

Prevención y Readaptación Social

Administración del Sistema Federal Penitenciario

Auditoría de Desempeño: 16-5-04D00-07-0011

11-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la aplicación de los Tratamientos Técnicos Interdisciplinarios Integrales Individualizados a la población penitenciaria federal sentenciada, para lograr su reinserción social, evitar la reincidencia delictiva y, con ello, contribuir a mejorar las condiciones de seguridad pública.

Alcance

La auditoría del programa presupuestario E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario", a cargo del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) comprendió el ejercicio fiscal 2016 y la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño; el control interno; la elaboración de los programas de reinserción social; la aplicación del Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado a los internos en los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS); la supervisión, seguimiento y evaluación del resultado de la aplicación del tratamiento; el otorgamiento del beneficio de libertad anticipada; el apoyo post-penal prestado a los liberados para facilitar su reinserción social; la efectividad de los tratamientos de reinserción social; la capacidad profesional y capacitación del personal del OADPRS; la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario auditado.

Antecedentes

Las cárceles históricamente han funcionado como un mecanismo de castigo a quienes vulneraban la ley. A principios de los años sesenta se discutió en el Congreso de la Unión el fracaso de las instituciones carcelarias. En la exposición de motivos de la iniciativa de adiciones al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión el 2 de octubre de 1964, se advirtió que en las prisiones existía una inadecuada organización del trabajo que inhibía la regeneración y readaptación social de los reos. ^{1/}

En diciembre de 1970, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, así como la propuesta para transformar al Departamento de Prevención Social en la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, adscrita a la SEGOB, con el fin de mejorar la eficacia técnica en materia penitenciaria. Las normas mínimas señaladas en esta ley retomaron los criterios más avanzados sobre readaptación social, por lo que se esperaba que sirvieran para rehabilitar a los delincuentes, transformándolos en personas útiles de la sociedad.

En 1976, el penal de Lecumberri fue cerrado debido a la sobrepoblación y a la insuficiencia de personal penitenciario capacitado, ^{2/} para dar paso a los Reclusorios Norte, Oriente y Sur, y entre 1988 y 1993 fueron construidos los penales de máxima seguridad denominados “Almoloya de Juárez”, ahora “Altiplano”, “Puente Grande” y “Matamoros”, así como el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CEFEREPSI).

Para contribuir en la organización del Sistema Nacional Penitenciario, con la publicación del Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de febrero de 2001, se instituyó el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), adscrito a la SEGOB, el cual asumió las funciones de las direcciones generales de Prevención y Readaptación Social; de Prevención y Tratamiento de Menores, y del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal. El 6 de mayo de 2002, se publicó en el DOF el Reglamento del OADPRS, que tuvo por objeto establecer su organización y funcionamiento, a fin de planear y conducir sus acciones conforme a los fines, programas, estrategias, políticas, acuerdos, instrumentos, servicios, y acciones que se determinaron en la materia.

En 2008, se modificó el artículo 18 constitucional para sustituir el concepto de “readaptación” por el de “reinserción social”, que se erige como la esencia del sistema penitenciario, en el que más allá del castigo, se reconoce a las personas privadas de su libertad como aquellas que violaron una norma, por lo que la sociedad les impuso una pena, cuyas condiciones de

^{1/} Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Manual de Organización, julio de 2010.

^{2/} Poder Ejecutivo Federal, Iniciativa de Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 28 de diciembre de 1970.

cumplimiento incluyen la oportunidad de reparar el daño y reinserirse al orden social. Con la reforma se estableció la obligación de que cada entidad federativa debería de promulgar en un lapso de tres años una legislación secundaria sobre el nuevo sistema de reinserción, así como el régimen de modificación de las penas.^{3/}

En el Informe sobre el Sistema Penitenciario en México 2013, realizado por las Asociaciones Civiles Asilegal, Documenta y el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, se señaló que una de sus deficiencias consistía en que las leyes locales excluyeron a los jueces de examinar las condiciones de vida en reclusión, impidiéndoles revisar que la sanción impuesta no sea agravada, con lo que se dejaba tanto la modalidad como la naturaleza de la sanción impuesta en manos y arbitrio de la administración penitenciaria.

