



El nacimiento de la pena de prisión inicia en los primeros XVIII siglos del cristianismo con el periodo de la explotación; en esta época, sólo se establecen antecedentes generales, ya que no se puede hablar de la privación de la libertad como una pena, reconocida como tal, generalmente aceptada y aplicada.

Posteriormente se da un periodo correccionalista y moralizador, mismo que será analizado más adelante a través de las instituciones que lo encarnaron y por último, y de forma principal, el periodo de la readaptación social y el de resocialización.

En esta perspectiva estudiaremos el nacimiento y desarrollo de la pena de prisión. Hacerlo de esta forma nos permite empatar el estudio de la pena y los fines que en diversos países y épocas se han buscado con su aplicación y sus resultados.



ABIGAIL GAYTÁN MARTÍNEZ

PRISIÓN ABIERTA, UNA PROPUESTA PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

ABIGAIL GAYTÁN MARTÍNEZ



PRISIÓN ABIERTA,
UNA PROPUESTA PARA
EL SISTEMA
PENITENCIARIO
MEXICANO

PRISIÓN ABIERTA
UNA PROPUESTA PARA EL SISTEMA
PENITENCIARIO MEXICANO

ATENCION
ESTABLECIMIENTO PARA EL SISTEMA
PENITENCIARIO MEXICANO

Abigail Gaytán Martínez

PRISIÓN ABIERTA
UNA PROPUESTA PARA EL SISTEMA
PENITENCIARIO MEXICANO



Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución que la edita.

Abigail Gaytán Martínez
PENITENCIARIO MEXICANO
UNA PROPUESTA PARA EL SISTEMA
PENITENCIARIO MEXICANO

Diseño editorial: Carlos Flores
Portada: Rubén Luna

Primera edición: 2019
© Abigail Gaytán Martínez
© Universidad Autónoma de Zacatecas
"Francisco García Salinas"
Torre de Rectoría 3^{er} piso, Campus UAZ
Siglo XXI, Carretera Zacatecas-Guadalajara
km. 6, Col. Ejido La Escondida
C.P. 98000, Zacatecas, Zac.
investigacionyposgrado@uaz.edu.mx

ISBN: 978-607-8368-94-5

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier modo electrónico o mecánico, sin la autorización de la institución editora.

ÍNDICE

Agradecimientos	7
A manera de introducción	9
1. Antecedentes de la prisión como pena	17
1.1 Nacimiento y evolución de la pena privativa de libertad	17
1.2 Los primeros establecimientos de tipo correccional	21
1.3 Los regímenes penitenciarios	26
1.3.1 Antecedentes	26
1.3.2 Breve caracterización de los regímenes penitenciarios	29
1.3.2.1 Régimen celular Filadélfico o Pensilvánico	29
1.3.2.2 Régimen Auburniano o del silencio	30
1.3.2.3 Régimen reformatorio Brockway	30
1.3.2.4 Régimen progresivo	31
1.3.2.4.1 Régimen de Maconochie o Mark System	31
1.3.2.4.2 Régimen Irlandés o de Crofton	32
1.3.2.4.3 Régimen del Coronel Montesinos	33
1.3.2.4.4 Sistema Obermayer	34
1.3.2.4.5 Régimen Borstals o de Evelyn Ruggles	36
1.4 México, etapa colonial	36
1.5 México independiente: 1810-1900	38
1.6 Régimen abierto	45
2. Análisis de la evolución de la legislación penitenciaria en México. Fundamento constitucional del sistema penitenciario en México	55
2.1 Constitución política de la República Mexicana de 1857	55
2.2 1917, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857	58
2.3 Reforma al artículo 18 constitucional, 23 de febrero de 1965	68
2.4 Adición de un quinto párrafo al artículo 18 constitucional, 4 de febrero de 1977	80

2.4.1 Avances que se suscitaron en la materia de estudio entre 1965 y 1976 en el nivel normativo	80
2.4.2 Avances en el nivel de acciones	83
2.4.3 Contexto al momento de la presentación de la iniciativa de adición	86
2.5 Adición de un sexto párrafo al artículo 18 constitucional. 14 de agosto de 2001	89
2.5.1 ¿Qué ocurrió en lo normativo entre 1977 y 2001?	81
2.5.2 ¿Qué ocurrió en materia de acciones y adición?	96
2.6 Reforma al párrafo cuarto y adición a los párrafos quinto y sexto, y se recorren en su orden los dos últimos párrafos del artículo 18 constitucional. 12 de diciembre de 2005	109
2.7 Se reforma el artículo 18 constitucional. 18 de junio de 2008	114
2.8 Modificación del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. 10 de junio de 2011	160
2.9 Reforma al artículo 73 constitucional, fracción XXI. 8 de octubre de 2013	176
2.10 Reforma a los artículos 18 y 73 constitucionales. 2 de julio de 2015	182
2.11 La prisiones municipales	185
3. Prisión abierta, una propuesta para el sistema penitenciario mexicano	189
4. Comentarios sobre la Ley nacional de ejecución penal	197
Fuentes de investigación	207

AGRADECIMIENTOS

Cuando inicia la formación académica de una persona, nunca se sabe hasta dónde llegará, y mucho menos cuántos formarán parte de ella, por esto, aprovecho el espacio que me brindan la Universidad Autónoma de Zacatecas y el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, para agradecer de la manera más amplia a todos aquellos que han formado parte de mi vida académica y profesional. A quienes formaron parte directa e indirectamente en la elaboración de este trabajo de investigación, con un comentario, un libro o una opinión.

A mi jefe y amigo, que me ha acompañado en todo aquello que he emprendido con su siempre generosa guía y su invaluable amistad.

A mi hijo, que me ha tenido paciencia en todo momento, así como a mi familia y amigos, que han estado y espero que sigan estando presentes siempre a lo largo de mi desarrollo profesional y personal.

A mi madre formadora, la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”, que me permitió ser parte de su comunidad, primero en la hoy Unidad Académica de Derecho para estudiar la Licenciatura en Derecho y, posteriormente, la Maestría en Docencia e Investigación Jurídicas. Gracias infinitas a su planta docente.

A mi segundo formador de conocimiento, el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, que me dio la facilidad para cursar el Doctorado en Derecho y conocer una nueva forma de realizar un proceso de investigación con la guía de su Rector y sus docentes.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Cuando inicié esta investigación, inevitablemente y de forma natural, comencé a estudiar y a analizar la pena privativa de libertad, su nacimiento, desarrollo, fines y, dentro de éstos, el futuro que espera desde dos ópticas —la institucional que se vislumbra y la propia que se precisa— a la pena de prisión en México.

El nacimiento de la pena de prisión inicia en los primeros XVIII siglos del cristianismo con el periodo de la explotación; en esta época, sólo se establecen antecedentes generales, ya que no se puede hablar de la privación de la libertad como una pena, reconocida como tal, generalmente aceptada y aplicada.

Posteriormente se da un periodo correccionalista y moralizador, mismo que será analizado más adelante a través de las instituciones que lo encarnaron y por último, y de forma principal, el periodo de la readaptación social y el de resocialización.

En cada uno de estos casos se analizará la posibilidad de hacer referencia a los antecedentes mexicanos, cuando existan.

También es indispensable, para la comprensión del sistema penitenciario, analizar las propuestas de ley, general o federal, existentes a la fecha, sin dejar de lado la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados^{1*} (que en algunos casos se enunciará como Ley de normas mínimas). Esto será siempre en búsqueda de probar que el sistema y régimen que se proponen, al menos por los

^{1*} A lo largo del texto se presentarán de esta manera tanto algunas entidades como leyes y normativas directamente relacionadas con nuestro tema, sobre todo, a partir del periodo aquí denominado "México independiente". Lo anterior con dos propósitos: el de facilitar al lector una posible búsqueda y el de reducir el uso de mayúsculas.

Senadores de la República, no concuerdan con antecedentes doctrinarios o normas mexicanas y nos llevarían a la propuesta de ley o de reformas a las existentes.

En el año de 1993, antes de egresar de la licenciatura, empecé a trabajar en el entonces Departamento de prevención y readaptación social, dependiente de la Dirección de gobernación —así denominada por esas fechas—. Desde el principio me impactó la Sanción privativa de libertad, la abismal disociación entre norma y realidad, cuestionando: ¿cómo era posible que no existiera la separación entre procesados y sentenciados² ordenada en el artículo 18 del texto original de la Constitución de 1917? ¿por qué, en la mayoría de los municipios —cabeceras de distrito judiciales—, las policías municipales se hacían cargo de la seguridad y custodia en las llamadas cárceles y establecimientos distritales? ¿cómo justificar la inexistencia de medios adecuados para lograr la regeneración o la readaptación social de los internos? ¿por qué aún subsistía la figura de la retención? ¿era normal el hacinamiento, el maltrato a los internos, las exacciones, los privilegios para los poderosos, los castigos en la llamada “loba”? ¿por qué la infraestructura de las cárceles distritales no era la adecuada a los fines constitucionales de la pena de prisión?

Éstas y otras interrogantes me llevaron y me han llevado a lo largo de la vida profesional a adentrarme en el conocimiento del —para mí— apasionante estudio de la pena, fundamentalmente de la privativa de libertad, su origen y desarrollo, sus

² Considero pertinente definir, para los no especialistas, estos términos que estaré utilizando. Procesado: Persona que se encuentra sujeta a un proceso, por auto que la declara como ‘presunto autor’ de la comisión de un delito. Sentenciado: Persona en contra de la cual se ha dictado una resolución que da por finalizado un asunto puesto a consideración de un juez o tribunal. Reo: Persona condenada por sentencia que ha causado ejecutoria y que está obligada a someterse a la ejecución de la pena. Basada en *Diccionario jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.

fines, sus éxitos doctrinales y normativos, sus sustitutivos, siempre viendo la necesidad de que éstos sean contrastados con la terca realidad que no sólo se resiste al cambio sino que nos muestra que en la misma época y país se aplicó y aplica de forma y con fines diferentes, lo que complica entender el ‘cómo’, el ‘cuándo’ y el ‘para qué’ de la pena privativa de libertad.

En junio de 2008, se publicaron en el *Diario oficial de la federación* las reformas constitucionales en materia de Seguridad y justicia penal que obligan a quienes estamos interesados en el tema a cuestionar ¿a qué puerto nos conducirán los legisladores federales en la norma reglamentaria tratándose de la pena privativa de libertad y su forma de ejecución?

Existen proyectos de ley, al momento de tomar la decisión del rumbo que debería dar a este libro, ‘detenidos’ en el Senado de la República; iniciativas que, me parece, tratan de desconocer todos los antecedentes doctrinarios, constitucionales y legales y, peor aún, los avances que en el mundo y en nuestro país se han desarrollado en la materia, para cambiarlos por una ‘nueva’ concepción, una nueva ‘escuela’ creada a partir del término ‘reinserción’ que ahora establece como fin de la pena de prisión el artículo 18 constitucional; sin entrar en el análisis de lo que el vocablo encierra o del cómo ha sido entendido por doctrinarios y normas, observando sólo la exposición de motivos, se trata de acreditar —de forma torpe y desinformada desde mi manera de ver— el fracaso del sistema penitenciario basado en el régimen progresivo y técnico, que tiene como fin la readaptación social del sentenciado, fin postulado en el propio artículo 18 constitucional hasta antes de la reforma de 2008.

Poco o casi nada se ha escrito sobre lo que pudiera significar el vocablo “reinserción” en nuestro país, sin embargo, creo que México debe avanzar, dar el último paso por el rumbo ya trazado.

Debo mencionar que no era mi intención inicial desarrollar de forma amplia los antecedentes de la pena, su desarro-

llo, sus medios y sus fines, sin embargo, por lo que se adivina de la iniciativa de los senadores, creo conveniente —a riesgo de que constituya un exceso— repasar todas estas etapas, coincidiendo, por la experiencia acumulada en la teoría y en la práctica, con el penitenciarista Elías Newman, cuando establece que

la investigación de la sanción privativa de libertad debe efectuarse con sentido crítico y persiguiendo la dinámica vital plasmada de hechos más que de brillantes leyes [...] es imprescindible apartarse deliberadamente de una cronología caprichosa, y en cambio, tomando al delincuente frente a la justicia, elucidar las distintas formas en que sus actos fueron punibles.³

La conclusión de Newman es originada porque siempre se ha observado en la evolución histórica de las prisiones un *corsi e ricorsi*.⁴

En este mismo sentido, Emma Mendoza Bremauntz abundó:

Esta idea es aplicable a muchas de las instituciones sociales, pero de manera más marcada y sangrante a

³ Newman, Elías, *Prisión abierta: una nueva experiencia penológica*, México, Porrúa, 2006, p. 8.

⁴ *Corsi e Ricorsi*. G. B. Vico, filósofo italiano del siglo XVII y observador agudo del proceso histórico, resumía con estas palabras su teoría de la historia pendular. Se había dado cuenta de cómo ésta tiende a oscilar hacia los extremos, pero buscando siempre un punto de equilibrio dinámico hacia el centro. La historia está hecha por seres humanos que tienden a no cambiar, a repetirse a sí mismos, pero al mismo tiempo su razón produce el fenómeno de la ciencia y la tecnología, que hace inevitables los cambios, de allí que, en un plano social, económico y político, la historia sea un cambio permanente en el tiempo y en el espacio, es decir, la historia siempre se mueve hacia adelante, aunque no de manera lineal ni armónica, en consecuencia, el conflicto y las diferencias son consubstanciales a la condición humana y, por ende, a la historia. <<http://angellombardi.blogspot.mx/2009/06/corsi-e-ricorsi.html>>

las prisiones, por las contradicciones que se presentan constantemente, el entrechoque de las tendencias expiatorias y moralizadoras, la falta total de continuidad en sus programas y modificaciones, como en el caso de la prisión como pena, que aparece a fines del siglo XVI y desaparece por los dos siglos posteriores.⁵

En esta perspectiva estudiaremos el nacimiento y desarrollo de la pena de prisión. Hacerlo de esta forma nos permite empatar el estudio de la pena y los fines que en diversos países y épocas se han buscado con su aplicación y sus resultados.

Veremos cómo la organización social ha reaccionado frente a la comisión de ciertos hechos, reacción reflejada en un sistema normativo penal y una organización de cumplimiento de dichas decisiones. Esto es, cómo el sistema jurídico penal se organiza con los aspectos sustantivos, propiamente con el llamado derecho penal —que en el aspecto formal precisa los hechos u omisiones que ameritan una sanción penal— y cómo también se genera un cuerpo legal que precisa cómo se han de probar los hechos y omisiones delictivas, cómo se ha de acreditar la responsabilidad individual y cómo se ha de sancionar al individuo determinado como responsable.

Esta última etapa, la reglamentación de cómo se ha de ejecutar la sanción, constituye la forma como han sido tratados los delincuentes, reos o sentenciados, incluso los procesados, y ésta ha evolucionado permanentemente. Lo que constituye el objeto del presente trabajo es precisamente el estudio de esta manera de tratar al delincuente, cómo se ha dado en el pasado, cómo es actualmente, hacia dónde parece orientarse en nuestro país y la propuesta de la autora.

⁵ Mendoza Bremauntz, Emma, *Derecho penitenciario*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 50.

¡Punir; siempre punir! ¿Será, pues, una perpetua berencia del ser humano este triste espectáculo de hombres dominados por malvadas pasiones, que desconocen los derechos de los hermanos; y de otros hombres que, con conciencia de obrar legítimamente, reaccionan contra los ofensores, a veces aún más fieros para despojarlos de sus derechos? Esta reciprocidad incesante de violencias y dolores ¿será una inalterable, un vórtice del cual los hombres no podrán esperar jamás una salida en su eterno peregrinaje?

Francesco Carrara, *Derecho Penal*, p. 51.

1. ANTECEDENTES DE LA PRISIÓN COMO PENA

1.1 Nacimiento y evolución de la pena privativa de libertad

La privación o restricción de la libertad —estrictamente considerada como sanción penal— y su forma de ejecución pertenecen a los modernos métodos de represión de la criminalidad. En efecto, cierto es que el encierro existe desde tiempos inmemoriales, pero no menos cierto es que sirvió, salvo excepciones no generalizadas ni permanentes, hasta las postrimerías del siglo XVIII, para la contención y guarda de las personas en espera de su juzgamiento y el resultado de éste, la pena, no sería la prisión sino la muerte, el destierro, la mutilación, tormento, trabajos forzados, etcétera.

Así, entre los germanos, un edicto de Luitprando de Cremona, rey de los longobardos (712-744), disponía que cada juez debía tener en su ciudad una cárcel para encerrar a los ladrones por el término de uno a dos años; igualmente en las capitulares de Carlomagno de 813 se mandaba que las gentes *boni generi* que delinquieran fueran castigadas con encierro hasta que se corrigiesen⁶, pero estos precedentes de la prisión actual son efímeros y no se hallan en las fuentes de los siglos XI y XII.

En este sentido es como la prisión procesal existió además en Persia, Babilonia, China, Egipto e Israel.

En Grecia encontramos ya alguna variante. La cárcel se utilizó, en el caso de los deudores, para custodiarlos en tanto pagaban sus deudas, quedando a merced de sus acreedores que los podían retener como esclavos o encerrarlos en su casa, en sus *cárceles privadas*, posteriormente pasa a las autoridades el derecho de recluirlos, aunque sólo como una medida coactiva para obligarlos a pagar.

⁶ Cuello Calón, Eugenio, *La moderna penología*, Barcelona, Bosch, 1958, p. 301.

Garrido Guzmán⁷ comenta que Platón hace mención a la muerte, la cárcel y el látigo como penas, refiriendo inclusive que, para el ladrón, la cárcel le será aplicable hasta que devuelva el duplo de lo robado; en sentido opuesto, Alessandro Levi⁸ sostiene que la civilización helénica ignoró la pena privativa de libertad, pero ambos coinciden en que Platón intuía la necesidad de tres tipos de cárceles: una en la plaza del mercado (cárcel de custodia), otra *Sofonisterion*, en la misma ciudad (casa de corrección), y la tercera, con el fin de amedrentar (casa de suplicio) en un paraje sombrío y alejado de la provincia.

El sentido de aseguramiento preventivo de la cárcel antigua quedó fijado en Roma en la sentencia de Ulpiano: *Caree ad continendos ominines non ad puniendos haberi debet*, disposición que apenas modificada se traslada a las legislaciones de los pueblos de habla hispana a través de *Las siete partidas* de Alfonso X el Sabio en las que se traducía: “La cárcel non es dada para escarmentar yerros, más para guardar los presos tan solamente en ellas, hasta que sean juzgados” (Partida VII, título XXXI, ley IV)⁹.

Están divididas las opiniones entre la existencia de la cárcel como pena entre los romanos. Algunos autores niegan que hubiera posibilidad de condena judicial de prisión, aunque también existía, con el mismo carácter coactivo que en Grecia, la cárcel por deudas. Pero la pena de prisión era solamente privada, el *ergástulum*, en la casa de los dueños de esclavos donde éstos eran encerrados como castigo, temporal o a perpetuidad.

En la civilización romana existieron cárceles privadas para compurgar penas civiles, como las deudas en las que el deudor

permanecía hasta que pagase la deuda, por sí o por otro, además de la utilización del trabajo de los presos también como fuerza motriz de los barcos.

Las cárceles que se pueden considerar procesales, que corresponden a la etapa anterior a su consideración como instituciones, parecen haber sido construidas a partir del Imperio (29 a.C. - 476 d.C.), aún cuando existían, anexos al foro, lugares de seguridad para los acusados, siendo la primera prisión en forma construida en Roma, al parecer, en tiempos del joven emperador Alejandro Severo (208 d.C. - 235 d.C.)

Existieron posteriormente otras cárceles: la tuliana o la tomia, construida por órdenes de Tulio Hostilio (673 - 642 d.C.) que prácticamente era una caverna profunda con la entrada clausurada, la claudiana ordenada por Apio Claudio y la marmertina por orden de Anco Marcio (642 - 617 a.C.), casi todas construidas sobre aljibes abandonados.

Los pueblos organizados sobre el territorio de México, al momento del descubrimiento de América, también contaban con medidas correctivas, mismas que no requerían necesariamente un espacio carcelario.

La organización jurídica de los aztecas no daba importancia a la cárcel, la pena debía afligir, torturar y satisfacer un instinto primitivo de justicia en las diferentes clases sociales; en consecuencia, sólo había una cárcel a la cual llamaban de dos maneras, cuauhcalli, que quiere decir “jaula o casa de palo”, y petlacalli, “casa de esteras”. “Era esta cárcel una galera grande, ancha y larga, donde, de una parte y de otra, había una jaula de maderos gruesos, con unas planchas gruesas por cobertor y abrían por arriba una compuerta y metían por allí al preso y tornaban a tapar y poníanle encima una losa grande”.¹⁰

En el catálogo de las penas de los aztecas, de acuerdo con Carlos H. Alba¹¹, sólo se contemplaba la cárcel para la riña y

⁷ Garrido Guzmán, Luis, *Manual de ciencia penitenciaria*, Madrid, Edersa, 1983, p. 74.

⁸ Newman, Elías, *op. cit.*, p. 9.

⁹ Alfonso X El Sabio, *Las siete partidas [1256-1265]*, Selección, prólogos y notas de Francisco López Estrada y María López García-Berdoy, Madrid, Castalia, 1992.

¹⁰ Carrancá y Rivas, Raúl, *Derecho penitenciario, cárcel y penas en México*, México, Porrúa, 1986, p. 15.

¹¹ Carrancá y Rivas, Raúl, *op. cit.*, p. 20.

para el resto de los delitos se preveía muerte, destierro, pérdida de la nobleza, suspensión o destitución de empleo, esclavitud, demolición de la casa y penas corporales.

El pueblo maya contaba con una administración de justicia encabezada por el batab. En forma directa y oral, sencilla y pronta, el batab recibía e investigaba las quejas y resolvía acerca de ellas de inmediato, verbalmente y sin apelación. Las penas eran ejecutadas sin tardanza por los tupiles y servidores destinados a esa función.¹²

No tenían, entonces, casas de detención ni cárceles, ya que poco o nada las necesitaban, atendida la sumaria averiguación y rápido castigo de los delincuentes, además de que su catálogo de penas incluía muerte, esclavitud, labrado del rostro, destrucción de los ojos, etc., pero no la de prisión. En todo caso, la cárcel servía como medio de retención en tanto se ejecutaba la pena.

Los zapotecos conocieron la cárcel para los delitos de embriaguez entre los jóvenes y de desobediencia a las autoridades y su catálogo de penas incluía muerte, mutilación, flagelación en público, cesión de bienes del ladrón al robado, etcétera.

Entre los tarascos, la cárcel sólo servía para retener al individuo en espera de su sentencia, que se pronunciaba durante la festividad denominada chuataconcuaro y en la que el sacerdote mayor interrogaba al acusado y pronunciaba sentencia que, generalmente, era la muerte y, para los delincuentes primarios que hubieren cometido un delito leve, la amonestación en público.

Podemos concluir, entonces, que en esta etapa se conoció la prisión, pero generalmente como medio de aseguramiento del inculcado en tanto era juzgado y condenado a una pena, por lo que algunos autores la han denominado cárcel procesal.

Estas disposiciones no influyeron en lo absoluto en la codificación de la etapa colonial ni en la de la época independiente.

Durante la Edad Media y hasta el Renacimiento (siglo V al XV), predominaron las penas corporales, entre las que había profusión de amputaciones, enceguecimiento y desuello, sin excluir una impresionante variedad de formas de aplicar la pena capital, cuya ejecución constituía la diversión de la población de feudos y ciudades.

No siempre fue así, ya que en los albores del medievo, en el continente europeo, existió un sistema de arbitraje privado que se atenia a la imposición de multas, o bien el transgresor hacía penitencia graduada de acuerdo al estatus social del ofensor y de la víctima. Sin embargo, pronto los privilegiados desarrollaron un sistema de castigos corporales ante la incapacidad de los malhechores de las clases bajas para pagar las multas¹³, lo que llevó, entonces, a que tales castigos se generalizaran y a que la prisión tuviera la finalidad de retener a los infractores en espera de su juzgamiento y aplicación de la pena.

1.2 Los primeros establecimientos de tipo correccional

En la segunda mitad del siglo XVI inicia la construcción de establecimientos correccionales. El primero lo fue la *House of Correction* de Bridewel, en Londres, fundada en 1552. Sin embargo, el acontecimiento más notorio por su trascendencia en la historia penitenciaria lo constituye la fundación de las prisiones llamadas Rasphuys (1595), para hombres y el Spinnhyes (1597) para mujeres, en Amsterdam; en ambos, se trabajaba continuamente bajo el influjo luterano, adverso a la limosna, y el principio calvinista según el cual la faena diaria no debe aspirar a los goces o placeres sino a la fatiga y al tormento. Los hombres trabajaban en el raspado de maderas y las mujeres hilaban lana y terciopelo y raspaban tejidos.

¹² Carrancá y Trujillo, Raúl, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 1974, p. 20.

¹³ Barrita López, Fernando A., *Prisión preventiva y ciencias penales*, México, Porrúa, 1992, pp. 33-34.

La finalidad de corrección mediante el trabajo se complementaba con la aplicación de castigos ante la indisciplina, menudeaban los azotes, ayunos, el cepo y la llamada “celda de agua”, en la que el recluso sólo se podía salvar achicando con la bomba el agua que invadía la celda. La prisión y su finalidad, la corrección, estaban dirigidas a la escala más baja de la criminalidad: mendigos, vagos, prostitutas.¹⁴

En 1600, se creó en Rasphuys una sección para menores incorregibles enviados por sus padres. La instrucción y la asistencia religiosa complementaban el tratamiento para la corrección.

Para algunos autores, este hecho marca la iniciación del penitenciarismo y fue repetido en las ciudades componentes de la Liga Hanseática¹⁵, Bremen, Lübeck, Osnabruck, Hamburgo y Dantzig y en países como Suiza y Bélgica, agregándose en este último el beneficio de un peculio que se pagaba a los internos cuando recuperaban su libertad.

Este avance no se generalizó. Los siglos XVII y XVIII se caracterizaron por reeditar los excesos de la represión penal del medievo; la tortura pasó a formar parte del proceso penal y constituyó un modo habitual de indagar para esclarecer la “verdad”; en cuanto a las penas, se procuraba graduarlas conforme al modo de infligir la muerte.

Permaneció la pena de galeras, luego sustituida —a la aplicación del vapor a la navegación marítima— por el trabajo en los presidios arenales; por el servicio en las armas y trabajos de fortificación en los presidios militares (cabal acepción de la palabra presidio), trabajo en las minas y, posteriormente, reaparece el presidio de obras públicas en el que, como su nombre lo indica, los presidiarios efectuaban trabajos en obras públicas.

A finales del siglo XVI, surge la deportación o colonización penal ultramarina como pena. Inicia en 1597 en Inglate-

¹⁴ Newman, Elías, *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁵ Organización político-económica de varias ciudades comerciales alemanas. <http://historiaybiografias.com/liga_hanseatica/>.

rra, que envió a criminales y deudores a tierras americanas; en 1770, inicia la colonización de Australia sobre la misma base.

Portugal también aplicó la deportación a la que denominaron *degredo*, en el siglo XV para África, Ceuta, Arzila y Tánger. En el siglo XVI la establecieron también para Brasil como un medio activo de colonización.

En 1854, Francia adapta el sistema de deportación británico para colonizar la Guinea francesa —lo llamó *transportation*— y la ley que lo autorizó es el antecedente normativo que cambia el objetivo de la ley penal —el antecedente práctico se dio en las casas de corrección de Amsterdam.

En efecto, la finalidad de la ley era múltiple: procurar la expiación del criminal, su moralización, enmienda y la conservación de la sociedad. Este último fin se cumpliría íntegramente, opinaba Mirel —diputado informante—, si la pena que se impone significa el alejamiento

tan definitivo como sea posible de la metrópoli y si ésta es bastante aflictiva para hacer reflexionar a todos aquellos que se encuentran a punto de cometer un crimen. Los trabajos forzados deben, pues, ejecutarse en una tierra lejana, y el condenado en el momento de su liberación será obligado a residir en la colonia por un tiempo igual al de la pena principal. Quedará desterrado a perpetuidad si la condena ha sido de 8 años o más.¹⁶

Se modifica entonces el objetivo de la ley penal, ya no era su propósito castigar al culpable con un mal inútil. La pena, si bien significaba un sufrimiento que debía infligirse para que fuese intimidante, debía al mismo tiempo servir a los fines de la defensa social y a la enmienda del culpable.

La historia y la literatura dan cuenta de que la norma fue una y la realidad de los penados fue radicalmente otra, lo que

¹⁶ Newman, Elías, *op. cit.*, p. 27.

obligó al gobierno francés, ante reclamos y demandas de propios y extraños, a erradicar la *transportation*.

Además de lo anotado, se registran casos prácticos y doctrinarios que significaron avances trascendentes: en la segunda mitad del siglo XVII, aparece en Europa una institución que influiría en el penitenciarismo posterior, me refiero al Hospicio de San Felipe Neri, fundado en Florencia por el sacerdote Filippo Franci, que desarrolló una idea de Hipólito Francini. Este hospicio estaba destinado, en principio, a la reforma de niños vagabundos y más tarde acogió a jóvenes rebeldes y descarriados. El régimen era de aislamiento absoluto —por lo que constituye un precedente del sistema celular del siglo XIX—, los internados no se conocían entre sí dado que siempre que salían o entraban de su celda y, si participaban en actos colectivos, llevaban la cabeza cubierta con un capuchón, con ello se trataba de evitar todo tipo de contacto y de contagio criminógeno.

De este siglo destaca la obra de Juan Mabillon, “Reflexiones sobre las prisiones monásticas”, escrita una vez que conoció el Hospicio de San Felipe Neri y aparecida en Francia en 1695. Proponía el uso de la reclusión monástico celular como un régimen en el que los penitentes cultiven la tierra y se mortifiquen mediante el ayuno, para ayudarlos a reflexionar sobre sus pecados y su corrección.

Otro precedente importante durante este siglo fue la creación, en 1704, del Hospicio de San Miguel, en Roma, por iniciativa del Papa Clemente XI. Se trataba de una casa en la que se acogía a jóvenes delincuentes, huérfanos y ancianos desvalidos. El régimen de vida era de trabajo en común durante el día y de aislamiento nocturno, todo bajo la regla del silencio —ideas que serían asumidas posteriormente por el régimen auburniano—; a los reclusos se les ensañaba un oficio, recibían instrucción religiosa y la disciplina se imponía a base de duras sanciones en busca de la corrección moral de los internos.

Otro autor importante del siglo XVIII fue el burgomaestre de la ciudad de Gante, Juan Vilain XIV, que fundó en esa

ciudad de Bélgica un establecimiento para criminales, mendigos y vagabundos; en él, durante el día había vida en común trabajando y por la noche el aislamiento era absoluto.

En esta institución se hace, por primera vez en la historia de las cárceles, un intento de clasificación, separando delincuentes acusados de faltas leves y vagabundaje, de los delincuentes detenidos por faltas graves —es decir, un sistema de separación de delincuentes según su perfil—, estableciendo también un lugar separado para las mujeres y otro diferente para los jóvenes, sentándose con ello las bases para la moderna clasificación.

Este autor defendía la sustitución de las penas corporales por la reclusión y recomendaba que el delincuente fuera condenado al menos a un año de encierro para tener tiempo para su reforma, podemos entender éste como un precedente de la no utilidad de las penas cortas de prisión para conseguir la rehabilitación de los penados, como mantendrá posteriormente la mayor parte de la doctrina.

Se manifiesta contrario a la prisión perpetua y a la crueldad. Opina que “una adecuada atención médica, un trabajo productivo, celdas individuales, y una disciplina voluntaria sin ninguna semejanza a la crueldad”¹⁷ deben ser los instrumentos para reformar a estos seres descarriados. Las ideas y obra práctica de este personaje hacen que sea conocido como el padre del penitenciarismo.

¹⁷ Newman, Elías, *Evolución de la pena privativa de libertad y regímenes penitenciarios*, Buenos Aires, Pannendille, 1971, p. 35.

1.3 Los regímenes penitenciarios¹⁸

1.3.1 Antecedentes

A finales del siglo XVIII, surgieron los primeros movimientos tendientes a humanizar la ejecución penal. Culmina la evolución de la prisión como pena y se generaliza su utilidad como sanción ya que, se considera, el Estado representa a la sociedad civil y el delito representa una afrenta a la sociedad.

En las primeras cárceles de cumplimiento no existía ningún criterio de separación interior de los reclusos. En esta época, el estado de deshumanización del sistema penal fue denunciado por César Bonesana, Marqués de Beccaria, en su libro *Dei delitti e delle pene* (1764).

Esta obra es considerada predecesora del derecho penal moderno por el pensamiento de su autor, quien establecía que es la rapidez y la certeza del castigo lo que asegura lograr la prevención, a la que considera la verdadera justificación de la sanción penal; que las penas deben ser precisadas estrictamente en la legislación y siempre proporcionadas al daño social causado por el delito; se opone a la aplicación de la pena de muerte; sostuvo que el derecho a castigar se basa en el contrato social y, por tanto, la justicia humana y la divina son independientes.

En la conclusión de su obra resume: “La gravedad de las penas debe ser relativa al estado de la nación... para que toda pena no sea violencia de uno o de muchos contra un parti-

¹⁸ Para mayor claridad, transcribo las correspondientes definiciones: sistema penitenciario: “Es la organización creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penales (penas o medidas de seguridad) que importan privación o restricción de la libertad individual como condición sine qua non para su efectividad” [y] régimen penitenciario: “Es el conjunto de condiciones e influencias que se reúnen en una institución para procurar la obtención de la finalidad particular que le asigne a la sanción penal con relación a una serie de delincuentes criminológicamente integrada”. Newman, Elías, *Prisión abierta...*, pp. 69-70.

cular ciudadano, debe ser esencialmente pública, pronta, necesaria, la más pequeña de las posibles en las circunstancias actuales, proporcionada a los delitos, dictada por las leyes¹⁹.

La situación caótica de las prisiones también fue reflejada por John Howard, en su obra “*The State of prisons in England and Wales*”, publicada en 1776, en la que denunció el estado en que se encontraban las cárceles de su época.

