

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA UNIFICACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL

Mercedes PELÁEZ FERRUSCA¹

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Introducción*. III. *El debate histórico*. IV. *Situación actual del aparato penitenciario nacional*. V. *Algunas consideraciones sobre la viabilidad de la unificación penitenciaria*. VI. *Conclusiones*.

I. PLANTEAMIENTO

Uno de los sectores más aquejados por la crítica situación de la justicia penal en nuestro país es sin duda el penitenciario. Ello se debe a multitud de razones, entre las que vale la pena destacar: la desorganización y falta de planeación de que adolece este quehacer estatal, desde sus orígenes. Estas causas vienen facilitadas, en mi opinión, por la disgregación de lo que por naturaleza debería de permanecer unido, coordinado.

El sistema penitenciario mexicano está organizado de acuerdo con cierta interpretación a la disposición constitucional contenida en el artículo 18,² en una doble vía, la federal y la local. Se ha entendido, de

1 Licenciada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Becaria de CONACYT para estudios de doctorado en derecho penal en la Universidad Complutense de Madrid.

2 El texto del artículo 18 constitucional por lo que toca al sistema penitenciario dice:

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

Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal [...].

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas

acuerdo con este mismo artículo, que esta división atiende a otra que respecto de la jurisdicción penal se ha establecido en nuestro país: los delitos del orden común de los que conocen los tribunales locales y, por otro lado, los delitos del fuero federal, de cuya comisión conocen los tribunales federales. Así, sobre estas consideraciones, se entiende la separación de lo penal en los órdenes local y federal, tanto en el ámbito sustantivo, como en el procedimental y, finalmente, en el ámbito penitenciario o ejecutivo.

En dos ocasiones, por lo que a la materia penitenciaria se refiere, se ha puesto a prueba este debate histórico entre centralismo y federalismo penitenciario: en los debates del Constituyente de 1916-1917 y, más recientemente, en 1964, con motivo de una importante reforma constitucional en materia penitenciaria. Lejos de seguirse una revisión de los criterios expuestos en dichas ocasiones, se ha dado por zanjada la cuestión. Por otro lado, baste mencionar que, en otras ocasiones, la doctrina se ha pronunciado a favor de la unificación o, por lo menos, de la uniformidad penal, tanto sustantiva como adjetiva.³

Por lo demás, la cuestión penitenciaria en este país ha estado poco discutida y, peor que eso, poco atendida. Ha tenido, sí, sus momentos más gloriosos, como aquella gran reforma de la década de 1970; por lo que casi sin mayores novedades se encuentra prácticamente en la misma situación.

Aparte de que a la cuestión penitenciaria poco se le dedique, menos aún se debate ya la pertinencia de la unificación del sistema penitenciario bajo un sólo lineamiento, bajo una sola directriz que guíe y administre los recursos y los esfuerzos destinados a esta materia que sin duda se ha convertido, por las transformaciones del Estado moderno, en un inciso especialmente importante del quehacer estatal. Debemos decir que la razón de esta situación se debe, fundamentalmente, a la resistencia que añejos conceptos dogmáticos, como el federalismo y la soberanía de los es-

de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso".

³ Entre los autores que se han declarado a favor de la unificación de lo penal, *vid.*, entre otros,

Carrancá y Trujillo, Ortiz Tirado, Jiménez de Asúa, Alcalá-Zamora, García Ramírez.

tados, oponen a una nueva, más moderna y dinámica comprensión de los mismos, haciendo ecos de circunstancias hoy superadas y desoyendo las necesidades y las circunstancias actuales que obligan a una depuración profunda de la administración de justicia penal tanto local como federal.

Dedicaremos estas líneas a plantear la cuestión de la unificación de los sistemas penitenciarios del país de modo teórico, en lo que denominaremos “sistema penitenciario nacional” (en adelante, SPN). Haremos hincapié en algunas reflexiones impuestas tanto por la naturaleza de la cuestión, como por su importancia y trascendencia en la estructura del Estado contemporáneo, exigencias todas inscritas en el marco constitucional mexicano. Sólo pretendemos, pues, poner a debate esta idea, con la única intención de despertar el interés por el quehacer penitenciario.

II. INTRODUCCIÓN

Se impone antes que nada una cuestión de denominación, pues la Constitución, en su artículo 18, hace mención de la organización del sistema penal y no penitenciario, pero parece ser que esto se debe a una cuestión nominativa que se resolvió así por votación del Congreso.⁴ Para García Ramírez, este término (“sistema penal”) debe entenderse en una acepción amplia, comprensiva de todos los instrumentos para la aplicación de sanciones privativas de libertad, y no sólo de la prisión en sentido riguroso. Así, se da entrada tanto a la colonia y al campamento penal como al establecimiento abierto.⁵

Numerosas aportaciones se han hecho a lo largo de la historia del penitenciarismo sobre la conveniencia en la diversificación de instituciones privativas de libertad y, además, sobre sus particulares diferencias.⁶ Esta diversificación de establecimientos ha atendido a las distintas finalidades que han sido asignadas a la privación de libertad; sin embargo, creo que el elemento diferenciador más destacado es, sin lugar a dudas y, sin entrar en los términos estrictos de la clasificación, que la prisión o como quiera que se denomine la institución atiende al hecho legítimo producido por un título ejecutivo. Es decir, que se trata en todo caso de una institución

4 Cfr. Hernández, Octavio, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, H. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1985, artículo 18 constitucional, p. 63, 64 sesión ordinaria de 27 de enero de 1917.

5 García Ramírez, Sergio, *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, 1967, p. 5.

6 Piénsese, por ejemplo, en cárcel, penitenciaria, depósito, separo, etcétera.

especialmente destinada a la ejecución de la pena privativa de libertad, es decir, la prisión punitiva.⁷ Si bien es innegable que numerosos aspectos de ésta son compartidos por la preventiva o incluso por la detención y el arresto, también es cierto que se hace necesaria una diferenciación expresa no ya de los distintos lugares de ejecución de una pena de estas características, lo que pertenece a los distintos tipos de establecimiento; por ejemplo, en función del grado de ejecución o de tratamiento, sino que con el término prisión se ha entendido y se sigue entendiendo cualquier lugar donde se retenga a las personas por orden de cualquier autoridad y eso no puede encuadrarse dentro de lo que entendemos por prisión, incluso en el sentido más extenso del término.

Es recomendable, por tanto, reconocer y establecer una serie de principios y directrices comunes a los centros de reclusión, llámense depósito, separo, cárcel preventiva o prisión; pero en principio, sin duda, debe restringirse el concepto “sistema penitenciario” como aquél conformado por los centros de ejecución de condenas firmes privativas de libertad, llámense prisión, colonia, campamento o centro abierto; clasificación que únicamente atiende a las características propias de cada uno, al régimen y, en todo caso, a los grados en que se conforma y se ejecuta el sistema progresivo; es decir, a las características propias de la ejecución.

