoridad:



En estos casos, la responsabilidad de la autoridad penitenciaria en el desarrollo de la situación de autogobierno es primordial, ya sea por tolerancia, omisión o incapacidad estructural; no obstante, puede ser propiciada por el pago de soborno de parte de las personas privadas de la libertad hacia el personal penitenciario para la obtención de privilegios. Es decir, la corrupción generalizada dentro del Sistema Penitenciario debilita la capacidad institucional y puede tener como consecuencia el desarrollo del autogobierno o cogobierno. Sin embargo, al momento de elaborar este diagnóstico no se contaba con información estadística que los pudiera relacionar de forma directa.

f. Rendición de cuentas

Para la realización del presente documento, se solicitó a la Secretaría de Gobierno de la CDMX conocer todas las políticas, los programas o las acciones que se llevaron a cabo de enero de 2012 a diciembre de 2018 en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México para la prevención y erradicación de la corrupción en los centros penitenciarios de la capital. Al respecto, la subsecretaría respondió:

“ En los meses de julio y agosto de 2017, por parte de esta Subdirección se llevó a cabo la sustitución de 65 carteles que contienen la información necesaria para la presentación de quejas por discriminación o abusos cometidos por servidores públicos del Sistema Penitenciario; los cuales fueron colocados en lugares visibles para los visitantes y las personas privadas de la libertad²². ”

Con la creación del SNA se estableció un cambio estructural en la justicia administrativa, a la cual se refiere el artículo 109, fracciones III y IV de la Constitución Política, con dos objetivos fundamentales: primero, que los juzgadores en la materia se especializarán y contarán con los conocimientos técnicos para discernir adecuadamente ante la presencia de actos de corrupción; y, segundo, para que se enfocarán exclusivamente en los actos de corrupción y no en las sanciones disciplinarias y concentraran en esa labor los recursos materiales y humanos que tuvieran al alcance.

Debido a lo anterior, la Constitución previó la creación de la Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y las salas regionales en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como las salas especializadas en responsabilidades administrativas en los tribunales locales.

Para la Ciudad de México, el pasado 17 de mayo de 2018, la Consejería Jurídica del Ejecutivo envió el congreso de dicha enti-

²² Secretaría de Gobierno, solicitud de acceso a la información, folio 0101000168919, 10 de junio de 2019.

dad federativa las designaciones para ratificar la sección especializada en materia de responsabilidades administrativas de la Sala Superior de la Ciudad de México²³. Asimismo, se designó a los magistrados Irving Flores Wilson, Miriam Lizbeth Muñoz Mejía y Andrés Ángel Aguilera Martínez, quienes integrarán la Sala Ordinaria en materia de responsabilidades administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa.

La Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal prevé un procedimiento administrativo adicional denominado “Consejo de Honor y Justicia”. De acuerdo con el artículo 129 del ordenamiento jurídico mencionado, este consejo:

es el órgano colegiado competente para conocer, investigar, substanciar y resolver sobre los actos u omisiones irregulares en los que incurran el personal de seguridad y custodia de los centros de reclusión del Distrito Federal, en el cumplimiento de sus funciones, que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Este órgano cobró vigencia a partir del 25 de enero de 2017 cuando se publicó el «Reglamento del Consejo de Honor y Justicia del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México». De acuerdo con el artículo 13, el consejo debe sesionar al menos una vez por semana y podrá hacerlo de manera extraordinaria en caso de urgencia. Así, en 2017 se reunió en 41 ocasiones de forma ordinaria y 3 extraordinarias; en 2018 sesionó 48 veces ordinariamente; y, en lo que va de 2019, se han llevado a cabo 22 reuniones. Sin embargo, a pesar de cumplir con las sesiones, los resultados del Consejo de Honor y Justicia hasta el momento son nulos. Únicamente cuentan con una resolución en 2017 respecto a una custodia que fue declarada responsable por incumplir con el horario de trabajo; es decir, se presentó tarde a laborar, por lo que se le sancionó con tres días naturales de suspensión. El resto de los 44 asuntos se dividen en 11 improcedencias y 33 casos de continúan en trámite²⁴.

²³ Fueron designados Mariana Bocatera, Rebeca Gómez Martínez e Irving Espinoza Betanzo.

²⁴ Secretaría de Gobierno, solicitud de acceso a la información, folio 0101000168519, 18 de junio de 2019.