La solución que propuso John Howard se centraliza en una formulación básica: aislamiento, trabajo e instrucción. El aislamiento debería ser sólo nocturno. El trabajo tendría carácter obligatorio, incluso penoso para los sentenciados y sería el medio para lograr la regeneración moral; el peculio sería considerablemente menor al que se percibía en la vida libre. Los procesados sólo trabajarían cuando lo solicitaran; asigna una importancia decisiva a la instrucción y propone que la religión sea el medio para instruir y moralizar.

Con él, se inicia la corriente del penitenciarismo encauzada a erigir establecimientos apropiados al cumplimiento del fin de la pena privativa de libertad —la regeneración moral por medio del trabajo y la instrucción— crecientemente aceptada en las legislaciones de entonces²⁰; bajo este influjo se construyeron las llamadas *penitentiary houses*, en Inglaterra y Estados Unidos.

Propuso una división de los reclusos (acusados o procesados, convictos y deudores), que se les proporcionara asistencia médica, buena higiene y alimentación. Logró que en Inglaterra se aboliera el llamado “derecho de carcelaje”,²¹ Fue, sin proponérselo, el iniciador de una corriente conocida como “reforma carcelaria”.

En esta época (1802), se publica también la obra “Tratado de legislación civil y penal” del inglés Jeremías Bentham,

¹⁹ Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, México, Porrúa, 2011, p. 132.

²⁰ Newman, Elías, *Evolución de la pena...*, p. 42.

²¹ Consistía en la suma que los encarcelados debían pagar por concepto de alquiler a los dueños de los locales en que debían permanecer ya en espera de sentencia, ya para purgar pena.

quien es considerado el precursor más eminente de los sistemas penitenciarios modernos.²² Es merecedor de esta consideración porque desarrolla su trabajo tanto desde el punto de vista arquitectónico como penológico. Crea una arquitectura penitenciaria al servicio de un régimen penitenciario.

Sostenía que, a efecto de que la pena de prisión se generalizara, se requerían dos condiciones previas: la relativa a la estructura de la prisión y la concerniente a su gobierno interior, es decir, su régimen.

Para posibilitar y hacer eficaz la adopción de la pena de prisión, idea el panóptico que consiste en un edificio circular o poligonal. Su característica principal estriba en que un solo hombre ubicado en una torre central podía vigilarlo todo. Era de tipo celular y en sus celdas podían habitar dos, tres o cuatro presos, seleccionados para estar juntos por su carácter y edad, a fin de evitar la contaminación.

Se sintetizan los principios básicos de Bentham para establecer con eficacia el régimen penitenciario: Regla de la dulzura, reflejada en el buen trato a los internos; Regla de la severidad, representada por castigos de esa naturaleza si el interno violaba las reglas del establecimiento; y Regla de la economía, que se actualizaba por el reducido número de personal que requería la operación de este tipo de centro.

Proponía la separación por sexo y la distribución de los presos por pabellones; defendía la necesidad de lograr la reforma moral de los presos —como fin de la pena de prisión—, para evitar nuevas desgracias a ellos mismos y a la sociedad.

Si bien las ideas de Bentham se materializan hasta 1919 con la construcción de la prisión de Stateville en Illinois, Estados Unidos, lo cierto es que su influencia arquitectónica ha sido notoria: las prisiones de tipo radial aparecen hoy en el mundo entero.²³

²² Ruiz Funes, Mariano, *La crisis de la prisión*, Jesús Montero, La Habana, 1949, p. 190.

²³ Cervelló Donderis, Vicenta, *Derecho penitenciario*, Valencia, Tirant lo

Estas ideas tienen sus primeros reflejos en los Estados Unidos de América a finales del siglo XVIII, por ello Norval Morris²⁴ mantiene que la prisión es invención norteamericana y concretamente de los cuáqueros, pero hemos de recordar que ya había importantes antecedentes en Europa con las denominadas casas de corrección.

En 1790, en el patio de una vieja prisión, la *Walnut Street Jail* de Filadelfia, Estados Unidos, se intentó un régimen sobre la base de clasificación de penados y es considerada la primera penitenciaría americana.

Al resultar inadecuada para el tratamiento individual, los penados fueron trasladados en 1829 a un nuevo edificio llamado *Eastern State Penitentiary*, primer lugar de régimen celular donde habría de aplicarse el aislamiento continuo, la inexistencia del trabajo y el silencio total; sin embargo, pronto se observó lo pernicioso del régimen y se permitió el trabajo en la celda. Esta prisión adoptó el sistema arquitectónico radial que fue seguido para la construcción de numerosas prisiones por todo el mundo.

1.3.2 Breve caracterización de los regímenes penitenciarios

1.3.2.1 Régimen celular Filadélfico o Pensilvánico

En este régimen, implementado en Estados Unidos, la vida era el aislamiento celular completo diurno y nocturno de los presos, no se realizaba ningún trabajo pues se consideraba que esto podía distraer a los reclusos de su recogimiento y arrepentimiento, que era el objetivo fundamental de este régimen por lo cual sólo se les facilitaba una Biblia.²⁵

Blanch, 2001, p. 25.

²⁴ Citado por García Valdés, Carlos, *Estudios de derecho penitenciario*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 31.

²⁵ Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y Zúñiga Rodríguez, Laura (coords.), *Manual de derecho penitenciario*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, p. 122.

colonia penal a donde Inglaterra enviaba a sus delincuentes más temibles.

Nombrado Maconochie por su director, adoptó un régimen según el cual la duración de la condena se determinaba por la gravedad del delito, el espíritu del trabajo y la buena conducta observada por el penado, otorgándole marcas o vales para acreditar la cantidad de trabajo y la bondad de la conducta. El número de marcas para obtener la libertad debía guardar proporción con la gravedad del delito.

El excelente resultado que obtuvo propició que Maconochie fuera nombrado director de la penitenciaría de Birmingham en Inglaterra, para que aplicara en ella su régimen, que dividió en tres periodos sucesivos²⁸: el de aislamiento celular diurno y nocturno; el trabajo en común bajo la regla del silencio; y la libertad condicional.

1.3.2.4.2 Régimen Irlandés o de Crofton

Walter Crofton fue director de prisiones en Irlanda. Es considerado creador del régimen progresivo y lo empezó a aplicar hacia el año 1854²⁹, pero en realidad lo que hizo fue perfeccionar el régimen inglés de Maconochie adaptándolo para tratar de conseguir la rehabilitación de los penados; pensando en ello, creó las prisiones intermedias en las que se cumplía un periodo intermedio entre la prisión cerrada y la libertad condicional, considerando este tiempo como medio de prueba de la aptitud del penado para la vida en libertad.

Este régimen estaba dividido en cuatro periodos³⁰: el primero, de aislamiento celular diurno y nocturno; el segundo, con trabajo en común diurno bajo la regla del silencio y aislamiento nocturno; el tercero o intermedio se cumplía en prisiones especiales, donde predominaba el trabajo al aire libre, sobre

todo agrícola, a los penados se les pagaba parte de la remuneración otorgada a las personas en libertad por lo que venían a ser considerados como obreros libres; el cuarto, de libertad condicional, en el que el recluso era excarcelado para cumplir la última etapa de la pena en libertad.

Para pasar de un estadio a otro era necesaria la posesión de un número de marcas o vales como en el sistema de Maconochie. La cantidad de vales requerida dependía de la gravedad del delito, del trabajo realizado y de la buena conducta del penado.

La importancia de este régimen, necesario es reiterarlo, radica en el tercer periodo que se lleva a cabo en prisiones sin muros ni cerrojos y tiene más el carácter de un asilo de beneficencia que de prisión. Se aplicó en la prisión de Lusk Common donde los sentenciados alojados en barracas metálicas desmontables vivían como trabajadores libres en el cultivo o la industria. Aprendían así a vigilarse a sí mismos ensayándose, en vez de una férrea disciplina, el sistema de *self control*.

La finalidad altamente moralizadora y humanitaria del régimen quedó probada al hacer comprender al recluso que la sociedad que lo condenó está dispuesta a recibirlo, siempre que demuestre hallarse enmendado.³¹

1.3.2.4.3 Régimen del Coronel Montesinos

Durante el I Congreso Penitenciario Internacional celebrado en Londres, en 1872, Crofton consideró a Manuel Montesinos y Molina —a diez años de su muerte— el creador del régimen progresivo³².

El Coronel Montesinos, después de estar cinco años prisionero de guerra en Francia, entre 1824 y 1826 viajó por varios países europeos y por Estados Unidos, lo cual le permitió conocer los regímenes penitenciarios que se utilizaban en estos países; con esa base creó su propio régimen.

²⁸ Leganés Gómez, Santiago, *op. cit.*, p. 29.

²⁹ Garrido Guzmán, Luis, *op. cit.*, p. 136.

³⁰ Leganés Gómez, Santiago, *op. cit.*, p. 30.

³¹ Newman, Elías, *Prisión abierta...*, pp. 82-83.

³² Leganés Gómez, Santiago, *op. cit.*, pp. 23-49.

Al constatarse lo nocivo del régimen, con posterioridad se admitió el trabajo en la propia celda para romper la monotonía, pero éste no era productivo ni educativo.

Lo positivo de este régimen fue la mejora de la higiene y salubridad. Fue exportado a Europa donde se aplicó en numerosos países, sobre todo los nórdicos durante el siglo XIX.²⁶

1.3.2.2 Régimen Auburniano o del silencio

Ante el fracaso del régimen Pensilvánico, sobre todo debido al aislamiento absoluto que dio lugar a que muchos reclusos egresaran dementes, surgió el régimen Auburniano en el estado de Nueva York implantado por el capitán Elam Linyns en 1823.

Este régimen permitía el trabajo en común durante el día bajo la regla del silencio y establecía el aislamiento celular nocturno. El incumplimiento de órdenes era castigado de forma severa.

Fue aplicado de forma generalizada en Estados Unidos pero en Europa no prosperó porque, como dice Fernández García²⁷, el silencio absoluto es contrario a la natural sociabilidad del hombre. Podemos afirmar de estos dos sistemas penitenciarios americanos que tan contrario a la naturaleza es el aislamiento absoluto ideado por el sistema filadélfico como la regla de absoluto silencio del auburniano.

1.3.2.3 Régimen Reformatorio Brockway

Con posterioridad, surgió el sistema reformativo especializado para jóvenes delincuentes, con la instauración en 1876 del reformativo de Elmira, Nueva York.

²⁶ Leganés Gómez, Santiago, *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Madrid, Ministerio del Interior, Edición en línea, 2004, p. 26.

²⁷ Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y Zúñiga Rodríguez, Laura (coords.), *Ídem*.

El régimen en esta institución se basaba en el ejercicio físico, la instrucción, la progresión de grados y la sentencia indeterminada, dentro de un mínimo y un máximo legal, hasta la reforma del interno o el cumplimiento del máximo de la sentencia. Se podía progresar o regresar de grado según la conducta, por lo que se considera un verdadero precedente del posterior sistema de clasificación penitenciaria dividido en grados.

1.3.2.4 Régimen progresivo

Teniendo como base los tres últimos regímenes penitenciarios americanos citados, surgen durante la primera mitad del siglo XIX los regímenes progresivos europeos, que se caracterizaron por dividir el tiempo de cumplimiento de condena en diferentes periodos o fases, las cuales, si se iban superando, permitían antes la excarcelación.

Con estos regímenes, el interno deja de ser un sujeto pasivo del sistema penitenciario para convertirse en un agente que dispone, a través de su comportamiento y de su trabajo, de la posibilidad de conseguir la libertad anticipada.

Como regímenes progresivos hemos de citar: el régimen inglés de Maconochie; el irlandés de Walter Crofton; el español del Coronel Montesinos; el alemán de Obermayer; y el Borstals o de Evelyn Ruggles.

Todos ellos establecían diversos periodos o grados, la superación de cada uno de éstos permitía la oportunidad de mejorar la calidad de vida dentro de la prisión pues se iban adquiriendo, con el paso del tiempo, el trabajo y la buena conducta, mayores derechos que permitían la excarcelación anticipada. Presento a continuación las características de estos regímenes.

1.3.2.4.1 Régimen de Maconochie o Mark System

Sus gérmenes se encuentran en la obra desarrollada por el capitán Alexander Maconochie en la isla de Norfolk, Australia,

En 1832 fue nombrado pagador del Presidio de Valencia; en 1834 fue ascendido a Comandante del presidio; amparándose en las Ordenanzas generales de presidios de 14 de abril de 1834, puso en marcha en el año 1835 en el penal de San Agustín de Valencia³³ su régimen, que dividió también en periodos:

- a) Primer periodo "De los hierros". El preso no tenía contacto con los demás y estaba sujeto a la cadena o hierro que por su condena le correspondía realizando tareas de limpieza, siendo muy observada su conducta; después pasaba a un taller de forma voluntaria para aprender o desempeñar un oficio.
- b) Segundo periodo "Del trabajo". El trabajo era fundamental en el sistema del Coronel Montesinos pues consideraba que era el mejor medio para reformar a los delincuentes y por ello potenciaba la formación laboral. El trabajo era remunerado.
- c) Tercer periodo "De la libertad intermedia". En él se trataba de poner a prueba la rehabilitación de los penados, dado que se les permitía salir a trabajar en el exterior del presidio sin vigilancia. Este periodo, que no estaba reconocido en el sistema legal de su época, se puede considerar el primer antecedente del régimen abierto.

1.3.2.4.4 Sistema Obermayer³⁴

George M. Von Obermayer fue director de la prisión de Kaiserlantern en Baviera a partir de 1830 y de la de Múnich desde 1842; su sistema se dividía en varios estadios:

- a) Primer estadio. Vida en común bajo la regla del silencio.
- b) Segundo estadio. Tras la observación de la personalidad

³³ Leganés Gómez, Santiago, *op. cit.*, p. 27.

³⁴ A pesar de tratarse de un régimen, a lo largo de la historia se le conoce como sistema.

del penado, éste era destinado a un grupo heterogéneo formado por entre veinticinco y treinta presos; este director partía de la base de que las personas viven mezcladas en sociedad y consideró, por tanto, que también era adecuado que esto fuera así en prisión ya que no era bueno crear un clima falso que perjudicase al recluso en su inserción a la sociedad.

- c) Tercer estadio. Si el penado trabajaba, podía obtener la libertad con un tercio de antelación.³⁵

1.3.2.4.5 Régimen Borstals o de Evelyn Ruggles

Es un régimen para menores reincidentes que inicia (1901) a propuesta de Evelyn Ruggles Brise en un espacio de la prisión en Borstal, cerca de Londres.

Los menores enviados a estos establecimientos deberían contar con una edad de entre 16 y 21 años y eran sometidos a una selección minuciosa por la que se determinaba quiénes eran "reformables".

Su sentencia era indeterminada, precisándose sólo que debía durar entre 9 meses y tres años.

Su principal característica era la existencia de grados: ordinario, intermedio, probatorio, especial y el grado especial de la estrella; se avanzaba en ellos mediante la buena aplicación y conducta o, en caso contrario, se retrocedía.

Los internos recibían instrucción moral, enseñanza de oficios y tratamiento basado en la disciplina.

El éxito de estos establecimientos, que se ha revelado como uno de los mejores del mundo en materia de menores, se debe tanto al régimen que se aplica como a la idoneidad del personal que labora en ellos, que cuenta con la especialización y vocación social necesarias así como un gran concepto de su misión.³⁶

³⁵ Garrido Guzmán, Luis, *op. cit.*, p. 135.

³⁶ Newman, Elías, *op. cit.*, pp. 91-94.

1.4 México, etapa colonial

Esta etapa representó el trasplante de las instituciones jurídicas españolas a territorio americano y, en particular, en México inicia con la conquista (1518-1521) llevada a cabo por Hernán Cortés.

Fue muy abundante la legislación colonial traducida en cédulas, instrucciones, ordenanzas, leyes de Cortes, el derecho de Castilla que regía supletoriamente en las colonias, por lo que también tuvieron aplicación el Fuero Real, las Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas reales de Castilla, las leyes de Toro, la Nueva Recopilación y la Novísima Recopilación.

Ahora bien, en las conocidas como Leyes de Indias, se recopilaron las disposiciones legales concernientes a la administración y gobierno de los territorios del Nuevo Mundo. Felipe II ordenó en 1570 el estudio de la documentación real y de los autos de gobierno expedidos para el de las Indias y no fue sino hasta 1680, que se publicó la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la Majestad católica del Rey Don Carlos II* y constituyó el cuerpo principal de leyes de la Colonia.

La *Recopilación* se compone de libros, divididos cada uno en títulos integrados por leyes. La materia de cárceles se regulaba en el título VI del libro VII, con 24 leyes, denominado “De las cárceles y carceleros”, y en el título VII, con 17 leyes, “De las visitas de la cárcel”, el título VIII, con 28 leyes, se denominó “De los delitos y penas, y su aplicación”.

Evidente resulta que, al tratarse de un trasplante de instituciones de Europa, específicamente de España a México, y por la época que se comenta, las penas principales eran la muerte, los azotes, el destierro.

La abundancia de normas, la complejidad burocrática en la organización y reglamentación de la administración de justicia y la multiplicidad de órganos y autoridades encargados de aplicarla, desembocan en la casi inexistencia de estudios

al respecto; baste decir que, para administrar justicia, se contaban: la Real Audiencia, órgano principal; alcaldes o jueces ordinarios; cabildos municipales; los virreyes; los presidentes de las Audiencias; los capitanes generales-gobernadores; los gobernadores políticos y los alcaldes mayores.

Más aún: coexistían una jurisdicción ordinaria, una militar, una eclesiástica (representada por el Tribunal de la Santa Inquisición); una mercantil y una fiscal; así mismo, algunas especiales y otras de carácter gremial (Ordenanzas de Gremios de la Nueva España) además de fueros personales aplicables a individuos de distintas profesiones.

Diversos autores, entre ellos Raúl Carrancá y Rivas y Emma Mendoza Bremauntz, sostienen que, a pesar de la abundancia de la legislación Colonial, no se aplicaba. Así, el primer estudioso dice: “[...] se guardaba respetable distancia entre las leyes y su aplicación [...]”³⁷ y la segunda afirma: “[...] la verdadera norma durante la Colonia fue el famoso apotegma de ‘obedézcase pero no se cumpla’ [...]”³⁸, pero ambos coinciden en el hecho de que privaban ciertos criterios como el de que la justicia debería ser rápida y tener un sentido de protección a los más débiles, esto es, a los pobres y a los indios.

Lo anterior, desde luego, no evitaba la aplicación de las penas de muerte, azotes, garrote, destierro e infamantes, precedidas de tormento para la obtención de confesiones.

Debe precisarse que las Leyes de Indias ordenaron la construcción de cárceles; autorizaron expresamente la prisión con el fin de asegurar al procesado; la separación por sexos; el registro de entradas y datos de procesos y sentencias; se ordenó la presencia de capellanes en las cárceles; se prohibieron los juegos de azar; y puntualizaron que las prisiones debían de ser estatales y no privadas.

También debe reseñarse que la justicia eclesiástica, según edicto de 1569 de la Santa Inquisición, utilizaba la cárcel en

³⁷ Carrancá y Rivas, Raúl, *op. cit.*, p. 118.

³⁸ Mendoza Bremauntz, Emma, *op. cit.*, p. 170.

dos sentidos: la cárcel denominada *secreta* en donde permanecían los reos incomunicados hasta la sentencia definitiva y la *perpetua o de misericordia*, a donde pasaban los que a ella estaban condenados. Es decir, la primera era utilizada como cárcel procesal y la segunda como penitencia y no como medio preventivo o de cumplimiento de la pena de prisión.³⁹

En suma, en esta etapa de la historia de México, la prisión tuvo el carácter de procesal y las penas fueron crueles y degradantes, aplicándose el tormento para la obtención de confesiones. No se registra aplicación normativa o práctica de los avances habidos en la materia en otras partes del mundo.

1.5 México independiente: 1810-1900

Una cosa fue la independencia política y otra la independencia jurídica, de organización legal y constitucional del país; natural era que el nuevo estado nacido con la independencia se interesara primeramente por legislar sobre su ser y funciones, por lo que los problemas en materia penal sólo pudieron resolverse, en principio, a través de los textos heredados de la Colonia.

Cierto es que, ante la nueva y difícil situación, se procuró organizar la policía (1822), así como combatir la vagancia (Tribunal de vagos, 1828), la mendicidad (Hospicio de pobres, 1806-1850), el robo y el asalto; se declaró que la ejecución de las sentencias correspondía al Ejecutivo (1831); se decretó que todas las cárceles de la república se dividieran en departamentos para incomunicados, detenidos y sentenciados y que todos los presos se ocuparan en algún oficio o arte (1840), disponiéndose un ensayo de colonización penal en las Californias y en Texas; en el mismo año, se construyó en Guadalajara la primera penitenciaría del país, obra debida al esfuerzo de Mariano Otero, quien propuso que en ella se aplicara el régimen de Filadelfia.

³⁹ Barrera López, Fernando A., *op. cit.*, p. 36.

Las Bases orgánicas de 1843 sancionaron que las cárceles dispusieran de lugares separados para detención y para prisión; en 1844, se pretendió regular la vida interna de las cárceles mediante la expedición del **Reglamento para empleados y gobierno interno de la cárcel nacional** (Cárcel de Belén); se ordenó la construcción de establecimientos de detención y prisión preventiva, de corrección para jóvenes delincuentes y asilo para liberados; fue encomendado a una junta directiva la redacción de un **Reglamento de prisiones** (1848); se creó una Comisión inspectora para las cárceles de la ciudad de México (1863); se decretó, en el Imperio, el establecimiento de casas de corrección, cárceles, presidios y lugares de deportación. En el rubro de cárceles se fijaba que serían: centrales, de distrito y municipales (1865); se publicó el **Reglamento de la cárcel de detención**, de la ciudad de México (1870); se emitió el **Reglamento de la Junta de vigilancia de cárceles del Distrito Federal** (1880); en 1885 inició la construcción de la Penitenciaría de Lecumberri, que terminó en 1900.⁴⁰

También cierto es que estos esfuerzos se plasmaron en normas secundarias y que se trató de esfuerzos dirigidos generalmente a atender problemas específicos como vagancia y robo, o bien, para aprovechar la mano de obra de los delincuentes con la aplicación de la tradición colonial de los presidios, fundamentalmente aplicable sólo para el Distrito Federal.

Lo incuestionable es que las disposiciones comunes de la época virreinal se mantuvieron hasta bien entrado el siglo XIX: basta comentar que el 20 de septiembre de 1838 se expide una circular mediante la cual se declara que en todo México debe continuar rigiendo el Código de las Siete Partidas, así como los decretos de las cortes españolas, en todo lo que no contradijese el sistema del nuevo gobierno en México.

Desde luego, el esfuerzo plasmado en normas secundarias tiene su fundamento normativo al decretarse, en 1824, la

⁴⁰ García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 184-185.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 4 estableció la adopción del sistema federal, que consagra la independencia y soberanía de los estados de la federación en lo que se refiere a su régimen interior, por lo que cada uno adquiere la facultad de dictar sus propias leyes en todo lo no reservado a la federación. Desde entonces, prevalece en la República Mexicana el derecho de los estados de legislar en materia penal, entre otras.

Así, la primera codificación en materia penal en la República se expidió en el estado de Veracruz por Decreto de abril de 1835 y fue hasta 1871, con Benito Juárez en la Presidencia de la República, cuando se aprobó la codificación penal que habría de regir para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California en materia común y para toda la República en materia federal a partir del primero de abril de 1872. La comisión que lo redactó tomó como base el Código español de 1870.⁴¹

Debieron de pasar años, antes de que algunos estados expidieran verdaderos códigos penales y de procedimientos penales. Destaca de nuevo el caso de Veracruz, con los códigos del Magistrado Fernando Corona en 1869. Hasta el 26 de octubre de 1880, aparece el primer Código de procedimientos penales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, que sería sustituido por otro ordenamiento de tal carácter y con la misma denominación en 1894⁴².

La comisión redactora del primer ordenamiento sustantivo federal trabajó bajo la dirección de Antonio Martínez de Castro, quien elaboró la correlativa exposición de motivos y, en ella, se refirió a un ordenamiento punitivo que quedaba pendiente: el código penitenciario. En opinión de Sergio García Ramírez, tal código llegaría casi un siglo después, en

1971, al promulgarse la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados.⁴³

Esto ocurrió en la norma secundaria: a nivel constitucional —y en otros documentos que consideraremos del mismo nivel por su trascendencia—, las normas acerca de los presos y las prisiones sí presentaron un importante desarrollo.

En una primera etapa, esas normas se vincularon con la preocupación humanitaria: se debía rescatar y exaltar la dignidad del ser humano, a pesar del cautiverio. Al prisionero no se le debía torturar, maltratar, ofender ni violentar sin necesidad que justificara el empleo de la fuerza y el agravamiento de las condiciones de vida de la prisión; ésta sería la corriente acogida en las leyes fundamentales de México —o en los proyectos de éstas— hasta 1917.

Así, en los Elementos constitucionales de Rayón, de 1811, se proscribió la tortura.

En la Constitución de Cádiz de 1812, se ordenó disponer las cárceles “de manera que sirvan para asegurar y no para molestar a los presos: así el alcaide tendrá a éstos en buena custodia, y separados los que el juez mande tener sin comunicación, pero nunca en calabozos subterráneos ni malsanos”.⁴⁴

En sus Sentimientos de la nación, en 1813, Morelos reiteró la prohibición de la tortura.

En la Constitución de Apatzingán, de 1814, se estableció en su artículo 22: “Debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados”.

El Acta constitutiva de la Federación mexicana, de 1824, de observancia obligatoria de conformidad con lo prescrito en el artículo 163 de la Constitución federal de los

⁴¹ Castellanos, Fernando, *Líneamientos elementales de derecho penal*, México, Porrúa, 2005, pp. 45-46.

⁴² Nava Garcés, Alberto Enrique, *200 años de justicia penal en México, Primera parte, 1810-1910 (Primeras leyes penales)*, México, UNAM, 2016, p. 18.

⁴³ García Ramírez, Sergio, “El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Número 95, México, UNAM, 1999. <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art3.htm>>

⁴⁴ Constitución de Cádiz 1812. <http://www.constitucion1812.org/documentos/cons_1812.pdf> Artículo 297.

Estados Unidos Mexicanos, señalaba como obligación del Poder ejecutivo en la fracción XII del artículo 16: “Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley”.

El Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, de 1856, estableció la separación de detenidos y presos, no sujetarlos a tratamientos que importen una pena y que “Las leyes fijarán los trabajos útiles a que puedan obligarse a los presos y los medios estrictamente necesarios para la seguridad y policía de las prisiones”.

También, en su artículo 55, dispuso: “Quedan prohibidos los azotes, la marca, la mutilación, la infamia trascendental y la confiscación de bienes. Se establecerá a la mayor brevedad el sistema penitenciario”.

Además, obligaba a los gobernadores a “crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad”.

En la Constitución de 1857, artículo 23, se plasma de nuevo el ideal de contar con un sistema penitenciario: “Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario”, sin que se precisara plazo para ello.

El contenido de este artículo, contrastado con el del 55 del Estatuto orgánico provisional, refleja con claridad la confusión que existía en ese entonces entre sistema penitenciario y régimen penitenciario. Como se demostrará en líneas posteriores, a lo que aspiraban era a crear un sistema penitenciario en el que se aplicara un régimen penitenciario.

La realidad demostró que la institución del sistema penitenciario no se concibió inicialmente como una gran tarea nacional, que hallara expresiones en toda la república. En la primera mitad del siglo XIX, se registra sólo la edificación de una gran prisión —que serviría de ejemplo—, en la que se aplicaría un verdadero régimen penitenciario como los de Filadelfia o Auburn debida al esfuerzo, ya señalado, de Mariano Otero.

1.6 Régimen abierto

Sus antecedentes más remotos los encontramos en la segunda mitad del siglo XIX; un precedente más cercano lo constituye el Régimen *all aperto* (al aire libre), cuyo antecedente normativo se encuentra en el Código penal italiano, de 1898.

En relación con la práctica, se puede determinar que surgió como reacción frente a los problemas de higiene, salud, promiscuidad y costos de construcción que representan las instituciones cerradas; este régimen pasó de Europa a fines del siglo XIX a los países americanos que contaban con un número importante de población carcelaria de origen campesino que difícilmente se podían amoldar al trabajo semiindustrial de las prisiones cerradas.⁴⁵

Este régimen se caracterizó en sus inicios porque los reclusos vivían con frecuencia en galerones improvisados, lejos del establecimiento penitenciario, para el desarrollo de un sistema de trabajo agrícola, al que se sumó posteriormente el trabajo en obras y servicios públicos en zonas rurales o semirurales.

Como ventajas, desde el punto de vista penitenciario, encontramos que el trabajo al aire libre hace posible la individualización del tratamiento, ayuda a la disciplina y mejora la conducta de los reclusos procurando su enmienda ya que, además, conviven sólo con personas con educación e intereses semejantes.⁴⁶

Demuestra que es una excelente herramienta para la resocialización del delincuente, en consecuencia, para la prevención especial del delito y, por el trabajo que realizan los penados, más cerca o en beneficio de la comunidad, ésta reconoce su enmienda, agradece su trabajo y los acepta a su egreso.

También debe señalarse que representa un ahorro para el Estado no sólo en el desarrollo de obras públicas sino tam-

⁴⁵ Mendoza Bremauntz, Emma, *op. cit.*, p. 116.

⁴⁶ Newman, Elías, *op. cit.*, p. 97.

bién en infraestructura y personal, además de que ayuda a abatir la sobrepoblación penitenciaria.

Como desventajas, al iniciar su aplicación, se apuntan el maltrato y la explotación del trabajo de los prisioneros, que carecen de atención médica y de educación formal, desventajas que al paso del tiempo serían corregidas.⁴⁷

Entre los países en los que el régimen ha tenido aceptación legislativa y práctica se encuentran: Suiza, España, Alemania, Dinamarca, Suecia, Bélgica, Italia, Inglaterra, Rusia, Estados Unidos, Brasil, casi todos los países Asiáticos y Sudafricanos más Finlandia.

Su uso fue aprobado y recomendado en el VII Congreso penitenciario de Budapest, en 1905, así como en el I Congreso de Bruselas de la Asociación internacional de derecho penal, en 1926; en 1950, en el 12º Congreso penal y penitenciario de La Haya; y en 1955, en el Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente.⁴⁸

En el 12º Congreso, se precisó en la Resolución 4 y en relación con el régimen abierto que

4. Las principales ventajas de un régimen de este tipo parecen ser las siguientes:

- a) Mejora tanto la salud física como la mental de los detenidos.
- b) Las condiciones de la detención pueden aproximarse más al régimen de la vida normal que en un establecimiento cerrado.
- c) Se atenúan las fricciones de la vida carcelaria corriente, resulta más fácil mantener la disciplina, y raramente hay que aplicar castigos.
- d) Al no existir medios materiales de represión y de reclusión y al aumentar la confianza en las

⁴⁷ Mendoza Bremauntz, Emma, Ídem.

⁴⁸ García García, Guadalupe Leticia, *op. cit.*, p. 136.

relaciones entre los detenidos y el personal, es posible que se modifique la actitud antisocial de los detenidos, y que se cree un ambiente que les infunda un deseo auténtico de reforma.

- e) Los establecimientos abiertos son económicos tanto en cuanto a construcción como a personal.⁴⁹

Además, se estableció un concepto de establecimiento abierto:

por la expresión 'establecimiento abierto' se entiende una prisión donde la seguridad contra la evasión no estriba en obstáculos materiales, tales como muros, cerraduras, barrotes o en mayor número de guardianes [...]. Luego, la característica primordial de un establecimiento abierto debe ser la confianza que se tiene de que los detenidos acatarán la disciplina del establecimiento sin tener que someterlos a una vigilancia estricta y constante. Además, el régimen debe fundarse en el sentido de responsabilidad que se infunda en los detenidos respecto de sus personas.⁵⁰

⁴⁹ Fox, Lionel, sir, "Establecimientos abiertos. Lugar de los establecimientos abiertos en el sistema penal y en la comunidad", en *Primer congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Ginebra, Naciones Unidas, 1955.

⁵⁰ "Resolución sobre los establecimientos abiertos", aprobada por el 12º Congreso internacional penal y penitenciario, La Haya, Naciones Unidas, 1950, A/CONF.6/C.2/L.2., Apéndice A. Resolutivos 1 y 2, pp. 39-40. Es conveniente aclarar que las Resoluciones de 1950 fueron retomadas por el Primer congreso internacional penal y penitenciario (específicamente como apéndice A de los acuerdos tomados en 1955), que hasta ese momento se llamaba así, pero desde 1955 a la fecha se llama Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente.

Por otra parte, en el **Primer congreso de las Naciones Unidas**, además de recomendar su aplicación y retomar sus ventajas en la **Recomendación VIII**, se señalaron dos inconvenientes: el riesgo de evasión y el peligro de que el recluso haga mal uso de sus relaciones con el exterior, inconvenientes que resultan minimizados al contrastarlos con sus ventajas.

Se recomendó además que, en principio, debe ser una institución autónoma aunque puede existir como una dependencia de otro tipo de establecimiento; se definieron los criterios en la selección de los reclusos; se enumeraron las condiciones de éxito de los establecimientos abiertos; se recomendó a cada país considerar sus condiciones sociales, económicas y culturales antes de su aplicación; se señalaron sus ventajas respecto de otros tipos de instituciones penitenciarias y se definió el establecimiento abierto que

se caracteriza por la ausencia de precauciones materiales y físicas contra la evasión (tales como muros, cerraduras, rejas y guardia armada u otras guardias especiales de seguridad), así por un régimen fundado en una disciplina aceptada y en el sentimiento de la responsabilidad del recluso respecto a la comunidad en que vive. Este régimen alienta al recluso a hacer uso de las libertades que se le ofrecen sin abusar de ellas.⁵¹

En la **Recomendación III** se dijo: "Según el régimen penitenciario propio de cada país, los reclusos pueden ser enviados a este tipo de establecimiento, desde el comienzo de la pena o después de haber cumplido parte de ella en un establecimiento de otro tipo".

⁵¹ "Recomendaciones sobre establecimientos penales y correccionales abiertos", adoptadas el 29 de agosto de 1955. *Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*, A/CONF.6/L.17., Recomendación I, p. 31.