Entonces, un sistema penitenciario debe entenderse como el conjunto de establecimientos destinados a la ejecución de las sentencias judiciales firmes condenatorias a penas privativas de libertad, regidos y administrados por una normativa común. Que dentro de este sistema se incluyan otro tipo de centro y disposiciones comunes, dado que comparten naturaleza, a otras instituciones jurídico-penales como la detención o la preventiva e incluso el arresto administrativo es no sólo beneficioso sino práctico, pero secundario.

A lo que pretendemos atender desde aquí es a la organización efectiva y eficaz de los establecimientos destinados a la ejecución de esta pena en un sistema único, que se integre con los establecimientos penitenciarios del país.

Lo anterior es fundamental dejarlo claro para acotar el campo de acción de otro mandato constitucional, verdadero paradigma del penitenciarismo moderno y más aún de la tradición mexicana: la readaptación social.

⁷ Es decir, la prisión entendida como institución donde se ejecuta una sentencia condenatoria de pena privativa de libertad.
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

III. EL DEBATE HISTÓRICO

1. *Centralismo vs. federalismo penitenciario*

Durante la elaboración de la Constitución de 1857 se planteó de manera clara el conflicto sobre la conveniencia de la centralización o federalización del sistema penitenciario. Posteriormente, trasladado a la de 1917, el debate pervivió a la reforma de 1964-1965.⁸

La Constitución de 1857 condicionó la desaparición de la pena de muerte al establecimiento de un sistema penitenciario, a cargo del poder administrativo. Sin embargo, a pesar de desearse la desaparición de la pena capital, no existía —se argüía— modo alguno de garantizar seguridad contra la criminalidad, ni mucho menos se contaba con lo que podría ser la base sobre la que construir el sistema penitenciario. Existían algunas prisiones que se encontraban dispersas en diversos estados, pero se entendió entonces que no eran más que establecimientos aislados sin ninguna posibilidad de conformar un sistema penitenciario. Como no se establecía plazo preciso para dar lugar a esta transición, la controversia quedaba instalada en qué debía darse primero, si la abolición de la pena de muerte o el establecimiento del régimen penitenciario. Desde numerosos frentes ganó la permanencia de la pena capital hasta en tanto no hubiera régimen penitenciario; a pesar de ser impopular ésta, se siguió aplicando por no existir pena sustituta.

Respecto del problema que planteó el carácter central o federal del sistema penitenciario, se alzaron voces en contra y a favor de la centralización, prevaleciendo finalmente la federalización del sistema penitenciario, dificultando para la posteridad su centralización.

Este primer obstáculo, lejos de resolverse favorablemente para la implementación de un sistema penitenciario, facilitó la oposición a un régimen unitario, favoreciendo de este modo la desorganización penitenciaria.

⁸ Sobre los argumentos que aquí exponemos resumidos y que fueron empleados por los constituyentes, así como por los legisladores que intervinieron en la reforma, consúltese, entre otros: Hernández, Octavio, *op. cit.*, nota 4; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, H. Cámara de Diputados; Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, y García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 5, pp. 45 y ss.

2. *Constitución de 1917*

El segundo párrafo del proyecto del artículo 18 constitucional presentado por Carranza decía: “toda pena de más de tres años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuviere dicho establecimiento”.

Fue este texto el que desencadenó la aireada defensa de la soberanía y los intereses de los estados, rechazándose de plano la idea de la preeminencia de la Federación sobre los estados en materia penitenciaria.

De entre los argumentos que se esgrimieron podemos destacar a favor de la centralización, *a*) que la jurisdicción sobre los sentenciados prevalecía aun en los establecimientos federales, y *b*) el sostenimiento de dichos establecimientos (colonias y presidios) era incosteable para la mayoría de los estados. En contra de la centralización, *a*) el sistema penitenciario en manos del poder federal había venido usándose como venganza contra los enemigos del sistema, y *b*) la capacidad económica no implicaba restar competencias a los estados, si bien ésta debía ser potenciada por la Federación.

Nuevamente en esta ocasión se abordaron conflictos más bien retóricos sobre la soberanía de los estados y los términos del pacto federal, haciéndose a un lado las consideraciones instrumentales y utilitarias que ya entonces se hacían evidentes y necesarias respecto de un sistema penitenciario unificado.

3. *Reforma de 1964-1965*

Las circunstancias de la República a partir de la Constitución de 1917 produjeron en el mejor —y menor— de los casos la lenta institucionalización penitenciaria, confiando a cada estado su organización y mantenimiento. Sin embargo, tantas otras consecuencias negativas se han derivado de la falta de visión del Constituyente de 1917 respecto de esta materia que ya en 1964 se hacía no sólo necesaria sino urgente una reforma por la que se autorizaba a los estados a convenir —previa autorización de la legislatura local correspondiente—, para que los reos del orden local cumplieran sus penas en establecimientos federales. Esta facultad es potestativa para los estados, por lo que no puede desprenderse intención

alguna de centralización. Por otro lado, se entiende ya la necesidad de la cooperación (principio necesario para la unificación), para un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y económicos destinados a esta materia, ya que una de las razones que hacían necesaria esta adición era la probada incapacidad de los estados, por razones económicas —de las que se derivan las técnicas, materiales, humanas, etcétera—, de cumplir con el mandato readaptador del artículo 18.

Algunas otros argumentos que nuevamente fueron expuestos en contra de la centralización se concentraron en el voto particular, para el que: *a)* el incumplimiento del 18 constitucional era corresponsabilidad tanto de la Federación como de los estados, no sólo de estos últimos; *b)* la ejecución penal es parte del procedimiento y, por lo tanto, no debe abandonarse semejante atribución por la vía del convenio; *c)* la incapacidad económica de los estados es incongruente con el artículo 73, fracción II constitucional, y, en todo caso, no es argumento suficiente para que la Federación reste funciones a los estados en detrimento de la “soberanía”; *d)* el traslado de reos implica la pena prohibida de la deportación; *e)* hoy en día se prefieren los reclusorios pequeños a las grandes penitenciarías, y *f)* es falso que lo federal suponga mayor aptitud y capacidad técnica y administrativa que lo local para la función de control y regeneración del delincuente.

Los argumentos a favor de la centralización: *a)* la soberanía local es una ficción que no debe frenar una reforma atenta a los intereses nacionales, y *b)* el federalismo sólo representa, en la actualidad, una autonomía de carácter político en favor de los estados, pero no debe entenderse como obstrucción para la solución de problemas que sólo la Federación puede afrontar con recursos financieros y técnicos. Sin embargo, en el Senado se manifestó que el régimen federal no es un mito ni una ficción, pero tampoco se le debe considerar contrario a la unidad nacional, ni ha de traducirse en que los estados se comporten en sus relaciones recíprocas y con el gobierno federal como si fuesen estados extranjeros.