En el diagnóstico de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012, elaborado por la Comisión Nacional de Seguridad, se señaló que la sobrepoblación en las cárceles se explica por el uso excesivo de la prisión preventiva, hecho que presiona la capacidad de reclusión para personas condenadas. La presencia de internos del orden federal en establecimientos estatales es resultado de la jurisdicción para juzgar el delito cometido y del mandato constitucional de procurar que la condena se cumpla cerca del lugar de origen para favorecer su reincorporación a la sociedad, prescindiendo del ámbito al que pertenece el delito de orden común o federal, por lo que el sistema penitenciario no ha podido cumplir con los supuestos para la reinserción social de los internos que establece la constitución, debido a la carencia de actividades estructuradas y a la existencia de un marco jurídico ambiguo e insuficiente, que ha convertido a los centros penitenciarios en un eslabón más en la cadena delictiva, popularmente conocidos como “escuelas del crimen”.^{4/}

En 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicó el documento “Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación” en el que señaló que, como resultado de las disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y debido a que las funciones sustantivas de los programas presupuestarios R906 “Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales” y E904 “Administración del Sistema Federal Penitenciario” estaban alineadas, se consideró necesario fusionar ambos programas para el ejercicio fiscal 2016 en un sólo programa, quedando vigente el E904, con lo que se pretendió lograr un proceso de reestructuración que permita redefinir los alcances del programa e incrementar la eficiencia en el ejercicio de los recursos.

El 16 de junio de 2016, se abrogó la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la cual hasta ese momento fue el documento jurídico que tenía como objetivo organizar el Sistema Penitenciario Nacional. En esa misma fecha, se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la

^{3/} Secretaría de Seguridad Pública, Estrategia Penitenciaria, 2008-2012.

^{4/} Idem.

cual tiene como objeto, entre otros, regular las condiciones para la reinserción social, operando en el año dos instrumentos jurídicos vigentes, el primero de enero a mayo, y el segundo de junio a diciembre de 2016.

El Sistema Nacional Penitenciario se compone de los sistemas estatal y federal. De acuerdo con la constitución, los estados son responsables de custodiar a los individuos acusados de cometer delitos del orden común; y el Gobierno Federal de los acusados por delitos del orden federal.

En 2016, en el ámbito nacional operaron 379 centros penitenciarios con una capacidad para 209,248 reclusos, tal como se muestra a continuación:

CENTROS PENITENCIARIOS EN MÉXICO, 2016 ^{1/}

Adscripción	Centros	Capacidad
Gobierno Federal	17	33,888
Distrito Federal	13	23,947
Gobiernos estatales	278	148,902
Gobiernos municipales	71	2,511
Total	379	209,248

FUENTE: Secretaría de Gobernación, Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional, Julio 2016. México 2017.

^{1/} Información a Julio de 2016.

De los 379 centros de reclusión que hay en el país, 157 centros estatales presentaban un problema de sobrepoblación al albergar 153,539 reos y disponer de una capacidad de 106,247 (cuentan con 44.5% de saturación), y 222 tuvieron espacio para alojar a más población, ya que contaban con una capacidad de 103,001 criminales y albergaban a 79,930 (operaban al 77.6% de sus capacidades).

El OADPRS tiene atribuciones y responsabilidades respecto de los 17 Centros Penitenciarios Federales (CEFERESO), por lo que el alcance de la auditoría se delimitó a los tratamientos aplicados para la reinserción social a la población sentenciada reclusa en dichos centros.

La población total penitenciaria en 2016, ascendió a 233,469 internos, de los cuales la población reclusa en los CEFERESOS en ese mismo año fue de 22,747 (9.7%).

De la población reclusa en los CEFERESOS (22,747), el 7.9% (1,803) correspondió a la población penitenciaria federal procesada, y el 92.1% (20,944) representó la población penitenciaria federal sentenciada, y ésta es a la que se le debió aplicar el tratamiento de reinserción social.

En el diagnóstico presentado en el árbol del problema de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que justificó la inclusión del Pp E904 en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, se indicó que el problema público consistía en que la población penitenciaria sentenciada presentaba poca evolución al Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado. Según ese diagnóstico, las causas que originaron ese problema público fueron la ineficiencia en los procesos administrativos relativos a la revisión y trámite de los expedientes de esa población, el insuficiente e improvisado personal con el perfil jurídico, técnico, de seguridad y administrativo para lograr la reinserción social, así como la carencia de programas formales y de estrategias en materia de reinserción social, los cuales de no atenderse se corre el riesgo de que los sentenciados no estén en posibilidades de reintegrarse a la sociedad.

En 2016, el Gobierno Federal autorizó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) la inclusión del programa presupuestario E904, para aplicar los tratamientos de la población penitenciaria federal sentenciada, con el objetivo de lograr la reinserción social de ésta y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad pública, con una asignación de 17,972,744.1 miles de pesos.