La recomendación para su adopción tuvo como base el documento que elaborara Sir Lionel Fox, Presidente de la **Comisión de Inglaterra y Gales Londres**, con motivo de la celebración de la sesión del **Comité consultivo especial de expertos en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente**, en junio de 1953, en cumplimiento a la **Resolución 415 (V)** de la **Asamblea general de la ONU**.

El Comité contó con los resultados de trabajos previos a la celebración de su sesión —ordenados en la propia resolución de la ONU—, de las **Conferencias de los grupos regionales consultivos sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente** de Europa, América Latina, Asia, Lejano Oriente y Cercano Oriente.

En el documento denominado "Lugar de los establecimientos abiertos en el sistema penal y en la comunidad", se resaltan las experiencias de:

1. Estados Unidos, con sus establecimientos de Chino, California (estatal) y de Seagoville, Texas (federal); en éste, de los 1,514 delincuentes que pasaron por él en sus primeros tres años de actividad, sólo se evadieron 4.
2. De Asia, el establecimiento "Campamento Penitenciario de Pallekelle" de Ceilán.
3. De Australia, el "Centro de Formación Profesional McLeod" y la Prisión y Granja de Cooriemingle, ubicados en Victoria. De la prisión y granja, en el periodo de 1939 a 1954, sólo se evadieron 15 de los 800 detenidos que albergara.
4. De Nueva Zelandia, sus Campamentos "Tongariro", "Waikune" y "Wi Taco", en los que, a la fecha del informe, no se habían registrado evasiones.
5. De Suecia, se destaca la existencia de 27 establecimientos abiertos con capacidad para 920 detenidos; uno de aquéllos destinado para detenidos en prisión preventiva.
6. De Reino Unido, sobresale la existencia de 5 establecimientos abiertos locales a los que se trasladaba a los con-

denados a penas cortas; 2 establecimientos abiertos regionales; y un establecimiento abierto central.

7. De los Territorios no autónomos del Commonwealth Británico, los campamentos rurales de Ankaful y James ubicados en Costa de Oro; el establecimiento agrícola abierto de Kingolwira con capacidad para 1,000 detenidos, ubicado en Tanganyika; los establecimientos abiertos Telok Mas para 250 delincuentes primarios y el Campamento anterior a la liberación, destinado al cumplimiento de los últimos 6 meses de condenas largas, con capacidad para 150 presos —estos dos últimos ubicados en la Federación Malaya.

Todos los establecimientos reseñados estaban destinados para varones, pero también se estudiaron los destinados para mujeres, enfatizando los casos de Estados Unidos y Reino Unido, el primero con sus “reformatorios” y el segundo con sus “establecimientos regionales”.⁵²

En suma, la recomendación para la adopción de la prisión abierta fue resultado de años de trabajo teórico-práctico encabezado, principalmente, por la ONU.

Por su parte, Elías Newman⁵³ nos informa de establecimientos abiertos en Argentina, con sus Colonias penales de Santa Rosa (1940), con capacidad para 350 detenidos y la General Roca (1944), con capacidad para 338 internos y donde, a partir de 1968, comenzó a aplicarse la prisión abierta como establecimiento autónomo.

Nos refiere también la experiencia de Brasil, que en 1955 crea 3 prisiones abiertas con carácter experimental; el Instituto penal agrícola de Baurú, el de Itapetininga y el de San José de Río Preto, ubicadas en Sao Paulo.

En México, Raúl Carrancá y Trujillo reseña que visitó una

⁵² “Los establecimientos abiertos”, en *Primer congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Informe de la Secretaría, A/CONF.6/C.2/L.1, Ginebra, 1955.

⁵³ Newman, Elías, *Prisión abierta...*, pp. 201 y ss.

colonia penal agrícola en Baja California Norte, ubicada a 13 kilómetros de Mexicali y creada bajo el gobierno (1937-1944) del Coronel Rodolfo Sánchez Taboada.⁵⁴ Iniciada con 16 reos de homicidio sentenciados hasta a 20 años de prisión, refiere que vivían con sus familias en dormitorios construidos por ellos mismos, ya que en lo material sólo fueron apoyados con unas cuantas hectáreas de regadío y con la organización de su trabajo y la administración de la producción agrícola “a campo abierto, sin bardas ni guardianes, los colonos trabajaban hasta la puesta del sol [...] cenaban y tomaban acuerdos que al día siguiente se ponían en obra... Nunca hubo una fuga. Nunca una violencia entre los colonos [...] A los tres años de funcionar la institución, cada uno contaba ya con un pequeño capital propio, que le sería entregado a su completa liberación [...]” y concluye: “El buen éxito de este ensayo era indudable. Sin embargo, se lo abandonó, ignoramos por qué”⁵⁵.

Sergio García Ramírez, en el *Manual de prisiones*⁵⁶, también reconoce en esta colonia penal el primer antecedente de la prisión abierta en México.

El que se considera el precedente más importante de la prisión abierta o cárcel sin rejas, como se le ha llamado en nuestro país, lo constituye el esfuerzo encabezado por Sergio García Ramírez en el Estado de México, a partir de 1966, y que inicia con la publicación de la *Ley de ejecución de penas privativas y restrictivas de la libertad, de ese Estado*,⁵⁷

⁵⁴ El predecesor del Coronel Sánchez Taboada, Agustín Olachea Avilés, inició la colonización con reos de la Isla Guadalupe: Gruel, Víctor M., “Reos y cabras. El proyecto de Agustín Olachea, 1931-1935”, en *Meyibó Nueva época*, Núm. 3, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, Instituto de Investigaciones Históricas, Enero-junio de 2011. Sin embargo, al igual que a Islas Marías, no se le considera una prisión abierta por tener como muros las aguas.

⁵⁵ Carrancá y Rivas, Raúl, *op. cit.*, p. 508.

⁵⁶ García Ramírez, Sergio, *Manual de prisiones (la pena y la prisión)*, México, Porrúa, 1998, p. 422.

⁵⁷ *Gaceta del Gobierno*, Órgano del Gobierno constitucional del Estado de

en la que se incluyen tanto el nuevo fin de la pena de prisión como los medios para lograrla, señalados en el artículo 18 constitucional a partir de 1965; además, establece un régimen gradual en el que se aplicaría un tratamiento individualizado, a cargo de un Consejo técnico interdisciplinario. Se reformó en 1968,⁵⁸ en su artículo 24, para establecer las fases del tratamiento readaptatorio y para incluir en ellas la pre-liberación que podría comprender permisos de salida para los reclusos que en fecha próxima obtendrían su libertad.

A la par de la selección y capacitación del personal que en ella laboraría, se construye y pone en funcionamiento, el primero de enero de 1967, el Centro penitenciario del Estado de México ubicado en el Municipio de Almoloya, que luego fuera ampliado con lo que García Ramírez denomina “establecimiento abierto”, que “serviría tanto al tratamiento preliberacional como al cumplimiento de penas breves privativas de libertad cuando sea técnicamente recomendable, se fundará en la confianza y la autodisciplina”.⁵⁹

Cierto es que la experiencia resultó impactante para un sistema penitenciario mexicano en el que se carecía de todo: norma ajustada a la constitucional, infraestructura adecuada al fin de la pena y los medios para lograrla —incluso para respetar la separación de procesados y sentenciados así como de hombres y mujeres—, personal seleccionado y capacitado, etcétera; en contraste con la realidad penitenciaria del país, ese “establecimiento abierto” contaba con norma, personal y su parte más visible, un centro modelo de arquitectura penitenciaria adecuada al tratamiento, a la separación de procesados y sentenciados, a la de hombres y mujeres, a la visita íntima, al servicio médico, a la educación, al trabajo y a la visita.

México, Tomo CI, Número 36, 04 de mayo de 1966.

⁵⁸ *Gaceta del Gobierno*, Órgano del Gobierno constitucional del Estado de México, C43, Decreto 64, 14 de agosto de 1968.

⁵⁹ *Gaceta del Gobierno*, Órgano del Gobierno constitucional del Estado de México, Artículo 29 del Reglamento del Centro penitenciario del Estado de México, Tomo CVIII, 23 de julio de 1969.

También cierto es que García Ramírez sólo se ocupó, en la práctica, de un centro donde aplicara la norma, donde mostrara a propios y extraños que podía alojarse a los sentenciados a penas privativas de libertad en espacios dignos y adecuados para respetar sus derechos humanos y donde aplicara —por primera vez en el país— el régimen progresivo técnico⁶⁰ que permitiera su readaptación. Ese espacio fue el Centro penitenciario del Estado de México, que dirigió de 1967 a 1969, en el que, aún más, se concedieron por primera vez en el país permisos de salida para trabajar como parte del tratamiento preliberacional.

Por lo que ve al logro del fin de la pena de prisión, García Ramírez informa su experiencia: “de mayo de 1968 hasta de julio de 1969, se concedieron 526 permisos de salida; únicamente en cuatro de ellos se observaron conductas negativas por parte de los beneficiarios; sólo uno culminó en evasión; en ningún caso se ha incurrido en delito con motivo de la salida”.⁶¹

Este esfuerzo, conjugación de decisión política del entonces Gobernador del Estado de México, Juan Fernández Albarrán, y la aplicación por expertos del régimen progresivo técnico en busca de la readaptación, sería de por sí importante, trasciende por lo allí realizado que, aunado a la gran difusión que lograron darle García Ramírez, Antonio Sánchez Galindo e Hilda Marchiori —quienes lo acompañaron en la empresa—, trajo como resultado que, en 1971, se publicara la Ley

⁶⁰ La Ley de ejecución de penas privativas y restrictivas de la libertad del Estado de México de 1966 no contemplaba el régimen con esa denominación, establecía: “Art. 14.- En todos los Establecimientos Penitenciarios se implantará un régimen de readaptación, basado en la individualización del tratamiento, y en el estudio y trabajo obligatorios.

Art. 15.- La finalidad inmediata del estudio y trabajo obligatorios, es el de modificar las tendencias, inclinaciones y predisposiciones morbosas y antisociales de los reos, así como facilitarles la adquisición de conocimientos que puedan serles útiles en su vida libre”.

⁶¹ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 422.

que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados en la que, a nivel federal y local para el Distrito Federal, se contemplaban los diferentes aspectos del régimen penitenciario progresivo y técnico, la creación de consejos técnicos interdisciplinarios, el fin de la pena de prisión, la remisión parcial de la pena (en norma específica de ejecución), el perfil básico del personal penitenciario, se regula el tratamiento preliberacional y, como parte de él, el traslado del reo a institución abierta y prevé la asistencia al liberado.

A la par, también sirvió de impulso para la construcción de reclusorios tipo que contarán con la infraestructura adecuada a la readaptación y para que surgiera el Instituto de capacitación del personal penitenciario en el Distrito Federal.

De las réplicas que de la experiencia se produjeron en México, han dado cuenta portales de transparencia y medios de comunicación.

El mes de enero de 1994 fue puesta en operación en Jaumave, Tamaulipas, la Granja Jaumave como institución abierta y con capacidad para 70 sentenciados, que realizan actividades agrícolas, ganaderas y artesanales.

Se menciona que cada mes se les concede permiso de salida para visitar a sus familiares y, al término, se reintegran.⁶²

En el Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, comenzó a funcionar una institución abierta en febrero de 2000, con capacidad para atender a 38 sentenciados, hombres primodelincuentes y de mínima peligrosidad.

Se anunció la puesta en funcionamiento de una segunda institución abierta, en el mismo municipio, para agosto de 2003, con capacidad para 50 sentenciados hombres y mujeres.

Esta institución cuenta con un Reglamento interior de las instituciones abiertas del estado de Nuevo León,⁶³ que

⁶² Gobierno del estado de Tamaulipas. Sala de Prensa, <<http://tamaulipas.gob.mx/2013/10/activan-brigadas-multidisciplinarias-en-granja-jaumave/>>

⁶³ Periódico oficial, Gobierno del estado de Nuevo León, 31 de enero de 2000.

regula su funcionamiento y organización; establece perfil y requisitos del sentenciado propuesto para ingresar a ellas, sanciones, medidas disciplinarias y el tratamiento de readaptación.

Los sentenciados deben ser de mínima peligrosidad y salen de la institución de forma temporal para actividades laborales, culturales y de esparcimiento

En Michoacán, en las instalaciones del Centro de readaptación social “David Franco Rodríguez”, en Morelia, el 26 de enero de 2009, el entonces gobernador del Estado, Leonel Godoy Rangel, inauguró los módulos del esquema de cárcel abierta.

Los módulos inaugurados contaban con capacidad para atender a 42 sentenciados con las características de ser primodelincuentes y responsables de la comisión de delitos no graves. El esquema opera bajo diversas modalidades, entre las que se contemplan la reclusión nocturna, la reclusión entre semana y la reclusión de fines de semana.⁶⁴

Otra experiencia la encontramos en el Distrito Federal, con su institución abierta llamada Casa de medio camino,⁶⁵ que entró en operación el 15 de septiembre de 2012 como anexo del Reclusorio preventivo sur.

Los principales requisitos para que el sentenciado pudiera acceder a esa institución eran la primodelincuencia, haber cometido delito no grave, no estar sujeto a proceso por la comisión de otros delitos, haber cumplido el 50% de su sentencia y haber observado buena conducta.

Como parte del tratamiento, los sentenciados podían salir de la institución para, acompañados de sus familiares, asistir a museos y zonas recreativas.

⁶⁴ Periódico *El Sur*. <<http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=29843>>. 26 de enero de 2009.>

⁶⁵ Periódico *La Jornada*. <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/09/en-2-anos-casa-del-medio-camino-reinsero-a-la-sociedad-a-308-excarcelados-en-el-df-4070.html>>

A diciembre de 2014, se habían liberado de esta institución 312 sentenciados y, de ellos, sólo 4 reincidieron.

Conveniente resulta comentar que la Secretaría de gobernación sólo tiene registradas, en la estadística penitenciaria nacional, como instituciones abiertas del fuero común, las de Tamaulipas, Nuevo León y Distrito Federal, con una capacidad de 50, 78 y 87 internos, respectivamente.⁶⁶

También debemos resaltar el hecho de que, en el fuero federal, no se cuenta con instituciones abiertas.⁶⁷

A la fecha, dentro del caos normativo que existe en materia penitenciaria en México, a nivel normativo tanto de la federación como de la mayoría de los estados, sobrevive la institución abierta, que aún se encuentra prevista en la Ley de normas mínimas y en 22 leyes o códigos de ejecución de los estados⁶⁸. Sin embargo, reitero: en la realidad, sólo existe en el fuero común.

⁶⁶ Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, SEGOB-CNS-OADPRS, enero de 2016, p. 14-29-tab-CSP.

⁶⁷ En respuesta a nuestra solicitud, el Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social de la Secretaría de Gobernación informa: "Al respecto, me permito informarle que la Federación no cuenta con instituciones abiertas". INFOMEX, Solicitudes de acceso a la información pública, folio 367000015415, Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social de la Secretaría de Gobernación, 20 de mayo de 2015.

⁶⁸ No la contemplan las legislaciones del Distrito Federal, Aguascalientes, Hidalgo, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zatecas. Investigación propia con datos de la Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional. <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php>>

2. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN MÉXICO

2.1 Constitución política de la República Mexicana de 1857

Los orígenes del sistema penitenciario mexicano se encuentran en lo establecido en el artículo 23 de la Constitución política de la República Mexicana de 1857, en cuya primera parte se instituyó que "Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario".

El contenido de esta primera parte fue motivo de amplia discusión al seno del Congreso constituyente que, dominado por los liberales a los que llamaban puros o exaltados, tenían en mente las doctrinas filosóficas con compromiso humanista de los franceses que sugerían racionalidad y benevolencia, pero que también sabían de la situación del país que sufría de guerras civiles, era mal administrado, difícilmente gobernado y en cuyas ciudades y campo abundaba la delincuencia.

Las opiniones en el congreso se dividieron entre quienes pugnaban por mantener la pena de muerte, aduciendo que no había alternativas penales satisfactorias y quienes urgían a suprimirla.

Esta controversia culminó con la aceptación de la pena de muerte como un mal menor, requerido por las condiciones de una época turbulenta, cuando se carecía no sólo de un sistema penitenciario adecuado sino aun de prisiones seguras en las que fuera posible contener eficazmente a los criminales⁶⁹.

Quedan los registros del pensamiento liberal que proclamaba la abolición absoluta de la pena de muerte y su oposición a que ello quedara condicionado a la existencia de peni-

⁶⁹ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 244.

tenciarias o de un régimen penitenciario, traducido en frases lapidarias. Guillermo Prieto preguntó “qué motivo tenía la Comisión para hacer recaer sobre los reos el descuido de los gobiernos en las mejoras de las cárceles”; añadió: “Para mantener la pena de muerte se dice: debemos matar al hombre porque no tenemos donde encerrarlo, porque nos molesta escuchar sus gemidos, porque somos impotentes para moralizarlo, y para no tropezar con ciertas manchas de sangre queremos borrarlas con más y más sangre”; además censuró la disposición implícita en la pena de muerte: “No te doy trabajo ni educación, pero te doy cadenas; no te puedo dar moralidad; pero te doy la horca. Muere y paga mi indolencia y mi abandono”⁷⁰.

Ignacio Ramírez habló de la injusticia, la barbarie y la inconsecuencia de las legislaciones que admiten la pena de muerte al afirmar que el secreto de tal injusticia se resumía en la expresión “Podemos matar mientras no haya buenas cárceles”.⁷¹

Diversos autores sostienen que “el derecho liberal buscaba restaurar el orden legal y frenar la potestad punitiva antes que la prevención del delito; la pena de índole retribucionista respondía a la exigencia de justicia, no pretendía modificar a quien hubiese transgredido ese orden jurídico”.⁷² Sin embargo, desde mi punto de vista, tal aseveración se realiza a posteriori, es decir, cuando, con el devenir de los años, la realidad —que no la norma y mucho menos su espíritu— demostró que fue la retribución y no el tratamiento del delincuente lo que privó durante la vigencia de la Constitución de 1857.

⁷⁰ Carrancá y Rivas, Raúl, *Derecho penitenciario*..., p. 269.

⁷¹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, pp. 141 y ss.

⁷² Sánchez López, Paulina y Santiago Gómez, Tiley, “Los eufemismos del castigo: regenerar, readaptar, reinsertar”, en Cisneros, José Luis *et al.*, ¿Crisis de la prisión? Violencia y conflicto en las cárceles en México, Porrúa, México, 2014, p. 164.

En efecto, aprobado el contenido del artículo 23 y a pesar de que Vallarta propuso que se fijara en un lustro el plazo para establecer el régimen penitenciario y Zaragoza hiciera lo propio, el Congreso constituyente no se pronunció sobre el particular. El primero de los nombrados consideró que el establecimiento del régimen penitenciario era de la competencia local, pero advirtió que la existencia de penitenciarias no era ya la existencia de un sistema penitenciario: “Bien puede estar concluida la fábrica material de una penitenciaría, pero si no existen las leyes, nadie puede sostener que sólo con mantener a los presos guardados en ese edificio, hayan quedado cumplidas las condiciones del legislador constituyente sobre este punto”⁷³.

Sobre este particular, Félix Romero, constituyente de 1857 y Ministro de la Suprema Corte de Justicia, estableció, en 1897, que “Jalisco, Puebla, Coahuila, Guanajuato y Nuevo León, tienen ya sus edificios, llamados penitenciarías [...] pero no es sólo la forma de un edificio, distribuido de cierta manera, la que constituye el régimen penitenciario; es de todo punto indispensable el reglamento a propósito para la reclusión, la seguridad, el trabajo, la educación, instrucción y reforma de los reos”⁷⁴.

Con estas opiniones, se fundamenta lo que ya comentamos: el Congreso constituyente en realidad buscaba el establecimiento de un sistema penitenciario en el que se aplicara un régimen penitenciario, aunque en la Constitución no quedara así escrito.

A mayor abundamiento, en 1877 aún no se contaba en México con el sistema penitenciario y Porfirio Díaz anunció, ese año, que pronto se establecería.

⁷³ García Ramírez, Sergio, “El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Número 95, México, UNAM, 1999, p. 375. <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art3.htm>>

⁷⁴ Romero, Félix, “El sistema penitenciario. El régimen penitenciario en sus relaciones con la Constitución de 1857, el sistema penal vigente y las costumbres sociales”. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/59.pdf>>

En 1900, se inauguró la Penitenciaría de Lecumberri —en la ahora Ciudad de México— con una construcción que obedece al modelo panóptico radial en forma de estrella y, al ser inaugurada, se especificó que en ella se seguiría el régimen progresivo de Crofton. Fue considerada la mejor de América Latina por sus avances en materia de construcción y de penitenciarismo.

La investigadora Guadalupe García García opina a propósito del acontecimiento: “Después de que se presencia la historia de las cárceles en nuestro país como una trayectoria de adaptaciones de conventos, colegios, casas, etc., se desarrolla una construcción especialmente para cumplir con el fin carcelario”⁷⁵.

En resumen, muchos podrán ser los argumentos y sobre ellos el mandato constitucional pero, sobre unos y otros, prevaleció la realidad: no se aplicó de forma generalizada un régimen penitenciario en nuestro país durante la vigencia de la Constitución de 1857 y sí un sistema represivo representado por la llamada cárcel particular del dictador Díaz —San Juan de Ulúa— y las transportaciones a Valle Nacional en Oaxaca y a Quintana Roo.

2.2 1917, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857

Venustiano Carranza Garza, Primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, presentó el primero de diciembre de 1916, ante el Congreso constituyente instalado en Querétaro, iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de 1857; en la parte del penitenciarismo contenida en el artículo 18 propuso:

⁷⁵ García García, Guadalupe Leticia, *op. cit.*, p. 206.

Art. 18. Sólo habrá lugar a prisión preventiva por delito que merezca pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal. El lugar de prevención o prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Toda pena de más de dos 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 tuvieren en dichos establecimientos.

La propuesta contenida en el segundo párrafo dividió a los legisladores y motivó una apasionada discusión al seno del Congreso constituyente, que derivó en varias vertientes que personalmente separo sólo para efectos de orden y claridad, pero convencida de que se discutió la propuesta como un todo. Desarrollo sólo 2 aspectos: 1) si se trataba de un proyecto centralizador con perjuicio de los estados o en detrimento del federalismo y 2) si el establecimiento de colonias penales o presidios sería lo adecuado para el nuevo sistema que se proponía.

1) Si se trataba de un proyecto centralizador con perjuicio de los estados y en detrimento del federalismo.

Encontramos una opinión destacada a favor de esta propuesta en lo expresado por el Diputado por el Estado de México, Gerzayn Ugarte, quien, en sesión del 3 de enero de 1917, expuso:

se trata de establecer una reforma radical, de crear un nuevo sistema de la extinción substrayendo al sistema penitenciario creado por los constituyentes del cincuenta y siete, [...] Por esto el sistema de colonias

penales que propone el ciudadano Primer Jefe, sobre bases de definitivo progreso en este ramo interesantísimo del Derecho Público, establece un nuevo sistema, porque es el que dará seguramente mejores resultados, y no los que se han obtenido, negativos, en sesenta años desde que se creó el sistema penitenciario[...].⁷⁶ ¿Creen ustedes que estados como Colima puedan sufragar los gastos de una penitenciaría con todas las condiciones necesarias?⁷⁷

Quienes se oponían a él consideraban que se trataba de un proyecto centralizador del sistema penitenciario a favor de la federación, que limitaba la actuación de las entidades para crear sus propios sistemas penitenciarios o sistemas penales como también se les denominaba en las intervenciones. Entre las opiniones que combatían el fundamento de la carencia de recursos económicos de los estados, destaca la siguiente: “Si los estados van a pagar a la federación lo que corresponda a cada uno de los reos para el sostenimiento de ellos, ¿por qué los estados no van a poder tener sus penitenciarías y establecimientos penitenciarios adecuados para castigar a los criminales que así lo merezcan?”⁷⁸

Lo anterior nos parece muy lógico porque ¿cómo era posible que se pensara que los estados no tenían recursos para la instauración de sus propios sistemas, pero sí para cubrir los gastos generados por los reos a la federación?

Por otra parte, se encontraban los que se oponían por considerar que se trataba de un retroceso del sistema político en

⁷⁶ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 28ª sesión ordinaria, 3 de enero de 1917, Tomo II, pp. 781 y 784.

⁷⁷ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,

⁷⁸ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 22ª sesión ordinaria, 25 de diciembre de 1916, Tomo II, p. 581, Diputado Heriberto Jara.

su conjunto: “[...] lo ideal en los sistemas políticos modernos, es el de descentralización administrativa, y la centralización política y esto lo tendremos cuando demos a los estados libertad para establecer el régimen penitenciario, porque es la base fundamental de todo sistema administrativo”⁷⁹.

La crispación que generó la propuesta evitó que se diera una discusión más profunda ya que, en realidad, se estaba hablando de dos sistemas penitenciarios: uno, que dependería de la federación, destinado a los reos condenados por delitos federales y a los sentenciados por delitos comunes a más de dos años de prisión; y otro, dependiente de los estados y destinado a los reos sentenciados por delitos del orden común a menos de dos años de prisión y, desde luego, a los procesados por el mismo tipo de delitos.

Desde entonces —y a lo largo de casi un siglo—, la federación ha sido omisa en su obligación de atender el tema relativo a los procesados por delitos federales, arrojando, en los hechos, esta carga a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Una discusión en este sentido habría evitado la que se dio sobre el tema del financiamiento del nuevo sistema, ya que, si se trataba de dos sistemas, uno federal y otro estatal, obvio resulta que se establecería un acuerdo que compensara la estancia de reos y procesados: los estados pagarían a la federación por sus reos y la federación a los estados por sus procesados.

- 2) Si el establecimiento de colonias penales o presidios sería lo adecuado para el nuevo sistema que se proponía.

Los legisladores que se oponían a su establecimiento habían sido remitidos a las colonias penitenciarias, presidios y penitenciarías dependientes de la federación existentes a esas

⁷⁹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 22ª sesión ordinaria, 25 de diciembre de 1916, Tomo II, p. 579, Diputado Hilario Medina.

fechas, por lo que tenían un concepto y conocimiento nada alentador de lo que era la vida en este tipo de instituciones. Sostenían que el hecho de que los reos fueran trasladados a colonias penales —institución que fue la más objetada por los legisladores— instaladas según la experiencia en islas, sería una doble pena puesto que serían separados de su familia. A la visión de separación de los reos y sus familias se sumaba, como negativo, las condiciones climáticas a las que se verían expuestos los reos y que podrían ser en muchos casos adversas, según la entidad federativa de origen.

En este sentido, el Diputado por el estado de Veracruz, Heriberto Jara, en la sesión del 25 de diciembre de 1916, sostuvo: “A las Islas Marías, por ejemplo, se consignan a los delincuentes, y un delincuente [...] que está acostumbrado a vivir en un terreno frío, consignado a aquel lugar de improvisado, no es más que darle la muerte lenta, lo cual es cruel: más vale que se aplique desde luego la pena de muerte”⁸⁰. Es justo decir que como ejemplo de ello se tenían los antecedentes de transportación al Valle nacional de Oaxaca.

Como derivación, ya dentro de la discusión de la propuesta, se dijo que en las colonias penales o presidios dependientes de la federación se limitaría la actuación de las entidades federativas sobre los reos a su disposición, entendiéndose, de forma errónea, que sería la federación quien dispondría de ellos por el sólo hecho de estar en colonias penales o presidios instalados y administrados por el Gobierno Federal.

Además de la propuesta, el Congreso constituyente planteó y discutió sobre el fin de la pena de prisión y los medios para lograrlo. Resultan enriquecedoras e ilustrativas las diversas intervenciones del diputado por Guanajuato, José Natividad Macías, quien, en sesión del 25 de diciembre de 1916, defendió la propuesta de Carranza en lo relativo a la

⁸⁰ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 22ª sesión ordinaria, 25 de diciembre de 1916, Tomo II, p. 581.

creación de colonias penales o presidios, al discutirse que estarían situados en islas:

[...] es el objeto de la penalidad separarlo del medio ambiente donde vive para poder adaptarlo: es necesario sacarlo del medio, retirarlo, para poder prepararlo a fin de que pueda vivir sin hacer daño. De manera que es indispensable cortar todo vínculo con él. Cuando ya el delincuente haya dado muestras de que está muy preparado para la vida en común, entonces pasa al otro periodo y se le deja vivir con su familia: de manera que el delincuente desde el primer día no tendrá malos tratamientos y sí tendrá la ventaja de que más tarde podrá vivir con su familia⁸¹.

No sólo estaba hablando ya de un sistema penitenciario sino del fin de la pena de prisión, que para él no era otra cosa más que la adaptación mediante la aplicación de un régimen progresivo. En la misma intervención expresó:

el señor Carranza quiso que se adoptara el sistema moderno y ¿cómo adoptar el sistema moderno? Los sistemas modernos [...] son las colonias penales, las colonias agrícolas y ¡azórense ustedes! estas prisiones no están en manos de militares, no están sujetas a la fuerza, sino que vienen a estar a cargo de médicos y a cargo de profesores, con objeto de estudiar las condiciones de cada individuo, de estudiar cada caso y puedan de esta manera hacer de aquel individuo un hombre útil para que el gobierno pueda devolverlo a la sociedad.

⁸¹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 22ª sesión ordinaria, 25 de diciembre de 1916, Tomo II, p. 566.

Avanzaba, en su pensamiento y propuesta, a la adaptación del sentenciado de la que hacía referencia, agregaba luego la de su reinserción social, como fin de la pena de prisión. Más aún, en la sesión opinó: “[...] debe ser castigado, no sólo para se regenere y no vuelva a cometer otro delito, sino para que su castigo sirva de ejemplo a los demás miembros de la sociedad y éstos se abstengan de cometer un delito semejante”. Con esto introduce un nuevo término, la regeneración del sentenciado, que entiendo como sinónimo de adaptación, y rescata el que la pena de prisión tiene otro objeto: el de ser ejemplar.

Por si lo anotado no fuera ya lo bastante importante en el esfuerzo de tratar de fijar el rumbo que para el penitenciarismo en México se deseaba, agregamos la opinión del Diputado Hilario Medina: “El sistema penitenciario tiene sus bondades [...] busca la regeneración del delincuente, la readaptación [...] porque el delincuente efectivamente no es un ser que ha caído en el mundo para castigo de la humanidad [...]”⁸². También señalaba: “Démosles a los estados las bases, la norma de conducta, digámosles que el establecimiento de colonias penales es lo mejor, pero puesto que el sistema penitenciario es de los menos malos, establecedlo, porque va en ello la moralidad, la tranquilidad pública porque es lo que puede dar mejores resultados para la readaptación de los delincuentes”⁸³. Nótese que introduce a la discusión el término readaptación, usado como un sinónimo tanto de adaptación como de regeneración, utilizados con antelación por los legisladores.

Como complemento del establecimiento del fin de la pena de prisión, los integrantes del Congreso constituyente incorporaron a la discusión los medios para lograr la adaptación, regeneración o readaptación del sentenciado.

⁸² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 22ª sesión ordinaria, 25 de diciembre de 1916, Tomo II, p. 578.

⁸³ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 22ª sesión ordinaria, 25 de diciembre de 1916, Tomo II, pp. 578 y 579.

Sobre el particular, la Primera comisión revisora de reformas a la Constitución propuso como medio el trabajo y, además, que fuera obligatorio. La propuesta en cuanto al trabajo en sí tuvo aceptación inmediata, pero el hecho de que fuera obligatorio motivó reacciones adversas como la del Diputado Heriberto Jara, quien cuestionó: “¿Cómo viene a decirnos la comisión [...] el trabajo obligatorio? ¿Cómo va a ser el trabajo obligatorio dentro de prisiones reducidas, dentro de prisiones insalubres que no tienen las necesarias condiciones de higiene?”⁸⁴; propuso agregar a la propuesta de la comisión: “Los estados establecerán el régimen penitenciario sobre la base del trabajo como medio de regeneración del delincuente [...] mediante la retribución del trabajo”, aduciendo que “el solo hecho de estar privado de la libertad es una pena suficiente. ¿Por qué, pues, además de privarlo de la libertad, vamos a privarlo del producto de su esfuerzo corporal, del producto de su esfuerzo intelectual, del producto en fin, de sus energías?”.

Si importante fue la adopción del trabajo como medio para alcanzar el fin propuesto de regenerar, adaptar o readaptar, no menos lo es la propuesta del Diputado Alberto Terrones al proponer, respecto del sentenciado, la intención “de hacerlo ingresar a la sociedad, si es posible hasta con un oficio o alguna manera de ganarse la vida”⁸⁵.

La importancia de esta opinión radica en que realmente se estaba proponiendo la capacitación para el trabajo como otro medio para lograr el fin de la pena.

Y cómo dejar de mencionar la propuesta del Diputado Truchuelo: “yo quisiera que la Comisión aceptara que no solamente fuera sobre la base del trabajo, sino sobre el sistema

⁸⁴ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sección Primera, 22ª sesión ordinaria, 25 de diciembre de 1916, Tomo II, p. 570.

⁸⁵ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Sesión 25 de diciembre de 1916, Sección Primera, Tomo II, p. 588.

de la educación. Es admitido por todos los psicólogos que la educación es la mitad del alma⁶⁶.

Se propusieron, entonces, tres medios para alcanzar la regeneración, adaptación o readaptación: el trabajo, la capacitación para el trabajo y la educación. Estas ideas y acuerdos fueron sometidos a la consideración de la asamblea donde generaron nuevas discusiones para, finalmente y en sesión del 3 de enero de 1917, aprobarse el contenido del segundo párrafo del artículo 18: "Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración".

El contenido del primer párrafo del numeral debió esperar para su aprobación al 27 de enero de 1917 por correcciones que en esa fecha presentó la Comisión de estilo, para quedar: "Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas".

Presento el texto íntegro:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración⁶⁷.

⁶⁶ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 3 de enero de 1917, 28 sesión ordinaria, Tomo II, p. 797.

⁶⁷ Sin el ánimo de entrar a un estudio sobre el particular, pero sí con la convicción de dejar constancia, debo establecer que este texto fue el aprobado; sin embargo, en la publicación del texto constitucional en el *Diario oficial*, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana,

De inmediato resalta que no todo lo propuesto y discutido pasó a formar parte del texto final del artículo 18 constitucional ni la adopción de entre todos los propuestos, del término "regeneración" como fin de la pena de prisión, que por supuesto ha suscitado críticas de los estudiosos del tema, como la de Sergio García Ramírez: "el precepto adoptaba un concepto difícil, controvertible, que va mucho más lejos de donde puede llegar, verdaderamente, la acción recuperadora del Estado: regeneración es demasiado. Esta idea moral, apreciable por muchos motivos, no parecía la más afortunada para dirigir los trabajos penitenciarios de la República"⁶⁸.