Una modificación importante a propósito del tema que nos ocupa es la que se llevó a cabo en el segundo dictamen de los diputados respecto de que es preferible hablar de jurisdicción que de territorios. Sin embargo, como apunta García Ramírez, sigue siendo equívoca la expresión de referencia; en todo caso, lo que cabe, tratándose de sistema penitenciario, es referirse a establecimientos, pero no a territorios y mucho menos a

jurisdicciones; este autor considera que hubiera sido preferible decir, simplemente: “en sus respectivos establecimientos” (se entiende penales o penitenciarios).⁹

La legislación secundaria no ha escapado a los embates de este antagonismo histórico. Por lo que se refiere a antecedentes de la federalización del aparato penitenciario en ordenamientos secundarios, recuérdense la circular de 24 de marzo de 1824, así como el decreto de 29 de mayo de 1897. Más recientemente, para la promulgación de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados de 19 de mayo de 1971, arreció la diferencia de opiniones sobre la conveniencia de la centralización en materia penitenciaria, dando como resultado una ley únicamente aplicable a los establecimientos federales y a los del Distrito Federal, siendo potestativa para los estados su observancia, por lo que en la actualidad hay treinta y dos ordenamientos distintos sobre ejecución de sanciones privativas de libertad.¹⁰

La lectura del debate histórico centralismo *versus* federalismo penitenciario debe hacerse siempre bajo la óptica de la época, de las especiales circunstancias por las que atravesaba la República, y finalmente de los antecedentes de que se nutría la experiencia penitenciaria de nuestro país, como el absurdo de abandono y muerte de las colonias penales de Quintana Roo y las Islas Marías durante los episodios más oscuros de nuestra historia por parte del poder arbitrario del gobierno central. Hay que tomar en cuenta también que poco o nada se sabía en 1917 de lo que significaba un sistema penitenciario, la intención era limitar efectivamente el poder arbitrario con el que se empleaba y, por ello, se pensó que la mejor manera era conservando para cada estado su autonomía ejecutiva; quizá con la mejor intención de dotar un sistema penitenciario efectivo.

Ningún soporte criminológico, ni siquiera empírico, apoyó la decisión del Constituyente; meros datos, de todos conocidos; ninguna estadística o siquiera un revisión profunda del estado que guardaba la situación penitenciaria nacional. Todo ello comprensible para la época. En cambio, ya en 1964, se contaba con elementos científicos y estadísticos —que tampoco se aportaron— con los que respaldar una iniciativa más agresiva en el sentido de propiciar la unificación de lo penitenciario en el país y,

⁹ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 5, p. 53, nota 143.

¹⁰ Vid. la compilación de Pineda, Fanny, *Compendio de leyes de normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados y ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad en la República mexicana*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

sin embargo, en virtud del ánimo abigarrado de la costumbre política nacional, se optó por una cuidada reforma que “garantizara” la tan manoseada idea de la soberanía estatal.

En una y otra ocasión se ha desplazado el interés público de la nación en la política penitenciaria y, aun más, en los derechos que asisten a los reclusos, por el insaciable gusto conservador de una política inflexible y atolondrada que al amparo de conceptos inamovibles enarbola un puñado de voluntades. Quizá esas mismas que ven en la atribución penitenciaria estatal la posibilidad de emplear ésta como coto de poder que, como en los mejores tiempos del cacicazgo, es empleada no sólo para contener criminales, sino contra los “enemigos”, sin ninguna ley, sin ninguna protección, para poder evadir los controles obligados que garantizan la legalidad ejecutiva, en un medio que por su naturaleza debe estar siempre bajo la mirada atenta del ciudadano, convirtiéndose así en fuente que alienta los excesos y los abusos de quienes las gobiernan.

Finalmente, la mayoría de las razones que hacían aconsejable la opción de la estatalización penitenciaria han dejado de ser válidas y, en cambio, se ha impuesto otras que no sólo recomiendan sino que hacen necesaria la unificación de la ejecución de la pena privativa de libertad. Por tanto, habrá que atender a estas nuevas circunstancias si no se quiere seguir posponiendo el proyecto de la Constitución en esta materia.

La voluntad política de crear y desarrollar un sistema penitenciario en el país necesita, además de recursos económicos, conocimientos científicos y recursos humanos calificados, una directriz clara y delimitada que dirija los pasos en el camino de la institucionalización penitenciaria que sea idónea para dar cabal cumplimiento al mandato constitucional.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DEL APARATO PENITENCIARIO NACIONAL

Existen en realidad pocos informes públicos respecto del estado que guardan las instituciones penitenciarias en nuestro país; esto es fruto de una larga tradición de mutismo oficial, así como del escaso interés que manifiesta la sociedad en general sobre el tema de las prisiones.

Este renglón que en los últimos años se ha visto beneficiado, por lo que respecta a la publicación de datos que permitan conocer en cifras la situación del sistema penitenciario, se debe en gran medida a la labor de las comisiones de derechos humanos que aparecieron a partir de 1990 en nuestro país, con la instalación de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos,¹¹ la que a través de la tercera visitaduría atiende exclusivamente las quejas que con motivo de la privación de libertad en estos centros promueven los ciudadanos afectados. Esta institución se ha convertido en un agudo, pero maniatado, vigilante de autoridad penitenciaria.¹²

1. *Supervisión penitenciaria*

Algunas de las cifras de la propia Comisión¹³ nos revelan el estado de lo penitenciario en nuestro país. Además, evidencian la insuficiente protección que frente a la autoridad penitenciaria puede otorgar esta institución: de un total de cuarenta y cinco mil ciento diez quejas, trece mil setecientos siete están relacionadas con el sistema penitenciario y con diversos centros de internamiento del país. Esto es, un 30.38% de las quejas que llegaron —de 1990 a 1996— a la institución fueron tramitadas por la tercera visitaduría. Algunas de las quejas más frecuentes estuvieron relacionadas con el otorgamiento de los beneficios penitenciarios (nueve mil novecientos veintisiete); violaciones a los derechos humanos de los reclusos, condiciones de vida en las instituciones, golpes y malos tratos, entre otros (mil ochocientos cincuenta y siete); solicitudes de traslado (mil ciento diez); negativa de acceso al servicio médico (trescientas); en cuatrocientas diecisiete quejas no fue posible determinar la violación, y el resto puede clasificarse en inseguridad jurídica y desatención a menores y enfermos mentales internos. De estas quejas resultó competente para conocer la Comisión sólo en tres mil sesenta y una de ellas; algunas fueron turnadas a las comisiones estatales, y en la mayoría de los casos sólo pudo orientarse al quejoso.¹⁴

Como las resoluciones de la Comisión no son vinculantes, las recomendaciones que ésta dicta para subsanar las violaciones a derechos humanos en el país finalmente quedan a la consideración de la autoridad.

11 *Vid.* el folleto *Competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los centros de reclusión del país*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, *passim*.

12 Pueden consultarse los primeros reportes de la Comisión a este respecto en *Diagnóstico de las prisiones en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, serie folletos, mayo de 1991, y Barreda Solórzano, Luis de la, y Salinas Beristáin, Laura, *Propuesta y reporte sobre el sistema penitenciario mexicano*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, diciembre de 1991.

13 *Cfr.* *Sistema penitenciario y derechos humanos. Balance de labores realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990-1996)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996, 53 pp.