Resultados

1. *Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*

En 2016, el diseño de la MIR del programa presupuestario E904 “Administración del Sistema Federal Penitenciario” no fue adecuado para evaluar y dar seguimiento a las intervenciones realizadas por el OADPRS para lograr la reinserción social de los internos sentenciados del fuero federal, debido a que el objetivo de fin no muestra su contribución al logro de los objetivos establecidos en los programas de planeación de mediano plazo, porque está diseñado con un enfoque de mantener la seguridad dentro de los Centros Penitenciarios Federales, y no a la contribución a la mejora de la seguridad pública; el objetivo de propósito no muestra la razón de ser del programa, ya que lo que se pretende es lograr la reinserción social, no solamente que participen en las actividades de reinserción; el objetivo a nivel de componente no se relaciona con el objetivo de propósito, porque el albergue y custodia de la población penitenciaria no es una condición suficiente para impulsarlos a que participen en las actividades de reinserción social y no señala el bien o servicio que brinda; los objetivos de actividad no permiten identificar la relación causa-efecto entre el servicio que brinda y las actividades que se proporcionan; además, no existe correspondencia entre los indicadores en los niveles de fin, propósito, componente y actividad, por lo que no es posible valorar las operaciones realizadas por el órgano para lograr la reinserción a la sociedad de las personas sentenciadas, evitando que vuelvan a delinquir.

El OADPRS identificó que el problema público que se busca atender con el programa presupuestario E904 se refiere a que la población penitenciaria sentenciada observa poca evolución al tratamiento técnico integral interdisciplinario individualizado, el cual es causado por los ineficientes procesos administrativos en la revisión y trámite de expedientes de la población penitenciaria y el insuficiente e improvisado personal con el perfil jurídico, técnico,

de seguridad y administrativo, para atender las actividades de reinserción social; sin embargo, la MIR no tuvo relación para atender dichas causas, ya que el objetivo de fin se orienta hacia la seguridad dentro de los centros penitenciarios federales y, por lo tanto, los efectos del problema relacionados con que los sentenciados no están en posibilidad de reintegrarse a la sociedad y el deficiente desempeño del Sistema Penitenciario Federal, no son mitigados o reducidos.

Con el análisis horizontal se identificaron 12 indicadores, de los cuales 6 (50.0%) para el nivel de fin no estuvieron correctamente definidos, ya que no se vincularon con el propósito de contribuir a mejorar las condiciones de seguridad pública; 3 (25.0%), uno de nivel de fin, uno de componente y uno de actividad, se encontraban adecuadamente definidos, pero su objetivo no se correspondió con el proceso de reinserción social; 2 (16.7%) a nivel de propósito y actividad no estaban correctamente clasificados, y sólo 1 de actividad (8.3%) estuvo adecuadamente clasificado.

El OADPRS, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias a efecto de modificar los indicadores de la MIR del programa presupuestario E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario", y elaboró un "Diagnóstico para el replanteamiento de los indicadores que integran el programa presupuestario E904", el cual se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Unidad de Servicios y Formación Policial de la Comisión Nacional de Seguridad, la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación y el Órgano Interno, con la finalidad de que se presente la propuesta de modificación de la MIR a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación, con lo que se solventa lo observado.

2. *Sistema de Control Interno*

En 2016, el diseño del control interno del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social cumplió al 100.0% 4 de las 5 normas de control interno: las normas segunda "Administración de riesgos", tercera "Actividades de control", cuarta "Información y comunicación" y quinta "Supervisión y control", pues dispuso de un Código de Conducta y un Comité de Ética; una Matriz y Mapa de Riesgos Institucional; un Programa de Trabajo de Control Interno y un Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) integrado por los altos mandos del órgano, mismos que se encargan de implementar y dar seguimiento a los acuerdos que deriven de las sesiones.

No obstante, durante la ejecución de la auditoría se determinaron deficiencias en su operación, que se identifica en el resultado 2 de este informe, y es conveniente subsanarlas para mantener un ambiente de control sano, actualizado y alineado con la normativa y las mejores prácticas, las cuales se relacionaron con la aplicación de la norma primera "Ambiente de control", mismas que se presentan a continuación:

- Se identificó que dispuso de un Reglamento Interior, un Manual General de Organización (MOG) y una Estructura Orgánica que no se encuentran actualizados, ya que la última versión vigente es de 2002.

16-5-04D00-07-0011-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social investigue las causas que generaron deficiencias en su sistema de control interno, relacionadas con la aplicación de la norma primera "Ambiente de control", referente a la desactualización del Reglamento Interior, el Manual General de Organización y su Estructura Orgánica y, con base en los resultados que obtenga, elabore y desarrolle un programa de trabajo para aplicar mecanismos de control interno que facilite la actualización del Reglamento Interior, el Manual General de Organización y la Estructura Orgánica, en los términos del artículo tercero, numerales 13 y 14, fracción I, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

3. *Programas de Reinserción Social*

El OADPRS no dispuso de la evidencia documental sobre la elaboración, en 2016, de un programa integral de reinserción social; y las unidades administrativas del OADPRS, en su respectivo ámbito de actuación, realizaron actividades orientadas hacia la reinserción social de los sentenciados federales, pero de manera aislada y desarticulada.