En la fórmula final, se establece la separación entre procesados y sentenciados; la obligación tanto de la federación como de los estados para organizar sus sistemas penales; establecerlos bajo la figura de colonias, penitenciarías o presidios; como fin de la pena de prisión, la regeneración del delincuente y, como base de ésta, el trabajo.

En suma, queda claro que a los integrantes del Congreso constituyente de 1917 los animó el mismo espíritu humanista que a sus homólogos de 1857; que acogieron la adopción de un sistema penitenciario; que buscaron, sin lograrlo, establecer un régimen penitenciario de tipo progresivo, integrado a la redacción del texto constitucional; y que, de los tres medios para alcanzar el fin de la pena de prisión propuestos, sólo se logró establecer el del trabajo.

de fecha 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4ª Época, Número 30, y por lo que hace al segundo párrafo del artículo 18, quedó: "Los gobiernos de la Federación y los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración".

⁶⁸ García Ramírez, Sergio, "El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Número 95, México, UNAM, 1999. <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art3.htm>>.

2.3 Reforma al artículo 18 constitucional. 23 de febrero de 1965

La discusión sobre centralizar el sistema penitenciario o permitir que los estados lo tuvieran, bajo el argumento de que sólo la federación tendría la capacidad financiera para construir la infraestructura y para contratar los especialistas necesarios para aplicar el régimen penitenciario como se ordenó en el artículo 18, durante el periodo de 1917 a 1965, quedó en el discurso, ya que —en los hechos— no existió la voluntad política de la federación y de algunos estados —ambos con recursos financieros— para instaurar el sistema y, en otros casos, los estados no contaron con esos recursos para lograr el fin.

Efectivamente, la federación, en esta etapa de la historia del penitenciarismo en México, más allá de la construcción de la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla (Penitenciaría para varones, 1957) y del Centro femenino de rehabilitación social (Cárcel de Mujeres, 1954) —ambas en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México— y de la utilización de la colonia de Islas Marías como prisión, no instituyó un sistema penitenciario en el que albergara y tratara a la totalidad de sentenciados por delitos federales y, mucho menos, en los que albergara a las personas sujetas a prisión preventiva.

La mayoría de los sentenciados y casi la totalidad de los procesados por delitos federales continuaron reclusos en las cárceles de los estados, sometiendo a éstos a una carga indebida en lo financiero y propiciando la sobrepoblación penitenciaria.

Carmen Castañeda resume la situación en la que se encontraban los estados: "Los edificios eran inadecuados. Muchas prisiones estaban instaladas en viejos conventos. Casi ninguna tenía talleres, ni escuelas, ni enfermerías. La mayoría se encontraba con sobrepoblación. Era rara la que tenía reglamento interior y más aún, la que observaba algún sistema de clasificación".⁸⁹

⁸⁹ Castañeda García, Carmen, "Prevención y readaptación social en México", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, México, 1979,

Por lo que hace a la norma reglamentaria, el ordenamiento penal federal de 1929 fue el primer intento para organizar de forma científica la ejecución de sentencias penales⁹⁰; creó el Consejo supremo de defensa y prevención social, antecedente institucional de la Dirección general de prevención y readaptación social de la Secretaría de gobernación, mismo que fuera sustituido por el Código penal de 1931, que acogió el sistema de clasificación o belga.⁹¹

En los estados hubo algunos avances: en Veracruz, con su Ley de ejecución de sanciones (1947) y en Sonora, con las Bases para el régimen penitenciario y para la ejecución de las sanciones privativas o restrictivas de la libertad (1948).

Lo ocurrido en este periodo lo podemos sintetizar en las palabras que pronunció Celestino Porte Petit, en 1952, con motivo de la clausura del Congreso nacional penitenciario: "En México, inútil resulta repetirlo, carecemos de un sistema penitenciario. Tarea ingente del gobierno no es la de reformarlo, ni aun la de mejorarlo, simplemente la de crearlo. Sería, en efecto, vano intento perfeccionar lo que no existe."⁹² Efectivamente, no podemos hablar de una reforma de algo que no ha existido en los hechos.

Éste era el escenario cuando el titular del Ejecutivo federal, Adolfo López Mateos, envía, en octubre de 1964, su iniciativa de adición de un tercer párrafo al artículo 18 constitucional: "Artículo 18 [...] Los Gobiernos del Estado, con la previa autorización de sus Legislaturas, podrán celebrar

Nota 55, p. 69.

⁹⁰ González Bustamante, Juan José, *Principios de derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 1949, p. 320.

⁹¹ Méndez Paz, Lenin, *Derecho Penitenciario*, México, Oxford, 2008, p. 111. El régimen belga o de clasificación incluye la individualización del tratamiento, es decir, la clasificación de los prisioneros conforme a su procedencia urbana o rural, educación, instrucción, si habían reincidido, penalidad corta o larga; se destinaba un lugar especial para los más peligrosos, y existía trabajo para los reos.

⁹² Carrancá y Rivas, Raúl, *op. cit.*, p. 477.

convenios con el Ejecutivo Federal para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos penales de la Federación⁷⁰.

En su exposición de motivos, el Ejecutivo reconoce que no se ha cumplido de forma íntegra el mandato constitucional contenido hasta entonces en el artículo 18 constitucional y, de forma por demás tendenciosa, afirma que el incumplimiento se da en muchas entidades de la República por carencias económicas, sin reconocer que la federación tampoco hizo la tarea, como ya ha quedado ampliamente comentado⁷¹.

Refirió incumplimiento en la separación de procesados y de sentenciados y en la organización del trabajo de forma que permitiera lograr la regeneración y la readaptación. En materia de infraestructura señaló que edificios construidos para otra función fueron adaptados y no resultaron útiles ni para el fin de la readaptación ni para el control de los internos peligrosos y que, al estar situados en el perímetro de las poblaciones, propiciaban que los internos siguieran delinquirando desde la prisión por su conocimiento del medio y las relaciones delictuosas que conservaban.

Concretamente, el Ejecutivo fundamentó así su propuesta de adición:

Para mejor cumplir las finalidades consignadas en la norma Constitucional, es conveniente que los Gobiernos de los Estados queden facultados para celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, con la previa autorización de sus Legislaturas, a efecto de que los reos del orden común puedan computar sus penas en establecimientos federales que cuenten con los elementos indispensables para el mejor control y regeneración del delincuente.

⁷⁰ Este sesgo impidió que se discutiera la propuesta a la inversa, es decir, que se celebraran convenios para que reos del fuero federal extinguieran sus penas en establecimientos de las entidades federativas, realidad imperante en la época. Los convenios en este sentido serían aprobados 43 años más tarde.

La adición que al Artículo 18 constitucional se propone, no significa establecer un inconveniente centralismo penitenciario puesto que deja a la soberanía de los Estados y al criterio de sus Gobiernos el celebrar convenios con el Ejecutivo Federal conservando el derecho de resolver la situación jurídica de los delincuentes locales con base en las disposiciones legales de la respectiva Entidad Federativa y, en cambio, viene a abrir cauces legales a una reforma de los sistemas y regímenes penitenciarios que, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y económicos, permita el funcionamiento de grandes penales en los que de manera eficaz se oriente el trabajo de los reclusos, atendiendo a su oficio o vocación socialmente útil, y de cuyo beneficio podrá disfrutar el delincuente cuya peculiar condición exija un tratamiento especial, independientemente del lugar en que hubiese cometido el delito y de la autoridad a la cual estuviera sujeto.

López Mateos había dado con la fórmula que permitiera el envío de reos del orden común a establecimientos dependientes de la federación, sin violentar la soberanía de los estados: los convenios.

Resulta indispensable precisar que, además de culpar a los estados por el incumplimiento de la norma constitucional, sin reconocer la omisión del gobierno federal, en su exposición de motivos tampoco señala en cuáles establecimientos dependientes de la federación "que cuenten con los elementos indispensables para el mejor control y regeneración del delincuente" se recibiría y trataría a los reos del orden común. Seguramente no lo señaló, por la sencilla razón de que no existían.

Ya precisamos que se contaba con el Centro femenino de rehabilitación social (Cárcel de Mujeres), con la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla para varones (1958), con Lecumberri (1900) y con las Islas Marias.

Lecumberri, que en sus inicios había significado un avance y un orgullo penitenciarios, de 1929 a 1958 se sobrepobló

al alojar tanto a sentenciados como a procesados, aunado a la corrupción e infamias que sufrían los prisioneros, se transformó en el tristemente célebre **Palacio negro**.⁹⁴

Si el Centro de reclusión y rehabilitación femenil contaba con capacidad para albergar sólo a 283⁹⁵ y la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla para varones tenía una capacidad para albergar 1500 internos⁹⁶, entonces, ¿qué era lo que realmente ofrecía la federación? No las penitenciarías, sobrepoblada una y con escasa capacidad la otra; ni la Cárcel de mujeres —que, a pesar de propiciar la readaptación de las internas, contaba con una raquítica capacidad—; sólo quedaba entonces, la colonia penal de **Islas Marías**.⁹⁷

⁹⁴ García García, Guadalupe Leticia, *op. cit.*, p. 209.

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 272.

⁹⁶ Fernández Muñoz, Dolores Eugenia, *La pena de prisión, propuesta para sustituirla o abolirla*, México, UNAM, 1993, p. 66.

⁹⁷ La historia de las Islas Marías, como colonia penal, resulta ilustrativa no sólo del esfuerzo inacabado para cumplir parcialmente —por lo que ve a la regeneración o readaptación— el contenido del artículo 18 constitucional vigente en la época sino también del incumplimiento de federación y estados respecto de la creación de sus respectivos sistemas penitenciarios. Las violaciones de la federación al contenido del texto constitucional eran flagrantes y expresas, llegándose al extremo de normar la estancia de reos del orden común en las islas y de ofrecerla públicamente para esos fines. Un ejemplo claro de estas violaciones lo constituye el Decreto del Presidente Ávila Camacho, del 10 de febrero de 1944, que, fundándose en la Ley de prevenciones generales relativa a la suspensión de garantías —el país estaba en guerra— y en el exceso de población en la Penitenciaría del Distrito Federal, autorizó al Secretario de Gobernación para que, con opinión del Departamento de prevención social, sustituyera la pena de prisión impuesta judicialmente a los reos sentenciados por la de relegación en la Colonia penal de Islas Marías, tratándose de reos especialmente peligrosos. Por ello, incluyo la versión cronológica que nos ofrece Emma Mendoza Bremauntz en su obra *Derecho penitenciario* en las páginas 173 a 185. En el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928), bajo la premisa de que el ambiente libre de las Islas Marías era el ideal para la readaptación para el trabajo, se promovieron las actividades productivas tanto agrícolas como industriales, sin descuidar el aspecto educativo y, como complemento, se impulsó la creación de talleres y campamentos, llegando a pensarse

Las Islas fueron destinadas a servir como colonia penal en 1905 y fue hasta 1920 que se expidió un reglamento interior que ordenaba, por cierto, la aplicación del régimen progresivo. En 1939, se publicó el **Estatuto de Islas Marías** en el que se dispone destinarlas para colonia penal federal, pudiendo cumplir en ella sus penas tanto reos federales como del orden

que podría ser una institución para todos los reos federales que se encontraban diseminados por todas las prisiones de la República. Sin embargo, poco se avanzó y se utilizó principalmente como destino de presos peligrosos, viciosos y rebeldes. Con Portes Gil (1928-1930), se enviaron mujeres sentenciadas a las islas por primera vez. En el periodo presidencial de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), se promovió la posibilidad de que reos del orden común, fueran trasladados a las islas y se pensó en la posibilidad de que las familias de los reos que se trasladasen a la colonia los acompañasen para apoyar su readaptación. En el siguiente periodo, con Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), se intenta una nueva reorganización en las islas para impulsar la actividad laboral de los internos y aprovechar los recursos de la isla, sin perder de vista la readaptación social. Ocurrieron cambios de criterio respecto de los internos que debían ser trasladados o permanecer en la colonia, diciéndose que sólo sentenciados, reincidentes y peligrosos lo serían. Con el General Lázaro Cárdenas (1934-1940), las islas se siguieron utilizando como lugar para resolver la sobrepoblación carcelaria, seleccionando para su traslado a los reos que carecían de trabajo y cuyas condiciones físicas los capacitaban para soportar el cambio de clima, tomándose en cuenta su mayor o menor peligrosidad. Se enviaron 350 reos de buena conducta, acompañados de sus familias y dotándolos de un terreno para cultivarlo y así ayudar a su sostenimiento; sin embargo, las condiciones de vida de los colonos seguían siendo malas: poco trabajo, pésima alimentación y malos tratos era lo que privaba. Con Miguel Alemán en la presidencia (1946-1952), se enviaron 200 reos tanto federales como del orden común del Distrito Federal, sin aclarar criterios y sin hacer mención acerca de la readaptación. En 1948, un temblor ocasionó la destrucción del penal de las islas, disponiéndose su reconstrucción, que duró cuatro años. En el periodo de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se puso interés en suprimir los procedimientos rígidos carcelarios, con un ambiente de relativa libertad y con oportunidad de igualdades para realizar la vida económica; se acentuó la industrialización, la explotación agrícola y forestal; se construyeron la escuela y casas para los soldados-custodios; se llevaron a cabo obras de utilidad para la readaptación mediante el trabajo, lográndose abatir la reincidencia en este periodo.

común y se facultaba al Ejecutivo federal para permitir la estancia de familiares de los reos en las islas y para organizar el trabajo, el comercio y la explotación de las riquezas naturales de las islas fomentando la organización de cooperativas de colonos⁹⁸.

Resalta que, a pesar de no estar permitido en el texto del artículo 18 constitucional vigente en la época, el Estatuto permitía el internamiento de reos del orden común en las islas.

Volvamos a lo que considero trascendente tanto de la iniciativa de adición del presidente López Mateos como de las sobresalientes opiniones y acuerdos que lograron los legisladores y que permitieron no sólo la adición propuesta sino reformas de gran importancia al artículo 18 constitucional:

1. Al recibirse la propuesta de adición en la Cámara de diputados —cámara de origen—, fue turnada a las comisiones unidas Primera de puntos constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Justicia.

Estas comisiones, el 13 de octubre de 1964, presentaron al pleno el dictamen relativo en el que:

a) Se habló por primera ocasión de las garantías individuales establecidas hasta antes de esta reforma en el artículo 18 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: 1) la primera de ellas, contenida en la expresión “sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva”, que tiende a preservar la libertad del individuo aun en los casos en que, habiéndose realizado un acto o una omisión calificados como delictuosos, la pena que la propia ley establece puede ser extinguida sin menoscabo de dicha libertad; 2) la segunda garantía consiste en que las personas sujetas a prisión preventiva y que, en esa virtud, aún no se ha demostrado que hayan

delincuido, deben permanecer separadas de quienes han sido ya sentenciados a sufrir una pena corporal; la tercera, consistente en el derecho de toda persona sentenciada a pena privativa de libertad a que el sistema penitenciario esté organizado de forma tal que exista un régimen que por medio del trabajo le permita su regeneración.

b) Plantearon modificaciones a la propuesta de adición, en el sentido de que los convenios celebrados para el traslado de reos del orden común deberían ser autorizados por las legislaturas de los estados conforme a su legislación y por la Cámara de diputados.

c) La enriquecieron, al aportar el concepto de readaptación social en lugar del de regeneración vigente desde 1917, fundamentándola en lo siguiente: “la organización del sistema penitenciario de un Estado no es un fin en sí mismo, sino el medio para lograr la readaptación social de quienes quedan sujetos a dicho sistema” y, en cuanto a la doctrina, “la finalidad última del Derecho Penitenciario es la readaptación social del delincuente. Superadas ya las corrientes de opinión que consideran la pena como una retribución necesaria a quien ha violado el orden social o como un medio de expiación o intimidación sin ningún fin ulterior, en la actualidad las legislaciones más avanzadas reconocen, ya no la imputabilidad basada en el libre albedrío y la culpabilidad moral, sino la responsabilidad social derivada del determinismo y la temibilidad del delincuente, de lo que resulta que los fines esenciales de la pena son la defensa social y la regeneración⁹⁹ del sentenciado¹⁰⁰”.

Así, desde el punto de vista del Constituyente permanente, se viraba de la posición de la escuela clásica del derecho penal a la escuela positiva y se transitaba de un

⁹⁸ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, pp. 452-453.

⁹⁹ Resalta que aún existía confusión, ya que estaban proponiendo el término readaptación, para luego volver al de regeneración.

¹⁰⁰ *Crónica parlamentaria*, Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión. <crónica.diputados.gob.mx>.

- concepto moral, regeneración, a uno jurídico, readaptación, olvidando que tal viraje se dio desde 1917 al estatuir la regeneración como fin de la pena de prisión.
- d) Propusieron fijar bases para la aplicación del régimen y del tratamiento penitenciario aplicables para lograr la readaptación, remitiéndolo a la norma reglamentaria.

El dictamen produjo un voto particular de tres diputados de la fracción del Partido Acción Nacional que:

- a) Proponía que la federación reconociera que tampoco había establecido un sistema penitenciario y que, en consecuencia, poco o nada podría ofrecer a los estados al trasladar sus reos a establecimientos federales y sí, por el contrario, arrojaba la carga del mantenimiento de sus reos a los estados.
- b) Afirmaba que era indebido argüir pobreza de los estados para la instauración y mantenimiento de sus sistemas penitenciarios y, ante la riqueza de la federación, se proponía mantener la autonomía administrativa de las entidades, fortalecer su economía y terminar con la preponderancia económica federal, mediante una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre los estados y la federación.
- c) Planteaba, como alternativa a la propuesta anterior, una solución práctica e inmediata consistente en que la federación, que contaba con recursos suficientes, sin menoscabo de los presupuestos del sistema federal, acudiera en ayuda de los estados que no los tuvieran.
- d) Proyectaba el establecimiento de una garantía que favoreciera a los menores de edad, a los enfermos mentales, a los toxicómanos, a los ciegos y a los sordomudos que contravinieran preceptos de una ley penal, a fin de que fueran mantenidos en establecimientos diversos a los destinados a procesados o sentenciados y que su situación jurídica debía derivar de un procedimiento judicial que los privara de derechos (esto debe ser así) o que señalara cuándo pudieran reasumir, y en qué grado, su capacidad jurídica.

- e) Formulaba la misma consideración en favor de las mujeres, quienes debían gozar la garantía individual de que las prisiones preventivas y establecimientos penales destinados para su reclusión fueran exclusivamente para personas del sexo femenino.
- f) Solicitaba que la pena de relegación no se impusiera a los reos políticos, ni a los delincuentes primarios, ni a quienes estén condenados a penas de tres años o de menor duración.
- g) Establecía, en el mismo sentido, que no debía imponerse la relegación como pena a los delincuentes primarios, para evitar, en lo posible, su contacto con personas que llevan sobre sí toda la carga de una vida delictuosa.

Analizado el voto particular, se presentó un nuevo dictamen en el que, por cierto, se incluyeron las propuestas en lo relativo a mujeres y menores, aunque no lo fue en los términos formulados.

Una vez que el dictamen pasó a la colegisladora, se aprobaron adiciones y reformas al artículo 18 constitucional: para el nuevo fin de la pena, la readaptación social, se conservó el trabajo —como factor ahora— y se agregaron —como medios para lograrlo— la capacitación para el trabajo y la educación, para ser finalmente aprobado el texto en los términos siguientes¹⁰¹:

Artículo 18. 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

¹⁰¹ *Diario oficial de la federación*, 23 de febrero de 1965.

del delincuente. Las mujeres computarán 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 puedan extinguir su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Se debe resaltar que transcurrió casi medio siglo para que se incluyera en el texto constitucional lo relativo a la capacitación para el trabajo y la educación como medios para alcanzar el fin de la pena, medios discutidos por el Congreso constituyente de 1917. Pero no se precisó el concepto de readaptación, por lo tanto, su significado y alcances dieron lugar a diversas interpretaciones, pero creo que la adecuada, porque elimina la creencia de que el individuo readaptado es aquél que egresa de la prisión transformado en uno diverso al que ingresó, es la expresada por Sergio García Ramírez:

Readaptación no es una conversión, transformación, adoctrinamiento; si lo fuere, el 'lavado de cerebro' sería un instrumento más eficaz. Readaptación sólo es provisión de medios para elegir entre la conducta debida y el comportamiento ilícito; se trata de poner en manos del sujeto —un sujeto informado y competente, en los términos que caracterizan al promedio de sus conciudadanos— la capacidad para resolver sobre su vida; no se suprime el albedrío —tan relativo, por lo demás—, sino se provee a la persona con los elementos para ejercerlo responsablemente: curación,

educación, formación laboral, etcétera. Sólo eso: nada más, pero nada menos.¹⁰²

Este cambio normativo significó una nueva oportunidad para hacer lo correcto en materia penitenciaria, para respetar el mandato constitucional en materia de ejecución de penas privativas de libertad, de respetar los derechos humanos de los internos, de construir un sistema penitenciario en el que se aplique un régimen que permita cumplir el fin de la pena: la readaptación social, utilizando como medios el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

También fue la ocasión de retomar lo que en materia de tratamiento de reclusos había sido aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en 1955 y quedó plasmado en el documento denominado Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, una vez que el Constituyente permanente había propuesto y discutido la posibilidad de aprobar una ley que reglamentara el funcionamiento de los establecimientos penitenciarios federales, a fin de que en ellos se aplicaran técnicas avanzadas para lograr la readaptación social del delincuente.

También constituyó el inicio de un discurso de la federación para rehuir su responsabilidad ante el incumplimiento del mandato constitucional y para asumir el papel de hermano mayor que acude en auxilio de sus hermanos 'pobres' e 'irresponsables' llamados estados.

Instauró los convenios para el traslado de reos comunes a establecimientos dependientes de la federación, hecho que luego, como se estudiará, servirá de base para nuevas reformas al artículo 18 constitucional que sólo aprovecharán a los intereses de la federación, con perjuicio —otra vez— de los estados.

¹⁰² García Ramírez, Sergio, *Los personajes del castivero. Prisioneros, prisioneros y custodios*, México, Secretaría de Gobernación-CVS Publicaciones, 1996, pp. 58-61.

2.4 Adición de un quinto párrafo al artículo 18 constitucional. 4 de febrero de 1977

2.4.1 Avances que se suscitaron en la materia de estudio entre 1965 y 1976 en el nivel normativo

En 1965, en el estado de Zacatecas, se reglamentó la redención de las penas por medio del trabajo, que se tradujo en el abono de un día de prisión por cada dos días de trabajo, reduciéndose así un tercio de la prisión impuesta¹⁰³, que hacía referencia, por supuesto, a la remisión parcial de la pena.

En los estados de México y Puebla, se expiden las leyes de ejecución de penas privativas y restrictivas en el primero y de organización del sistema penal en el segundo, en los años 1966 y 1968, respectivamente. En la ley del Estado de México, se estableció el tratamiento progresivo técnico para la readaptación social del delincuente, dividido en 3 periodos: estudio y diagnóstico; tratamiento y reintegración; y el régimen preliberacional que comprendía los permisos de salida. Esta ley fue reformada en 1969, para incluir la remisión parcial de la pena.

Seis años después de que fue propuesta por el Constituyente permanente una norma reglamentaria del artículo 18 constitucional, se publica la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, en el *Diario oficial de la federación*, el 19 de mayo de 1971.

Con esta publicación, cristaliza la intención del Constituyente permanente de poner en marcha un mecanismo que diera vigencia positiva a las garantías de los internos plasmadas en la reforma al artículo 18 constitucional vigente desde 1965.

La ley aprobada y publicada en 1971 se ciñe al mandato constitucional sobre el fin de la pena y los medios para alcan-

¹⁰³ Pineda, Fanny (comp.), *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, pp. 309-311.

zarlo. Significó un gran avance al establecer —tarde, pero por fin— un régimen a aplicar para lograr el fin readaptatorio de la pena de prisión: el régimen progresivo y técnico.

Su aplicación, en principio, estaba reservada para el sistema federal, sin embargo, en su articulado se previó que la Secretaría de gobernación, por conducto de la Dirección general de servicios coordinados de prevención y readaptación social, promovería su adopción por parte de los estados y que, para este efecto, se podrían celebrar convenios Estado(s) – Federación, orientados a ese fin y al de las tareas sobre la prevención social de la delincuencia¹⁰⁴.

Determinó, además, que en tales convenios se especificara lo relativo a la creación y mantenimiento de instituciones penales de toda índole, lo que se tradujo en la inyección de recursos federales y de los estados para el inicio de la construcción de establecimientos con arquitectura adecuada a los fines de la pena de prisión.

El que los estados adoptaran la ley resultaba prioritario para lograr lo en ella contenido en el sentido de que existiera en la realidad penitenciaria del país un sistema penal (artículo 2), un régimen penitenciario de carácter progresivo y técnico (artículo 7) y un tratamiento individualizado (artículo 6).

Resalto el hecho de que la ley previó en su artículo 8, fracción IV, la existencia de una institución abierta a la que

¹⁰⁴ Sobre la prevención social de la delincuencia, Mario Moya Palencia, en su carácter de Secretario de Gobernación, compareció ante la XLVIII Legislatura para ilustrarla —entre otras iniciativas— sobre los motivos y contenido de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados y, a pregunta expresa, precisó: “La prevención del delito se satisface en gran parte mediante la aplicación de estas normas, porque, como usted sabe, señor diputado, el índice de reincidencia en nuestro medio es lamentablemente muy grande [...] la prevención del delito, porque a delincuente mejor tratado, a delincuente readaptado, y un menor índice de reincidencia”. Preciso, entonces, que la iniciativa se refería a la prevención especial del delito. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLVIII Legislatura, Año 1, Periodo Extraordinario, Sesión 21 de enero de 1971, Número 5.

serían trasladados los internos no sentenciados por delitos graves, como parte del régimen progresivo y técnico.

Para aplicar el régimen penitenciario y el tratamiento individualizado, se crean los Consejos técnicos interdisciplinarios con funciones consultivas para sugerir medidas de alcance general para la buena marcha de los establecimientos (artículo 9); se prescribe la organización del trabajo y el tipo de educación a impartir.

Estas normas, además de lo anotado, atienden otros viejos anhelos que son complemento necesario: el relativo al personal penitenciario, que debe ser seleccionado, formado y actualizado (artículos 4 y 5); la asistencia a liberados con la creación del Patronato para liberados (artículo 15); el establecimiento de hospitales psiquiátricos y para enfermos infecciosos (artículo 6); las relaciones de los internos con personas del exterior; y la visita íntima (artículo 12).

Esta ley impulsó la formación de una rama jurídica ausente en el sistema penal mexicano: el **derecho penitenciario**¹⁰⁵.

Sin desconocer la trascendencia en el penitenciarismo mexicano de esta norma, debo señalar —de nueva cuenta— que quedó ausente el tema relativo a regular la estancia de sentenciados y procesados por delitos federales en establecimientos dependientes de los estados.

No es necesidad, es necesidad. Si el problema real para crear y mantener sistemas penales era el económico, esa omisión colocaba en desventaja a los estados respecto de la federación, ya que sus cárceles continuaban sobrepobladas y con carencias de todo tipo por atender la obligación de la federación.

¹⁰⁵ García Ramírez, Sergio, 'El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX', en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Número 95, México, UNAM, 1999. <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art3.htm>>.

2.4.2 Avances en el nivel de acciones

El Centro penitenciario del Estado de México se construyó en 1966 y funcionó a partir de 1967, bajo la administración de Sergio García Ramírez, con la característica de ser un reclusorio modelo en el que se aplicó el régimen progresivo técnico, apoyado en el estudio individual del recluso y desarrollado en tres fases que tienen como fin la readaptación social.

Emma Mendoza Bremauntz calificó este centro —y su funcionamiento— como un hecho singular e histórico “donde se logra por primera vez un sólido desarrollo de actividades penitenciarias en un organizado manejo de política criminal, que aunada a la construcción de una prisión con todas las previsiones necesarias para practicar una moderna readaptación, logran dar muestra de la factibilidad de un buen programa penitenciario”¹⁰⁶.

Su infraestructura “era un lugar funcional, dotado de servicios, con espacios abiertos, pabellones de observación y tratamiento en segregación con celdas individuales y para tres ocupantes en los pabellones de clasificación, con dos sectores: el de procesados y el de sentenciados, una zona femenil abierta y rodeada de jardines”¹⁰⁷.

En 1974, en el Quinto congreso nacional penitenciario, se aprobó el ‘reclusorio tipo’¹⁰⁸ propuesto por la Secretaría de gobernación y diseñado con un ambiente arquitectónico adecuado a las metas del sistema progresivo y técnico.

Debo resaltar que, en el plano de conjunto del reclusorio tipo elaborado por la Secretaría de gobernación, se incluye

¹⁰⁶ Rojas Argüelles, Roberto Eleazar, Musí Nahmías, José Luis y Mendieta Jiménez, Ernesto, *Luces verticales: la humanización de los espacios: planeación y arquitectura para la readaptación social*. México, Proyectos, estudios y coordinación, 2001, p. 31.

¹⁰⁷ Rojas Argüelles, *op. cit.*, p. 85.

¹⁰⁸ Dos años después, se publicó el ‘manual de reclusorios Tipo’. Sánchez Torres, David *et al.*, *Reclusorio tipo*, México, Secretaría de Gobernación, 1976.

un área —fuera de los muros de la prisión— destinada a prisión abierta o, como está plasmado en el documento, ‘institución abierta’. Este hecho se corresponde con lo establecido en la *Ley de normas mínimas* que establecía el traslado de los reos a una institución abierta como parte del régimen progresivo y técnico.

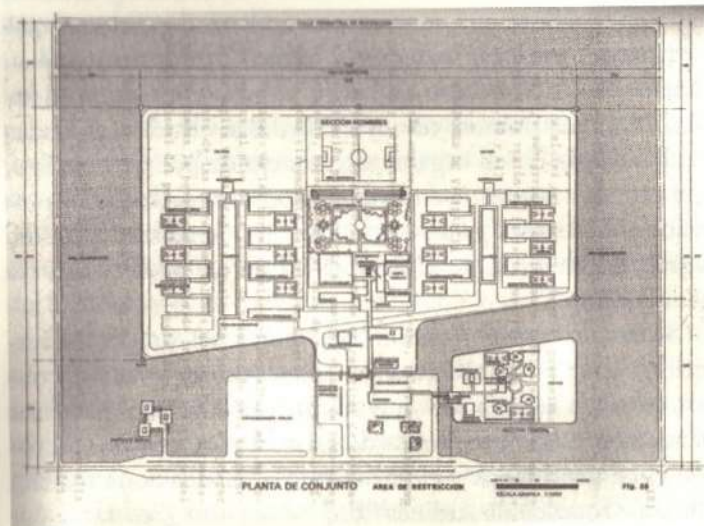


Figura 1. SEGOB. Centros de prevención y readaptación social, Normas de diseño, México, 1982, p. 115.

La figura integrada corresponde a la planta de conjunto integrada en las *Normas de diseño* publicadas en 1982 por la *Secretaría de gobernación*, donde, en el ángulo inferior izquierdo, se puede apreciar una diminuta construcción —en comparación con el resto de la construcción— que corresponde a la denominada ‘institución abierta’.

Inicia la construcción de ‘reclusorios tipo’ en Saltillo, La Paz, Campeche, Colima, León, Querétaro, Villa Hermosa; los reclusorios preventivos norte y oriente en la Ciudad de México, que permiten en 1976 la clausura de la penitenciaría de

Lecumberri¹⁰⁹; el Centro de observación del Consejo tutelar para menores infractores y el Centro médico de los reclusorios del Distrito Federal.

Esta acción estaba enmarcada dentro de un plan nacional de construcción y mejoramiento de penales llevado a cabo por el gobierno de Luis Echeverría Álvarez; tuvo como finalidad “asegurar que contaran con instalaciones acordes a una filosofía de dignificación humana [...] [y] se celebraron convenios con 17 Estados de la República para canalizar recursos federales a estos fines”¹¹⁰.

En 1964, la discusión de la iniciativa de adición al artículo 18 constitucional sobre la aportación de recursos federales hizo realidad el anhelo de los legisladores panistas que propusieron justamente eso en su voto particular: que la federación acudiera con apoyo financiero a los estados para que pudieran instaurar su sistema penitenciario acorde al mandato constitucional.

A nivel federal, se desarrolló un régimen de formación, adiestramiento y actualización, que tuvo como eje a la *Dirección general de servicios coordinados de prevención y readaptación social*, de la *Secretaría de gobernación*.

En congruencia con lo anterior, en 1975, se creó el *Centro de adiestramiento para el personal de los reclusorios del Distrito Federal*.

Después, por Decreto del 22 de junio de 1976, el *Instituto nacional de ciencias penales* fue inaugurado el 25 de julio del propio año. Dentro de sus funciones, según se desprende

¹⁰⁹ De Tavira y Noriega, Juan Pablo, *¿Por qué Almoloya? Análisis de un proyecto penitenciario*, México, Diana, 1995, p. 46.

¹¹⁰ Luis Echeverría Álvarez, en su sexto informe de gobierno, abundó sobre el particular: “Al término de la presente administración se habrán edificado o adecuado 23 Centros de Readaptación Social correspondientes a 14 Estados. Se habrán construido también instalaciones para menores infractores, en Baja California Norte, Baja California Sur, Guanajuato, Hidalgo y Sinaloa”. <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>>.

de la parte considerativa del Decreto, se contaba la de formar recursos humanos calificados del más alto nivel, para apoyar los programas de prevención y tratamiento.

Se instituyó la empresa paraestatal Promoción y desarrollo industrial, S.A. de C.V., en 1976, cuya finalidad era la de alentar el trabajo en los establecimientos penitenciarios para adultos y en los de menores infractores en todo el país, conforme a criterios que conjugaran los requerimientos de la readaptación y las exigencias de la economía. Bajo esta óptica, se pretendía una mejor calificación laboral del recluso y resolver uno de los más arduos problemas del penitenciarismo¹¹¹.