14 *Ibidem*, pp. 9-10.

Por lo que se refiere al sistema penitenciario de todo el país, ha dictado trescientas seis recomendaciones, un 29.05%, que incluyen a todos los estados del país. Estas recomendaciones están relacionadas mayoritariamente con las condiciones generales de vida en los centros, golpes y malos tratos, inseguridad jurídica, servicios médicos, etcétera.¹⁵

Respecto de la labor de supervisión y seguimiento de las recomendaciones, la Comisión ha realizado un total de mil trescientas setenta y siete visitas a los centros de reclusión para adultos en los treinta y dos estados de la República, concluyéndose en junio de 1994 la primera etapa de supervisión a cuatrocientos cuarenta y cinco centros de internamiento de todo el país.¹⁶

Falta mucho por hacer en materia de vigilancia e inspección a los centros de reclusión, pero se ha comenzado ya un camino que no conoce regreso. Hay que fomentar y apoyar estas acciones, así como promover más y mejores mecanismos de defensa para las personas que están presas.¹⁷

2. Población

De acuerdo con las últimas cifras oficiales disponibles,¹⁸ hay cuatrocientos treinta y cinco establecimientos penales en el país que albergan a una población de noventa y tres mil quinientos setenta y cuatro internos, de los cuales setenta mil doscientos ochenta y ocho, es decir, un 75%, son del fuero común y veintitrés mil doscientos ochenta y seis, esto es un 25%, pertenecen al fuero federal. Hay un dato que sólo se conoce en el fuero federal, que es el de la población sentenciada de catorce mil doscientos veinticuatro internos, de los que setecientos once se encuentran reclusos en los centros federales de máxima seguridad.

15 El informe anteriormente citado presenta datos interesantes respecto de la fuerza vinculante de las resoluciones de la comisión. *Ibidem*, pp. 10 y ss.

16 *Ibidem*, pp. 18 y ss.

17 Vid. González Plascencia, Luis, *Manual de derechos humanos del interno en el sistema penitenciario mexicano*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995. Pueden tomarse como modelos para la elaboración de manuales para la defensa de los presos: Ríos Martín, J. C., *Manual práctico para defensa de los presos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Biblioteca del Decanato de los Juzgados, 1996; Salhaketa, *Defendarse en la cárcel. Guía de recursos jurídicos para personas presas y detenidas en la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1989. Vid. *Cárcel e indefensión social, recursos jurídicos y sociales*, Barcelona, Bosch, 1995.

18 Censo de diciembre de 1995 de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*, México, Secretaría de Gobernación, p. 46.

Por lo que se refiere a la separación entre hombres y mujeres; esto es, respecto del cumplimiento del artículo 18 constitucional de que las mujeres se encontrarán cumpliendo su condena en lugar separado del de los varones, debemos mencionar que, en 1993, de un total de cuatrocientos cuarenta y cinco¹⁹ establecimientos penitenciarios, en aproximadamente doscientos treinta de ellos existe población femenina; esto es, apenas un 4% de la población total en reclusión,²⁰ con un número de tres mil cuatrocientas setenta y nueve internas tanto sentenciadas como preventivas. En términos generales —concluyen Azaola y Cristina J. Yacamán—, mientras que los centros femeninos de las grandes ciudades tienen alrededor de doscientas internas y los de las ciudades medias entre cincuenta y cien, el resto de los centros en las pequeñas localidades tiene entre una y cinco internas.²¹

En 1993, la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó un interesante estudio —también parcial, pues abarcaba veinte centros en once estados— resultado de las visitas practicadas a dichos centros entre enero y julio de 1992, donde se reveló que el exceso de población y lo inadecuado de las instalaciones en la mayoría de los centros visitados no permite la separación entre sentenciados y procesados (95% de los centros). Respecto de la separación entre hombres y mujeres, se observó que en numerosos casos existe separación dentro de un mismo establecimiento, si bien con acceso al área varonil, y en tres de ellos no había instalaciones exclusivas para las internas, lo que indica que en un 20% no se realiza la separación en esta categoría.²²

Un dato más reciente sobre la separación entre preventivos y sentenciados indica que, en 1995, de un total de noventa y dos mil seiscientos

19 Existe una aparente contradicción respecto del número total de establecimientos penitenciarios entre la cifra oficial y las proporcionadas por otras fuentes, aparentemente también basadas en cifras oficiales, hasta este momento no ha sido posible despejar la incógnita, por lo que dejaremos de momento de lado esta contradicción.

20 Cfr. con el valiosísimo trabajo de Azaola, Elena, y José Yacamán, Cristina, *Las mujeres olvidadas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-El Colegio de México, 1996, pp. 18 y 29. Es digno de tomarse en cuenta el esfuerzo plasmado en este trabajo, que si bien es parcial, pues el estudio se realizó con una selección de quince centros en once estados de la República, además de que se enviaron cuestionarios a setenta centros, ubicados en veintidós estados (*ibidem*, p. 24), brinda elementos suficientes para apoyar la conclusión de las investigadoras respecto de las pésimas condiciones en que se encuentran privadas de la libertad las mujeres presas en este país, peores aun en comparación con las condiciones en que se desenvuelven los varones presos. No deben ignorarse trabajos como estos; mejor aun, alentarlos y apoyarlos.

21 *Ibidem*, p. 19.

22 Cfr. *Aspectos reales de los centros de reclusión en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 9 y 12.

veintitrés presos, cuarenta y cinco mil quinientos noventa y dos estaban siendo procesados; es decir, un 49% del total de la población,²³ de donde se puede concluir que, en virtud de las escasas instalaciones, estos reos preventivos conviven con los condenados.

Otro dato digno de mencionarse es que en numerosos centros se encuentran inimputables y enfermos mentales en reclusión —ilegalmente entendemos— sin contar con las atenciones que amerita su situación.²⁴

3. *Infraestructura*

Dos cuestiones importantes sobre los establecimientos deben tratarse, por lo que se refiere al sistema penitenciario en nuestro país: la clasificación de los centros y la progresión que ordena el tratamiento²⁵ a que se acoge nuestra Ley de Normas Mínimas, como progresivo-técnico.

Ya desde el debate del Constituyente en 1916-1917 se dejó sentir cierta inquietud por el modo de denominar a los establecimientos penales, ya colonias o presidios.²⁶ Por lo pronto se sentó una primera clasificación de los establecimientos penitenciarios nacionales de acuerdo con las características que les eran atribuidas.²⁷

Actualmente, a nivel federal, los centros existentes son los centros federales de readaptación social (CEFERESO), así como la colonia penal de las Islas Marías y los reclusorios del Distrito Federal. Sobre la historia y las características de los mismos, remitimos al lector a la numerosa bibliografía que trata sobre ellos; baste aquí sólo el comentario de que, de acuerdo con el Reglamento de los Centros Federales, estos son considerados como instituciones de máxima seguridad. En la actualidad se encuentran dos en funcionamiento: el de Almoloya de Juárez, en el Estado de México y el de Puente Grande, en Jalisco. Inicialmente estaban previstos cinco, de los cuales sólo se han construido tres, de los que funcio-

23 Cfr. Carranza, Elías, “Estado actual de la prisión preventiva en América Latina y comparación con los países de Europa”, *Jueces para la Democracia*, Madrid, núm. 26, 1996, p. 86.