Tampoco contó con las bases que sustenten las etapas del proceso de reinserción social, para atender a la población penitenciaria federal sentenciada.

Durante la auditoría, el órgano desconcentrado presentó el anteproyecto de un "Modelo Integral de Reinserción Social", el cual consta de 4 etapas, y dentro de las principales se señalan dos: en la etapa 1, se realizará el diseño de la integración del Plan de actividades, que significa la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de su libertad, realizará las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa; y en la etapa 2, se establece la aplicación y seguimiento de dicho plan, con una duración de seis meses para valorar como funciona y, si se considera necesario, modificarlo; sin embargo, dicho modelo no ha sido aprobado para su aplicación.

16-5-04D00-07-0011-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social investigue las causas por las que aún se encuentra como ante proyecto el Modelo de Reinserción Social y, con base en los resultados que obtenga, diseñe un programa de trabajo que considere todas las gestiones necesarias para que se autorice y aplique el modelo referido, en términos del artículo 15, fracción II de la Ley Nacional de Ejecución Penal, e

informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

4. *Aplicación de los tratamientos de reinserción social*

En 2016, estuvieron vigentes la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que operó hasta mayo, y la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuya vigencia inició en junio del mismo año. Con la primera ley, se denominó Tratamiento técnico progresivo y, con la segunda, se denominó Plan de actividades, a los tratamientos que tienen como objetivo la reinserción social. Con la nueva ley, se estableció la no obligatoriedad hacia las personas privadas de la libertad de participar en las actividades que se ofrecen dentro de los centros penitenciarios, y se incluyeron los ejes de protección a la salud y justicia restaurativa, con pleno respeto de sus derechos humanos, con la finalidad de la reinserción social.

En 2016, los 20,944 personas que integraron la población sentenciada cumplieron con los requisitos para recibir el tratamiento técnico y participar en el plan de actividades para la reinserción social: el OADPRS lo aplicó al 82.7% (17,324 personas sentenciadas) de los internos, de los cuales el 43.3% (9,068) recibieron el tratamiento de carácter progresivo y técnico, y el 39.4% (8,256) fueron los sentenciados que participaron en el Plan de Actividades. El 17.3% restante (3,620 personas sentenciadas) correspondió a la población penitenciaria sentenciada federal recluida en los Centros Penitenciarios Estatales, los cuales estuvieron regidos por la normatividad de cada entidad federativa, por lo que no es responsabilidad del OADPRS darles el tratamiento de reinserción social.

El OADPRS aplicó los tratamientos de reinserción social y elaboró los planes de actividades para la población penitenciaria federal sentenciada, sin contar con un programa integral, o el diseño de un modelo de reinserción social; por lo que desarrolló de manera desarticulada sus actividades. Para 2017, el órgano desconcentrado elaboró un anteproyecto de un “Modelo Integral de Reinserción Social”, en el que señala el diseño de la integración del Plan de actividades, y su aplicación y seguimiento. Este modelo está en proceso de autorización para su aplicación.

5. *Supervisión, seguimiento y evaluación de los tratamientos*

En 2016, el OADPRS llevó a cabo la supervisión mensual a distancia, en los 17 Centros Federales Penitenciarios en el periodo enero-diciembre de ese año, relacionada con la clasificación de la población penitenciaria; con la aplicación del estudio clínico-criminológico; con la apertura del expediente único, y con la instauración del plan de actividades a la población penitenciaria; además, a diciembre de 2016, llevó a cabo el seguimiento de la aplicación de 1,374 tratamientos de reinserción social para identificar los resultados que

mostraron los internos en ese año, de los cuales el 82.5 % (1,134) tuvo una evolución positiva y el 17.5% restante (240) una evolución negativa.

6. Beneficios de libertad anticipada

En 2016, de los 17,324 sentenciados federales que recibieron el tratamiento de reinserción social, el órgano desconcentrado otorgó el beneficio de libertad anticipada al 1.6% (273), que cumplió con los requisitos relacionados con el examen de su personalidad, en el cual se dictaminó que están listos para reinsertarse a la sociedad y en condiciones de no volver a delinquir; presentó buena conducta, los Estudios Técnicos de Personalidad fueron aprobados de manera positiva, y la Comisión Dictaminadora emitió el dictamen positivo.