2.4.3 Contexto al momento de la presentación de la iniciativa de adición

El 4 de septiembre de 1976, la Cámara de diputados recibió la iniciativa para adicionar un quinto párrafo al artículo 18 constitucional proveniente del Ejecutivo, el entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez.

La iniciativa proponía la adición para permitir la celebración de tratados de carácter general con gobiernos extranjeros para que reos sentenciados por la comisión de delitos federales de otras nacionalidades pudieran cumplir su sentencia en su país de origen o de residencia y que reos mexicanos sentenciados en otros países pudieran cumplir su sentencia en México, bajo el principio de reciprocidad.

Además, abría la posibilidad de que reos de otras nacionalidades, pero sentenciados por delitos del orden común, también pudieran gozar del mismo beneficio.

En estricto sentido, la propuesta era una continuación o, mejor expresado, un desarrollo de las adiciones y reformas realizadas al propio precepto de 1964, en lo que ve a la posibilidad de que reos sentenciados del fuero común puedan

¹¹¹ García Ramírez, Sergio, *Manual...*, p. 403.

cumplir su pena en establecimientos dependientes de la federación y su derecho a ser readaptados.

En efecto, con las reformas anteriores se había roto con la tradición penal de la territorialidad absoluta, al permitirse el traslado de reos del fuero común a establecimientos penitenciarios dependientes de la federación, se había establecido como una garantía del sentenciado su derecho a ser readaptado, por lo que la iniciativa rompía ahora con la tradición penal de territorialidad absoluta como país y reconocía la garantía individual que asiste, también, a los reos extranjeros internados en México y a los mexicanos internos en el extranjero, a ser readaptados.

Sobre el particular, la exposición de motivos de la iniciativa sostenía:

Ahora bien la readaptación social del sujeto en su ambiente vital es, en último término, el objetivo superior de los supuestos punitivos. Conviene considerar que si la reincorporación social del sentenciado radica en la observancia de los valores medios de una sociedad determinada, no se podrá readaptar un individuo en establecimientos carcelarios ubicados en país extranjero, cuyas costumbres e instituciones sociales difieren apreciablemente de las imperantes en sus países de origen.¹¹²

El texto de la iniciativa sufrió un cambio y una adición: el cambio consistió en eliminar lo relativo a la facultad del Ejecutivo federal a celebrar tratados, por ya estar contemplada en numeral diverso de la Constitución; la adición fue para precisar que el traslado de los reos requería su consentimiento.

Respecto de este consentimiento del reo, en la Cámara de senadores se acordó, a propósito de los trabajos entre los

¹¹² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Tomo VI, sección primera, México, 2006, p. 420.

miembros de sus comisiones relativas y los de la diputación: “que cuando menos en el régimen jurídico mexicano, la medida adquiriría el rango de garantía individual en tanto se contara con el consentimiento de quien, sujeto de su convenio, fuera trasladado a su país de origen”¹¹³.

La iniciativa para adicionar un quinto párrafo al artículo 18 constitucional fue aprobada y publicada en el *Diario oficial de la federación*, el 4 de febrero de 1977:

Artículo 18.

[...]

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 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.

¹¹³ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tomo VI, sección primera, México, 2006, p. 436.

2.5 Adición de un sexto párrafo al artículo 18 constitucional. 14 de agosto de 2001

2.5.1 ¿Qué ocurrió en lo normativo entre 1977 y 2001?

En 1992, se reforman y adicionan el Código penal federal y la Ley de normas mínimas para prohibir la concesión del beneficio de la remisión parcial de la pena, el de tratamiento preliberacional y de la libertad preparatoria, que implicaban libertad a sentenciados por delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos, salvo que se tratara de individuos en los que concurrieran evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica; por el delito de violación; por el delito de plagio o secuestro; y por el delito de robo en un inmueble habitado o destinado para habitación con violencia en las personas.

Por lo que hace a la libertad preparatoria, también se exceptuó de su beneficio a los habituales y a quienes hubieren incurrido en segunda reincidencia.

Con estas reformas, inicia un capítulo aún no concluido, en el que las reformas en materia penal impactan de forma negativa al sistema penitenciario. En efecto, las reformas se tradujeron, en los hechos, en la imposibilidad de otorgar libertades anticipadas tanto a los reos de los delitos enunciadados como a los habituales y segundos reincidentes y, con ello, se agrava el problema de la sobrepoblación penitenciaria así como su efecto de disminuir las posibilidades para aplicar de forma correcta y general el régimen readaptatorio al generar insuficiente control en las prisiones.

La Ley de normas mínimas sufre otras reformas: en 1984, en su artículo 16, para definir la forma de aplicación de la remisión parcial de la pena; y, en 1999, para establecer la revocación de la remisión parcial de la pena en la forma establecida en el artículo 86 del Código penal federal. En su artículo 18, en 1984, para prohibir que las autoridades administrativas pudieran disponer medidas de liberación provisio-

nal de procesados. En su artículo 8, en 1999, para adecuarlo al contenido de los artículos 84 y 85 del Código penal federal, en lo relativo a los requisitos para la concesión de la libertad preparatoria.

En diciembre de 1994, el Constituyente permanente introdujo, en los artículos 21 y 73 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas y adiciones para:

1. Reasignar la atribución de la función de seguridad pública al otorgarla a la Federación, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, en el ámbito constitucional de competencia que les corresponda.
2. El establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública.
3. Los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que regirán la actuación de las instituciones policiales y
4. La facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública.

Con estas reformas y adiciones, se consumó un cambio radical en el concepto constitucional de la seguridad pública cuya prestación estaba reservada a los municipios como servicio —junto con el de tránsito— y que ahora, como función, quedaba a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

En 1995, como complemento de estas reformas y adiciones, se publicó la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema nacional de seguridad pública, en cuyo artículo 3 se estableció: “Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

En el propio numeral, se señaló que los fines de la seguridad pública se alcanzarían mediante “la reinserción social del delincuente y del menor infractor” y se determinó que la función de seguridad pública se realizará por las autoridades responsables de “la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores”.

Este numeral resultaba anticonstitucional al establecer, como fin de la pena de prisión, “la reinserción social del delincuente”, ya que lo establecido en el artículo 18 constitucional vigente en ese momento aún señalaba como fin de la pena la readaptación social del delincuente.

Se creó el Consejo nacional de seguridad pública (instalado el 7 de marzo de 1996) como órgano máximo de coordinación en la materia, presidido en principio por el Secretario de Gobernación y, a partir del año 2000, por el Presidente de la República. Este consejo estaba integrado por los gobernadores de los estados, el Jefe del Departamento del Distrito federal —ahora Ciudad de México— y diversas autoridades federales, entre las que se encontraban los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina Armada de México, cuya inclusión motivó fuertes debates entre los legisladores por considerar, quienes se oponían a la inclusión, que el ejército y la marina no debían asumir responsabilidades en materia de seguridad pública y que su papel se constreñía a preservar la seguridad nacional. Es justo decir que a la fecha esta discusión continúa, sobre todo por el papel relevante de esas instituciones en materia de seguridad pública, bajo reglas que sus propios mandos consideran no claras.

La propia norma dio vida a la Conferencia de prevención y readaptación social, sin señalarse específicamente cómo estaría integrada y cuáles serían sus funciones, infiriéndose de lo establecido en la norma que su fin sería simplemente el de informar sobre los asuntos en materia penitenciaria al Consejo nacional de seguridad pública.

En suma, se buscaba crear un Sistema nacional de seguridad pública que homologara, en los tres órdenes de go-

bierno, formas y reglas de coordinación, planes, programas, equipamiento, información, reglas, actuación, formación, financiamiento conjunto, servicios de atención a la población y participación de la comunidad: instituciones de seguridad pública iguales para todos —en todo el país— y con la participación ciudadana.

El 13 de febrero de 1989, se creó la Dirección general de derechos humanos, dependiente de la Secretaría de gobernación. La Comisión nacional de los derechos humanos (CNDH), por decreto presidencial, nació el 6 de junio de 1990, como organismo desconcentrado de la propia secretaría; posteriormente, el 28 de enero de 1992, mediante adición al apartado B del artículo 102 se elevó a rango constitucional, como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; finalmente, mediante reforma del 13 de septiembre de 1999, se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria cuya función primordial radicó en la protección y defensa de los derechos humanos. Se requirieron 10 años para su consolidación normativa.

Por lo que hace a nuestro tema de estudio, se incorpora el nacimiento del organismo protector de los derechos humanos en México, debido a que existe el convencimiento de que los reclusorios mexicanos constituyen “uno de los lugares donde con mayor facilidad se pueden presentar violaciones a los derechos humanos, pese a las diversas disposiciones contempladas por la Constitución y diversas leyes nacionales e instrumentos internacionales [...]”¹¹⁴, tal vez el conocimiento sea fundado, ya que la Comisión nacional de los derechos humanos, CNDH, desde su creación realiza supervisiones regulares a los centros penitenciarios del país y, sólo en el periodo comprendido de 1990 a 1995, emitió a autoridades

federales y estatales 231 recomendaciones¹¹⁵, mismas que reflejan diversas violaciones a los derechos humanos, que comprenden desde privación de la vida, tortura, autogobierno, separación de procesados y sentenciados, de hombres y mujeres, de menores y adultos, sobrepoblación, falta de servicios médicos adecuados, falta de trabajo, omisión de clasificación, ausencia de instalaciones adecuadas para la aplicación del tratamiento progresivo, hasta un amplio etcétera.

En 1996, se presentó iniciativa conjunta del entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y miembros de las cámaras de diputados y senadores, para reformar los artículos constitucionales 16, 21, 22 y 73 fracción XXI, fundándola en la urgencia de combatir de mejor manera el fenómeno de la delincuencia organizada y, a la par, presentaron la iniciativa de Ley federal contra la delincuencia organizada.

Ambas iniciativas prosperaron y el 7 de noviembre de 1996 fue publicada, en el *Diario oficial de la federación*, la Ley federal contra la delincuencia organizada, en cuyo Título cuarto se establecieron las reglas para la prisión preventiva y ejecución de penas y medidas de seguridad, consistentes en: mantener separados a los procesados o sentenciados que colaboren en la persecución y procesamiento de otros miembros de la delincuencia organizada en establecimientos distintos de aquellos en que estos últimos estén reclusos así como prohibir la concesión de los beneficios de la libertad preparatoria, condena condicional, tratamiento preliberacional y remisión parcial de la pena, a los sentenciados por delitos de delincuencia organizada, con la excepción de quienes colaboren con la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de ella.

Esta prohibición, a la que se agrega el endurecimiento de la pena de prisión que sólo por delincuencia organizada establece la ley —que por cierto puede llegar hasta los 60 años de pri-

¹¹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). <www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2001.pdf>.

¹¹⁵ Referencia construida con datos de los informes anuales de la Comisión nacional de derechos humanos.

sión—, más la relativa al o a los delitos que resulten cometidos (baste, para ejemplificar, la de 80 a 140 años de prisión que como máxima establece la Ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹⁶ o la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia de las víctimas de estos delitos¹¹⁷, en la que se prevé una pena de hasta 73 años de prisión), acentúan, por supuesto, el impacto de la norma penal en el sistema penitenciario, ya que el hecho de no permitirse la concesión de los beneficios de libertad anticipada, en cualquiera de sus formas, enumerados para los sentenciados por delincuencia organizada, en general, y a la excesiva pena de prisión, repercute de nueva cuenta en el problema de la sobrepoblación penitenciaria y sus secuelas ya establecidas.

La aprobación de esta ley también significa que las instituciones nacionales cedieron a presiones y tentaciones, lo cual reflejaron en una norma que contiene tintes claros de restricción del garantismo y asunción del llamado **Derecho penal del enemigo**, tema que con posterioridad desarrollaremos pero que resulta trascendente y me obliga a insertar con amplitud las consideraciones plasmadas en la iniciativa para justificar tal trascendencia.

En el comentario final de la iniciativa, se reconoce de forma expresa que, tratándose de delincuencia organizada, se plantea una restricción en el ejercicio de derechos para ciertas personas —violación al garantismo— y se incluyen razonamientos ‘para justificarla’:

México vive momentos delicados en los que su sistema de procuración y administración de justicia enfrenta de-

¹¹⁶ Publicada en el *Diario oficial de la federación*, el 30 de noviembre de 2010 y reformada el 03 de junio de 2014.

¹¹⁷ *Diario oficial de la federación*, 14 de junio de 2012.

mandas y presiones que pueden llegar a ser contradictorios. Por una parte, se exige de las instituciones que aumenten rápida y considerablemente su eficiencia en la lucha contra la delincuencia, especialmente la organizada, pero por la otra, siguen presentes con vitalidad las demandas de desterrar del sistema la tortura y otros vicios, y de controlar la arbitrariedad policiaca.

Plantear en este contexto un sistema de delimitaciones de garantías puede resultar preocupante para algunos sectores de opinión, por lo que es necesario establecer una serie de argumentos de apoyo a dicha política, así como una serie de garantías que eviten que una legislación especializada, y por ello de carácter excepcional, pueda extender su aplicación a otra clase de fenómenos, poniendo en riesgo al sistema de garantías.

Debe, sin embargo, tenerse presente que:

- a) La delincuencia organizada es un fenómeno grave que afecta directa e indirectamente el nivel de bienestar de los mexicanos.
- b) La delincuencia organizada es una amenaza al estado de derecho y a la estabilidad política; con ello, atenta contra la consolidación de un sistema de garantías individuales sólido y estable.
- c) Las naciones democráticas han adoptado sistemas similares para hacer frente a la delincuencia organizada y con ello salvaguardar los principios políticos y jurídicos sobre los cuales se construyen las democracias modernas.
- d) No adoptar medidas realistas en la ley, lleva a la adopción de prácticas estatales ocultas, o a simulaciones y, con ello, a que la autoridad escape del control necesario sobre sus actos.

Por tales razones, en el contenido de la presente iniciativa de ley se establece claramente que toda limitación de garantías tiene que ser convalidada por la autoridad

judicial federal, ya sea mediante autorización previa o ratificación posterior, pues se comparte la preocupación totalmente legítima que en la actuación del Ministerio Público y de la policía judicial deben estar ausentes la tortura y demás formas de arbitrariedad, y que prevalezca siempre el estado de derecho, que es sinónimo de reconocimientos y respeto a los derechos humanos.¹¹⁸

2.5.2. ¿Qué ocurrió en materia de acciones y adición?

En 1987, el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, en su quinto informe de gobierno, estableció que en los reclusorios Sur y Oriente del Distrito Federal se habían construido áreas de alta seguridad. Hemos de recordar que para ese entonces los reclusorios eran responsabilidad de la autoridad federal, la que, como se puede apreciar, no cedía en su empeño de operar centros de alta seguridad, aún dentro de los centros que no estaban considerados como de este tipo.

En la década de los noventa, el 'sistema' penitenciario federal se amplió, además, con la construcción de los Centros federales de readaptación social (CEFERESOS): fue construido en 1989 e inaugurado en 1991 el CEFERESO número 1 en Almoloya de Juárez, en el Estado de México, hoy denominado "El Altiplano"; el CEFERESO número 2, llamado "Occidente", de enero de 1990 e inaugurado en 1993, ubicado en El Salto, Jalisco, y conocido como "El Salto"; el CEFERESO número 3, denominado "Noreste", construido en octubre de 1993 e inaugurado hasta el año 2000, ubicado en Matamoros, Tamaulipas; y el Centro federal de rehabilitación psicosocial (CEFEREPSI) —establecimiento para enfermos mentales delincuentes—, en Ciudad Ayala, Morelos, de septiembre de 1993.¹¹⁹

¹¹⁸ *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Sesión del 19 de marzo de 1996.

¹¹⁹ INFOMEX, Solicitudes de acceso a la información pública, folio

Este avance ayudó a paliar, no a resolver el problema de sobrepoblación penitenciaria, pero ello no representa una solución. Hagamos cuentas, sólo para ver el impacto que los reos y procesados del fuero federal tienen en las prisiones de los estados y contribuyendo por supuesto a mantener vigente el problema de sobrepoblación que, parece, ha sido la constante en el sistema penitenciario mexicano: en 1976, se levantó el primer Censo nacional penitenciario, del mismo se desprende que para ese entonces había 42 mil 943 internos tanto del fuero común como del federal en el país; para el año 2001, es decir, un año después de haberse incorporado el último establecimiento, existían 165,687 internos, de los cuales 44 mil 594 correspondían al fuero federal —procesados y sentenciados— y la sobrepoblación era de 31 mil 120.¹²⁰

Los nuevos espacios fueron destinados sólo para reos y resultaron insuficientes, ya no digamos para terminar con la sobrepoblación penitenciaria sino para que la mayoría de los internos por la comisión de delitos federales fueran trasladados a ellos o a las Islas Marías.

Estos datos no sólo revelan la falta de la infraestructura necesaria para albergar a los internos de ambos fueros o tan sólo de uno de ellos sino que, además, nos indican que el proceso readaptatorio estaba seriamente comprometido por la sobrepoblación existente, factor que representa el principal obstáculo para llevar a cabo los fines de la pena. Al respecto, Sergio García Ramírez nos ilustra "[...] los elementos radicales de un sistema penitenciario son: normas idóneas, establecimientos adecuados y personal competente [...] No hay duda, me parece, sobre la necesidad de llevar adelante en forma sostenida, la construcción de reclusorios que permitan evitar la sobrepoblación de los actuales, que milita contra la

0002200156711, Secretaría de seguridad pública, 20 de enero de 2012.

¹²⁰ Villanueva Castilleja, Ruth, *México y su sistema penitenciario*, México, INACIPE, 2006, pp. 127 y 133.

readaptación social de los reclusos [...]”¹²¹. Efectivamente, un centro que sobrepasa su límite de capacidad tiende a crear panoramas adversos para el cumplimiento del fin de la pena establecido en el artículo 18 constitucional. Nótese que para ese entonces se estaba hablando ya del fin de la pena: la readaptación social del delincuente y los medios para lograrlo establecidos en el propio numeral: el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

En el mismo sentido, la **Regla 63, Inciso 3**, de las **Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos**, aprobadas por el Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente señala: “Es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento”.

Así pues, en 1992, se creó el denominado **Programa de infraestructura penitenciaria en arrendamiento financiero** que estuvo vigente hasta 1998 —como alternativa a la erogación inmediata de recursos presupuestales que en muchos casos no existían en los estados—, que permitió la construcción de 12 centros de readaptación social y que representarían más de 16,000 espacios en 11 entidades federativas, situación que fue posible a partir de la celebración de diversos convenios en los que participaron el gobierno federal, los gobiernos estatales, las arrendadoras financieras y las instituciones de fondeo.

El programa fue instaurado siendo Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien, en su quinto informe de gobierno, reconoció que la sobrepoblación penitenciaria era un obstáculo para la readaptación, al afirmar al respecto: “Buscamos, así, crear condiciones adecuadas para que el sistema penitenciario no sólo sancione sino también contribuya a la rehabilita-

ción”.¹²² Es decir, la federación nunca actuó con desconocimiento de las necesidades del sistema penitenciario mexicano y de cómo la federación abonaba al problema con la estancias de sus reos y procesados en los centros y establecimientos estatales.

Es importante apuntar que, en el diseño de estos centros, se incluyeron las nuevas normas de planeación, proyecto y construcción elaborados por la **Secretaría de gobernación** entre 1990 y 1991, como parte de un esfuerzo para lograr un concepto de integralidad que incluía no sólo el programa arquitectónico penitenciario sino también otras variables como un marco jurídico homologado, la estructura orgánica con la plantilla de personal, los manuales de procedimientos, funciones, mantenimiento y, desde luego, la selección y capacitación del personal.

Lo que se pretendía era definir cómo, con qué y por quiénes se haría la readaptación en todo el país, para reos comunes y federales, en un concepto de integralidad: “un proyecto penitenciario no podrá desarrollarse correctamente sin el concurso de un equipo multidisciplinario organizado. Se requiere, además de arquitectos e ingenieros, expertos en operación de los centros, criminólogos, psicólogos, terapeutas, trabajadores sociales, pedagogos —entre otros— que señalen las rutas a seguir en el campo técnico del tratamiento penitenciario”¹²³. El proyecto era bueno, sin embargo, ante años de abandono, el sistema penitenciario mexicano sólo dio un pequeño respiro.

En el periodo comprendido del año 1998 al año 2000, se inició la construcción de 7 centros estatales y del Distrito Federal en cuyo diseño y construcción, desafortunadamente, no se consideraron las normas creadas por la **Secretaría de go-**

¹²¹ García Ramírez, Sergio, “El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Número 95, México, UNAM, 1999. <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art3.htm>>.

¹²² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, *Informes de Carlos Salinas de Gortari, V informe de gobierno*. <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>>.

¹²³ Rojas Argüelles, *op. cit.*, p. 72.

beración, lo que una vez más significó un grave retroceso en el concepto de integralidad en el que se avanzaba. El esfuerzo para ampliar la infraestructura estaba, pero enorme era la sobrepoblación.

No fue el único esfuerzo realizado. El programa conocido popularmente entre los operadores del sistema penitenciario mexicano como de “despresurización” y normativamente denominado como “rezago cero”, emprendido por la Dirección de prevención y readaptación social, dependiente de la Secretaría de gobernación, por conducto de la Comisión dictaminadora responsable de la ejecución del programa, con base en los estudios pertinentes, actualizó su rezago en relación con la integración de los expedientes de los reos federales y examinó, estudió y emitió dictámenes sobre derechos y beneficios de libertad para así concederles los beneficios de libertad a que tenían derecho¹²⁴. Es justo decir que para esas fechas y por conocimiento directo, por formar parte del sistema penitenciario zacatecano, dejamos constancia de que los estudios realizados fueron hechos, eso sí, pero sólo por la autoridad estatal en apoyo de la federal, porque esta última únicamente se dedicaba a la revisión de los expedientes que se elaboraban.

Este programa, en el periodo 1990-1995, dio como resultado que 39 mil 033 reos alcanzaran su libertad, ya anticipada, ya por cumplimiento¹²⁵. Éste es el único periodo en el que la población penitenciaria disminuyó¹²⁶ y la capacidad del total de los centros penitenciarios del país, contrastada con el número de internos, arrojó que se contaba con 512 espacios disponibles.¹²⁷

¹²⁴ La Secretaría de gobernación contó con el apoyo de los Consejos técnicos interdisciplinarios de los estados, los que integraron el expediente criminológico de los reos federales y a partir de ellos la comisión dictaminó.

¹²⁵ Programa de prevención y readaptación social 1995-2000, *Diario oficial de la federación*, 19 de julio de 1996.

¹²⁶ Villanueva Castilleja, Ruth, *op. cit.*, p. 127.

¹²⁷ Este dato debe precisarse: el número de internos en el país no rebasaba

Libertades otorgadas por la Dirección general de prevención y readaptación social 1990 a 1995

BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA						
Año	Tratamiento preliberacional	Libertad preparatoria	Remisión parcial de la pena	Aplicación de los Art. 68 ó 75	Libertades compurgadas por adecuación	Total
1990	5,581	113	295			5,989
1991	4,203	84	944			5,231
1992	4,548	168	1,782			6,498
1993	4,618	226	1,170			6,014
1994	2,806	177	2,173		2,714	7,870
1995	3,354	310	1,751	19	1,997	7,431
Total	25,110	1,078	8,115	19	4,711	39,033

Fuente: Secretaría de gobernación, Subsecretaría de protección civil y de prevención y readaptación social. Elaboró: Dirección general de prevención y readaptación social.

Aunque el programa continúa y fue abatido durante un periodo el rezago, con la prohibición para conceder beneficios a reos de diversos delitos —como ya se reseñó—, la sobrepo-

la capacidad instalada del sistema penitenciario nacional, pero persistían centros con sobrepoblación compensados en ese periodo por centros con disponibilidad en su capacidad instalada.

blación penitenciaria volvió para situarse en 2001 en 31 mil 120 espacios faltantes¹²⁸; nuevamente se establece un avance, seguido de un enorme retroceso.

Cómo no expresar que el hecho —extraordinario al parecer— de abatir la sobrepoblación se debió principalmente a la aplicación de un programa que permitió combatir el rezago al conceder beneficios de libertad anticipada a los reos federales, es decir, la autoridad penitenciaria federal fue omisa en el cumplimiento de esa obligación por años, violentando de forma flagrante los derechos de los internos. Por lo que no es falso cuando se afirma que los reos federales abonaron realmente a la sobrepoblación en los centros penitenciarios de los estados.

Como ya lo comentamos, en la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez, en sustitución del Departamento de prevención social, fue creada la Dirección general de servicios coordinados de prevención y readaptación social, también dependiente de la Secretaría de gobernación, con la pretensión de lograr una verdadera proyección nacional para coordinar la reforma penitenciaria así como una mayor eficacia técnica en sus funciones relacionadas con la ejecución de sanciones en reos federales, el gobierno de Islas Marías y el tratamiento de menores. La norma contaba con enormes bondades, pero las realidades se presentaban cuando ésta no se daba formalmente.

En 1989, la Dirección general de servicios coordinados de prevención y readaptación social cambió de denominación por la de Dirección general de prevención y readaptación social, un simple cambio de denominación toda vez que las funciones permanecieron.

Con la publicación del Reglamento interior de la Secretaría de seguridad pública en el *Diario oficial de la federación*, el 6 de febrero de 2001, se creó —dependiente de esa secretaría—, el Órgano administrativo desconcentrado Preven-

¹²⁸ Villanueva Castilleja, Ruth, *op. cit.*, p. 127.

ción y readaptación social (OADPRS), que asumió las funciones que en la materia estaban a cargo de la Secretaría de gobernación y que se ejercían a través de la ya mencionada Dirección general de prevención y readaptación social.

Con este cambio, se pretendía contribuir en la organización de un Sistema nacional penitenciario. Se planteó, además, establecer convenios de colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, fundamentalmente en materia de ejecución y tratamiento de las sanciones impuestas por las autoridades judiciales a la población interna del fuero federal y en materia de tratamiento de los menores.

En el apartado de antecedentes del Manual de organización del OADPRS, derivado de su Reglamento, se reconoce el estado que guardaba en esos momentos el país en materia de seguridad:

En esta nueva etapa de la Seguridad Pública, nos enfrentamos además del cáncer de la delincuencia organizada, el terrorismo, las drogas y la impunidad, a la sombra de la corrupción, que por mucho tiempo ha existido, pero que a nuestros días se le ha perdido el control y poco a poco nos ha ido invadiendo sobre nuestro sistema de producción del país, hasta poner en estado de agonía a nuestra sociedad.¹²⁹

Con la puesta en marcha del Programa nacional de capacitación penitenciaria (PRONACAP) de la Secretaría de gobernación, del año 1993 al 2000, se continúa y avanza sustancialmente con el esfuerzo de capacitar al personal penitenciario, responsable último de llevar a buen término el proceso de readaptación social.

Los esfuerzos para capacitar al personal penitenciario no sólo fueron por parte del PRONACAP, también se asumen por el Instituto nacional de ciencias penales (INACIPE), creado por decreto del 22 de junio de 1976; sin embargo, en

¹²⁹ Manual de organización general del Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social, *Diario oficial de la federación*, 09 de noviembre de 2012.

1993 desaparece de la escena nacional y, mediante decreto de 11 de abril de 1996, vuelve a funcionar, normativamente hablando, en el propio decreto se establece su objeto: “la formación y profesionalización altamente especializada de servidores públicos en las áreas de seguridad pública, procuración y administración de justicia y en ejecución de sanciones”, esto significa que —como ya se dijo— se adapta al sistema penitenciario mexicano.

Por otro lado, y como evento importante que más adelante vendría a influir en el sistema penitenciario, el día primero de enero de 1994, hace su aparición pública el Ejército zapatista de liberación nacional (EZLN) con una insurrección armada en el estado de Chiapas.

La insurrección fue respondida con el envío de tropas, cuyo número y arremetida hizo que los zapatistas se replugaran a la selva. Sin embargo, sirvió para que se abriera un proceso de diálogo sobre las reivindicaciones de la insurgencia contenidas en la que llamó *Primera declaración de la Selva Lacandona*, donde se informaron las causas de su alzamiento: exigían tierra, trabajo, techo, alimentación, salud, educación, libertad, independencia, democracia, justicia y paz.

El 16 de febrero, inician las primeras conversaciones entre el EZLN y el gobierno federal por conducto del Comisionado para la paz en Chiapas, Manuel Camacho Solís.

El 11 de marzo de 1995, se publica la *Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas*, por la que se crea la Comisión de concordia y pacificación (COCOPA), que tenía por objeto de acuerdo al contenido de su artículo 1: “establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994 en el Estado de Chiapas”.

Se reconoció a la Comisión nacional de intermediación, coordinada por el Obispo Samuel Ruiz García, como instancia mediadora. Las conversaciones culminaron con la

firma, el 16 de febrero de 1996, de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Se propusieron diversas iniciativas de reformas constitucionales para dar cumplimiento a estos acuerdos y también se presentaron diversas iniciativas relativas al artículo 18:

1. En noviembre de 1996, la COCOPA propone adicionarle un párrafo: “Los indígenas podrán purgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.”¹³⁰
2. El 12 de marzo de 1998, senadores de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional propusieron que el párrafo estableciera: “Los indígenas purgarán sus penas, preferentemente, en los establecimientos más cercanos a su comunidad, de modo que se propicie su reintegración a la misma como forma esencial de readaptación social.”
3. El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 14 de marzo de 1998, presenta su iniciativa al Senado también para adicionar un párrafo: “Los indígenas purgarán sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.”
4. Diputados de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México, propusieron su texto el 24 de marzo de 1998: “La Federación y las entidades federativas llevarán a cabo todas las acciones necesarias, a fin de que los reos purguen sus penas, preferentemente, en los centros de readaptación más cercanos a su domicilio o co-

¹³⁰ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tomo XIV, Sección primera, México, 1994-2006, pp. 112 y ss.

munidad, de modo que se propicie su reintegración a su entorno social como forma fundamental de readaptación, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior.”

5. Con estas iniciativas, impulsadas de inicio por los **Acuerdos de San Andrés Larraínzar**, se incluía un nuevo derecho para los reos, el de compurgar las penas en los centros más cercanos al domicilio o comunidad y se ampliaba para incluir no sólo a los indígenas sino a todo reo.

En el año 2000, Vicente Fox, ya en la presidencia, envía su iniciativa a la **Cámara de senadores** también en el sentido de adicionar un párrafo: “Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación”, rescatando, como se puede notar, el texto originalmente propuesto por la **COCOPA**.

En la **Cámara de senadores**, se decidió estudiar todas las iniciativas presentadas en relación al artículo 18 constitucional para, finalmente, aprobar la adición en los siguientes términos: “Artículo 18. [...] Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de su readaptación social”.

Así pues, el derecho humano que encontró su nacimiento en la lucha de los pueblos indígenas se amplió para beneficiar no sólo a los miembros de las comunidades indígenas sino a todos los reos mexicanos, precisándose así en las discusiones de la colegisladora:

[...] responde a la petición indígena de que el cumplimiento de las penas corporales impuestas por la comisión de delitos se cumplan en los centros de readaptación más cercanos a las comunidades [...] La petición

es justa y legítima y se elevó por tal razón a todo individuo, por lo cual esta propuesta indígena enriquece los derechos humanos reconocidos por el orden aplicable a todos [...]”¹³¹

No debo concluir este apartado, sin comentar lo que desde mi punto de vista significó la construcción y puesta en funcionamiento de los **centros federales de alta seguridad**. En México, con la construcción y puesta en funcionamiento de estos centros, se instaura la etapa de instituciones penitenciarias de máxima seguridad y con ella la discusión sobre su utilidad para cumplir con el fin de la pena de prisión preceptuado en el artículo 18 constitucional vigente en ese periodo: la readaptación social del delincuente.

No es tan complicado expresar una opinión sobre las cárceles de máxima seguridad y si en ellas se cumpliría el fin readaptatorio. En este punto, ya ha quedado demostrado que, en franca violación al mandato constitucional, ni estados ni federación contaban con un sistema penitenciario en el que se aplicara un régimen penitenciario y, derivado de él, un tratamiento, además de que éste se veía cada vez más lejano con la puesta en marcha de este tipo de centros que, más que buscar el fin de la pena, buscaban como prioridad la contención, atendiendo al modelo restrictivo expresado en su Reglamento interior.

No estaban dadas, entonces, las condiciones para establecer con objetividad si el fin de la pena se podría lograr: en la realidad, el Estado mexicano pasaba a una etapa de endurecimiento de las penas hasta hacerlas, en algunos casos —y en los hechos—, perpetuas y, ahora, habría que sumarle el rigor en la redención de la pena, más castigo, con la creación de estos centros de máxima seguridad.

¹³¹ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tomo XIV, Sección primera, México, 1994-2006, p. 195.

En estos centros, en palabras de Emma Mendoza Bremauntz, “han de ser internados los procesados y sentenciados que son considerados de alta peligrosidad por el tipo de delitos que han cometido o por su relación con la delincuencia organizada [...] y tienen un trasfondo más de castigo que de readaptación social, ya que estos individuos son, en la mayoría de los casos, considerados como irrecuperables.”¹³²

Se establece, pues, la separación de un grupo de delincuentes con perfiles determinados por la norma, para ser recluidos y tratados en centros de máxima seguridad, a los que se les niega la posibilidad de acceder a beneficios de libertad anticipada por disposición de la ley, lo que, en principio, ya deviene violatorio de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos emitidas por el Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente en 1955, al empeorar el efecto traducido en los hechos en prácticamente separar al delincuente del mundo exterior con lo que —se considera— se agrava su sufrimiento al ampliar, en lugar de reducir, las diferencias que existen entre la vida en prisión y la vida libre; contribuyendo, además, a debilitar o eliminar el sentido de responsabilidad del recluso, el respeto a la dignidad de su persona, la convivencia cada vez más limitada con su núcleo familiar primario, por la propia norma —factor determinante, no el único, en el éxito del proceso readaptatorio— y, sobre todo, al negar al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad eliminando la fase preparatoria del interno con miras a su liberación; en fin, limitar la posibilidad de lograr el fin de la pena.