24 *Sistema penitenciario y derechos humanos*, cit., nota 13, pp. 21 y 22.

25 Se entiende, por tanto, la clasificación en un doble sentido o vía, tanto para los establecimientos, en función de los grados de tratamiento, como de la asignación de los internos en las diversas áreas del establecimiento en función del tratamiento también. *Vid. Criterios para la clasificación de la población penitenciaria*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, especialmente p. 9.

26 *Vid.* segundo párrafo del proyecto de artículo 18 presentado por Carranza.

27 Respecto de ellas, *vid.* García Ramírez, Sergio, *La prisión*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 38, 77 y ss.

nan dos. La colonia penal tiene características particulares y se rige por su propio ordenamiento, pero en ningún caso pueden ingresar procesados. Por lo que se refiere a los reclusorios, estos, en principio, estaban destinados a los presos preventivos, pero la carencia de infraestructura ha hecho imposible este objetivo. Se preveían cuatro, uno en cada punto cardinal de la ciudad de México, pero sólo hay tres. Esto por lo que se refiere a la infraestructura a nivel federal.

Está profusamente documentada la idoneidad del establecimiento para el cumplimiento del régimen y la ejecución, y seguimiento del tratamiento, con la progresión en grados. Así pues, se han clasificado las instituciones en: de máxima, media y mínima seguridad, así como prisiones abiertas, todas ellas se corresponden con los grados del tratamiento. Pues bien, nuestro aparato penitenciario sólo cuenta con colonia, centros de máxima seguridad y lo que podríamos llamar la prisión común, un poco menos rígida en cuestiones como seguridad y vigilancia. Por lo que es casi imposible hablar de la progresión de grados en el aparato penitenciario del país.

De acuerdo con las últimas cifras ya mencionadas, hay cuatrocientos treinta y cinco centros en el país, entre cárcel municipal, distrital, regional, reclusorios preventivos, regionales, centros de readaptación social, penitenciarias y colonias penales,²⁸ muchos de los cuales sirven como instituciones de detención, de prisión preventiva y de prisión al mismo tiempo. El estado con mayor número de centros es Oaxaca con veintiocho y los que menos, Aguascalientes y Campeche con dos. Aunque con estas cifras pueda entenderse que existe un número considerable de establecimientos, debemos apuntar que, en la mayoría de los casos, no cuentan con las instalaciones idóneas, ni tan siquiera en condiciones óptimas para las tareas que ahí se realizan; por otra parte, es evidente que la distribución de los centros no atiende, en términos generales, a criterios objetivos como la población o los índices delictivos o de procesamientos. La planeación penitenciaria debe orientarse en función de datos objetivos que por mucho quedan fuera del alcance de las facultades estatales, por lo que en este aspecto se impone también una acción no sólo coordinada, sino dirigida a crear y mantener una infraestructura nacional uniforme y adecuada a las necesidades del propio sistema nacional, no sólo estatal.

4. *Personal*

Por lo que se refiere al personal que atiende estos centros, mucho se ha dicho respecto de su selección y capacitación, pero poco de ello se ha puesto en práctica. Es insuficiente lo que se hace por capacitar a los cuerpos penitenciarios. Esta labor requiere la especialización que sólo sería posible si se contara con una escuela de estudios penitenciarios, en donde se formara a los futuros funcionarios de prisiones.

La mayoría del personal de los centros (treinta mil quinientos sesenta y uno en 1995) pertenece al personal de vigilancia y custodia,²⁹ siendo muy inferior todavía el personal técnico especializado,³⁰ que es, de acuerdo con el tratamiento consagrado por las leyes, el artífice de la readaptación social. Estas cifras revelan que el aparato penitenciario sigue sirviendo únicamente para la labor de custodia, relegando a un segundo término la encomienda más importante que es la readaptación.

5. *Problemas que aquejan al aparato penitenciario*

Con los datos anteriormente vistos, podemos tratar, aunque sea someramente, algunos de los problemas más importantes que aquejan al aparato penitenciario nacional. El principal de ellos es la sobrepoblación, que apareja la no separación hombres-mujeres, procesados-sentenciados. La deficiente e insuficiente infraestructura. La escasez de los servicios técnicos especializados —jurídicos, educativos, laborales, de capacitación—, de los servicios médicos y sanitarios, culturales, deportivos y lúdicos, la deficiente capacitación de los servicios de vigilancia y custodia.

Uno de los problemas que resalta por su importancia y trascendencia es la inseguridad jurídica en que viven los privados de su libertad. A pesar de que la ley dispone que los jueces de la causa sigan pendientes en la ejecución de la situación jurídica del condenado, lo cierto es que su existencia y su situación se pierden en un mar de papeleo burocrático, por lo que desconocen por completo su expediente y con ello su situación

29 “Las gráficas muestran que en México, el grado máximo de estudios de más del 80% de los custodios entrevistados es de secundaria, y que más de la mitad de ellos no recibió ningún curso de capacitación”. Barreda Solórzano, Luis de la, y Salinas Beristáin, Laura, *op. cit.*, nota 13, p. 55; sobre otros datos como la capacitación y el salario, *vid. ibidem*, pp. 56-58; *Aspectos reales de los centros de reclusión, cit.*, nota 22, p. 29.

30 En algunos centros alcanza la cifra de ciento cincuenta internos por técnico. *Ibidem*, pp. 46 y 48.

jurídica; además de que en numerosos casos no cuentan con asistencia letrada durante su estancia en prisión, por lo que se agrava su situación de indefensa.

Ni hablar tampoco de la violencia de que son víctimas a manos de personal o de otros presos, violencia no sólo física sino también psicológica.³¹ Violencia también de la que son víctimas incluso por el ambiente físico. Son numerosos los estudios que sobre los efectos del encierro prolongado en la personalidad y el carácter,³² así como sobre los beneficios que pueden obtenerse respecto de la conducta y participación de los internos, es decir, un clima social interno propicio para el desarrollo pacífico de las labores que se realizan en la prisión puede provocar una determinada estructura arquitectónica penitenciaria.³³

Como puede apreciarse de la lectura de los informes a que nos hemos venido refiriendo, éstos no son problemas que aquejen a una entidad en particular; son problemas que padecen la mayoría de los centros en todos los estados de la República. Es evidente que el sistema penitenciario no es tal, sino un conjunto —desvencijado, desorganizado y desorientado— de centros donde no se cumple la normativa y donde se cometen constantes violaciones a los derechos humanos de los internos.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA UNIFICACIÓN PENITENCIARIA

De ninguna manera pretende afirmarse que la unificación penitenciaria sea la solución a los problemas que aquejan al aparato penitenciario nacional. Lo que sí es evidente es que estos problemas, al mismo tiempo

31 *Vid.* los resultados de una investigación en *Violencia en centros penitenciarios de la República Mexicana. Reporte de investigación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996. De cuya lectura puede desprenderse que gran cantidad de las situaciones violentas que se producen en un centro de reclusión son provocadas por el desprecio a la legislación vigente, a la desinformación y a la inseguridad jurídica de los internos.