El beneficio de libertad anticipada que el OADPRS otorgó en 2016, cumplió con los requisitos y el dictamen de que las personas que recibieron el tratamiento están listas para reinsertarse a la sociedad y en condiciones de no volver a delinquir.

7. Apoyo Post-penal

En 2016, el OADPRS asistió y apoyó a 552 personas liberadas, de las cuales 268 (48.6%) desearon residir en otra entidad federativa y a 284 (51.4%) se les inició un expediente para darles seguimiento; llevó a cabo la difusión permanente de los servicios y apoyos asistenciales que otorga, mediante la distribución de 8,327 dípticos y 2,032 carteles en espacios públicos; contó con un módulo de difusión en las instalaciones de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social, para ofrecer una atención directa a los sentenciados en libertad y apoyarlos en su proceso de reinserción social, en el que atendió a 5,572 personas en libertad; proporcionó 7,686 apoyos asistenciales a los liberados, externados y sus familiares para facilitarles su reinserción a la sociedad relacionados con orientación jurídica, atención psicológica, empleo, capacitación, educación, servicios médicos, apoyo emergente, talleres psicoeducativos, apoyos concertados y donativos. Todos estos apoyos se otorgaron de acuerdo a la solicitud por parte de los externados, la cual se realiza de manera voluntaria.

Por lo antes expuesto, el apoyo post-penal que ofreció el OADPRS se llevó a cabo para ayudar a los liberados, externados y sus familiares en el proceso de reinserción social, de acuerdo a la solicitud por parte de los externados realizada de manera voluntaria.

8. Efectividad del tratamiento para la reinserción social

En 2016, el OADPRS registró que la población penitenciaria identificada como reincidente criminológico fue de 52.3%; en 2015 de 41.8%, y en 2014 de 45.5%; cifras que muestran que la reincidencia criminológica aumentó en promedio anual un 7.2% en el periodo 2014-2016; los datos de la reincidencia presentada por el órgano se refieren al perfil criminológico, las cuales son personas privadas de su libertad que registran la comisión de dos o más delitos sin que esto implique que fueron puestas en libertad y hayan reingresado por cometer otro delito, y se utiliza para efectos de clasificación y ubicación de los internos dentro de los Centros Penitenciarios Federales y no atiende a una determinación jurídica de reincidencia,

por lo que la información proporcionada por el ente fiscalizado no permitió identificar cuántos de ellos estuvieron previamente privados de la libertad, hubieran recibido un tratamiento de reinserción, y por la comisión de un delito, hayan reingresado a un Centro Penitenciario Federal. El OADPRS no tiene atribución o facultad para determinar la reincidencia penal por lo que no contó con información relativa a la misma.

En el periodo 2010-2016, el OADPRS registró que de las 20,623 personas que gozaron de un beneficio de liberación anticipada 5,365 (26.0%) presentaron una constancia para acreditar que contaban con un trabajo, y que 172 (0.8%) volvieron a cometer un delito, por lo que les fue revocado dicho beneficio, ingresando de nuevo a un Centro Penitenciario Federal; éstos 172 internos, sí recibieron un tratamiento de reinserción social, y a pesar de ello, reincidieron en la comisión de un delito, por lo que los tratamientos tuvieron una limitada efectividad en dichas personas.

16-5-04D00-07-0011-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que el OADPRS investigue las causas por las que los tratamientos de reinserción social tienen una limitada efectividad y, con base en los resultados que obtenga, fortalezca la aplicación de los tratamientos de reinserción social para que sean efectivos y contribuyan a que las personas que lo recibieron no vuelvan a delinquir, en términos de los artículos 14 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

9. *Perfil profesional y capacitación al personal encargado de aplicar, evaluar y dar seguimiento al tratamiento de reinserción social*

En 2016, el OADPRS contó con 2,867 plazas relacionadas con el proceso de reinserción social, de las cuales el 76.9% estuvieron ocupadas, y 23.1% vacantes. Respecto de las plazas ocupadas, el 15.8% se asignó al área técnica; el 16.4% a psicología; el 12.9% a trabajo social; el 32.2% a servicios médicos; el 20.8% en educación, y 1.9% al área de rehabilitación. El personal que laboró en dichas áreas cumplió con el perfil tipo para cada uno de los puestos.