Debido a que todos los asuntos, excepto uno, no han causado ejecutoria, fueron clasificados por el Comité de Transparencia, por lo cual no es posible valorar si se tratan de faltas administrativas graves que puedan ser sancionadas conforme al procedimiento de la LGRA.

Por otra lado, la distribución de denuncias contra el personal de seguridad y custodia por centro penitenciario es la siguiente:

Centro	2017	2018	2019
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	3	2	6
Reclusorio Preventivo Varonil Norte	2	1	1
Reclusorio Preventivo Varonil Sur	2	--	1
Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	2	1	--
Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan	--	--	--
Penitenciaría de la Ciudad de México	2	1	--
Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial	--	--	--
Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	2	1	--
Modulo de Alta Seguridad del Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla	--	--	--
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I	1	1	--
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II	2	--	--
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente	--	--	--
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte	--	--	--
Institución Abierta Casa de Medio Camino	1	--	--
Centro de Sanciones Administrativas	5	8	1

Las preocupaciones en torno al Consejo de Honor y Justicia consisten en que, a diferencia del procedimiento previsto en la LGRA, éste es de carácter disciplinario; no obstante, es también de naturaleza administrativa. Al tener la misma lógica jurídica se contraviene el principio *non bis in idem*, así como la disposición del artículo 109 constitucional que establece que “no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. En este sentido, en lugar de reforzar las medidas de control del servicio público que ofrece el personal de seguridad y custodia, cabe la posibilidad de que, en caso de que se encuentren sujetos al procedimiento de la ley general y al del consejo, opten por un amparo y obtengan la sanción más favorable.

Aunque la posibilidad de tener una herramienta más para la defensa de los derechos de la población penitenciaria parecería deseable, en el caso del Consejo de Honor y Justicia pueden duplicarse procedimientos que debería conocer directamente el Órgano Interno de Control (OIC) e iniciar el procedimiento conforme a la LGRA, estableciendo las sanciones que correspondan administrativamente y, en su caso, dar vista al Ministerio Público.

A pesar de que la LGRA establece un régimen transitorio en el que se prevé que todas las normas contrarias a la ley general quedarán derogadas, el funcionamiento de los regímenes disciplinarios paralelos a los procedimientos de esta ley general es un debate que no está concluido en el sistema jurídico mexicano. Sin embargo, es necesario ponerlo en la mesa para discutir la idoneidad de este consejo que continúa en funciones. Todo lo anterior, en pro de reducir ineficiencias en la administración de justicia y evitar mecanismos que se presten a la simulación.

Por otro lado, es importante señalar que, del análisis de la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal, también se desprende que existen funciones que no se encuentran armonizadas con el SNA, en cuanto a las atribuciones del OIC. Por ejemplo, el artículo 106 de la ley citada indica que:

El director del Centro de Reclusión podrá ordenar revisiones de cualquier área del centro, las cuales serán realizadas por personal técnico en seguridad; asimismo, el área jurídica será notificada de forma inmediata del resultado de dichas revisiones para todos los efectos a que haya lugar. Las revisiones serán exhaustivas y sin previo aviso en cualquier área del Centro de Reclusión a fin de detectar y retener bienes u objetos prohibidos por la normatividad. Estas podrán llevarse a cabo con la frecuencia que el director del Centro de Reclusión considere necesario, con estricto apego y respeto a los derechos humanos.

En este caso, se considera que debería notificarse no sólo al área jurídica, sino al OIC, en el supuesto de que en las revisiones se hayan descubierto objetos prohibidos cuyo ingreso esté relacionado con probables actos de corrupción.

De igual forma, se contempla una certificación mediante la cual el personal del Sistema Penitenciario se somete a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia. Sin embargo, dentro de los objetivos de la certificación se establecen en el artículo 118 de la ley mencionada el deber de “[i]dentificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de sus funciones con el fin de garantizar la calidad de los servicios enfocándose [en relación con la observancia] de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos”.

Al respecto, la verificación de la evolución patrimonial, de acuerdo con la LGRA, deberá ser facultad del OIC con base en lo que determine el Comité Coordinador del SNA y la Plataforma Digital Nacional; no responsabilidad de la certificación del sistema de profesionalización. En este sentido, al menos debería preverse una facultad de coordinación entre ambos actores.