32 “Además de las molestias físicas, numerosos estudios e investigaciones han puesto de manifiesto que la cárcel afecta también a la psique y el espíritu del recluso, originando en él reacciones y evoluciones que le diferencian en el aspecto psíquico del hombre que no está privado de libertad. Por lo que las reacciones del encarcelado con el ambiente y consigo mismo, son anormales”, así se refería Jiménez de Asúa a lo que denominaba “hombre roto”, *vid. Psicoanálisis criminal*, Buenos Aires, Depalma, p. 276.

33 *Vid.*, por ejemplo, Nieto, J. M., “Influencia de la arquitectura penitenciaria en la conducta”, *Primeras Jornadas Penitenciarias de Catalunya, Presó y Comunitat*, Barcelona, Generalitat de Catalunya y Caixa de Barcelona, 1986, pp. 196-204. Una información bibliográfica más amplia en Redondo, Santiago, *Evaluar e intervenir en las prisiones*, Barcelona, PPU, 1993.

que son compartidos por la mayoría de los establecimientos, requieren de una solución unitaria. Es decir, que no pueden abordarse los problemas aisladamente, porque con ello sólo se llevaría a la búsqueda de soluciones parciales, que, debido al grado de descomposición del sistema de ejecución que actualmente padece el ámbito penitenciario, únicamente serviría para seguir posponiendo el cumplimiento del mandato constitucional. Por ello consideramos relevante considerar el sistema penitenciario en conjunto, de una manera global y unificada, para así buscar soluciones igualmente practicables en todos los casos, buscando su mejoría y optimización en todos los establecimientos, para todos los internos y no sólo a unos cuantos.

Salvar el terrible ostáculo que representa la repulsión a la centralización de lo penal y penitenciario en nuestro país es tarea de los politólogos y, en todo caso, de voluntad política. Corresponde a los estudiosos e interesados de esta materia analizar las condiciones, las necesidades, las prioridades y los recursos para proponer direcciones que doten a esta tarea estatal de la planeación de la que ha carecido en su corta pero difícil historia.³⁴ Sin embargo, pueden hacerse algunas reflexiones sobre el camino que podría emprenderse, sin apurar una reforma legal, para llevar a cabo la unificación de la que estamos hablando. Y ello, tomando en cuenta algunas consideraciones que abordaremos en el transcurso de este apartado, para proponer una solución legal alternativa que retome el esfuerzo hecho por la reforma penitenciaria de 1964, y avanzar un poco más en la consecución del ideal readaptador.

Dejando, pues, de lado la opción centralismo-federalismo, nos avocaremos a tratar algo quizá menos ambicioso, pero muy útil para el sistema penitenciario: la unificación que no uniformación de lo penitenciario en nuestro país.

Hablamos de unificación como primer paso a lo que podríamos llamar la integración del SPN, insertado en un plan más general de política criminal, coherente con las necesidades de la nación por lo que a criminalidad, administración de justicia y readaptación social se refiere. Suena

34 Hay también que decir que cualquier solución jurídico-constitucional que se pretenda dar a la unificación del sistema penitenciario nacional tendrá que pasar, inevitablemente, por una reforma a la Constitución. Si bien esto no es tan deseable, por la multitud de reformas a que ha sido sometida, no podría pasarse por alto. Una de las soluciones propuestas ya ha sido la reforma del artículo 73, que se refiere a la competencias del Congreso de la Unión para legislar en diversas materias. Otra bien podría ser la reforma del mismo artículo 18 constitucional, en el sentido de otorgar a la Federación la competencia de la organización total del sistema penitenciario nacional.

ambicioso, sí, pero la única manera de hacer coherente una política penitenciaria es considerando dos fenómenos previos a su necesidad y utilización: el fenómeno del delito y la delincuencia, así como la administración de justicia, dos parámetros que, aunque escapan a la intención del presente trabajo, deben estar presentes a la hora de proponer o emprender cualquier medida de política penitenciaria.

Pues bien, decimos unificación, porque ésta no supone un menoscabo de las facultades estatales, y sí puede suponer una unidad organizada bajo la dirección de un órgano rector que bien puede ser la Dirección General de Prevención y Readaptación Social (Secretaría de Gobernación), como ha venido siendo hasta ahora. Es necesario, si se quiere de verdad el mejoramiento de los servicios penitenciarios, el soporte jurídico de una ley que desarrollara el artículo 18 constitucional, dotando así a la política penitenciaria de la fuerza vinculante necesaria para cumplir con lo programado, impidiendo que la observancia de la obligación constitucional del estado respecto de la ejecución de la pena privativa de libertad quedara diluida en argumentos económicos o de falta de atención por parte de los gobiernos estatales.

Esto implica de entrada la aceptación por parte de todos los estados de la Federación de un plan penitenciario nacional en el que se obligue a ambas partes, Federación y estados, a través de un pacto vinculante, a cumplir las metas propuestas y a aportar los recursos financieros, humanos y materiales necesarios. Esto, como principio, es más viable que proponer una renuncia a las atribuciones en materia penitenciaria de los estados. Simplemente es una concertación respecto de la orientación en la política penitenciaria de cada estado, con el fin de lograr la uniformidad de los servicios penitenciarios que nuestro país requiere. Para posteriormente, y según la evaluación de los resultados, proceder con más contundencia en la consolidación del SPN. Es decir, un único sistema penitenciario, integrado por los establecimientos distribuidos en el territorio nacional, que hiciera posible la aplicación de una ley federal de ejecución de la pena privativa de libertad.

En principio, tendría que tenerse en cuenta, por una parte, una evaluación de la infraestructura penitenciaria, de la población reclusa, de la administración de justicia. Y, por otra, darse a la tarea de una evaluación del estado en que se encuentran no sólo los establecimientos, sino de las condiciones en que se ejecuta y fuera deseable su ejecución, tomando en

consideración parámetros científicos, tecnológicos, económicos y sociales, que permitieran contar con datos objetivos y fiables para la elaboración de una ley federal.

No se trata de descomponer treinta y dos leyes de ejecución de penas privativas de libertad, sino de elaborar una aplicable en todas, que atienda a las condiciones y características de cada entidad. Esto es, revisar la totalidad de las leyes de ejecución penal de todos los estados, así como la Ley de Normas Mínimas, contar con datos empíricos que nos hablen de la situación real de los establecimientos penitenciarios nacionales, contar con índices económicos, culturales y sociales que se traduzcan en elementos suficientes para organizar un sistema penitenciario nacional acorde con las necesidades demográficas y criminológicas, al mismo tiempo que permita un conocimiento exacto de los recursos materiales, humanos y financieros disponibles para poner en marcha tal obra, en un plan que seguramente será a futuro, pero con la certeza de que se llevará a cabo y que será adaptable con el devenir del tiempo a nuevas exigencias, pues estos datos son suficientes para predecir el comportamiento del fenómeno penitenciario en un periodo de tiempo determinado, entrando así al siglo XXI con la esperanza real del mejoramiento de los servicios penitenciarios nacionales y con la convicción de que se da cumplimiento al artículo 18 constitucional.