En ese año, el OADPRS elaboró el “Programa Anual de Capacitación” (PAC 2016), en el que se establecieron los procesos por medio de los cuales se impartiría la capacitación; también señaló la clasificación de los subprogramas atendiendo a las funciones desempeñadas por el OADPRS; se indicó que la implementación del programa de capacitación se llevaría a cabo por parte del personal docente con el que cuenta el órgano, así como con la participación de expertos externos y se fijó la meta de impartir 273 actividades académicas de actualización para atender a 9,270 servidores públicos, sin que se identificara el área o unidad administrativa a la que pertenecen dichos servidores públicos. El órgano elaboró el diagnóstico de necesidades de capacitación a que hace referencia el PAC 2016, en el cual se registraron los resultados relacionados con el tipo de curso, el nivel de conocimiento, número

de personas y la unidad administrativa que lo requiere, por lo que la capacitación impartida a los servidores públicos atendió las necesidades del personal acorde al proceso de reinserción social en el que participan; sin embargo, no se presentaron los resultados o avances en el cumplimiento de la meta establecida para la capacitación.

16-5-04D00-07-0011-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social investigue las causas por las que no contó con los resultados del avance de las metas establecidas en la materia y, con base en los resultados que obtenga, implemente las estrategias correspondientes para asegurarse de evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de capacitación, en los términos del artículo 14, fracción VIII, del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

10. *Ejercicio del gasto del programa presupuestario E904 “Administración del Sistema Federal Penitenciario”*

En 2016, el OADPRS reportó 27,070,772.6 miles de pesos como ejercidos mediante el programa presupuestario E904 en el “Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática” del Ramo 04 “Gobernación” de la Cuenta Pública de ese año, monto superior en 9,098,028.4 miles de pesos (50.6%) respecto del presupuesto aprobado en el PEF de 17,972,744.1 miles de pesos, debido a ampliaciones y reducciones líquidas autorizadas por la SEGOB y la SHCP.

11. *Suficiencia de la información de la rendición de cuentas*

En 2016, el OADPRS reportó en el “Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal” de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, los resultados de los 11 indicadores de la MIR del programa presupuestario, así como las justificaciones de la diferencia entre las metas programadas y los avances reportados, relacionados con los compromisos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año; sin embargo, la información fue insuficiente, ya que no permite evaluar y dar seguimiento al objetivo del programa presupuestario E904 relacionado con lograr la reinserción social de las personas sentenciadas evitando que vuelvan a delinquir, ni en qué medida contribuyó en la atención del problema público.

El OADPRS, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF instruyó las acciones de control necesarias mediante la autorización y aplicación de la MIR del programa presupuestario E904 modificada, el OADPRS se comprometió a complementar y enriquecer el contenido de la información que genera para los documentos de rendición de

cuentas, y así estar en posibilidades de contar con información suficiente que le permita evaluar y dar seguimiento al objetivo del programa presupuestario E904 relacionado con lograr la reinserción social de las personas sentenciadas evitando que vuelvan a delinquir, con lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

En 2016, la población total penitenciaria ascendió a 233,469 internos, de los cuales la población recluida en los CEFERESOS en ese mismo año fue de 22,747 (9.7%). De la población recluida en los CEFERESOS (22,747), el 7.9% (1,803) fue la población penitenciaria federal procesada, y el 92.1% (20,944) representó la población penitenciaria federal sentenciada. El 100.0% de la población penitenciaria federal sentenciada recibió el tratamiento de reinserción social y participó en el plan de actividades.

Del total de la población penitenciaria (22,747), el 52.3% (11,892) representó la población reincidente criminológicamente, y las 172 personas que cometieron un delito nuevamente, fueron internos que sí recibieron un tratamiento de reinserción social y, a pesar de ello, reincidieron lo que evidencia la limitada efectividad de los tratamientos de reinserción social y las personas vuelven a delinquir.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 4 restante(s) generó(aron): 4 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 9 de junio de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el fin de fiscalizar la aplicación de los Tratamientos Técnicos Interdisciplinarios Integrales Individualizados a la población penitenciaria federal sentenciada, para lograr su reinserción social, evitar la reincidencia delictiva y, con ello, contribuir a mejorar las condiciones de seguridad pública. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico elaborado por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social para diseñar la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario" en 2016, se indicó que el problema público por atender se refiere a que la población penitenciaria sentenciada presenta poca evolución al tratamiento técnico integral interdisciplinario individualizado.