5. CONCLUSIONES

En el primer apartado se describió la conformación del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México con el objetivo de representar el aparato orgánico mediante el cual se ejercen las funciones sustantivas del mismo, ya que el régimen de responsabilidades administrativas y de delitos asociados con la corrupción está íntimamente asociado con el adecuado desempeño de la función pública y el apego a la normativa por parte de los servidores públicos. En dicha sección, encontramos la falta de armonización de la legislación con la LNEP y la desactualización de las normas internas de organización, como los manuales administrativos. Esto provoca ambigüedades normativas que pueden dar espacios a la discrecionalidad del actuar de las autoridades penitenciarias e incentivar la corrupción.

Una vez establecido el objeto de estudio y analizado el concepto de corrupción, así como enlistado los catálogos de faltas administrativas y hechos de corrupción se expuso el estado del arte de los instrumentos de medición oficiales que existen en México para monitorear la corrupción, tanto de manera general como de manera específica en el Sistema Penitenciario. Se encontró que la Envipe, la ENCIG, la Enpol y el DNSP, aunque son fuentes institucionales, devienen de fuentes externas; en particular, de órganos constitucionales autónomos como el Inegi y la CNDH, los cuales fungen como contrapesos encargados de medir y monitorear el desempeño de otros servidores públicos.

La información objetiva que aportan estas instituciones es de carácter invaluable; sin embargo, es importante recalcar que, además de la información provista por instituciones externas, el Sistema Penitenciario debería contar con un sistema de información de oficio que reportara cuál es la incidencia, las sanciones y los mecanismos de prevención de actos y hechos de corrupción. Se encontró que, de 2012 a la fecha, el Sistema Penitenciario únicamente colocó “65 carteles contra los abusos de autoridad” como medida de combate a la corrupción. Dichos carteles confunden la labor del órgano de derechos humanos con la de la Contraloría Interna.

También se observó que los instrumentos estadísticos se enfocan exclusivamente en identificar y medir el cohecho, lo cual provoca un gran vacío en la información sobre el resto de las faltas administrativas graves y delitos asociados con la corrupción. Es decir, no se contempla ninguna falta administrativa grave o delito en el título décimo octavo los “Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos” ni en el título vigésimo “Hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos” del Código Penal para el Distrito Federal. Lo anterior es grave, ya que muestra la falta de visibilización de la corrupción en toda su extensión, lo cual contribuye a su normalización.

Si bien el papel de la CNDH es determinar las violaciones de derechos humanos y no ejercer como auditoría interna o externa, lo cierto es que el DNSP, los informes anuales y el Sistema Integral de Gestión de Información de la CDHDF determinan la presencia de cohecho y otros actos de corrupción. Por lo tanto, sería ideal encontrar un lenguaje común entre los distintos instrumentos de medición para establecer indicadores comparables en cada uno de ellos y conseguir un monitoreo más eficiente. Esto comienza por utilizar el nombre de las faltas administrativas y llamar cohecho a los cobros y, posteriormente, fortalecer la metodología de dichos instrumentos. Por ejemplo, la Enpol mide la incidencia y victimización de las personas privadas de la libertad a quienes les solicitan pago de sobornos; no obstante, no distingue por centro penitenciario. Por su parte, la CNDH determina la presencia del pago de cobros por rubros más específicos que la Enpol, pero no determina la incidencia, sino que proporciona una calificación sin explicar la metodología utilizada dentro del DNSP.

El punto en común de los instrumentos de medición de instancias oficiales mencionados en el apartado anterior es que todos se enfocan en detectar la corrupción interna relacionada con la incidencia de cobros que constituyen cohecho, soborno o extorsiones. Sin embargo, son omisos de la medición de:

- i) La magnitud de las faltas administrativas graves o hechos de corrupción que no están relacionados con el otorgamiento de dádivas a través de cohecho. Es decir, no se contempla ninguna falta administrativa grave

o delitos contenidos en el título décimo octavo los «Delitos relacionados con hechos de corrupción contra el servicio público cometidos por servidores públicos» ni en el título vigésimo “Hechos de corrupción y delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos” del Código Penal para el Distrito Federal.