Este plan escapa también a este breve espacio, el esfuerzo que hay que hacer para elaborarlo no es tarea de uno sólo. Es posible, es viable y, además, es absolutamente necesario poner manos a la obra en la construcción de un sistema penitenciario comprometido con los ideales humanistas del Constituyente y de la sociedad que quiere para sí un sistema penal efectivo, eficaz y digno de creer en él. Ésa es una tarea que el Estado moderno no puede darse el lujo de postergar, porque de ella depende su estabilidad, su permanencia.

1. Un sistema eficaz de readaptación social tarea ineludible del Estado moderno

La función de la cárcel y el papel que desempeña como medida legal del poder estatal es posterior a la formación del Estado, tal como lo entendemos hoy día. La estatización del poder-deber de castigar se perfila a partir del Renacimiento, en el que numerosos pensadores explicaron y

justificaron el surgimiento de lo que conocemos hoy como Estado.³⁵ Es decir, que el elemento característico con el que se explica la aparición sociológica del Estado es tan sólo por el medio específico al que recurre legítimamente,³⁶ a decir de Weber, el monopolio legítimo de la violencia. Así se entiende la cárcel no como hasta entonces, como un medio de eliminación ya secundario o bien principal, sino como una medida penal legítima de la que el poder estatal está facultado para hacer uso como consecuencia del quebrantamiento del orden consensuado.

Por tanto, es indudable que la pena de prisión está íntimamente ligada al concepto de Estado; pues, a pesar de las reformas a que se ha visto sometida por su propia naturaleza, no ha dejado de ser en ocasiones arma arrojadiza contra los enemigos del éste. Así se ha podido ver cuando esta medida penal ha sido empleada en regímenes totalitarios y despóticos como un instrumento de venganza y de dominio. Por otra parte, es evidente que el sistema penal es el mejor barómetro para medir el grado de desarrollo democrático de un Estado, así como su más fiel reflejo. Este binomio es, además, un parámetro importantísimo del desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos punitivos con que cuenta el Estado;³⁷ por tanto, deberá procurarse su acción como directriz de la política punitiva en su conjunto, y particularmente como guía de la política penitenciaria.

Como se sabe, el derecho penal, *lato sensu*, no es más que un subsistema dentro de un sistema más amplio que es el sistema jurídico que rige en un Estado determinado; por lo tanto, el sistema penal a que se acoja dicho Estado deberá ser acorde con los principios básicos de éste. Por ello, es fácil identificar el derecho represivo como característico del Estado absolutista y al derecho más bien conciliador, como propio de un Estado de derecho en el que la represión legítima —es decir, la penal— produzca diversos efectos positivos, tanto en el infractor, como en la víctima y en la sociedad.³⁸ Es, además, este modelo garante de la legalidad

35 Puede atribuirse con justicia —dice Jellinek— a Machiavelli el haber introducido en la literatura científica la voz Estado. *Teoría general del Estado*, México, Pedagógica Iberoamericana, 1997, p. 77. Evidentemente se refiere Jellinek a esa primera frase con que comienza Machiavelli su obra *El príncipe*: “todos los estados, todos los dominios que han existido y que han imperado sobre los hombres, son estados y son o repúblicas o principados”.

36 Sotelo, Ignacio, “Estado moderno”, en Díaz, Elías, y Ruiz Miguel, Alfonso (eds.), *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Trotta, 1996, p. 35.

37 *Ibidem*, p. 300.

38 Relacionado íntimamente con la llamada función instrumental del derecho penal, *vid.* García-Pablos de Molina, Antonio, *Derecho penal. Introducción*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1995, p. 49.

y protector de bienes jurídicos, aquél que promueve la salvaguarda de los intereses particulares, no sólo de los ciudadanos comunes, sino también de los delincuentes presos, pues con ello garantiza la pervivencia de su régimen, cimentada en la confianza ciudadana en la impartición de justicia.

La justicia penal en el Estado de derecho está caracterizada por dos principios importantísimos que determinan al mismo tiempo su razón de ser y el límite de su acción: el principio de subsidiariedad y el principio de fragmentariedad. O lo que es lo mismo, la intervención mínima. Se ve al derecho represivo o *ius puniendi* como la *ultima ratio* del Estado para dirimir un enfrentamiento de intereses sobre bienes que, además, cuentan con la protección de una ley penal; estos dos principios se imponen también, evidentemente, al derecho ejecutivo penal y con ello al derecho penitenciario.

Las condiciones que se imponen hoy al Estado moderno le obligan no sólo respecto de los ciudadanos ordinarios, sino también y, acaso más, respecto de aquéllos que se encuentran sujetos a la justicia penal, pues es ésta el más fiel reflejo de la observancia de la legalidad y los principios democráticos, que no pueden pasarse por alto en el contexto internacional. Las presiones sobre el respecto a los derechos humanos que numerosos organismos internacionales ejercen sobre los países es cada vez más frecuente, y el medio penitenciario es un parámetro ampliamente considerado, por lo que se hace evidente la insistencia en este rubro.

2. Las exigencias del respeto a los derechos humanos en el ámbito penitenciario y su carácter federal

Si bien es cierto que la jurisdicción penal tiene características particulares y, más especiales aún, las de la autoridad que se ejerce sobre los presos en los respectivos penales, también es cierto que existen respecto de las condiciones del reo durante el internamiento disposiciones que rebasan la esfera local. El derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la salud, a la educación, a que la ejecución de la pena sea llevada a cabo bajo la estricta legalidad pero, sobre todo, a la readaptación social son exigencias consagradas en la Constitución como garantías de los ciudadanos protegidas asimismo en otros instrumentos no sólo nacionales, sino también internacionales.

Son numerosos los casos de violaciones a los derechos humanos producidos dentro de las prisiones. La obligación compartida entre los estados y la Federación poco ha servido, pues son casi nulos los esfuerzos en esta materia.

Así, pues, consideramos que la necesidad de protección efectiva a los derechos de los internos se encuentra fuera de discusión por lo que se refiere al tópico de la federalización-centralización de lo penitenciario. Si bien es cierto, como afirma Rivera Beiras, que los derechos de los reclusos han sido considerados como derechos de segunda categoría o derechos devaluados,³⁹ estos están vigentes, y tiene que potenciarse la garantía de su contenido, buscando los mecanismos adecuados para su efectiva protección y optimización.

3. Necesidad de unidad legislativa y de un ordenamiento penitenciario moderno

No puede hablarse de un avance sustancial sin que existan los mecanismos legales para poner en marcha la unificación de los criterios de ejecución en nuestro país, si bien puede avanzarse en las negociaciones con los estados, en la cesión paulatina a la dirección única de un órgano rector central. Estas líneas de acción, tarde o más bien temprano, deberán estar amparados y protegidos por la fuerza de la ley, para evitar que se dé marcha atrás y con ello volver a entorpecer el camino a la construcción de un sistema penitenciario moderno.