Para atender el problema, en 2016 al OADPRS, para la operación del Pp E904, se le autorizaron mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, recursos por un monto de 17,972,774.1

miles de pesos, para aplicar los tratamientos de la población penitenciaria federal sentenciada, con el objetivo de lograr la reinserción social de ésta y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad pública.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2016, el OADPRS no dispuso de la evidencia documental sobre la elaboración de un programa integral de reinserción social; y las unidades administrativas del OADPRS, en su respectivo ámbito de actuación, realizaron actividades orientadas hacia la reinserción social de los sentenciados federales, pero de manera aislada y desarticulada. Tampoco contó con las bases que sustenten las etapas del proceso de reinserción social, para atender a la población penitenciaria federal sentenciada. Para subsanar ese conjunto de deficiencias, durante la auditoría, el órgano desconcentrado elaboró un anteproyecto de un modelo de reinserción social, en el que se establecieron sus etapas, el diseño de la integración del Plan de actividades, lo que significa la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de su libertad, realizará las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, y la aplicación y seguimiento de dicho plan, con una duración de seis meses para valorar como funciona; dicho modelo, a la fecha de conclusión de la auditoría, no había sido aprobado.

En 2016, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados estuvo vigente hasta mayo, y la Ley Nacional de Ejecución Penal, inició su vigencia a partir de junio del mismo año. Con la primera ley, se aplicó el Tratamiento técnico progresivo y, con la segunda, se propuso aplicar el Plan de actividades a los tratamientos que tienen como objetivo la reinserción social. En la nueva ley se estableció la no obligatoriedad hacia las personas privadas de la libertad de participar en las actividades que se ofrecen dentro de los centros penitenciarios, y se incluyó el eje de justicia restaurativa, con pleno respeto de sus derechos humanos, con la finalidad de lograr la reinserción social.

En ese año, las 20,944 personas que integraron la población sentenciada cumplieron con los requisitos para recibir el tratamiento técnico y participar en el plan de actividades para la reinserción social: el OADPRS aplicó dicho tratamiento al 82.7% (17,324 personas sentenciadas) de la población referida, de las cuales el 43.3% (9,068) recibió el tratamiento de carácter progresivo y técnico, y el 39.4% (8,256) correspondió los sentenciados que participaron en el Plan de Actividades. El 17.3% restante (3,620 personas sentenciadas) correspondió a la población penitenciaria sentenciada federal que se encuentra recluida en los Centros Penitenciarios Estatales, por lo que la aplicación de los tratamientos fue responsabilidad de las entidades federativas.

El OADPRS llevó a cabo la supervisión a distancia en los 17 Centros Federales Penitenciarios en el periodo enero-diciembre de 2016, relacionada con la clasificación de la población penitenciaria, la aplicación del estudio clínico-criminológico, la apertura del expediente único y la instauración del plan de actividades a la población penitenciaria; a diciembre de 2016, llevó a cabo el seguimiento de la aplicación de 1,374 tratamientos de reinserción social para identificar los resultados que mostraron los internos en ese año, de los cuales el 82.5% (1,134) tuvo una evolución positiva y el 17.5% (240) tuvo un evolución negativa.

De los 17,324 sentenciados federales que recibieron el tratamiento de reinserción social, el órgano desconcentrado otorgó el beneficio de libertad anticipada al 1.6% (273), quienes cumplieron con los requisitos relacionados con el examen de su personalidad, en el cual se dictaminó que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir; presentaron buena conducta, sus Estudios Técnicos de Personalidad fueron aprobados de manera positiva, y la Comisión Dictaminadora emitió la resolución favorable. El beneficio de libertad anticipada que el OADPRS otorgó en 2016, cumplió con los requisitos y el dictamen de que las personas que recibieron el tratamiento están listas para reinsertarse a la sociedad y en condiciones de no volver a delinquir.

En materia de apoyo post-penal, en 2016, el OADPRS proporcionó asistencia a 554 personas liberadas, de las cuales 268 (48.6%) desearon residir en otra entidad federativa y a 284 (51.4%) se les inició un expediente para darles seguimiento; atendió a 5,572 personas en libertad, y proporcionó 7,686 apoyos asistenciales a los liberados, externados y sus familiares para facilitarles su reinserción a la sociedad, los cuales consistieron en orientación de tipo jurídica, atención psicológica, empleo, capacitación, educación, servicios médicos, talleres psicoeducativos y donativos. Todos estos apoyos se otorgaron de acuerdo a la solicitud por parte de los externados, que se realizó de manera voluntaria con lo que cumplió con sus atribuciones de proporcionar asistencia post-penal a los liberados para apoyarlos en su proceso de reinserción social.

En el periodo 2014-2016, la reincidencia criminológica aumentó en promedio anual un 7.2%, ya que la población penitenciaria identificada como reincidente en 2016 fue de 52.3%; en 2015 de 41.8%, y en 2014 de 45.5%. Los datos de la reincidencia se refieren al perfil criminológico, y se utiliza para efectos de clasificación y ubicación de los internos dentro de los Centros Penitenciarios Federales, por lo que la información proporcionada por el ente fiscalizado no permitió identificar cuántos de ellos estuvieron previamente privados de la libertad, que hubieran recibido un tratamiento de reinserción, y que por la comisión de un delito, hayan reingresado a un Centro Penitenciario Federal. El OADPRS no tiene atribución o facultad para determinar la reincidencia penal por lo que no contó con información relativa a la misma, lo cual fue verificado por la ASF en la revisión de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal.