- i) La Enpol mide la incidencia y victimización de las personas privadas de la libertad a quienes les solicitan pago de sobornos; no obstante, no distingue por centro penitenciario.
- ii) La CNDH determina la presencia del pago de cobros por rubros más específicos que la Enpol, pero no determina la incidencia, sino que proporciona una calificación sin explicar la metodología utilizada dentro del DNSP.
- iii) No se cuenta con un instrumento oficial de medición que identifique la información sobre la corrupción externa relacionada con las contrataciones de obra pública, infraestructura y servicios para los centros de reclusión.

Por otro lado, en la misma sección, también se observó que existe una diferenciación entre los centros penitenciarios en los que más se registra presencia de cobros de manera sistemática y en los que no se presenta esa práctica en la misma proporción, por lo que sería deseable investigar las causas y condiciones que originan la corrupción. Los centros con mayor prevalencia de ésta son los reclusorios preventivos varoniles Norte, Sur y Oriente, así como el Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla y la Penitenciaría de la Ciudad de México. Asimismo, se identificó la coincidencia de que en los centros en los que las autoridades cobran, también se presentan extorsiones por parte de los internos.

Otra tendencia que se identificó que, en los centros con mayor presencia de corrupción, el rubro en el que menos frecuentemente se piden sobornos es la recepción de medicamentos, contrario a lo que sucede con el pase de lista, el mantenimiento a dormitorios, las visitas y la evasión de sanciones administrativas, los cuales reflejan un patrón en el cobro de dádivas.

Asimismo, se detectó que las mujeres son más propensas a ser víctimas de corrupción durante el arresto, la estancia en el Ministerio Público y los juzgados, pero menos propensas que los hombres en los centros penitenciarios. Al respecto, sería relevante tomar en cuenta que la Enpol se limita únicamente a la medición del cohecho. Por lo tanto, sería deseable i) el análisis de algún otro tipo de actos de corrupción del cual hayan sido víctimas las personas privadas de la libertad, ii) determinar las causas por las cuales las mujeres sufren más corrupción en otras etapas del proceso y los hombres en los centros penitenciarios, y iii) incluir la perspectiva de género en las mediciones sobre victimización de corrupción.

Se expusieron diversas preocupaciones sobre el funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia por ser un mecanismo paralelo al procedimiento de responsabilidades administrativas con la misma naturaleza jurídica, lo cual implica un problema en el cumplimiento del principio constitucional relacionado con la imposibilidad de juzgar en más de una ocasión a una persona por la misma conducta. Esto restaría efectividad al procedimiento de dicho consejo, pero también al régimen de responsabilidades administrativas previsto en la LGRA. La falta de efectividad en ambos procedimientos provocaría simulación e impunidad con relación a las faltas administrativas.

En el mismo sentido, se detectó que en las normas sustantivas y organizacionales del Sistema Penitenciario no se establecen mecanismos de coordinación con el OIC y que, incluso, podría darse el caso de que la normativa local promueva la invasión de las competencias que se le asignan a través de la LGRA; por ejemplo, en materia de seguimiento de la evolución patrimonial, la cual debería estar a cargo del OIC de acuerdo a la legislación general, pero que en la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal está atribuida, actualmente, al centro de control de confianza, en relación con la certificación asociada a la profesionalización del sistema.

Finalmente, también se observó que existen centros penitenciarios en los que se registra la tendencia a solicitar diversos pagos a las personas privadas de la libertad y a sus familiares, así como otros en los que esta práctica no es recurrente. Asimismo se halló que en aquellos centros en los que prevalece la corrupción, ésta se intensifica en acciones como el pase de

lista, el mantenimiento de los dormitorios, la recepción de visitas o la participación de las autoridades para permitir la evasión de las sanciones administrativas.

6. RECOMENDACIONES

- Ante la desactualización normativa en cuando a los procesos y atribuciones, se sugiere realizar un análisis de procesos y, con base en dichos resultados, promover la armonización de la normativa interna del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México y la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, en relación con la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y el Reglamento interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, reformados recientemente por la presente administración.
- En el apartado por entidad federativa del DNSP, el cual se encuentra en el sitio web, no así en el informe, y en el que se desglosan las calificaciones de las distintas variables de los cuatro ejes del diagnóstico, es importante esclarecer la metodología e incluir los distintos tipos de corrupción tanto administrativa como penal, más allá del cohecho.
- Incluir la perspectiva de género en los instrumentos de medición de la corrupción, ya que se detectaron diferencias importantes entre la corrupción de la cual son víctimas las mujeres y de la que son víctimas los hombres.
- En el “Manual de procedimiento para la clasificación de quejas”, utilizado por la CDHDF, es menester incluir un enfoque de prevención y detección de corrupción, pues ésta es un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y está presente en los informes y diagnósticos realizados; sin embargo, hace falta un lenguaje común de tal manera que los datos del Sistema Integral de Gestión de Información puedan ser útiles para la disuasión de la corrupción.