Sí, bajo estas condiciones, no estamos hablando de otra cosa más que de un endurecimiento de la pena hasta hacerla en los hechos perpetua y, consecuencia de ello, hacer intrascendente e inútil cualquier posible tratamiento aplicable, eliminando así la posibilidad de que el fin de la pena de prisión funcione y se actualice lo contemplado por la norma.

¹³² Mendoza Bremauntz, Emma, *op. cit.*, p. 119.

Como consecuencia de esos factores o condiciones, resulta la posibilidad, al parecer cada vez más lejana —como lo he venido señalando—, de que instituciones abiertas en el sistema penitenciario mexicano puedan formar parte de la realidad, a pesar de continuar en la norma reglamentaria la obligación de contar con ellas; anteriormente estaban reflejadas así fuera en el papel, como anexo en los reclusorios tipo, ahora ya no las encontramos ni a ese nivel, y mucho menos en las prisiones de máxima seguridad, cuyos fines en ocasiones difieren del fin de la pena: la readaptación social del delincuente.

2.6 Reforma al párrafo cuarto y adición a los párrafos quinto y sexto, y se recorren en su orden los dos últimos párrafos del artículo 18 constitucional. 12 de diciembre de 2005

La reforma constitucional del 23 de enero de 1965, introdujo en el artículo 18 una nueva obligación en materia de tratamiento, tanto para la federación como para las entidades federativas, el correspondiente a los menores infractores. Recordemos que, en el párrafo cuarto, se dice: “La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”. Esta reforma se vio complementada con la de 2005, publicada en el *Diario oficial de la federación*, el 12 de diciembre del propio año, en la que se dispuso:

Artículo 18.

[...]

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que

se garantice los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación del sistema, siempre que resulte procedente. En los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

La disposición contiene elementos muy importantes para la integración de sistema de justicia para adolescentes, entre otros: la edad —“doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad”—, anteriormente no contemplada en el texto constitucional; los tribunales y autoridades específicos para la atención de quienes se les atribuya “la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales”, tribunales en los que

se deben garantizar los derechos fundamentales que a todo individuo reconoce la Constitución y los específicos reconocidos en la propia norma para las personas en desarrollo; se elimina la denominación “menores infractores” utilizada en 1965.

Por lo que hace al fin de la imposición de medidas de seguridad se precisa como la reintegración social y familiar del adolescente. El internamiento debe preverse sólo como medida extrema, el tiempo más breve y únicamente aplicable a mayores de catorce años a quienes se les atribuya la comisión de conductas consideradas como graves.

Es menester comentar que —al enviar su iniciativa de reforma a diversos artículos constitucionales que incluían la de justicia para adolescentes— el entonces Presidente, Vicente Fox Quesada, también propuso una reforma no propia de la justicia para adolescentes al artículo 18 en su tercer párrafo: “La Federación y las entidades federativas, sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas, podrán celebrar entre sí, convenios de carácter general, para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan su sanción en establecimientos de readaptación social dependientes de un fuero diverso”.

En la exposición de motivos que acompañó a la propuesta precisó: “[...] en la práctica los sentenciados del fuero federal mayoritariamente son los que cumplen sus sanciones en centros de readaptación social del ámbito local; por ello, la presente Iniciativa pretende dar sustento constitucional a esta realidad recurrente.”¹³³

Esta precisión es un reconocimiento tácito a dos hechos:

1. La federación seguía sin contar con un sistema penitenciario propio, que le permitiera albergar a la totalidad de sus procesados y sentenciados, incumpliendo una obligación

¹³³ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tomo XV, Sección primera, México, 2006, pp. 522 y 525.

constitucional que le era aplicable al igual que a los estados desde 1917 y sus reos, mayoritariamente, estaban reclusos en instituciones estatales.

2. No existía intención de completar la instauración de un sistema penitenciario, pero sí la de darle carácter constitucional a la permanencia de sentenciados del fuero federal en centros y establecimientos dependientes de los estados.

Además de que —una vez más— se presentaba la omisión relativa a los procesados por delitos federales que, también de forma mayoritaria, se encontraban reclusos en centros y establecimientos estatales. De tal manera, esta parte de la iniciativa, que hemos estado analizando, no prosperó.

En avances normativos, encontramos que, el 2 de septiembre de 2004, se publicaron en el *Diario oficial de la federación* reformas y adiciones a la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, entre otras, con ellas se permitía celebrar convenios para que reos federales cumplieran su sentencia en establecimientos dependientes de los estados y viceversa, si los centros se encontraban más cercanos a su domicilio, siempre que fueran de mínima peligrosidad y exceptuándose a quienes estuvieran compurgando pena por la comisión de delitos contenidos en la Ley federal contra la delincuencia organizada, tal y como lo señala el artículo tercero:

Artículo 3o.

[...]

Podrá convenirse también que los reos sentenciados por delitos del orden federal compurguen sus penas en los centros penitenciarios a cargo de los Gobiernos Estatales, cuando estos centros se encuentren más cercanos a su domicilio que los del Ejecutivo Federal, y que por la mínima peligrosidad del recluso, a criterio de la Dirección General de Servicios Coordinados de la Prevención y Readaptación Social, ello sea posible. Para los efectos

anteriores, en caso de reos indígenas sentenciados, se considerarán los usos y costumbres, así como las circunstancias en las que se cometió el delito. Esta medida no podrá otorgarse tratándose de reclusos sentenciados por alguno o más de los delitos que prevé la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En los convenios a que se refiere el presente artículo, podrá acordarse también que tratándose de reos sentenciados por delitos del orden común, puedan cumplir su condena en un centro federal si éste se encuentra más cercano a su domicilio.

Como puede advertirse, esta reforma a la norma federal reglamentaria del artículo 18 resultaba anticonstitucional, pues violaba lo establecido, en esa época, en el tercer párrafo del propio artículo, que permitía la celebración de tales convenios sólo para que reos del orden común extinguieran sus condenas en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal y no al contrario, sin embargo, esta norma permaneció vigente.

Esta reforma tenía una buena intención, buscaba acercar a los reos a sus domicilios con el objeto evidente de que tuvieran contacto con sus familias y este hecho contribuyera a la readaptación; dando además vigencia a lo establecido en el artículo 18, sin embargo, una norma reglamentaria, por muy buenos fines y objetivos que pudiera estatuir, no puede ni debe contravenir a una de carácter constitucional, atendiendo a la supremacía de las normas.

En cuanto a acciones relacionadas con la normativa antes mencionada, durante este periodo, sólo encontramos una acción que se considera destacada, la construcción, en 2005, del Centro federal de readaptación social número 4 denominado “Noroeste”, ubicado en Tepic, Nayarit, con capacidad para 1 mil 456 internos y que tuvo la característica de ser designado como de seguridad media, el primero en su tipo, pero que normativamente no tenía base, ya que su ‘seguridad media’ estaba en total contradicción con lo establecido en el

artículo sexto del **Reglamento de los centros federales de readaptación social** vigente en esa época, que para el caso señalaba: “Artículo 6°. Para efectos del presente Reglamento los Centros Federales de Readaptación Social son las instituciones públicas de máxima seguridad destinadas por el Gobierno Federal al internamiento de los reos que se mencionan en el artículo tercero.”¹³⁴

La federación no estaba facultada por su propia norma para la creación de centros de seguridad media, únicamente para centros de máxima seguridad, sin embargo, esto no fue óbice para que el centro fuera puesto en funcionamiento. Seguimos así en la convivencia con acciones que contravienen a la norma que les da sustento. Esto pareciera la constante dentro del sistema penitenciario mexicano.

También es necesario rescatar que, al abrir este tipo de centros, la federación abonó positivamente, pero no en forma suficiente y mucho menos en la medida necesaria, a los esfuerzos reseñados para tratar de eliminar el problema añejo de la sobrepoblación a nivel nacional.

2.7 Se reforma el artículo 18 constitucional. 18 de junio de 2008.

Esta reforma al artículo 18 constitucional se encuentra inmersa en una trascendente al **Sistema de justicia penal**, cuyo proyecto integral fue presentado ante la **Cámara de senadores del Congreso de la Unión**, por el entonces Presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, el 9 de marzo de 2007. Tiene su antecedente en la presentada prácticamente en el mismo sentido por Vicente Fox Quesada, el 29 de marzo de 2004, que no prosperó.

La propuesta presidencial para reformar los párrafos tercero y último del artículo 18 establecía:

¹³⁴ *Diario oficial de la federación*, 30 de agosto de 1991.

Artículo 18.-

[...]

La Federación, los estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan sus penas en establecimientos penitenciarios dependientes de un fuero diverso.

[...]

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada.

En la exposición de motivos se señaló:

Se propone la reforma al artículo 18 párrafo tercero de la Constitución, toda vez que el actual permite que los sentenciados del orden común compurguen sus penas en centros federales, pero no a la inversa, lo que claramente no es una prohibición sino una regulación constitucional incompleta. Ahora, se prevé que los convenios se celebren para que los sentenciados compurguen sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, con lo que se perfecciona el texto constitucional.

Y

Por su parte, se sugiere una adición a la última parte al párrafo final del numeral 18 citado, para que en caso de delincuencia organizada se exceptione la garantía individual consistente en solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, lo que responde a la obvia razón de que los miembros de la delincuencia organizada compurguen sus penas en centros penitenciarios que

cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias para la protección de su integridad, disminuyendo los riesgos de fuga o violencia interna.

Veamos a qué nos estábamos enfrentando: ¿regulación constitucional incompleta? ¿perfeccionar el texto constitucional? ¿de ninguna manera! El texto propuesto es idéntico al presentado en su momento por Vicente Fox y, en consecuencia, no existía un sistema penal federal suficiente, tampoco la voluntad para completarlo, pero sí para lograr eliminar la traba constitucional que impedía —en la norma, mas no en los hechos— que internos por la comisión de delitos federales estuvieran recluidos en centros y establecimientos dependientes de los estados; esto es, la federación rehúye el cumplimiento cabal de su obligación constitucional y la arroja sobre los estados condenándolos a seguir como desde la Constitución de 1857 pese a la reforma de 1917, a sufrir y seguir padeciendo el fenómeno de la sobrepoblación y con ello, sus problemas inherentes, sobresaliendo el de falta de condiciones para que, a través de los medios establecidos en el texto constitucional, se logre el fin de la pena, la readaptación social del delincuente.

Es claro también que esta actitud del Ejecutivo federal es continuación de la política iniciada por Ernesto Zedillo, traducida en aumentar las obligaciones de los estados en materia penitenciaria, sin asumir omisiones y responsabilidades propias.

La propuesta de Calderón contiene un error u omisión que luego sería enmendado por el constituyente permanente; en ella continuaba la obligación para la federación de contar con su sistema penitenciario, entonces ¿para qué una reforma que permitiera que sus reos estuvieran internados en establecimientos dependientes de los estados? Generaba una contradicción entre lo estatuido en el segundo párrafo del artículo 18 constitucional y lo propuesto en el tercero por Calderón en la llamada coloquialmente **Ley de normas mínimas**, porque destacaba justamente lo que sostengo: si la federación debía

tener, al igual que los estados su propio sistema penitenciario, ¿habría realmente necesidad de celebrar convenios que permitieran que los reos federales pudieran ser recluidos en centros y establecimientos estatales? No, no era necesario.

Y en relación con los procesados por delitos federales, como podemos ver, continúa el silencio normativo, ya que en todo momento el objetivo son los sentenciados y no los procesados, como si éstos no existieran o la federación no tuviera obligaciones en esa materia.

La **Cámara de senadores** fue la de origen; sin embargo, fue en la **Cámara de diputados** en la que se realizó un análisis minucioso de diez iniciativas presentadas antes y después que la presidencial, por cierto, por diputados de diversas fracciones parlamentarias, que versaban sobre la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia, coincidiendo todas en lo que consideraban un hecho: el sistema de justicia penal ya resultaba ineficaz.

Los diputados estaban conscientes de que no podían dictaminar la iniciativa presidencial por no haberles sido turnada por la cámara de origen, sin embargo, fundamentando su actuación en lo establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales, analizaron las iniciativas por ellos propuestas; una vez que les fue turnada también la presidencial y, previo trabajo con las comisiones homólogas de la legisladora, académicos, juristas y funcionarios federales dictaminaron las iniciativas.

Recibido el dictamen del Senado, realizaron las adecuaciones derivadas del propio y lo reenviaron al Senado que, con cambios mínimos, lo aprobó. El conjunto de iniciativas, aunado a las discusiones que las enriquecieron, propiciaron una reforma más amplia que la propuesta por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, para quedar como sigue:

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

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proce-

so legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los sentenciados 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 de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros inter-

nos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Transitorios.

Primero [...]

Quinto. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

Para no faltar a la tradición en materia de sistema penitenciario, como se puede advertir en todas las reformas hasta aquí analizadas, el legislador en esta materia siempre ha ampliado la modificación que se propone inicialmente, con toda seguridad porque al abordar este sistema saltan a la vista sus avances, sus retrocesos y sus problemas añejos, pero veamos.

Se relacionan puntualmente las reformas realizadas, tomando como base las discusiones del Constituyente permanente, así como los comentarios propios, haciendo uso además de las opiniones que la doctrina tiene al respecto:

1. En el primer párrafo, se sustituyó la expresión “pena corporal” por la de “pena privativa de libertad”, bajo el argumento de que, dado que la pena corporal comprendía tanto la pena privativa de libertad como la pena de muerte —esta última eliminada del texto constitucional desde diciembre de 2005—, debía ajustarse, por tanto, a la nueva realidad del Estado mexicano.¹³⁵

¹³⁵ *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007. “El primer párrafo del artículo 18 constitucional se modifica con el objeto de ajustar el término pena corporal a la actual regulación de la Carta Magna. En efecto, antes de la reforma a diversos dispositivos constitucionales para erradicar la pena de muerte, la expre-

Sólo se trató de que el texto concordara con el texto modificado del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con esto se cumplió el objetivo de armonizar las normas.

2. En el segundo párrafo, se sustituyó la obligación paralela para que los gobiernos de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, organicen el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, por un nuevo mandato de orden general: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios...”

No existe argumento alguno para el cambio ni en las iniciativas revisadas ni en los dictámenes relativos, pero si tomamos como base el establecimiento del Sistema nacional de seguridad pública en el que se involucra a los tres órdenes de gobierno, no es aventurado decir que con esta reforma se ‘perdonó’ el abandono de la obligación que hasta entonces incumplía la federación de crear su sistema penitenciario, como se ha venido puntualizando, y se abrieron las puertas para aprobar la reforma propuesta por Calderón en el sentido de permitir, desde la Constitución, que reos federales estuvieran recluidos en centros y establecimientos dependientes de los estados y del Distrito Federal.

Así, se cumplía el viejo anhelo de la federación: borrar de un “plumazo legislativo” su incumplimiento de casi un siglo, continuar con la construcción o remodelación de sus centros penitenciarios bajo su óptica —la máxima seguridad principalmente— y sobre todo en sus tiempos, ya sin la obligación de constituir su sistema penitenciario o de la exigencia de eliminar la sobrepoblación de los centros y establecimientos es-

sión pena corporal, es decir, la que el imputado puede sufrir en su propio cuerpo, comprendía tanto la pena privativa de la libertad como la pena de muerte...”

tatales donde tenía y tiene a sus reos y procesados, haciéndose los estados cargo de estos últimos.

Inicia una nueva era en la que la federación se permite —valga la expresión— presumir su infraestructura penitenciaria, la normatividad que rige, la selección, capacitación y equipamiento de personal, la ausencia total del cáncer que representa la sobrepoblación y un largo etcétera.

Atrás queda su omisión y ahora el contenido de su discurso ha variado un poco, pareciera el del hermano mayor que todo hace bien y al que se debe imitar, pero la terca realidad dice que ahí están sus reos y procesados en los centros y establecimientos dependientes de los estados y que la norma nada establece sobre los procesados por delitos federales, que ahí están también recluidos en su mayoría en centros dependientes de los estados.

La estrategia de la federación había surtido efecto en 2008 y aun cuando tardó más de una década en que se insertara en el texto constitucional, ahora forma parte de él. Había iniciado en 1995 con la aprobación de la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema nacional de seguridad pública, que presentó por primera vez una visión sistémica de la seguridad pública al crear, justamente, el Sistema nacional de seguridad pública y se mandaba que federación, estados y municipios se coordinarían para atender todo el tema de seguridad en el ámbito de sus competencias, en el que se incluía el penitenciario, con lo que se dio el primer paso para eliminar la obligación de la existencia de dos sistemas en el ramo, el federal y el de los estados.

Lo que siempre sorprende es la sumisión de los estados al aprobar la reforma constitucional por conducto de sus legislaturas, ya que los antecedentes de tal reclusión, en los hechos, son nefastos tanto para su economía como por la sobrepoblación que les genera, además de los costos políticos que se pagan al enfrentar riñas, autogobierno y fugas en sus centros y establecimientos, amén de que la sobrepoblación les impide cumplir con el fin de la pena de prisión. Ejemplificaré la sumisión refiriéndome sólo a la parte económica.

La estancia de procesados y sentenciados federales, en centros y establecimientos dependientes de los estados, es retribuida por la federación mediante el llamado ‘Socorro de ley’ que consiste en el pago que por concepto de alimentación de esos internos hace.

El monto de ese ‘Socorro de ley’ históricamente ha sido insuficiente, su pago impuntual en algunas ocasiones y siempre parcial, como lo reconoció Pascual Ortiz Rubio, al rendir su informe en 1932¹³⁶, al considerar sólo la alimentación o la manutención, sin sumar los costos relativos a personal técnico, administrativo y de seguridad y custodia, atención médica, mantenimiento de infraestructura y pago de servicios; en suma, los gastos de operación que generan los centros de esta naturaleza.

Este estado de cosas motivó que la Conferencia nacional de gobernadores (CONAGO), en su XXXIII reunión ordinaria celebrada el 19 de octubre de 2007, emitiera, entre sus pronunciamientos, el Tercero, en el que solicitó, tanto al gobierno federal como a la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, se incluyera, en el Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2008, un incremento en el pago del ‘Socorro de ley’, para que se pudiera pasar de 140 pesos diarios por reo federal —es importante aclarar que el pago se realiza tanto por procesados como por sentenciados— recluido en establecimientos penitenciarios dependientes de los estados.

Esta solicitud tuvo su base en las conclusiones del Primer foro de consulta en materia de seguridad y justicia 2007,

¹³⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Periodo Ordinario, XXXV Legislatura, Tomo I, número 5, Sesión 1ª de septiembre de 1932, *Informe del Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio*: “Fue necesario gestionar la ampliación de diversas partidas, entre las cuales señalaremos la destinada a la alimentación de reos, que de... \$ 12,000.00 se hizo ascender a \$ 36,000.00, cifra que aún no alcanza para cubrir estas erogaciones inaplazables, pues ya en la actualidad existe un adeudo por la cantidad de \$ 10,000.00 con diversas Entidades Federativas”.

organizado por la Conferencia nacional de directores de prevención y readaptación social, en las que se estimó que, en promedio, el costo de manutención de un reo federal era de 170 pesos diarios¹³⁷.

Se puede notar la 'solidaridad' de los gobernadores integrados a la CONAGO, el costo promedio según sus propios datos era de 170 pesos diarios, pero sólo solicitaron 140.

Con ese marco, en el año 2008, al firmarse el Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad, se plasmó como obligación de la federación revisar el monto del 'Socorro de ley', establecida en el compromiso XIV¹³⁸, fijándose un plazo de cumplimiento de seis meses. Al revisarse y analizarse en esta investigación el avance registrado a 200 días¹³⁹ de la firma, se encontró que la Secretaría de seguridad pública señaló haber recabado información sobre los costos de operación por concepto de custodia de internos de fuero federal en los Centros estatales de readaptación social de los 31 estados y el Distrito Federal: el promedio fue calculado a un costo diario de 50 pesos por cada reo del fuero federal interno en un centro o establecimiento dependiente de los estados o del Distrito Federal, tal cantidad fue la aprobada en el Presupuesto de egresos de la federación contemplado para el ejercicio fiscal 2009.

Hay información que no se ha podido aclarar respecto a lo antes mencionado tal como el desconocimiento de dónde quedó la solicitud de los gobernadores de aumentar a 140 pesos el costo diario por interno, incluso de dónde salió la

¹³⁷ <www.conago.org.mx/.../20071019_SP_PRONUNCIAMIENTO_XXXIII>

¹³⁸ La Secretaría de seguridad pública se compromete a revisar, con los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas, los montos asignados por concepto de 'Socorro de ley' por interno federal en centros de readaptación social estatales. *Diario oficial de la federación*, "Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad", 25 de agosto de 2008.

¹³⁹ México unido contra la delincuencia. Seguimiento al Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad, 200 días, marzo 2009.

cifra de 170 pesos; pero, sobre todo, por qué razón de un año a otro los gobernadores 'supieron' que el monto no era el que habían establecido sino uno inferior.

En el año 2009, el Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social (OADPRS) ejerció 5 mil 435 millones 296 mil 608.69 pesos¹⁴⁰, sin incluir inversión en infraestructura, presupuesto destinado a la atención de 6 mil 623 internos en sus centros, lo que indica que su costo diario por interno fue de 2 mil 248.41 pesos¹⁴¹, entonces ¿por qué se paga a las entidades federativas una cantidad ínfima? Por esta razón es sorprendente la sumisión de los estados a lo que disponga la federación aun cuando esto resulte en detrimento de su economía.

En el segundo párrafo se agregaron a los medios ya existentes —trabajo, capacitación y educación— para lograr la reinserción, la salud y el deporte. Éstos se elevaron a rango de derechos humanos de los internos y pasaron a formar parte de la organización del sistema penitenciario. En la discusión de la iniciativa se dijo:

Se considera que la reforma al artículo 18 constitucional es urgente dado que las prisiones en México no han sido consideradas un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda legislativa como de las políticas de asignación de recursos. Las prisiones son vistas como un gasto que siempre sería deseable poder economizar. Esta posición ha provocado que las prisiones se conviertan en lugares donde sistemáticamente se violan los derechos humanos de los reclusos. A pesar de que por mandato constitucional se precisa que los reclusos tienen derecho

¹⁴⁰ Portal de Obligaciones y transparencia. Secretaría de gobernación, OADPRS, Comité de Información, Solicitud 3670000007114, Resolución/OADPRS/CDI/048/2014, de fecha 21 de mayo de 2014.

¹⁴¹ Debe mencionarse que en ese año los centros federales tuvieron miles de espacios disponibles en su capacidad instalada.

a la educación, al trabajo y a la capacitación para el mismo, en las prisiones no existen las condiciones necesarias para que los reclusos ejerzan ninguno de esos derechos.

Los internos de nuestras prisiones tampoco tienen acceso al derecho a la salud. La precariedad económica existente en los servicios médicos provoca que, en ocasiones, los médicos no puedan siquiera atender lo elemental. Por lo anterior, se considera un acierto incluir el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad, pues ello provocará que cada vez se respeten los derechos humanos de los reclusos en mayor medida.¹⁴²

De ello resalto dos hechos:

Primero. Los diputados reconocen que, históricamente, no se han destinado los recursos necesarios para el correcto funcionamiento de las prisiones y que, en consecuencia, en ellas no existen condiciones para que los reclusos ejerzan su derecho al trabajo, a la capacitación para el mismo y a la educación.

Segundo. De igual forma reconocen que los internos no tienen derecho al acceso a la salud, por la “precariedad económica” existente en los servicios médicos de las prisiones.

Bajo estas consideraciones, me parece que el constituyente permanente debió, sí, incluir tanto el derecho a la salud como el derecho al deporte como nuevos medios para lograr el fin, pero también debió establecer la obligación para los estados y la federación de destinar los recursos económicos necesarios no sólo para que los reclusos tuvieran acceso a los nuevos derechos sino también para corregir la falla histórica que impide que puedan gozar de los ya establecidos.

Como una reforma trascendente, en el propio párrafo se cambió el fin de la pena de prisión, que ya no fue el de re-

¹⁴² *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007.

adaptar sino “la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.

El legislador argumentó, para realizar el cambio, que

se estima que “readaptación social” es inadecuado para nombrar al momento en que los sentenciados terminan sus condenas y se insertan nuevamente en su entorno social. Si tomamos como referente la esencia misma de la prisión, como una institución total y excluyente, inferiremos que no es posible que los sentenciados logren durante su estancia en ella una readaptación social. Una institución cuya característica principal es la exclusión no puede incluir o readaptar a nadie a la sociedad. Por lo anterior, se apoya que se cambie el término ‘readaptación social’ por el de ‘reinserción social’ y que se tenga como un nuevo objetivo el procurar que los reclusos no vuelvan a delinquir”.¹⁴³

Ya lo habíamos comentado: aún no teníamos datos objetivos que nos pudieran indicar hasta qué grado se cumplía con la readaptación social como fin de la pena, pero se adivinaba que no eran halagüeños al no haberse cumplido con el mandato contenido en el artículo 18 constitucional, esta aportación del legislador nos da la justa medida del incumplimiento y, así las cosas, se aprueba la reforma.

Para el cambio readaptación-reinserción, el legislador sólo da como soporte el considerar a la prisión como una institución total y excluyente, que no puede incluir o readaptar a nadie a la sociedad.

Para Goffman, una institución total es “un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apre-

¹⁴³ *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007.

ciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente”¹⁴⁴ y, en este sentido, incluye a los hospitales psiquiátricos, los hogares de ancianos o de huérfanos, los cuarteles y los barcos, los campos de concentración, las abadías y monasterios y, por supuesto, las cárceles.

Para David Ordaz Hernández, las instituciones totales, “básicamente y en una síntesis apresurada, son lugares de reclusión en donde se opera la transformación de las personas y de la subjetividad”¹⁴⁵.

Si consideramos las características de las instituciones totales¹⁴⁶:

- a) La primera y central es que, mientras que en la sociedad moderna el individuo tiende a dormir, jugar y trabajar en distintos lugares con diferentes coparticipantes, bajo diferentes autoridades y sin un plan racional amplio, en las instituciones totales se comprueba una ruptura de las barreras que separan de ordinario estos tres ámbitos. Todos los aspectos de la vida se desarrollan en el mismo lugar y bajo la misma autoridad.

¹⁴⁴ Goffman, Erving. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, España, Amorrortu, 2004, p. 13. Sociólogo y psicólogo canadiense considerado padre de la microsociología, se interesó particularmente por estudiar las modalidades de interacción social propias de ciertos establecimientos que, mediante disciplinas, normas y determinadas tecnologías, instituyen el encierro como forma de vida de un conjunto considerable de individuos. En algún punto de su obra, recurre a la experiencia que tienen los enfermos mentales en un hospital psiquiátrico para describir la institución totalitaria.

¹⁴⁵ Ordaz Hernández, David, “Racionalidad punitiva. Análisis de la reinsertión social”, en Cisneros, José Luis *et al.*, *¿Crisis de la prisión? Violencia y conflicto en las cárceles en México*, Porrúa, México, 2014, pp. 119 y 120.

¹⁴⁶ Pérez Guadalupe, José Luis. *La Construcción Social de la Realidad Carcelaria, Los Alcances de la Organización Informal en Cinco Cárceles latinoamericanas (Perú, Chile, Argentina, Brasil y Bolivia)*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Primera edición, Perú, 2000, p. 97.

- b) Cada etapa de la actividad diaria de cada interno se lleva a cabo en la compañía inmediata de un gran número de *otros*, a quienes se da el mismo trato y de quienes se requiere que hagan juntos las mismas cosas.
- c) Todas las etapas de las actividades diarias están estrictamente programadas, de modo que una actividad conduce en un momento prefijado a la siguiente y toda la secuencia de actividades se impone desde arriba mediante un sistema de normas formales explícitas y de un cuerpo de funcionarios.
- d) Finalmente, las diversas actividades obligatorias se integran en un único plan racional deliberadamente concebido para el logro de los objetivos propios de la institución.

Encontramos que en México a nivel de norma se cumplen todas las características, pero a nivel de la realidad, no se actualiza ninguna.

En efecto, la primera que las actividades de dormir, jugar y trabajar se realizan en un solo espacio, también es cierto que no se realizan bajo la misma autoridad, para el caso, la penitenciaria, y esto es así por la existencia de grupos de autogobierno en la inmensa mayoría de las prisiones dependientes de las entidades, como se desprende del Informe especial de la Comisión nacional de derechos humanos (CNDH) sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales 2000-2004¹⁴⁷, que abarcó 445 centros de los 451 existentes en ese periodo: de allí se desprende que en 438 de ellos existían grupos de poder (autogobierno).

De la segunda característica, no podemos afirmar que se dé un trato igual a todos los internos ni que hagan juntos las mismas cosas, debido a los privilegios indebidos de que gozan algunos o por la existencia de grupos de autogobierno que

¹⁴⁷ <www.cndh.org.mx/Informes_Especiales>

asignan tareas no contempladas en la norma de organización de la institución, tal como se visualiza en el Informe especial mencionado: “[...] por lo que hace a los centros dependientes de gobiernos estatales, sólo en siete de los visitados no existían grupos de poder (autogobierno); en 16 se otorgaban privilegios; y, únicamente en 10 no había cobros indebidos por el autogobierno”.

De la tercera característica, del propio informe se advierte que no existían actividades diarias estrictamente programadas impuestas por la autoridad mediante un sistema de normas formales explícitas y de un cuerpo de funcionarios, debido en unos casos a la ausencia de norma (reglamento interno); en todos los casos, salvo Aguascalientes, los procesados y sentenciados desconocían el reglamento interno; en todos los casos persistía la insuficiencia de trabajo y sólo en 4 contaban con suficientes actividades educativas; en 20 de las entidades visitadas, se carecía del personal necesario.

En cuanto a la cuarta característica, actividades obligatorias que responden a un plan racional deliberadamente concebido para el logro de los objetivos propios de la institución, la norma mexicana es clara. Existe el plan racional para el logro de los objetivos, plasmado en el artículo 18 constitucional, en la Ley de normas mínimas y en las correlativas normas estatales; existen las actividades para el logro del objetivo, readaptar a los reos, pero ya reseñamos que la realidad penitenciaria es otra: insuficiencia de instalaciones y equipamiento para realizar esas actividades, la existencia de grupos de poder (autogobierno) a la que se suma otro indicador en el informe de la Comisión nacional de derechos humanos, la sobrepoblación, de la que sólo se libraban cuatro entidades y que propicia que “sólo algunos reclusos tienen acceso a las oportunidades de trabajo, capacitación para el mismo y educación, así como a la atención médica, psicológica y de trabajo social, necesarios para su readaptación social”.

Resulta evidente entonces que el legislador funda su posición en el deber ser, no en el ser, no en la realidad, porque en

México no se cumplen los supuestos de que la prisión sea una institución total¹⁴⁸, pero, de actualizarse los requisitos para serlo, debería cumplirse el fin de la pena de prisión, la readaptación social del delincuente y, en consecuencia, cualquier otro, como puede ser la reinserción. Si la reforma no realiza un cambio en la forma de cumplir la pena de prisión sino sólo en su fin, la cárcel sigue siendo una institución total así sea a nivel normativo.

Bajo esta óptica, debemos concluir que, sin manifestarlo de forma expresa, el legislador está reconociendo que el Estado —durante casi un siglo— falló en su calidad de garante de los derechos de los detenidos, ya procesados, ya reos y que, con esta reforma, trata de borrar ese fallo y ofrece una nueva promesa, un nuevo amanecer en el que, mediante la reinserción, ahora sí, cumplirá su cometido y logrará el nuevo fin de la pena de prisión, la reinserción, sean o no las cárceles una institución total. En consecuencia, la formulación y la práctica de los derechos de los reclusos —invariablemente, a título de derechos humanos— deben marchar en esa misma dirección, favorecer el proceso de reinserción mediante los derechos instrumentales del recluso: el trabajo, la capacitación para el trabajo, la educación, el cuidado de la salud y el acceso a actividades deportivas. En el mismo sentido corre la obligación del Estado, que debe crear la normatividad, la infraestructura y las condiciones operativas para la observancia de ese acervo de derechos.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Nos hablan de que las cárceles son una institución total que no permite la readaptación, pero al parecer se refieren sólo a las de máxima seguridad dependientes de la federación, que, como ya lo hemos comentado, no están pensadas para cumplir el fin readaptatorio; en ellas sí se cumplen todas las características de las instituciones totales. El ejemplo más acabado de una institución total lo encontramos en el Centro federal de rehabilitación psicosocial, que es hospital psiquiátrico y cárcel a la vez.

¹⁴⁹ García Ramírez, Sergio y Martínez Breña, Laura, *Presos y prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2014, p. 72.

El supuesto normativo-financiero para cumplir esta obligación se encuentra contenido en la fracción IV del artículo 10 de la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, que prevé como materia de coordinación las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto.

Ese financiamiento conjunto sirve para cumplir con lo relativo a infraestructura, equipamiento o capacitación, pero no para instaurar las condiciones operativas adecuadas, ya que éstas implican la contratación del número suficiente de personal técnico, administrativo y operativo de los establecimientos penitenciarios y, en consecuencia, la aportación federal no podría destinarse a ese rubro —pago de salarios—, por no estar contemplado dentro de los supuestos previstos en los artículos 44 y 45 de la Ley de coordinación fiscal.

En cuanto al cambio del fin de la pena, la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó:¹⁵⁰

REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término “readaptación social” por el de “reinserción del sentenciado a la sociedad” el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de

diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.

La Suprema Corte había venido adoptando la Escuela clásica y la Escuela positiva del Derecho penal. Al establecer que la delincuencia es un problema social y no individual, desde el punto de vista doctrinario y sólo para este caso de interpretación, pareciera que abandona estas dos escuelas y se integra a las tendencias eclécticas de la Tercera escuela, pero al asumir sólo uno de los postulados de la ésta —la delincuencia como un hecho social—, sin admitir el que establece que la delincuencia es, a la vez, un hecho individual, se crea un híbrido o una posición ecléctica del penitenciarismo en México: positivista, acentuado por la aplicación del tratamiento individual basado en estudio y diagnóstico del interno establecido aún en la norma secundaria y con rasgos de la Tercera escuela.¹⁵¹

¹⁵⁰ *Gaceta*, Semanario judicial de la federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Número de Registro: 2005105, Pleno Jurisprudencia, Libro 1, Tomo I, Materia(s) Constitucional, Tesis: P./J. 31/2013 (10a.), diciembre de 2013.