El OADPRS registró que de las 20,623 personas que gozaron de un beneficio de libertad anticipada en el periodo 2010-2016, 5,365 (26.0%) presentaron una constancia para acreditar que contaban con un trabajo, y que 172 (0.8%) volvieron a cometer un delito, por lo que les fue revocado dicho beneficio, ingresando de nuevo a un Centro Penitenciario Federal. Las 172 personas que cometieron un delito, fueron internos que sí recibieron un tratamiento de reinserción social, y a pesar de ello, reincidieron en un delito, lo cual implicó que los tratamientos tuvieron una limitada efectividad en dichas personas.

El OADPRS elaboró el Programa Anual de Capacitación 2016 con base en los resultados del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación 2016, por lo que la capacitación impartida a los servidores públicos atendió las necesidades del personal y estuvo acorde al proceso de

reinserción social en el que participan; sin embargo, no contó con la información del resultado o avance en el cumplimiento de la meta establecida para la capacitación.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2016, mediante el programa presupuestario E904, el OADPRS aplicó los tratamientos de reinserción social a la población penitenciaria federal sentenciada; pero persistió el problema público relacionado con que la población penitenciaria sentenciada presenta poca evolución a los tratamientos, ya que en ese año de los 22,747 internos reclusos al cierre de ese año, el 52.3% (11,892) habían presentado reincidencia criminológica y las 172 personas que cometieron un delito nuevamente, fueron internos que sí recibieron un tratamiento de reinserción social, y a pesar de ello, reincidieron; además, de los 17,324 internos que recibieron el tratamiento, sólo el 1.6% (273) recibió el beneficio de libertad anticipada. La aplicación de dichos tratamientos se encontraba en un periodo de transición debido a la aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016. Con la publicación de la dicha ley, el OADPRS diseñó el nuevo modelo de reinserción social, el cual centra su actividad en el fortalecimiento de los tratamientos y la decisión de participar en los mismos por parte de los sentenciados.

De atender las recomendaciones al desempeño, el OADPRS podrá contar con indicadores de desempeño para evaluar la reinserción social de los internos sentenciados del fuero federal y los programas integrales de reinserción social; además, dar seguimiento a la aplicación de los tratamientos de reinserción social, para conocer su resultado y mejorar la efectividad de éstos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Víctor Butrón Guerrero

Lic. José Luis Chávez Delgado

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar el cumplimiento de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño en 2016.
2. Evaluar que en 2016, el OADPRS dispuso de un sistema de control para el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario".

3. Verificar que en 2016, el OADPRS elaboró programas de reinserción social; los elementos que los integran; la definición de la población objetivo, y si cuenta con un sustento científico para señalar sí los programas son adecuados.
4. Verificar en 2016, la aplicación del Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado por parte del OADPRS, a la población penitenciaria federal sentenciada dentro de los CEFERESOS.
5. Verificar que en 2016, el OADPRS supervisó, dio seguimiento y evaluó el resultado de la aplicación del Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado a la población penitenciaria federal sentenciada.
6. Verificar que en 2016, el OADPRS otorgó el beneficio de libertad anticipada a la población penitenciaria federal sentenciada a la que se le aplicó los tratamientos de reinserción social y cumplió con los requisitos establecidos para recibir dicho beneficio.
7. Verificar que en 2016, el OADPRS dio el apoyo post-penal necesario a los liberados para facilitar su reinserción social.
8. Evaluar la efectividad de los tratamientos de reinserción social aplicados en 2016, por el OADPRS, para lograr la reinserción social y evitar que las personas vuelvan a delinquir.
9. Comprobar el perfil profesional y la capacitación que recibió en 2016, el personal que forma parte del OADPRS, encargado del diseño, aplicación, evaluación y seguimiento del Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado dentro de los CEFERESOS.
10. Verificar la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados al Pp E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario" en 2016.
11. Verificar que en 2016, en los documentos de rendición de cuentas, se incluyó información suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario".

Áreas Revisadas

La Coordinación General de Prevención y Readaptación Social, del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal:

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. Tercero, numerales 13 y 14, fracción I;

Ley Nacional de Ejecución Penal, Art. 14; Art. 15, Frac. II;

Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Art. 14, Frac. VIII;

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.