- Brindar capacitación sobre el sistema en materia anticorrupción. Ante la solicitud de información sobre los programas, la autoridad lo confundió con las denuncias de derechos humanos.
- Revisar la idoneidad del Consejo de Honor y Justicia y, en su caso, considerar como derogadas las disposiciones que contravengan al régimen de responsabilidades administrativas previsto en la LGRA.

7. REFERENCIAS

Alvarado, Ricardo, “¿Qué tanto es tantito? Cómo leer el Índice de Percepción de la Corrupción 2018”, *blog* contra la corrupción y la impunidad de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, en Nexos, 31 de enero de 2019, disponible en: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=747>

Casar, María Amparo, *Anatomía de la corrupción*, IMCO/CIDE, 2015.

Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, disponible en: <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/centro-de-sanciones-administrativas-y-de-integracion-social>.

CNDH, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal*, CNDH, 2002, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2002_readaptacion.pdf.

_____, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*, CNDH, 2017, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_030.pdf.

_____, “Irregularidades encontradas en centros de reclusión”, en *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales*, CNDH, 2016, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/creclus/anexos/cuadro-irregularidades.pdf>.

Galindo, C., Rodríguez, J.M., y Orozco, D., “¿Qué sabemos sobre el uso de la prisión preventiva en México?”, en *Temas estratégicos*, núm. 57, Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, 2018.

Inegi, “Pronunciamiento del Inegi respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2019 y la aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos”, comunicado de prensa núm. 106/19, 14 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/especiales/PosicionamientoINEGI.pdf>

Instituto de Reinserción Social, “Acerca de”, disponible en: <https://reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>

México Unido Contra la Delincuencia, *Comunicado #SinDatosSinDerechos*, MUCD, 25 de enero de 2019, disponible en: <https://www.muud.org.mx/2019/01/comunicado-sin-datos-sin-derechos/>.

Redacción Animal Político, “Inegi cancela o suspende 14 encuestas al no obtener recursos que pidió para 2019”, Animal Político, 24 de enero de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/01/recorte-presupuesto-inegi-cancela-proyectos/>.

Rivera, Marien, Chapa, Lilian, et. ál., *Tortura y malos tratos en el sistema de justicia penal en México: una aproximación a su medición*, World Justice Project, 2018.

Secretaría de la Función Pública, Radar Anticorrupción, disponible en <https://www.gob.mx/anticorruptcion/documentos/rac-radar-anticorruptcion?state=published>

Secretaría de Seguridad Ciudadana, “Inauguran Centro de Control de Confianza CDMX”, Notas, 10 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/inauguran-centro-de-control-de-confianza-cdmx>.

Vázquez, Daniel, et. ál., *Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014*, CNDH, 2017, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corruptcion-Mexico.pdf>

CRÉDITOS

Coordinación

Maïssa Hubert

Investigación y Redacción

Edith Itzen Mercado Gómez

Maïssa Hubert

Revisión de contenido

Maïssa Hubert

Roberto Cortes

Diseño

Mónica Jardines

Agradecemos a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y a las personas que colaboran en el Programa de Integridad y Fortalecimiento de la Transparencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Primera edición: agosto de 2019.

Ciudad de México, México.

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

Tel (55) 5652 7366

www.documenta.org.mx

info@documenta.org.mx

Documenta es una organización civil que a través de estrategias novedosas de litigio, comunicación, investigación y fortalecimiento de capacidades busca incidir en la construcción de un sistema de justicia incluyente y respetuoso de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, en conflicto con la Ley y de las personas con discapacidad psicosocial o intelectual.

CON EL APOYO DE:

documenta



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Al servicio
de las personas
y las naciones

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco de la Convocatoria de Corresponsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil con los Sistemas Locales Anticorrupción 2018. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos; ni del PNUD, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados Miembros.