¹⁵¹ En este punto, considero relevante repasar las características de las tres escuelas. Escuela clásica. Es encabezada por el italiano Francesco Carrara, quien sistematiza el pensamiento de la ciencia del Derecho penal, estableciendo como bases el libre albedrío del delincuente, la igualdad de derechos, la responsabilidad moral resultado del libre albedrío; el delito es su objeto de estudio y la pena debe ser proporcional a éste. Escuela positiva. Es representada por el Italiano Enrico Ferri; en contraposición

Entiendo que esto es así, por lo establecido por el Constituyente permanente en la parte final del segundo párrafo: “[...] para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir [...]”, introduce la confusión ya que el fin de la pena cambia a reinserción, pero se conserva el rasgo que hace referencia al propósito de la enmienda, es decir, a la readaptación. Avanzamos al buscar la reinserción y retrocedemos porque queda implícita la readaptación.

- a) Se cambió la denominación de “reo” por la de “sentenciado”.

Conforme al dictamen de la Cámara de diputados: “A fin de adecuar la terminología de nuestra Carta Magna a los tratados internacionales de que México forma parte, se propone quitar la palabra reo del artículo 18 constitucional, por considerarla infamante y denigrante, y usar en su lugar sentenciado o recluso”.¹⁵²

En realidad, en las Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, se les nombra, justamente, reclusos, además, en los anexos de los Principios básicos para el tratamiento de los

a la clásica, niega el libre albedrío; su objeto de estudio es el delincuente y proclama el determinismo de la conducta, así como la responsabilidad social; la pena debe ser proporcional al estado peligroso del delincuente y no al delito cometido; busca la prevención más que la represión. Tercera escuela (Terza Scuola o Escuela del positivismo crítico —se denomina tercera para distinguirla cronológicamente de la clásica y la positiva—). Su formación se debe a los italianos Alimena y Carnevale; se busca una postura ecléctica, adopta de la positiva la negación del libre albedrío; el delito es considerado un hecho tanto individual como social; sus estudios van dirigidos al delincuente; en contraposición a la negación del libre albedrío, acepta la responsabilidad moral; tiene como postulado trascendental la investigación científica del delincuente, así como la búsqueda de una reforma social. Pavón Vasconcelos, Francisco, *Manual de derecho penal mexicano. Parte general*, México, Porrúa, 2016, pp. 59-64.

¹⁵² *Diario oficial de la federación*, “Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública”, 18 de junio de 2008, p. 77.

reclusos, se les denomina personas presas.¹⁵³ En la Declaración de Tokio, se les denomina presos. En la Convención americana para prevenir y sancionar la tortura se les denomina penados. En la Convención americana de derechos humanos se les denomina condenados. En los diversos congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente no se les nombra de forma diferente.

Lo cierto es que el cambio da lugar a confusión. Conforme a la tradición del Derecho penal mexicano, mejor era la denominación anterior, porque la de reo hace alusión a quien ya ha sido condenado por sentencia ejecutoriada, lo que significa que ya no existe ningún recurso posible para atacarla y la palabra sentenciado comprende a aquellos que, habiendo sido sentenciados en primera o segunda instancia, aún cuentan con recursos legales para combatirla.

No parecen argumentos fuertes, sin embargo, la norma fue modificada con base en ellos.

- b) El tercer párrafo se reformó básicamente en los términos propuestos por el Presidente Calderón, para permitir que sentenciados del fuero federal extinguieran las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de los estados y del Distrito Federal —hoy Ciudad de México—, mediante la firma de convenios.

Ya he manifestado, creo que fundadamente, mi postura en relación con esta reforma.

- c) El párrafo séptimo fue reformado para adecuarlo al cambio de la denominación de “reo” a “sentenciado” y del término “readaptación” por el de “reinserción”.

¹⁵³ “Por persona presa se entiende toda persona privada de la libertad como resultado de la condena por razón de un delito”. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, Resolución 43/173, 9 de diciembre de 1988.

d) Por la relación que guarda su contenido, veremos de forma paralela las adiciones que se realizaron al párrafo octavo y de un párrafo más que sería el último o noveno del artículo 18.

El párrafo octavo se reformó para los mismos efectos que el anterior, es decir, para los cambios de denominación.

Además, se adicionó para excluir a los sentenciados por delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, del derecho de compurgar su pena en centros penitenciarios cercanos a su domicilio, derecho que —como mencionamos en su momento— tuvo su base en la lucha de los pueblos indígenas y que finalmente el legislador optó por considerar que debía ser un derecho del que pudieran gozar todos y no solamente los de esas comunidades, esos ‘todos’ han sido acotados por esta modificación.

Se adicionó, por lo tanto, un último párrafo al artículo 18 para restringir —aún más— los derechos de los sentenciados y limitar los derechos de los procesados por delitos en materia de delincuencia organizada y de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Las restricciones fueron en materia de internamiento —deberá realizarse en centros especiales—, en materia de comunicaciones con terceros y en la aplicación de medidas de vigilancia especial para ellos.

Estas adiciones forman parte de un proceso que limita el ejercicio de los derechos de ciertos sentenciados, iniciado con las reformas y adiciones realizadas al Código penal federal y a la Ley de normas mínimas en 1992, como ya lo estudiamos.

Como fundamento para incluir estas limitaciones, el legislador argumentó:

Los penales de máxima seguridad deben estar reservados para aquellos procesados o sentenciados por delin-

cuencia organizada y otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. Con este último supuesto, nos referimos a los casos en que el delito no sea de los previstos para el régimen de delincuencia organizada, pero que tal medida pueda justificarse dada la capacidad del interno para evadirse de la acción de la justicia o para seguir delinquirando desde los centros penitenciarios, así como cuando exista peligro evidente de terceros hacia el propio interno —como en el caso de ex miembros de instituciones policíacas— o que haya una afectación psicológica que pueda poner en riesgo al resto de la comunidad penitenciaria, entre otros supuestos.¹⁵⁴

En la lógica de avances y retrocesos en el sistema penitenciario de México —se considera— se ubican estas adiciones. Se pasa de un impulso sostenido por reconocer derechos a los internos a una excepción o limitación, para su disfrute tanto para algunos de ellos como también para algunos sujetos a prisión preventiva que, en lo general y desde el punto de vista de la que esto analiza, se fundamenta, ni más ni menos, en una operación incorrecta o deficiente de los centros por parte de la autoridad responsable.

Esto se refleja con claridad en el supuesto de los internos que requieran medidas especiales de seguridad: “[...] la capacidad del interno para evadirse de la acción de la justicia [...]”, es decir, para fugarse de la prisión en la que se encuentra recluso; entonces dónde está la autoridad que debe realizar la clasificación del interno y como resultado de ella decidir el centro de su internamiento; “[...] capacidad para seguir delinquirando desde los centros penitenciarios[...]”, lo que pone en tela de juicio dónde está la autoridad penitenciaria cuya obligación es evitarlo “[...] cuando exista peligro evidente de terceros hacia el propio interno, como

¹⁵⁴ *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007.

en el caso de ex miembros de instituciones policiacas [...]” y, en este caso, se podría afirmar que no existe la clasificación o la actuación de la autoridad penitenciaria para evitar que el peligro se actualice. En este supuesto es en el que se expresa con mayor rigor la excepción o limitación para el goce de los derechos humanos de los internos, porque, ante la incapacidad de la autoridad penitenciaria para garantizar la seguridad de esos internos, prefiere enviarlos a que sufran bajo un régimen de excepción o limitación, sin haber dado causa a ello. Por último “[...] cuando haya una afectación psicológica que pueda poner en riesgo al resto de la comunidad penitenciaria”. De nueva cuenta es notoria la ausencia de la autoridad penitenciaria, ya que en estos supuestos debería proporcionársele al interno el acceso a su derecho a la salud, ya en el centro de su internamiento, ya en el centro federal especializado. Al respecto, Sergio García Ramírez sostiene que

Al tenor de este cambio constitucional —que acentúa la bifurcación del sistema penal mexicano: una rama de raíz liberal, con amplios derechos y garantías; otra, de génesis autoritaria con derechos y garantías reducidos—, habrá centros especiales (que serán de seguridad máxima, se entiende) para la reclusión preventiva y punitiva en materia de delincuencia organizada, e igualmente en el supuesto de esos ‘otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley’¹⁵⁵.

En efecto, independientemente de los internos, procesados o sentenciados, en materia de delincuencia organizada, se constriñe el ejercicio de derechos para “otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de ley”. Ya comentamos algunos de los supuestos en que se basó el legislador, ahora plasmaremos los “términos de ley”.

¹⁵⁵ García Ramírez, Sergio y Martínez Breña, Laura, *op. cit.*, p. 170.

La norma reglamentaria, para el caso la Ley de normas mínimas, fue reformada¹⁵⁶ en su artículo 6° para precisar quiénes son esos “otros internos”:

Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados:

Artículo 6°. En materia de delincuencia organizada, la reclusión preventiva y la ejecución de penas se llevarán a cabo en los centros especiales, del Distrito Federal y de los Estados, de alta seguridad, de conformidad con los convenios respectivos para estos últimos. Lo anterior también podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en los siguientes casos:

- I. Tratándose de inculcados respecto de los cuales se haya ejercitado la acción penal en términos del artículo 10, párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Penales;
- II. Que el interno cometa conductas presuntamente delictivas en los centros penitenciarios, o que haya indicios de que acuerda o prepara nuevas conductas delictivas desde éstos;
- III. Cuando algún interno esté en riesgo en su integridad personal o su vida por la eventual acción de otras personas;
- IV. Cuando el interno pueda poner en riesgo a otras personas;
- V. En aquellos casos en que la autoridad lo considere indispensable para la seguridad del interno o de terceros, y
- VI. Cuando así lo determine el perfil clínico criminológico que le realice la autoridad penitenciaria.

Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a

¹⁵⁶ *Diario oficial de la federación*, 23 de enero de 2009.

quienes se encuentren internos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de esta Ley.

Para los efectos del párrafo anterior, serán autoridades competentes:

- a) Durante el proceso, el juez de la causa, a solicitud del Ministerio Público, y
- b) Durante la ejecución de la sentencia, el director del reclusorio, con ratificación posterior del consejo técnico interdisciplinario.

El responsable del centro de reclusión deberá aplicar la restricción de comunicaciones en los términos en que haya sido ordenada o ratificada.

Serán causas para la restricción de comunicaciones y la imposición de medidas de vigilancia especial:

- I. Que el interno obstaculice el proceso penal en su contra o el desarrollo de investigaciones a cargo del Ministerio Público; cometa o intente cometer probables conductas delictivas, o exista riesgo fundado de que se evada de la acción de la justicia, o
- II. Que el interno realice o intente realizar actos que pongan en peligro bienes relevantes como la vida, la seguridad de los centros especiales o la integridad de los internos, de las visitas, del personal penitenciario.

Lo anterior se ligó con el contenido del artículo 10, párrafo tercero, del Código federal de procedimientos penales:

Artículo 10. Es competente para conocer [...]

También será competente para conocer de un asunto, un juez de distrito distinto al del lugar de comisión del delito, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado, por razones de seguridad en las prisiones o por otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, cuando el Ministerio Público de la Federación considere

necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro juez. Lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por las mismas razones la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que será competente el tribunal del lugar en que se ubique dicho centro.

En estos supuestos no procede la declinatoria".

Entonces, ese "otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley", atendiendo a las discusiones del constituyente, aumentó de forma considerable el número de internos que estarían, a partir de entonces, sujetos al constreñimiento del ejercicio de sus derechos, con lo que se reafirma la tendencia a establecer un régimen de derechos y garantías reducidos.

Tratándose de sentenciados, su remisión a instituciones donde se aplique ese régimen se deja al arbitrio de la autoridad administrativa, sin dar la intervención que por mandato constitucional correspondía ya al Poder judicial, como lo analizaremos en seguida.

Por lo que ve a los procesados, las disposiciones que se introdujeron exceden la naturaleza y límites de la prisión preventiva ya precisados. Estas limitaciones, aunadas al endurecimiento de la pena para algunos delitos —delincuencia organizada, secuestro y trata de personas—, al traducirse en los hechos en penas de prisión perpetua, truecan el fin de la pena de prisión al establecido actualmente en el artículo 18 constitucional: la reinserción.

En efecto, si el sentenciado, en términos de lenguaje carcelario, compurgará su pena 'de punta a cola', es decir, sin derecho a recibir algún beneficio de libertad anticipada y a ello le agregamos una pena digamos de 125 años de prisión por el delito de secuestro, ya impuestos en la realidad,¹⁵⁷ hablar de

¹⁵⁷ 7/24 La verdad en tiempo real, <<http://www.siete24.mx/secuestra>

que será reinsertado a la sociedad es, por decir lo menos, un eufemismo; más bien, estamos ante la presencia de un gran retroceso en el fin de pena: la retribución.

No me cabe duda en lo aquí aseverado. Sólo diría que a esos internos que serán reclusos en establecimientos de máxima seguridad, si acaso se les garantizarán los demás derechos humanos consagrados en el artículo 18 constitucional: derecho al trabajo, a la educación, a la salud y al deporte, pero no como medios para lograr la reinsertión y procurar que no vuelvan a delinquir sino, creo, como medio para procurar que no enloquezcan o atenten contra sí mismos o contra los demás.

Mencionamos ahora, por guardar relación con nuestro tema, la adición —realizada también en el paquete de reformas de 2008—, del tercer párrafo del artículo 21 constitucional que estableció: “La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”¹⁵⁸

Para fundamentarlo se dijo:

no debe perderse de vista que la ejecución de penas, es de carácter administrativo, los beneficios preliberacionales y el cumplimiento de las penas se encuentran a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y el otorgamiento de beneficios depende de la unanimidad de criterios del Consejo Técnico Interdisciplinario, lo que ha generado que la readaptación sea poco eficaz, pues el sentenciado difícilmente se reinserta a la sociedad.

Ahora bien, estas Comisiones consideran pertinente transformar el sistema penitenciario pero, esto no será posible si permanecen las prisiones bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo, es por tanto, que se acepta limitar la facultad del Ejecutivo únicamente a la organi-

dor-pasara-125-anos-en-prision-14497/. 21 de febrero de 2015.>.

¹⁵⁸ *Diario oficial de la federación*, 18 de junio de 2008.

zación de las prisiones y otorgar la facultad de ejecutar las sentencias al Poder Judicial.

Con esta división se le dará a cada ámbito de poder lo que le corresponde: al Poder Ejecutivo la administración de las prisiones y al Poder Judicial la de ejecutar las sentencias, que implica salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos, desviaciones y cumplimiento de los preceptos que en el régimen penitenciario puedan producirse.¹⁵⁹

Como ya lo asentamos, en el artículo Quinto transitorio de las reformas se precisó que la relativa al artículo 21, por lo que hace a la materia de estudio, entraría en vigor cuando lo estableciera la legislación secundaria sin que pudiera exceder de tres años a partir del día siguiente de su publicación, que ocurrió el 18 de junio de 2008.

Esta adición rompe con la tradición legal vigente desde la consumación de la independencia de México, por la que, al ejecutar la pena de prisión, el Poder ejecutivo podía variar su duración, invadiendo la esfera del Poder judicial por medio de instituciones como el indulto, la retención, la remisión parcial de la pena o las libertades anticipadas.

Innegable resulta la trascendencia de esta decisión, pero una cosa fue su inclusión en la Constitución y otra, llena de omisiones o de decisiones controvertibles, su aplicación por la autoridad federal.

En efecto, a punto de fenecer el término —que el constituyente permanente se fijó—, la legislación secundaria a nivel federal no fue reformada o expedida para que entraran en vigor las reformas constitucionales relativas a la reinsertión del sentenciado a la sociedad, aun cuando en este caso sí reformó la norma reglamentaria, *Ley de normas mínimas*, dejando subsistente el anterior fin de la pena, la readaptación.

¹⁵⁹ *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007.

Por otra parte, la norma reglamentaria relativa a la ejecución de penas no fue establecida, sin embargo, pese a la ausencia de ese soporte, el Pleno del Consejo de la judicatura federal emitió dos acuerdos: 1) el Acuerdo General 22/2011, que establece la competencia de la función de ejecución penal y crea los Juzgados de distrito especializados en ejecución de penas; 2) el Acuerdo General 23/2011, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de distrito especializados en ejecución de penas, en Tlalnepantla de Baz, Estado de México; este segundo acuerdo también es relativo a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los juzgados de distrito referidos.¹⁶⁰

La decisión para crear estos juzgados, sin la existencia de la norma secundaria, la fundamentó el que “Históricamente y a través de jurisprudencia, se ha sostenido que la aplicación directa de los preceptos constitucionales corresponde indistintamente a todas las autoridades ordinarias o de control constitucional, por tanto, la falta de ley secundaria no excluye la responsabilidad de crear los instrumentos necesarios para cumplir la obligación de hacer efectivo el goce de los derechos fundamentales”.¹⁶¹

El Consejo precisó, en el considerando séptimo del Acuerdo general 22/2011, que éste tendría carácter transitorio hasta en tanto la reforma constitucional fuera incorporada en la legislación correspondiente.

¹⁶⁰ *Diario oficial de la federación*, “Acuerdo General 23/2011, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Distrito Especializados en Ejecución de Penas, en Tlalnepantla de Baz, Estado de México; así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los juzgados de distrito antes referidos. Considerando Quinto”, 17 de junio de 2011.

¹⁶¹ *Diario oficial de la federación*, 17 de junio de 2011.

Creó tres juzgados especializados en la materia, con competencia en todo el país y, para conocer de las impugnaciones contra sus resoluciones, serían competentes los **Tribunales de circuito con competencia en materia penal**, con jurisdicción sobre el juzgado recurrido.

Determinó que sólo conocerían de los asuntos que, a partir del inicio de sus funciones, requirieran la participación jurisdiccional en esta materia y en su ámbito de jurisdicción y que, para la tramitación y resolución de los procedimientos e incidencias relativas, se observarían en lo conducente las normas vigentes a falta de la legislación secundaria ordenada.

Comentábamos en el apartado correspondiente que, con la reforma que modificó el fin de la pena de prisión de “re-adaptación” a “reinserción”, en lo doctrinario se pasó, en materia penitenciaria, de una posición de la escuela positiva a una escuela ecléctica con tintes claramente positivistas, derivados de la aplicación de la legislación secundaria vigente.

Este comentario se ve reforzado por lo estatuido en el artículo 10 del Acuerdo general 22/2011 del Consejo de la Judicatura:

Para hacer la declaratoria de inicio del procedimiento de ejecución de la pena, deberá formarse un expediente por el juez del conocimiento y, de ser el caso, enviarse al órgano jurisdiccional que corresponda. El asunto deberá registrarse en el libro de control (libro de gobierno) relativo y se contabilizará para efectos estadísticos como un expediente nuevo. Dicho expediente deberá integrarse con copia autorizada, entre otras, de las constancias siguientes, además de las que por la naturaleza del asunto o medida en su caso correspondan:

1. La sentencia definitiva y el auto que la declara firme.
2. Ficha signaléctica.
3. El informe de ingresos anteriores a prisión.
4. El estudio de personalidad.

5. Oficio por el que se haya puesto al sentenciado a disposición de la autoridad ejecutora.
6. Dictamen o estudio practicado por la Comisión Técnica Interdisciplinaria del sitio en que guarda reclusión el sentenciado; las cartas de buena conducta, constancias de participación en cursos y talleres dentro del Centro Penitenciario, certificados de estudios, y en general, todo aquello que el sentenciado y su defensor propongan, o que el Juez de Ejecución ordene recabar oficiosamente para la resolución del asunto.

Nótese que, al aplicar esta norma, se está considerando que la delincuencia es individual y no un hecho social, ya que el tratamiento de reinserción tendría como base el estudio de personalidad del interno.

Es así que, a diciembre de 2015 —fecha de elaboración de este apartado—, por la omisión de los legisladores federales de no expedir la legislación secundaria, existe en la realidad y en la norma, así sea interna del Poder judicial federal y apoyada en la aún vigente Ley de normas mínimas, un sistema penitenciario híbrido.

Y ¿tratándose de los estados? Es justo decir que también se estableció ese híbrido, reflejado en la norma local por las circunstancias siguientes: el ‘hermano mayor’ —llamado federación—, a pesar de encontrarse en mora para cumplir con su obligación de expedir la norma reglamentaria y, en consecuencia, carecer de calidad moral, en febrero de 2011 y por conducto de la Secretaría técnica del Consejo de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal, dependiente de la Secretaría de gobernación, presentó un documento denominado “Implementación de los jueces de ejecución de sanciones”, en el que subrayó a los estados la urgencia de plasmar en sus leyes la reforma constitucional, por encontrarse a sólo cuatro meses del vencimiento establecido al efecto; por lo que consideró “necesario

el establecimiento de una serie de criterios o lineamientos que puedan ser tomados en cuenta en el proceso de confección de los marcos normativos en materia de ejecución, por parte de las Entidades Federativas.”¹⁶²

Al efecto, en el propio documento, señala los que a su criterio constituyen los elementos de definición en el proceso de confección del marco normativo de las leyes de ejecución:

1. CONCEPTO DE MODELO DE REINSERCIÓN. Se deberá de definir los componentes, elementos, características y ejes del modelo de reinserción.
- 1.1. COMPONENTES DEL MODELO DE REINSERCIÓN. Evaluación inicial, Clasificación, Atención Técnica Interdisciplinaria, Seguimiento y Reclasificación, Programas de preliberación y reincorporación, Libertad vigilada.
- 1.1.1. ATENCIÓN TÉCNICA INTERDISCIPLINARIA. Será de carácter progresivo, técnico e individualizado, y tendrá como objetivo procurar que el sentenciado no vuelva a delinquir.¹⁶³

¹⁶² Secretaría técnica del Consejo de coordinación para la implementación del Sistema de justicia penal, SEGOB, <http://portal.setec.gob.mx/docs/7_EJECUCI_N_DE_SANCIONES.pdf>.

¹⁶³ Para asegurar que los estados siguieran criterios y lineamientos, en el “ACUERDO por el que se establecen las políticas para la obtención y aplicación de los recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal a favor de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2012”, publicado en el *Diario oficial de la federación*, 16 de febrero de 2012, en el eje de normatividad se precisó: “Los proyectos presentados en el eje de normatividad, deberán versar sobre la creación de iniciativas de leyes o reformas de las ya existentes, en los términos establecidos en las presentes Políticas... Asimismo, deberán de comprometerse en el convenio de coordinación que al efecto se suscriba, a tomar en consideración los lineamientos, bases, modelos, instrumentos y demás insumos emitidos por la Dirección General de Estudios y Proyectos Normativos de la SE-

La Cámara de senadores secundó la actitud arrogante y omisa. El 23 de abril de 2013, aprobó un punto de acuerdo para exhortar al Congreso del estado de Sinaloa “[...] para que a la brevedad posible lleve a cabo el proceso legislativo tendiente a armonizar su legislación en materia de ejecución de sanciones penales, incluyendo los principios del nuevo Sistema de reinserción social y del nuevo Régimen de Modificación y Duración de Penas”.¹⁶⁴ Al comunicado relativo se le dio lectura el 4 de junio de 2013, en sesión ordinaria del Congreso del estado de Sinaloa.¹⁶⁵

El Senado estaba en lo correcto al exhortar al estado de Sinaloa, pero resulta que el proyecto de dictamen de la Comisión de Justicia contenía un segundo exhorto dirigido a la Junta de coordinación política del Senado de la República para que

en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establezca como uno de los primeros puntos de la agenda del presente periodo ordinario de sesiones la minuta que expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones y reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pendiente de dictamen en esta Soberanía.

Al discutirse el proyecto de dictamen, se reconoció haber recibido la iniciativa, haberla turnado a comisiones y, se dijo, éstas elaboraron un proyecto de dictamen. Luego, comenzaron las excusas para la omisión; basta recordar que este hecho

TEC, para la confección normativa inherente al Sistema de Justicia Penal relativo al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008”.

¹⁶⁴ Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/d_100413.pdf>.

¹⁶⁵ LXI Legislatura. <<http://www.congresosinaloa.gob.mx/debate/diario-de-debates-196-lx-legislatura/>>

ocurre en abril de 2013 y la obligación impuesta por ellos mismos, a nivel constitucional, feneció el 19 de junio de 2011. Las excusas fueron que

Es importante reconocer también que la expedición de la Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones es un tema complejo que ha requerido un estudio profundo y está íntimamente ligado a las reformas que se aprobaron recientemente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puesto que a partir de ellas la Secretaría de Seguridad Pública Federal (en ese entonces encargada de la administración de los Centros Federales de Readaptación Social) desapareció y sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Gobernación, la cual no ha concluido aún con el proceso de reingeniería y emisión de normativa interna. Al respecto, es fundamental manifestar que por publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de abril de 2013, se expidió el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que asume las funciones de la hoy extinta Secretaría de Seguridad Pública Federal. Es así que esta Comisión Dictaminadora considera que al existir un proyecto de Dictamen que está siendo observado y comentado por los miembros de las comisiones unidas dictaminadoras del mismo y que además se encuentra a disposición del público en general para el mismo efecto, es viable desechar el Acuerdo Segundo de la Proposición materia del presente Dictamen.

No cumplen su obligación porque:

- a) El tema es complejo y requiere de un estudio profundo —sólo para la federación, para los estados seguramente no— y, en consecuencia, hay que exhortarlos.
- b) Entraron en vigor reformas a la Ley orgánica de la Administración pública federal y la Secretaría de gober-

nación asumió las funciones de la Secretaría de seguridad pública. Las reformas a la ley se publicaron el 2 de enero de 2013 y la obligación debía cumplirse en 2011.

- c) Igual comentario merece el hecho de que, el 2 de abril de 2013, se hubiera publicado el Reglamento interior de la Secretaría de gobernación para adecuarlo a las reformas legales.

El hecho cierto es que todos los estados y el Distrito Federal adecuaron su norma a estas sugerencias de la federación y, en consecuencia, replicaron el híbrido, pero además, crearon la figura de los jueces de ejecución en las normas que regulan sus instituciones penitenciarias y no en las del Poder judicial respectivo como sería lo deseable, lo correcto. Las consecuencias no son menores. De acuerdo a lo estatuido en el transitorio Quinto de la Reforma Constitucional, ésta entraría en vigor por lo que ve al que llamó —en este numeral—, “sistema” de reinserción y al del régimen de modificación y duración de penas cuando lo estableciera la legislación secundaria correspondiente. De inicio, diremos que en este momento no existe un “sistema de reinserción” y que no existe un régimen con esas características.

Por lo que hace a la reinserción, la norma reglamentaria del artículo 18 constitucional es la Ley de normas mínimas, que fue reformada en 2009, y aún en esta reforma no la establece porque, como ya vimos, dejó subsistente la readaptación como fin de la pena. Al no cumplirse el supuesto del Transitorio en el orden federal, no ha iniciado vigencia esta reforma en ese orden de gobierno, por lo que en México contamos en la norma —hasta el momento del análisis de este punto—, con dos fines de la pena: la readaptación para lo federal y la reinserción para los estados y el Distrito Federal, que sí aprobaron su legislación en ese sentido.

En la práctica, este estado de cosas impactaría al aplicar un régimen que tiene como objetivo lograr la readaptación y un posible régimen —o ninguno— que tiene como fin lograr la

reinserción. Esta confusión normativa aplicaría a los internos que fueran trasladados de centros y establecimientos dependientes de los estados a otras dependientes de la federación, ya que provendrán de una institución donde se aplica un régimen que procura la readaptación y los internarán en otra en la que se aplicaría, en el mejor de los casos, un régimen que persigue la reinserción, y viceversa.

Pero también impacta en la correcta elaboración y fundamentación de la reglamentación correspondiente, ya que, al no existir la norma reglamentaria de la constitucional, no existe el andamiaje jurídico para proceder a la elaboración adecuada de los reglamentos que deban regir y dar orden al interior de los centros y establecimientos, ya federales, ya estatales.

Este impacto quedó de manifiesto a días de haberse consumado la segunda recaptura de Joaquín “el Chapo” Guzmán Loera, quien, por conducto de su abogado y de su esposa, hizo público que se violentaban sus derechos humanos al pasársele lista cada cuatro horas, impidiendo con ello que concilie el sueño, con deterioro de su salud.

La respuesta del Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales Heredia fue:¹⁶⁶

Se trata de medidas excepcionales previstas en el artículo 18 de la Constitución y que se justifica por la peligrosidad de un reo que se ha evadido dos veces de penas de alta seguridad [...] la pregunta consecuente es si [...] debe estar sujeto a medidas especiales de vigilancia [...] insisto en que es una persona que debe estar por la naturaleza de sus acciones precedentes sujeta a medidas especiales de seguridad.

¹⁶⁶ Periódico *El Universal*, 29 de febrero de 2016. <<<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/02/29/renato-sales-justifica-vigilancia-especial-el-chapo>>>

Resaltamos que el Comisionado sólo se refiere a lo establecido en el artículo 18 constitucional, ya que no podía hacer alusión al artículo 14 bis de la Ley de normas mínimas, adicionado el 23 de enero de 2009, en el que se enumeran las medidas de vigilancia especial y, por supuesto, de ninguna manera está incluida la que se aplica a Guzmán Loera. El propio numeral *in fine* prevé que pueden existir ‘otras’ disposiciones legales aplicables y una disposición de tales ‘otras’ podría ser el Reglamento de los centros federales, pero tampoco podía citarlo ya que, por una parte, inició vigencia el 06 de abril de 2006, cuando los establecimientos federales estaban a cargo de la Secretaría de seguridad pública ya extinta, y, por otra, tampoco prevé la medida aplicada y aquella de la que se dolía el interno.

En suma, no existe norma reglamentaria del mandato constitucional relativo a la reinserción y los medios para lograrla, en consecuencia, no existen las normas que deben surgir de ella. Así, el Comisionado no tiene más remedio que sólo citar lo establecido en el artículo 18 de la Constitución.

Por otra parte, el inicio de vigencia del denominado por la norma “régimen de modificación y duración de penas” es aún más delicado, si esto es posible.

Para que entrara en vigor la reforma, el constituyente permanente estableció el mismo supuesto: “[...] cuando lo establezca la legislación secundaria”.

Sin haberse agotado el supuesto y, en consecuencia, no haber entrado en vigor la reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del Consejo de la judicatura, actuó como si el mandato fuera vigente y creó juzgados de distrito especializados en ejecución de penas, pero al no existir la legislación federal secundaria o reglamentaria que lo previera, tuvo que basar la actuación de esos juzgados en la Ley de normas mínimas y, por tanto, en la readaptación como fin de la pena y en la aplicación del régimen progresivo y técnico que le son propios.

Considero que la anterior fue una decisión, por lo menos, controvertible, porque propició que hasta este momento con-

vivan, como fin de la pena de prisión, la readaptación y la reinserción.

La suma de todos estos factores atribuibles a los tres poderes federales trajo como consecuencia que se extraviara el rumbo del penitenciarismo en México. Sin embargo, existieron 2 intentos por fijar ese rumbo: La iniciativa de Ley federal del sistema penitenciario y de ejecución de sanciones (2011) y la “Estrategia penitenciaria 2008-2012”.

1. La iniciativa de Ley federal del sistema penitenciario y de ejecución de sanciones presentada por el presidente Felipe Calderón el 14 de abril de 2011.¹⁶⁷ En ésta se estableció un Sistema de reinserción que comprende un Programa de reinserción y Tratamientos para determinar la atención técnica interdisciplinaria a través de seis procedimientos:
 - a) Evaluación Inicial;
 - b) Clasificación;
 - c) Atención Técnica Interdisciplinaria;
 - d) Seguimiento y reclasificación;
 - e) Programas de preliberación y reincorporación; y
 - f) Libertad vigilada.

Denomina “ejes de la reinserción” el trabajo, la capacitación para el trabajo, la educación, la salud y el deporte; los define como los mecanismos utilizados por el sistema penitenciario para procurar la reincorporación de los sentenciados.

Los tratamientos giran alrededor de la atención técnica interdisciplinaria, a la que da carácter de progresivo, técnico e individualizado; le fija como objetivo que el sentenciado no vuelva a delinquir.

Es decir, para cumplir los fines de la pena de prisión señalados ya en la Constitución, utiliza, por un lado, los ejes de

¹⁶⁷ *Gaceta parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Año XIV, Número 3242-IX, 14 de abril de 2011.

la reinserción para procurar la reincorporación de los sentenciados y, por otra parte, la atención técnica interdisciplinaria para cumplir con el objetivo de que el sentenciado no vuelva a delinquir. Su implicación es más que evidente: la coexistencia de la readaptación y de la reinserción.

También define el régimen penitenciario como “el conjunto de normas que regulan el internamiento de los procesados en prisión preventiva, de los sentenciados a penas privativas de libertad en los establecimientos penitenciarios, y el seguimiento, control y vigilancia de los sujetos procesados en libertad y preliberados”. Sustituyendo así, de forma desafortunada, el concepto tradicional de régimen penitenciario, que se refiere sólo al conjunto de condiciones determinadas por el Estado para el cumplimiento de los fines de la pena de prisión, por el de sistema de reinserción, en el que incluye también a los procesados en libertad —que obviamente no serán sujetos del proceso de reinserción.

Por otra parte, la iniciativa proponía regular la duración y modificación de las penas, en cumplimiento al mandato constitucional, para que esa regulación la asumiera el Poder judicial.

Calderón no pudo evitar las inercias: sí propuso que el Poder judicial regulara la duración y modificación de las penas, pero, en seguida —artículos 175, 176 y 177 de la iniciativa—, propuso el indulto como facultad del Ejecutivo sin intervención del Judicial. Si ya se habían endurecido las penas de prisión y su cumplimiento se había vuelto aflictivo con la creación de las cárceles de máxima seguridad, ¿por qué no seguir el camino? Así lo hizo: propuso la creación de complejos y centros federales de nivel VI o de súper máxima seguridad, en los que se limitarían aún más los derechos de los internos, al restringirles sus actividades laborales y la visita íntima, estableciendo la *Atención técnica interdisciplinaria* y visitas a través de herramientas tecnológicas (artículo 128).

Lo expuesto nos lleva a concluir que la intención, al menos del Ejecutivo, era la de lograr la reinserción teniendo como

paso previo la readaptación, salvo el caso de los complejos y centros federales de máxima y súper máxima seguridad destinados a procesados y sentenciados por delitos de delincuencia organizada (artículo 127) que, por esta razón, recibirían sentencias —en los hechos— a prisión perpetua y, en consecuencia, cualquier proceso de reinserción sería infructuoso.