Como ya dijimos al principio de estas líneas, el propósito de la unificación legal deberá atender a todas las leyes ejecutivas de los estados y, por supuesto, de la Ley de Normas Mínimas, y obtener de ellas y de otros datos todos los componentes necesarios para crear un único cuerpo normativo igualmente aplicable en cada una de las entidades federativas. Esto es, descomponer los todos para crear un único cuerpo, capaz de garantizar la ejecución con base en la legalidad y en los principios científicos del tratamiento penitenciario.

39 Vid. la interesante obra *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos*, Barcelona, Bosch, 1997; asimismo, otras obras sobre derechos humanos y medio penitenciario: VV.AA., *Tratamiento penitenciario y derechos fundamentales*, Barcelona, Bosch, 1994; VV.AA., *Cárcel y derechos humanos*, Barcelona, Bosch, 1992; VV.AA., *Privaciones de libertad y derechos humanos*, Barcelona, Jueces para la Democracia, Hacer, 1987, y Pedrón, Pierre, *La prison et les droits de l'homme*, París, LGDJ, 1995.

Ya no es excusa suficiente la diversidad de las comunidades de nuestro país; existe sólo una manera de llevar a cabo, humana, racional y científicamente, la ejecución penal; las particularidades ya se dan en cada caso en concreto y para ello está el tratamiento individualizado. Se requiere, primero, dotar de un marco en el que se garantice por igual el espacio adecuado, los medios idóneos, la protección de la salud, la seguridad de la situación jurídica, etcétera en todos los casos.

Mucho se ha dicho ya sobre que el camino legal a esta unificación es la reforma al artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso para expedir una norma federal penitenciaria, pero poco se ha hablado del apoyo empírico a esta reforma, la cual no estaría suficientemente sustentada si no se contase con otros elementos sólidos que hicieran no sólo viable, sino también creíble la necesidad de esta unificación.

En concreto, deben encontrarse los mecanismos legales necesarios para obligar a los estados a cubrir los mínimos que garanticen la tarea del Estado respecto de los delincuentes presos.

La unidad legislativa favorecería numerosos aspectos que hoy en día mantienen en verdadera indefensión a los internos, determinando rigurosamente su situación y haciendo posible la unificación de criterios respecto de cuestiones tan importantes como la concesión de los beneficios penitenciarios o la imposición de medidas disciplinarias, así como de las medidas de impugnación o medios de defensa con que cuentan las personas presas. La dispersión normativa únicamente favorece la incertidumbre y el burocratismo. Por ello, es profundamente deseable un ordenamiento penitenciario que regule en un solo cuerpo todos los aspectos de la fase ejecutiva, tanto las facultades de la administración, como los procedimientos y recursos, así como la determinación de los derechos y las obligaciones de los internos.

4. La experiencia en derecho comparado

En derecho comparado, puede verse que los diversos Estados se han acogido a las distintas soluciones de este problema; sin embargo, lo que puede apreciarse es que aquellos Estados donde inicialmente se optó por la estatalización de lo penitenciario se está dando marcha atrás, y se busca la centralización para poder coordinar los esfuerzos y los recursos por lo que al sistema penitenciario y sus problemas se refiere.

Un caso de federalización aparentemente exitosa en el sistema de los países occidentales lo representa magníficamente Estados Unidos; sin embargo, los problemas que este país acarrea respecto a su sistema de prisiones le ha llevado a ser en numerosas ocasiones destinatario de recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. En países del occidente europeo como España, Francia, Italia, Alemania se optó por la centralización,⁴⁰ logrando espectaculares avances en las últimas décadas por cuanto a servicios penitenciarios se refiere. Asimismo, en numerosos países de nuestro continente⁴¹ se ha dado marcha atrás a la estatización para centralizar la ejecución penal, aunque no es posible todavía contar los logros o los fracasos, pues las cárceles en nuestro continente están aquejadas de problemas muy particulares del hemisferio.

5. *La internacionalización de las normas penitenciarias*

En el plano internacional, se ha planteado la necesidad de la unificación de las normas penitenciarias o, por lo menos, de las directrices que debe guiar la tarea del Estado en este renglón, que se consolidó con la emisión por parte de las Naciones Unidas de diversos instrumentos en esta materia, como son las normas mínimas, así como diversas reglas sobre el tratamiento de detenidos y personas en internamiento.⁴²

El camino es el de la internacionalización de estas normas, y aunque numerosos países se han sumado a ellas a través de la expedición legislativa en sus respectivas jurisdicciones, no ha sido suficiente y cada vez es más la presión que ejercen los países poderosos sobre el respeto a los derechos humanos en países en vías de desarrollo.

VI. CONCLUSIONES

Primera. Es necesaria una revisión crítica de las razones que determinaron la federalización penitenciaria, pues todas ellas han sido superadas

40 *Vid.* la obra García Arán, Mercedes, y Sola Dueñas, Ángel de, *Legislació penitenciària europea comparada*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991.

41 Por ejemplo: Venezuela, Brasil y Colombia.

42 Reglas Mínimas para el Tratamiento de Detenidos, de 30 de agosto de 1955, ONU; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, del 31 de julio de 1957; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, de 9 de diciembre de 1988; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Penal, de 1992.

por las circunstancias históricas. Se impone un replanteamiento de la doble vía de ejecución de la pena privativa de libertad, apoyado en datos criminológicos válidos que revelen el estado en que se encuentra el aparato penitenciario nacional para poder proponer vías de acción nuevas y contundentes que aporten soluciones viables y eficaces a los numerosos problemas que aquejan al ámbito penitenciario de nuestro país.

Segunda. Debe evaluarse objetivamente la conveniencia o inconveniencia de la unificación penitenciaria a nivel nacional, desechando de plano la concepción estática de la soberanía estatal para dar lugar a un proyecto de sistema penitenciario nacional, coherente con las exigencias de nuestro tiempo y de las características especiales de la ejecución penal.

Tercera. La asunción de una posible unificación del sistema penitenciario nacional debe basarse en un estudio profundo, no sólo de nuestra realidad penitenciaria, sino de la evolución y tendencias de la criminalidad, así como del funcionamiento de la administración de justicia penal que lo respalde.

Cuarta. Deben considerarse las nuevas condiciones a que se enfrenta el poder penal estatal, que hace ineludible la responsabilidad del Estado en la readaptación social, la protección efectiva de los derechos de los reclusos.

Quinta. Es necesario promover un ordenamiento penitenciario adecuado a las modernas técnicas de tratamiento, así como a las exigencias legales que prescribe la Constitución, que efectivamente regule en todos los aspectos de la ejecución las atribuciones de la administración, así como los derechos y mecanismos de defensa de los internos. Un ordenamiento que en definitiva no sólo consigne los derechos de éstos, sino que brinde los mecanismos necesarios para hacer cumplir con su contenido.