

CAPÍTULO XI

POLÍTICA PENITENCIARIA MEXICANA

Nuestra ley suprema, la vigente Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, producto de nuestro devenir histórico, encierra la tradición nacionalista e inalterable de nuestro pueblo dentro del orden jurídico, mismo que sustenta al Estado, sometiéndolo y condicionándolo al imperio de la ley, garantizando y protegiendo los derechos y libertades del hombre y del ciudadano.

La política penitenciaria, se fundamenta y parte del artículo 18 de nuestra carta magna, el que señala:

Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

En el artículo 19 encontramos señalado que:

Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Para cumplir con la presentación de una muy amplia perspectiva, mencionaremos lo dispuesto en el artículo 20, fracción X:

En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva

por más tiempo de que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención

y el artículo 22 del mismo ordenamiento, establece:

Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Para ponernos de acuerdo en estos conceptos, ha sido necesario recorrer un largo camino. Desde la época colonial en estas tierras nuestras, se conoció la *Recopilación de leyes de los Reinos de las Indias*, promulgada por el Rey Carlos II en 1680, con la cual puede estimarse el inicio del penitenciarismo en México, en tanto establecía, en la ley primera del título seis: "Que en las ciudades, villas y lugares se hagan cárceles."

A estas disposiciones siguieron múltiples recomendaciones para el buen trato de los indios, aun cuando en la práctica, y de manera contradictoria, se produjeron graves injusticias y arbitrariedades.

La misma *Recopilación* ya destacaba la separación entre hombres y mujeres, la obligación de los alcaldes de habitar en las cárceles, de asearlas, y de tener agua limpia para beberla sin cobro alguno.

En realidad, sin embargo, se mantenían privilegios sólo para unos cuantos, los desgraciados vivían con la angustia de la pena, mismas que iban desde los azotes, hasta la muerte, en las formas más crueles.

En esta etapa, como se advierte, fracasó el incipiente intento penitenciario.

En el movimiento de independencia, iniciado en 1810, destacan los *Sentimientos de la Nación*, de don José María Morelos, disponiendo en el artículo 18: "que en la nueva Legislación no se admita la tortura": luego en el *Decreto Constitucional* de Apatzingán de 1814, recogiendo los postulados de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", promulgada por la Asamblea constituyente francesa de 1789, se establecieron los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. El artículo 23 disponía: "La ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad"; el artículo 22: "Debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados"; y de haber sido oído legalmente, de acuerdo con el

artículo 31. A estas aspiraciones se suma el bando de Hidalgo, suprimiendo la esclavitud. Los derechos humanos, así consignados, tomaron carta de naturalización en las subsiguientes Constituciones, hasta la hoy vigente, que data de 1917.

Fueron esporádicas y de poca importancia las acciones penitenciarias que el México independiente imaginó hasta antes de la Constitución federal de 1857. Es hasta este ordenamiento en el que hace su aparición la gestión penitenciaria de esa época, en sentido lato, como la prohibición de juzgar por leyes privativas o tribunales especiales; el principio de no retroactividad de las leyes, y el de que nadie sea juzgado, ni sentenciado, sino por leyes anteriores al hecho, mediante un tribunal establecido previamente por la ley; la no celebración de tratados para extraditar a reos políticos o delinquentes que hubieren tenido la calidad de esclavos en el territorio donde se cometió el delito; la prohibición de la prisión por deudas de carácter civil; la supresión de las costas judiciales; la detención mayor de tres días sujeta a un auto que la justifique y motive; la prohibición del maltrato en la aprehensión y en la prisión, entre otras disposiciones, que constituían verdaderas garantías para el inculgado. Queda prohibida la pena de muerte, siempre y cuando el poder administrativo estableciera "a la mayor brevedad" el régimen penitenciario.

Se sentaron, de esta manera, las bases para establecer un régimen penitenciario universal, aunque ninguna de las legislaturas locales lo organizó en sus respectivas jurisdicciones, dentro del plazo que les fue dado por el mismo Constituyente.

No obstante lo anterior, siguió evolucionando la idea y el concepto de la prisión y en el *Código penal* de don Antonio Martínez de Castro de 1871, se advierte ya un sistema penitenciario que podemos llamar mexicano, cuyo objetivo central es la clasificación de reos que trabajen y se eduquen, para que "los criminales vuelvan al sendero del honor y la virtud", según se desprende de la exposición de motivos; defiende con pasión la libertad preparatoria, institución penológica que dio resultados estimulantes en Estados Unidos, cuando se practicó en 1825 en la casa de refugio de Nueva York.

Este ordenamiento fue un punto decisivo para la gestión penitenciaria en México, si por gestión entendemos la acción de promover, administrar y ejecutar eficazmente el objetivo propuesto, como lo es en el presente caso, el aliento a la creación de un conjunto de normas que regularon tanto la ejecución de las penas, como las medidas de seguridad, impuestas por la autoridad competente como consecuencia de la comisión de conductas previstas en la ley como delitos. Aun

cuando quedaron pendientes las leyes de ejecución de sanciones, redactadas hasta el presente siglo, el Código de 1871, ya instituida la igualdad de condiciones y derechos entre los reos, señalando obligaciones al Estado para atenderlos en sus enfermedades, prohibía su utilización en faenas públicas que los explotaran, humillaran y toda especulación con su trabajo.

El sistema progresivo para la ejecución de la pena ya se contempla en este ordenamiento de 1871, pero fue imposible ponerlo en práctica por falta de prisiones idóneas, no existían celdas, ni por lo mismo aislamiento e incomunicación de los reos entre sí, no había talleres, ni trabajo organizado, ni fondo de reserva de los reos, no había junta protectora, ni vigilancia de los liberados, lo que ocurrió de modo muy incipiente hasta 1901, al edificarse la penitenciaría de la ciudad de México, y con mayor amplitud y más técnica con la Reforma penitenciaria nacional que tuvo su despliegue definitivo a partir de 1971. El penal de Lecumberri no logró, a pesar de todo, cambiar la precaria y tenebrosa situación carcelaria de aquel tiempo y, tras largos años de fracasos, se le puso fin al cerrar y trasladar de la vieja prisión a sus internos, el 26 de agosto de 1976, a los nuevos reclusorios. Su último director, responsable para concluir esta etapa de la historia carcelaria, y quien nos brindó la imborrable y formativa oportunidad de participar a su lado, fue el doctor Sergio García Ramírez, el jurista y penitenciarista más destacado y productivo del México de nuestro tiempo, por fecundas gestiones y transformadoras acciones en la materia.

La intención de la "Declaración de los derechos del hombre", reaparece en el artículo 15 de la Carta magna de 1917, resultado de la Revolución mexicana, junto a otros derechos que hoy disfrutamos en este país. De este modo se salvaguarda la vida, la seguridad, la libertad y la propiedad de las personas, principios éstos que más tarde fueron recogidos por la "Declaración Universal de Derechos Humanos", aprobada por la ONU el 10 de diciembre de 1948.

El fugaz Código penal de 1929 estableció, entre otras disposiciones, el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Sociales, como órgano ejecutor de sanciones; las medidas del tratamiento, que descansa en posibilidades técnicas; desaparece la pena de muerte; se establece el arbitrio judicial y la multa se basa en la utilidad del delincuente.

El 17 de septiembre de 1931, entra en vigor el actual Código penal, precisando los mínimos y máximos de la punibilidad para el mejor arbitrio judicial fijando las bases de la clasificación técnica para la

individualización de la pena. En 1942 se suprime la pena de relegación y se elaboran proyectos del nuevo código en 1949; 1958; 1963.

Contando con antecedentes de Leyes de ejecución de sanciones en los estados de México, Veracruz, Sinaloa y Puebla, surge en 1971 la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de mayo de ese año; esta ley, conforma nuestro actual sistema penitenciario, catalogado en calidad de progresivo y técnico, con periodos de estudio, diagnóstico y tratamiento clasificado e individual y en preliberación.

El espíritu de este ordenamiento, pretende establecer fundamentalmente y a promover, desde luego, la reforma penitenciaria nacional, que, como ya dije, su desarrollo descansa en un sistema individualizado y apoyado en el estudio de la personalidad del individuo, a través de la acción de un consejo técnico interdisciplinario que facilita la adecuada clasificación. Se trata de un régimen progresivo técnico, vigilado y conducido por los organismos criminólogos, integrados con personal profesional debidamente calificado y con vocación en el trabajo penitenciario. En este sistema se consignó que la readaptación deberá realizarse con base en el trabajo y la educación, la disciplina y la relación con su núcleo social. Por ello, se pone especial cuidado de proporcionar al interno contacto con personas libres, de ahí que el tratamiento permita las visitas de familiares, visitas conyugales, la preliberación y la institución abierta.

Como ya dejamos asentado, nuestra ley suprema, contiene con claridad el programa y proyecto de la política penitenciaria en México; pero era indispensable provocar la materialización y aplicación de la misma en la realidad social y de esa forma cumplir cabalmente con los dictados del Constituyente, es decir, que la planeación, organización y ejecución de este sistema carcelario, sea parte esencial, como lo es, de la impartición de justicia, la que también extiende garantías y seguridades para aquellos que por diversas circunstancias delinquen. Es pues, la Ley de normas mínimas el instrumento generador de una permanente reforma penitenciaria que busca modificar y sustituir las prisiones tradicionales y anquilosadas, donde el hombre, en lugar de encontrar medios adecuados para su readaptación, encuentra la soledad, el abandono y zozobra, que provoca la irritación, la deformación, la desesperanza y el deseo de venganza.

Prudente es destacar, que la colonia penal de las Islas Mariás, es un establecimiento de excepción, celoso en la observancia constitucional, sin murallas, ni rejas, los colonos pueden trabajar y vivir con

su familia sin restricciones. Centro agrícola, pesquero y ganadero desde 1969, en que se erigieron las primeras unidades habitacionales de carácter colectivo, dejó atrás el sistema de oprobio y leyenda negra con que se le caracterizó con el Decreto del 12 de mayo de 1905.

Con la decidida participación del doctor Sergio García Ramírez, se materializa en nuestro país el viejo anhelo y nace la Ley de normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados. Es el resultado de un cúmulo de gestiones por afianzar un auténtico sistema penitenciario. Esta ley tiene su antecedente más inmediato en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, que alentó "los principios y las reglas de la buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos". La ley mexicana de "normas mínimas", de carácter federal, fue la base para crear el nuevo sistema penitenciario nacional, pues fue adoptada por las demás entidades federativas, o con base en ella crearon la propia para su entidad.

Sigue vigente el interés nacional por dotar a las instituciones penitenciarias, no solamente de servicios básicos y seguros para la readaptación social de los internos, sino además y de manera especial de un personal seleccionado y capacitado, en forma permanente, en quien se deposite la difícil y riesgosa tarea de volver al delincuente al seno de la sociedad.

Instrumentos readaptadores son el tratamiento progresivo, la preliberación, la remisión parcial de la pena en base al trabajo y buen comportamiento, la educación, las relaciones del interno con el exterior y los substitutivos penales de la prisión por multa o trabajo en favor de la comunidad, de acuerdo con la reforma de 1984 al Código penal federal.

La tarea de gestión penitenciaria en la historia de México, ha sido ardua y difícil. Testimonios elocuentes de ello, son las memorias de los Congresos Penitenciarios de 1931, 1952, 1972, 1974 y 1976; son constancia del permanente interés de los gobiernos, las universidades, de maestros y estudiantes, para cambiar, no sólo el marco normativo, pues la gestión para ser completa implica resultados positivos y ¿en dónde podrían tener aplicación las nuevas instituciones jurídicas penitenciarias, si faltaban, hasta hace poco, como a finales del siglo pasado, establecimientos adecuados? Se procedió, pues, a la tarea de construirlos y gracias a un esfuerzo de conjunto, la mayoría de las entidades federativas cuentan con ellos.

Sin embargo, debemos ser honestos y hablar con la verdad, pues a pesar de todo este gran esfuerzo desplegado por las entidades públicas y privadas y por tantos hombres y mujeres, existen, lamentablemente, y por desgracia para la humanidad, en nuestro país, como en otros lugares del mundo, aún muchos establecimientos que se han resistido a los trascendentales y radicales cambios generados por la evolución de la reforma penitenciaria. Hay prisiones y otros lugares de detención o reclusión que se rigen por erróneos y anticuados sistemas, en donde la vejación, el tormento, la indignidad, el castigo cruel y hasta la muerte nos transporta a épocas primitivas y del medioevo, en donde el hombre privado de su libertad era sepultado espiritual y materialmente en vida, pues no podríamos llamar de otra forma a los ergástulos oscuros, húmedos, llenos de alimañas, malolientes y bajo nivel de piso, sino sepulturas, lugares en que el individuo sólo esperaba, ansioso, la muerte.

En todo momento, resulta indispensable hacernos la siguiente reflexión y preguntarnos, si tan exhaustiva reforma a la política penitenciaria ha arrojado, en lo general, resultados positivos, como es la reincorporación digna del individuo al seno de la sociedad, o si, al contrario, el alto porcentaje de excarcelados se convierte en reincidentes y peligrosos infractores. Si esto último se comprobara, como creo que puede ocurrir en determinadas circunstancias, la readaptación social no estaría operando eficazmente, como debiera, en la prevención del delito y los principios de la reforma penitenciaria se estarían tornando huecos.

Estimo que la gestión penitenciaria debe incursionar en el estudio de estos fenómenos sociales para promover urgentes adecuaciones a las instituciones jurídicas de ejecución de sanciones y los relativos al control correspondiente para su aplicación y eficacia; importa, también, una revisión a las instituciones de auxilio al reo liberado; es un hecho que la sociedad, en todos sus niveles, sigue rechazando al excarcelado.

La sociedad de nuestro tiempo, sigue creyendo, como la sociedad antigua, que el delincuente no sólo tiene infestado su cuerpo, sino también su espíritu y, por ende, es incapaz de regenerarse y ser curado; pero si le cerramos las puertas lo estaremos impulsando y obligando a reincidir en su conducta delictiva, destruyendo, con un solo acto, todo el trabajo penitenciario previamente realizado para su reincorporación a la sociedad.

La filosofía jurídica debe mover los engranes de una doctrina evolutiva; la calificación y concepto del delito, su represión y la penología

cambian de una época a otra y más aún, difieren dentro de un mismo tiempo, si son observadas en sociedades distintas.

Siempre es momento de revisar los reglamentos, las leyes, disposiciones, normas e instituciones para analizar el porqué de las fallas y las causas de criminalidad.

Debe desaparecer todo signo o vestigio de las prisiones dantescas, de aquellas que como Dante Aligheri describiera: "A la entrada del infierno, existe un letrero que dice: dejas aquí toda esperanza".

Toda gestión penitenciaria, entonces, debe continuar.