La cámara de origen dictaminó la iniciativa que, al pasar a la Cámara de senadores, fue ‘congelada’ como ya lo señalamos.

2. El documento elaborado por la Secretaría de seguridad pública, a través de la Subsecretaría del Sistema penitenciario federal, denominado “Estrategia penitenciaria 2008-2012” constituyó un intento de tratar de fijar el rumbo del penitenciarismo.

En él, luego de realizar un diagnóstico del sistema penitenciario, establece los retos que enfrenta a raíz de su realidad y de la reforma constitucional; propone un nuevo modelo penitenciario y medidas para revertir la crisis del sistema, que incluyen la creación de un Sistema Penitenciario Mexicano. Interesante resulta su interpretación de la reinserción:

[...] Este cambio representa una evolución del sistema penal mexicano al alejarse de un enfoque centrado en la sanción y en la persona, y los cambios internos que tiene que realizar para ser un ciudadano que vive dentro del estado de derecho, a uno más incluyente que concibe como función del Estado ofrecer las oportunidades para realizar este cambio y fomentar la participación de la sociedad en la reintegración exitosa.

El individuo tiene que estar en el centro de toda estrategia penitenciaria, pero en relación al orden social que ha roto; el sistema penitenciario debe buscar los caminos para ayudarlo a reestablecer sus vínculos con la sociedad y reparar, de forma consciente, el daño ocasionado. Para

la reinserción no es suficiente que el sentenciado cambie; requiere de un soporte social más amplio que ayude a que, una vez fuera del centro de reclusión, encuentre opciones reales para evitar delinquir de nuevo: trabajo estable, aceptación social y el apoyo familiar.¹⁶⁸

De lo que se expresa en el documento en la parte relativa al nuevo modelo penitenciario, se advierte que el tratamiento aplicable al sentenciado es el mismo propuesto por la Criminología clínica y aplicado para lograr la readaptación y, entonces, ésta se entiende como un paso previo a la reinserción: “El proceso estructurado de reinserción parte del tratamiento técnico progresivo individualizado, que deriva de los estudios clínico criminológicos y las evaluaciones periódicas de los internos, pero se asocia simultáneamente a un sistema de incentivos preestablecido que dé consistencia a las rutinas de tratamiento y favorezca la evolución del interno”.

Observamos avance y retroceso, una vez más, al ‘crearse’ un sistema de incentivos: “Para medir el cumplimiento de los objetivos establecidos, se diseñará un sistema de puntaje, auditable y asociado a un sistema de incentivos, para que el interno y su familia puedan valorar su evolución. Dependiendo de los resultados de esta medición, el interno podrá ganar o perder incentivos [...]”. Cuando se analiza este apartado podría pensarse que se tratar de una especie de régimen de Crofton modernizado.

En cuanto a la culminación del proceso, la reinserción, se precisó: “Para que el proceso de reinserción sea exitoso, no es suficiente que participen el gobierno y el sentenciado, es vital el apoyo y acompañamiento de los distintos sectores de la sociedad. El interno tendrá que desarrollar las habilidades para su reinserción y comprometerse con el proceso, pero su familia y la comunidad tienen la oportunidad de acom-

¹⁶⁸ Secretaría de seguridad pública, “Estrategia penitenciaria 2008-2012”, diciembre de 2008, pp. 6-7.

pañarlo en su progreso y ayudarlo a reincorporarse a la vida en libertad”.

Podríamos estar o no de acuerdo con la iniciativa de ley o con la estrategia propuestas, pero lo único cierto es que, a estas alturas, la iniciativa no prosperó, tampoco existe ya la Secretaría de seguridad pública —ni la estrategia— y la omisión legislativa nos deja —como dijimos— con el rumbo extraviado.

En este paquete de reformas, relativas tanto al sistema de justicia como al de seguridad pública, se incluyó la relativa a la justicia penal, con la instauración del llamado Sistema acusatorio y oral que, entre otras bondades y por lo que hace al interés de este trabajo, incluyó reformas al segundo párrafo del artículo 19 constitucional, para establecer como excepción la prisión preventiva que constituía el mayor aporte a la sobrepoblación penitenciaria, crónica en nuestro país.

La reforma incorporó los casos en los que el Ministerio Público podría solicitar al juez la prisión preventiva de forma extraordinaria “cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso”; y aquellos en los que el juzgador debía decretarla oficiosamente “en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

Aunado a lo anterior, se incluyeron las medidas cautelares, en el séptimo párrafo del artículo 21, y los llamados criterios de oportunidad, en el párrafo catorce del artículo 16. Las medidas cautelares servirían para garantizar la presencia del imputado en el procedimiento que enfrentaría en libertad, salvo las excepciones ya reseñadas. Los criterios de oportunidad

serían una facultad concedida al Ministerio Público para, en determinados casos, no ejercitar acción penal.

En 2014, se publicó el Código nacional de procedimientos penales¹⁶⁹, en el que se enumeran las medidas cautelares, destacando por supuesto la aplicación de la prisión preventiva como excepción y se establece como obligación del Ministerio Público el promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias. En sus Transitorios, se ordenó la expedición de la Ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, que vio la luz en el propio 2014.¹⁷⁰

Todo lo anterior hizo concebir la esperanza de que con este Sistema acusatorio y oral se lograría abatir —por fin, en el corto y mediano plazos— la sobrepoblación en los centros y establecimientos dependientes de los estados, al dejar de ingresar a las instituciones penitenciarias un número importante de personas que enfrentarían sus procesos en libertad o a cuyo favor se aplicara un criterio de oportunidad. Una nueva luz brillaba para el posible nacimiento o vigencia de la prisión abierta como solución al nuevo paradigma.

La esperanza creció cuando, en mayo de 2013, el Consejo de la judicatura federal, dependiente del Poder judicial federal, publicó su “Plan maestro para la implementación de la reforma penal” y, para calcular la disminución de ingresos de asuntos a los Juzgados de control, analizó 24 leyes federales para determinar los casos en que podrían aplicarse los Criterios de oportunidad por el Ministerio Público: encontró 610 hipótesis punitivas, pero sólo en 97 de ellas procedería la aplicación de Criterios de oportunidad, esto es, aproximadamente en el 15% de las hipótesis.¹⁷¹

En consecuencia, se esperaba que los jueces de control

¹⁶⁹ *Diario oficial de la federación*, 5 de marzo de 2014.

¹⁷⁰ *Diario oficial de la federación*, 29 de diciembre de 2014.

¹⁷¹ Poder Judicial Federal, Consejo de la Judicatura Federal, “Plan maestro para la implementación de la Reforma penal”, mayo de 2013.

conocieran, en lugar de los 59 mil 155 casos esperados, 8 mil 873 menos¹⁷² y, como derivación de esto, las prisiones dejarían de recibir una enorme cantidad de procesados, al menos del fuero federal, dado el Plan maestro para la implementación de la reforma penal, sin embargo, esto no fue así como lo veremos más adelante.

La obligación de los estados, del Distrito Federal y de la federación, para implementar el nuevo sistema, se fijó en un lapso de ocho años, a cumplirse en el mes de junio de 2016. A menos de tres meses de fenecer el plazo, se estima que los obligados cumplirán, ya que la mayoría ha iniciado y culminado su implementación y otros, incluido el Poder judicial federal, la iniciaron y tienen previsto concluirlos a más tardar en junio de 2016.

La reforma constitucional fue precedida, en 2007, por experiencias de Sistema acusatorio y oral en los estados de Chihuahua y Oaxaca; posterior a ella, la implementación en el resto de las entidades y en el orden federal se dio en diversas fechas, generalmente de forma gradual; pero la estadística del sistema penitenciario nos muestra que no tuvo el impacto por nosotros esperado en lo relativo a la sobrepoblación.

En efecto, a enero de 2008, se contaba con una población penitenciaria de 219 mil 754 internos y una sobrepoblación de 48 mil 609.¹⁷³ A enero de 2016, se tiene una población de 247 mil 001 internos y una sobrepoblación de 37 mil 688.¹⁷⁴

En 2008, se encontraban internos 89 mil 242 procesados y, para 2016, esa suma se incrementó a 102 mil 253.¹⁷⁵

¹⁷² Construcción propia con datos del “Plan maestro para la implementación de la Reforma penal”, Poder Judicial Federal, Consejo de la Judicatura Federal, mayo de 2013.

¹⁷³ *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, enero de 2008, p. 3.

¹⁷⁴ *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, enero de 2016, p-3-Res.

¹⁷⁵ Construcción propia con datos del *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, enero de 2008, p. 3, y del

Nótese que la esperanza era fundada, ya que si disminuyera —ya no digamos de forma drástica— el número de procesados, supongamos que en un 30%, se daría un gran avance en el problema de la sobrepoblación que se presenta, a pesar de la reforma constitucional y de la construcción o ampliación de las instituciones penitenciarias que se han reseñado. Más claramente, podremos preguntarnos ¿por qué parece que se disminuyó la sobrepoblación si aumentó el número de internos en reclusión? La respuesta es sencilla: se aumentó la capacidad de los centros, sobre todo, los federales.

2.8 Modificación del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. 10 de junio de 2011

En el lapso comprendido de 2008 a la fecha de presentación de la iniciativa, a nivel normativo, se reformó la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, en sus artículos 3°, 5°, 6°, 10°, 15°, 17°, adicionada con los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo al artículo 6° y con un artículo 14 Bis; y la derogación del párrafo sexto del artículo 3°.¹⁷⁶

Estos cambios apuntaron a la adecuación de la ley a las reformas constitucionales habidas en 2008 en materia penitenciaria, así como para ajustarla a las realizadas a la Ley orgánica de la Administración pública federal, que tuvieron como finalidad crear la Secretaría de seguridad pública, a la que otorgaron, como una de sus funciones, la atención del sistema penitenciario federal.

Las reformas no incluyeron las trascendentes relativas a la reinserción, es decir, el artículo 2° de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sen-

Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, SEGOB-CNS-OADPRS, enero de 2016, p-3-Res.

¹⁷⁶ *Diario oficial de la federación*, 23 de enero de 2009.

tenciados no fue tocado y, en consecuencia, seguía estableciendo como fin de la pena la readaptación. Esta omisión condujo a otra: la de no incluir el deporte y la salud como medios para lograr el fin de la pena.

Se suma a esta incongruencia el Ejecutivo federal que, el 30 de noviembre de 2012, publica en el *Diario oficial de la federación* el “Reglamento del Complejo penitenciario Islas Marías”; en él establece la reinserción social como fin de la pena (Art. 7) y desarrolla lo que denomina un sistema de reinserción que se basa en el tratamiento penitenciario propio del modelo establecido. Es necesario reiterar que el fin de la pena era la readaptación social, por ello se señala y se afirma que el Reglamento contraviene lo establecido aún en la Ley de normas mínimas de la que deriva.

Ya lo hemos comentado: difícil resulta realizar un análisis objetivo sobre el tema. Los legisladores federales, como constituyente permanente, establecieron un rumbo, como legisladores ordinarios, otro o ninguno; el Ejecutivo federal contribuyó a ese rumbo, al parecer extraviado.

Hasta este momento, queda claro que nos encontramos ante una reforma incompleta.

También se publicó la Ley general del Sistema nacional de seguridad pública,¹⁷⁷ que abrogó la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema nacional de seguridad pública.

Con la entrada en vigor de esta nueva ley, la Conferencia nacional de prevención y readaptación social —al igual que las demás conferencias— pasó de ser una instancia de coordinación, sólo de conocimiento, a formar parte del Sistema nacional de seguridad pública y, conforme a lo establecido en el artículo 10, se denomina Conferencia nacional del sistema penitenciario.

A diferencia de la ley anterior, ya en la norma actual se establecen tanto la forma de integración como sus atribuciones:

¹⁷⁷ *Diario oficial de la federación*, 2 de enero de 2009.

Artículo 30. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, se integrará por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, y será presidida por quien designe el titular de la Secretaría.

Dicha Conferencia contará con un Secretario Técnico que será nombrado y removido por el titular de la Secretaría.

Artículo 31. Son funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario:

- I. Impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional;
- II. Promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social;
- III. Proponer al Consejo Nacional, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social;
- IV. Proponer mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de reinserción social;
- V. Promover la adopción del trabajo comunitario como mecanismo de reinserción social en las legislaciones aplicables;
- VI. Plantear criterios para eficientar los convenios que se celebren entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a efecto de que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables;
- VII. Promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en las bases de datos criminalísticos y de personal;
- VIII. Formular los lineamientos para que la federación y las entidades federativas cumplan, en el ámbito de sus competencias, con la obligación de adquirir, ins-

tal y mantener en operación equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de voz, datos o imagen en el perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación.

Dichos equipos serán operados por autoridades distintas a las de los establecimientos penitenciarios en centros remotos, contarán con sistemas automáticos que envíen señales de alarma ante cualquier interrupción en su funcionalidad y serán monitoreados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la colaboración de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

El bloqueo de señales a que se refiere este artículo se hará sobre todas las bandas de frecuencia que se utilicen para la recepción en los equipos terminales de comunicación móvil y en ningún caso excederá de veinte metros fuera de las instalaciones de los centros o establecimientos a fin de garantizar la continuidad y seguridad de los servicios a los usuarios externos.

- IX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables y el Consejo Nacional.

Hacia octubre de 2015, se habían celebrado once reuniones de la Asamblea plenaria y un sinnúmero de los Grupos regionales.

Con ello, la conferencia avanza en la consecución de acuerdos, que son su máxima posibilidad por disposición de la norma que la crea, ya que no puede operarlos sino que depende de otras instancias para su aprobación y ejecución. Nótese que sus funciones supra citadas, en los artículos relativos, son las de impulsar, proponer, promover, plantear y formular, mas no se incluye en la ley general la posibilidad de decisión.

Bajo este panorama adverso —por limitado—, debe reconocerse la Conferencia nacional del sistema penitenciario ha avanzado en temas como el financiamiento específico para el sistema, homologación normativa de procedimientos penitenciarios, en el servicio profesional de carrera, en la creación y operación de bases de datos criminalísticas y de personal; en el gran tema normativo de la iniciativa de Ley federal del sistema penitenciario y ejecución de sanciones no ha prosperado, como ya lo reseñamos; y en asuntos fundamentales como el ‘Socorro de ley’ no se ha logrado que su voz sea tomada en cuenta, o como en el de la permanencia de internos por delitos federales en los centros de las entidades, ha tenido que armarse de paciencia por la lentitud con la que la federación realiza el traslado de sentenciados ejecutoriados a sus propias instalaciones penitenciarias y sus promesas incumplidas: en la Sexta sesión de la Conferencia nacional del sistema penitenciario celebrada el 17 de octubre de 2011 y, posteriormente, en agosto de 2012, durante la celebración de la XXXIII sesión ordinaria del Consejo nacional de seguridad pública, se informó que, a más tardar el primer trimestre de 2012 “se alcanzará el traslado del cien por ciento de sentenciados ejecutoriados en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal”.¹⁷⁸ A julio de 2015, aún se encontraban en prisiones dependientes de los estados y del Distrito Federal 13,409¹⁷⁹ sentenciados ejecutoriados del fuero federal.

La federación tiene la obligación —así sea asumida sólo en documento— de recluir en sus centros tanto a procesados y sentenciados por delitos federales como a internos del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad o vigilancia, sin embargo, se ha desligado de esa obligación median-

¹⁷⁸ Conferencia nacional del sistema penitenciario, “Minuta de la Sexta Asamblea Plenaria”. Acuerdo 03/VI/SO/17-10-11, p. 10.

¹⁷⁹ *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, diciembre de 2015, p. 5-tab-PP-EF.

te la celebración de convenios con los estados,¹⁸⁰ en los que se precisa que, tratándose de procesados y sentenciados del fuero común por delincuencia organizada o porque requieran medidas especiales de seguridad o vigilancia, además de reunir requisitos, los convenios se llevarán a cabo si existe cupo en las instalaciones federales. Esto ha sido aceptado por los estados; con ello, la federación se protege contra la sobrepopulación y le sigue endilgando el problema a los estados.

El 14 de abril de 2011, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa envió a la Cámara de diputados la iniciativa de Ley federal del sistema penitenciario y de ejecución de sanciones, que pretendía desarrollar las reformas constitucionales en la materia. La iniciativa fue dictaminada por la cámara de origen y en la revisora se encuentra pendiente su dictamen (diciembre de 2015).

En materia de acciones, el “Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad”, se publicó el 25 de agosto de 2008 en el *Diario oficial de la federación*, que fue firmado, en el marco de la Vigésima Tercera sesión ordinaria del Consejo nacional de seguridad pública, por los poderes ejecutivos federal y estatales, Congreso de la Unión, Poder judicial federal así como por representantes de las asociaciones de Presidentes municipales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas.

En el acuerdo, el Ejecutivo federal se comprometió a fortalecer el sistema penitenciario con la construcción de dos centros federales de readaptación social de alta seguridad, incluyendo módulos especiales para secuestradores, y a revisar —por conducto de la Secretaría de seguridad pública—, con los titulares de los Ejecutivos de las entidades federativas,

¹⁸⁰ *Diario oficial de la federación*, “Convenio para reclusión de procesados y sentenciados del fuero federal e internos del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad o de vigilancia, que celebran la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Colima”, 7 de septiembre de 2011.

los montos asignados por interno federal por concepto de ‘Socorro de ley’ en centros de readaptación social estatales, con los resultados que ya hemos comentado a detalle.

En lo general, se obligó a depurar y a fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia, proponiendo sujetar a evaluación permanente a sus miembros mediante la creación de un modelo nacional de evaluación y control de confianza; al diseño de un protocolo de evaluación y control de confianza que recibiría la aprobación del Consejo nacional de seguridad pública; y a dar el impulso para crear centros estatales de control de confianza certificados.¹⁸¹

En coordinación con las entidades federativas, adquirió el compromiso para establecer un Sistema nacional de desarrollo policial que perfeccionara los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales del país. El sistema y sus componentes fueron incluidos en la Ley general del Sistema nacional de seguridad pública bajo el rubro “De la carrera policial y de la profesionalización”. Su operación dependerá de los recursos que inyecten la federación y los estados.

Además, se incorporaron al Sistema penitenciario federal, mediante acuerdos publicados en el *Diario oficial de la federación*.

— El CEFERESO número 5 “Oriente”, el 7 de agosto de 2009, en Villa Aldama, Veracruz.

¹⁸¹ No existía norma en la que se fundamentara este acuerdo. El fundamento legal surge con la publicación de la Ley general del Sistema nacional de seguridad pública en enero de 2009, estableciéndose como obligación para todos los miembros de las instituciones de seguridad pública, la de presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza, como requisito para ingresar o permanecer en el servicio y, en el artículo tercero transitorio de la Ley, se estableció como plazo el de cuatro años a partir de la vigencia de la Ley, para completar las evaluaciones y depurar las instituciones; el plazo vencía el tres de enero de 2013.

— El CEFERESO número 6 “Sureste”, el 28 de diciembre de 2009, en Huimanguillo, Tabasco.

— El CEFERESO número 7 “Nor-Noroeste”, el 28 de septiembre de 2010, en Guadalupe Victoria, Durango.

— El CEFERESO número 8 “Nor-Poniente”, el 28 de septiembre 2010, en Guasave, Sinaloa.

— El Anexo femenino se incorporó, el 2 de junio de 2011, en el CEFERESO Noroeste de Tepic, Nayarit.

Con estos centros en funciones, el sistema federal contaba ya con 12 establecimientos; pero el abandono de décadas no se puede subsanar en poco tiempo, así que, a diciembre de 2011,¹⁸² la población penitenciaria federal —procesados y sentenciados—, ascendía a 47 mil 816 internos mientras los centros federales sólo tenían capacidad para recluir 17 mil 680. Ese déficit de 30 mil 136 espacios, por lo que los internos seguían reclusos en alguna de las 406 instituciones de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, seguía contribuyendo a la sobrepoblación en un 69.77%, ya que el déficit total de espacios, a diciembre de 2011, era de 43 mil 191 a nivel nacional.

Un evento que podría considerarse una acción en la materia fue el inicio de funciones de la Academia nacional de administración penitenciaria ubicada en Xalapa, Veracruz: “El 11 de mayo de 2009, la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP), abrió sus puertas con el propósito de formar, desarrollar y capacitar al personal penitenciario de los tres ámbitos de gobierno para apoyar los procesos de cambio y modernización del sistema penitenciario mexicano.”¹⁸³ Inició con la formación de 146 ele-

¹⁸² Secretaría de seguridad pública, OADPRS, *Estadísticas del Sistema penitenciario federal*, diciembre 2011, p. 8.

¹⁸³ Secretaría de seguridad pública, Dirección general de comunicación social, Comunicado 343/09, 15 de agosto de 2009, Ciudad de México. <<http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/08/se-gradua-primer-generacion-de-oficiales-de-la-academia-nacional-de-administracion-penitenciaria-en-veracruz/>>

mentos adscritos a centros federales. Era poco avance, sí, pero avance al fin.

En cuanto a iniciativas, el 23 de abril de 2009, en la Cámara de diputados se dictaminaron 33 iniciativas que diversos grupos parlamentarios habían presentado —entre 2006 y 2008—, en relación con el tema de Derechos humanos.

El dictamen no contempló reformas al artículo 18 constitucional, pero al ser enviado a la legisladora, ésta lo discutió a la par que 14 iniciativas propias y en su dictamen incluyó una modificación al segundo párrafo del artículo 18 constitucional en materia de Derechos humanos. Devuelto el dictamen a la Cámara de diputados, se sostuvo para establecer:

Artículo 18. (...)

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Esta reforma se deriva de una muy superior que en materia de Derechos humanos se realizó a los artículos 1º, 3º, 29º, 33º, 89º, 97º, 102º y 105º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos:

El presente dictamen pretende dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro País con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, para incorporar un régimen

más amplio de protección de los derechos humanos en el país.¹⁸⁴

Esta reforma tocó desde el nombre del Capítulo inicial del Título primero de nuestra Constitución para denominarlo “De los derechos humanos y sus garantías” y en el primer párrafo del artículo 1º se estableció: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

A mi entender, este texto, en principio, bastaría para pensar que el goce de los derechos humanos incluye a las personas recluidas en establecimientos penitenciarios; sin embargo, estoy de acuerdo con lo que sobre el particular manifiesta Sergio García Ramírez:¹⁸⁵ “Ha sido tan intensa la vulneración de los derechos humanos en este ámbito, que se estimó conveniente incluir los derechos humanos en el catálogo de condiciones o imperativos rectores de la vida carcelaria”, así que una precisión más no afecta y más bien abona al sistema penitenciario mexicano.

Esta inclusión resulta trascendente para el derecho penal mexicano, ya que la sujeción expresa del régimen de ejecución penal a los derechos humanos conduce al derecho penal de acto y abandona el derecho penal de autor que lo había acompañado. Así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis aislada:¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III, Segundo periodo, 23 de abril de 2009, p. 360.

¹⁸⁵ García Ramírez, Sergio, “Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 131, México, Instituto Mexicano de Derecho Comparado, 2011, pp. 824, 830 y 831.

¹⁸⁶ *Gaceta*, Semanario judicial de la federación, Suprema Corte de Justicia

De la interpretación sistemática de los artículos 1, 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como “derecho penal del acto” y rechaza a su opuesto, el “derecho penal del autor”. Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculcado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo “peligroso” o “patológico”, bajo el argumento de que ello redundará en su beneficio. Por ello, el quantum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el “delincuente” y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad “peligrosa” o “conflictiva” fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho

penal de autor asume que el Estado —actuando a través de sus órganos— está legitimado para castigar la ausencia de determinadas dualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

Por fin, parece que se avizora el inicio de un rumbo: el infractor de la Ley penal no debe ser regenerado o readaptado, sólo debe ser considerado como un sujeto de derechos que puede y debe hacerse responsable de sus actos y el Estado debe garantizarle el disfrute de los derechos humanos que, como persona y como recluso le corresponden, para su reinserción. Considero necesario hacer dos acotaciones:

1. El infractor es sujeto sólo de los derechos humanos que dejó la reforma de 2008.
2. Dado que en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional se estableció la obligación para el Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley y como la reforma que sustituyó el término readaptación por el de reinserción no varió la realidad de las prisiones mexicanas, el Estado debería prepararse para enfrentar y resolver un sinnúmero de demandas por violación a los derechos humanos de las personas internas en los centros y establecimientos de reclusión, porque subsisten violaciones: entre otras, la no separación de procesados y sentenciados; de hombres y mujeres; de falta de acceso al trabajo y a la capacitación para el trabajo; y la deficiente prestación de los

de la Nación, “Derecho penal del autor y derecho penal del acto. Rasgos caracterizadores y diferencias”, Registro: 160 693, Tesis Aislada, 10a. Época, 1a. Sala, Libro II, Tomo 1, noviembre de 2011, p. 198.

servicios de salud. Por lo tanto, cuando resuelva sobre el particular deberá —en su caso— reparar esas violaciones, entre otras formas, con indemnizaciones.

Las dos acotaciones precedentes nos muestran ese estado mexicano que —ya hemos repetido en innumerables ocasiones— avanza y retrocede, que parece enfilarse con rumbo claro en materia penal a un Estado liberal democrático de derecho y de pronto se detiene, retrocede y plasma en su Constitución disposiciones propias de un Estado autoritario y, sin eliminarlas, de nuevo asume posturas garantistas.

Para muestra de lo señalado, las reformas de 2008 al Sistema de justicia penal y seguridad pública incluyeron, como ya lo establecimos, limitantes para el ejercicio de algunos derechos, para algunas personas, en concreto, para procesados y sentenciados por delitos considerados como de delincuencia organizada, los reputados como graves y otros. Entonces, no reflejan un garantismo, más bien un retroceso al autoritarismo.

Entiendo que estos vuelcos legislativos se han visto influidos por corrientes de pensamiento provenientes de otras partes del mundo. Las limitantes encuentran su nacimiento como una reacción de los poderes legislativos nacionales ante la demanda social de una mayor protección por parte de las instituciones ante amenazas graves, de manera fundamental contra el terrorismo internacional. La reacción legislativa incluyó el supuesto de que el debido proceso legal, el estado de derecho y los derechos humanos obstaculizan una solución rápida y efectiva del problema y retardan o limitan la seguridad de la población en general.

Este supuesto se agudizó tras los ataques terroristas acaecidos en Estados Unidos (septiembre de 2001), España (marzo de 2004) e Inglaterra (julio de 2005). La sociedad “global” demandó que se resolviera el asunto a la brevedad y, en una encuesta realizada en los Estados Unidos¹⁸⁷ meses después

¹⁸⁷ Rivero Evia, Jorge, “El derecho penal del enemigo: ¿Derecho penal de

de los ataques, el 47% de los encuestados consideró que las autoridades gubernamentales debían adoptar medidas para prevenir actos de tal magnitud, incluso si ello implicaba violar derechos civiles.

Así, en el mundo se extendió una actividad legislativa tendiente a abatir no sólo la amenaza grave del terrorismo internacional sino otras entre las que se incluyó el narcotráfico y, en general, el crimen organizado (en nuestro país, denominado delincuencia organizada¹⁸⁸), utilizando el llamado derecho penal del enemigo, que representa una doctrina jurídica desarrollada (1985) por el penalista alemán Günther Jakobs, quien sostiene que la regulación de la represión penal estatal debe tener dos dimensiones: un derecho penal ordinario o derecho penal del ciudadano, que debe ajustarse a los principios del estado de derecho; y un derecho penal del enemigo, que no es una regulación jurídica sino una reglamentación técnica cuyo objetivo es combatir con eficacia y liquidar ciertos tipos de riesgos existentes en nuestras sociedades, riesgos dimanantes de determinados individuos peligrosos (terroristas, miembros de la delincuencia organizada, etcétera), al margen de los principios del estado de derecho, con una clara, entonces, directriz autoritaria.

Jakobs estima que esa clase de delincuentes que confrontan abiertamente al Estado, amparados por una organización

la globalización?”, en *Revista Jurídica Tabú*, Número 25, Año 10, enero-junio 2009, Universidad Autónoma de Yucatán, p. 3.

¹⁸⁸ Con la expansión del capitalismo, paralelamente se extiende la delincuencia, principalmente en países que además tienen instituciones mermaidadas, en donde existe falta de autoridad o desconfianza en ella; entonces, el delito opera primero de forma local, luego extiende sus redes de organización territorial hasta conformar modelos de organización regional, escala el ámbito nacional y, por último, trasciende las fronteras. El proceso de globalización económica en el que vive el mundo actual es un vehículo idóneo para el desarrollo de delincuencia transnacional, que mantiene su centro de operaciones en países que por su inestabilidad estatal lo permiten, extendiendo sus actividades a gran parte del mundo.

criminal, enorme nivel económico, infiltración en los cuerpos policíacos y consecuente tráfico de influencias, no deben ser portadores de derechos y deberes y, por ende, no pueden tener el atributo de personas de derecho, ya que su proclividad al delito los aleja del concepto y, en consecuencia, resulta válido negarles el régimen de garantías procesales de que goza todo gobernado.

En suma, para Jakobs el delincuente ordinario comete un “desliz reparable” que no afecta su calidad como sujeto de Derecho y el “enemigo” hace del delito una industria, conserva una especial afición al delito, es un foco de inseguridad o alarma permanente y, por ello, “la obstinación en el mantenimiento del comportamiento delictivo excluye la expectativa de que el delincuente, luego de la repulsión de su ataque o de la punición del delito, pueda volver a comportarse como persona en Derecho, esto es, pueda volver a acatar sus deberes [...]”¹⁸⁹. Parecía imposible que una doctrina como ésta pudiera formar parte del Derecho mexicano, sin embargo, no es así.

En México, se aprobaron reformas constitucionales y leyes que, si bien no contemplan todas las características del derecho penal del enemigo, sí contienen marcados rasgos que las relacionan intrínsecamente con él y reflejan la tendencia autoritaria del Estado.

En forma concreta, enumero las características del **derecho penal del enemigo**: I. Adelantamiento del momento en que el derecho penal debe intervenir; II. Aumento irracional de las penas; y III. La reducción de garantías procesales.

Pareciera que todos los casos que se mencionan a continuación adoptan rasgos definidos del derecho penal del enemigo: 1) se adicionó, en 2007, el artículo 148 bis del Código penal federal, para sancionar actos preparatorios de naturaleza terrorista; 2) se elevó a rango constitucional el

¹⁸⁹ Jakobs, Günther *et al.*, *El derecho penal del enemigo en el contexto del funcionalismo*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2008, p. 82.

arraigo para casos de delincuencia organizada, con marcados tintes de esta doctrina (2008); 3) se dispuso, en el artículo 19 constitucional (2008), decretar prisión preventiva de forma oficiosa en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud; 4) se restringieron las garantías en el artículo 18 constitucional (2008) en casos de delincuencia organizada y en ‘otros casos’ que se multiplicaron en la legislación reglamentaria, restricciones que anteponen medidas de aseguramiento para eliminar una fuente de peligro, antes que cumplir con el fin de la pena determinado, la de reinserción (2008); 5) la Ley federal de extinción de dominio (2009) faculta al Estado a destinar a su favor derechos patrimoniales del ciudadano con independencia de un veredicto definitivo de naturaleza penal que establezca la responsabilidad penal de éste.

La doctrina del derecho penal del enemigo se refleja de forma completa en la Ley federal contra la delincuencia organizada (1996), ya que establece la intervención del derecho penal en un momento previo a la comisión de un delito en su artículo 2: prevé una sanción desproporcionada si consideramos que es un delito de los llamados de peligro y, ligada a la reforma al artículo 19 constitucional, quienes la violenten no podrán enfrentar el proceso en libertad.

Pero, de forma paralela a este sesgo, se aprueban las reformas, en el año 2011, en materia de derechos humanos y se mezcla lo autoritario con la ideología jurídica del garantismo (1989) de Luigi Ferrajoli, que postula que cualquier poder, público o privado, debe ser siempre limitado, sujeto a vínculos jurídicos que los acoten y que preserven los derechos subjetivos, sobre todo si tienen carácter de derechos fundamentales. Entonces, tenemos dos maneras diferentes de tratar a los delincuentes o, como ahora se prefiere denominar, sentenciados y procesados.

Sobre el particular, Marina Gascón¹⁹⁰ afirma que “la teoría general del garantismo arranca de la idea —presente ya en Locke y en Montesquieu— de que del poder hay que esperar siempre un potencial abuso que es preciso neutralizar haciendo del derecho un sistema de garantías, de límites y vínculos al poder para la tutela de los derechos”.

Nuevamente, vemos avance y retroceso debido a la falta de definición de un rumbo en materia penal: se transita de un estado liberal democrático de derecho a un estado autoritario. Se hace necesario fijar el rumbo del sistema penitenciario mexicano a partir de su norma fundamental, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, con la firme convicción de que esto eliminará de raíz la posibilidad de que estos vuelcos legislativos sigan siendo la constante.

2.9 Reforma al artículo 73 constitucional, fracción XXI. 8 de octubre de 2013

Como antecedente inmediato de la ‘ruta’ que seguimos en México, se encuentra la reforma realizada, en 2013, a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, por la que se estableció, como facultad del Congreso, legislar en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, que regirán en la República Mexicana en los órdenes de gobierno, federal y común.

No olvidemos que el legislador federal incumplió con la obligación, que se impuso como constituyente permanente en 2008, de emitir la legislación reglamentaria que determinara tanto el “régimen de reinserción” —así lo denominaron— previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el “régimen de modi-

¹⁹⁰ Gascón, Marina, “La teoría general del garantismo, Rasgos principales”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, p. 22.

ficación y duración de las penas” —ésta es la denominación errónea, por cierto, que se le diera en la reforma— establecido en el artículo 21 constitucional.

Luego del incumplimiento, en los meses de febrero y abril de 2013, se presentaron tres iniciativas ante la Cámara de senadores, para reformar la fracción XXI del artículo 73 constitucional y, en la sesión del 24 de abril de 2013, los Senadores razonaron:

la iniciativa presentada el 9 de abril de 2013, busca establecer un mecanismo constitucional que permita el establecimiento de una legislación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones penales, aplicable a todo el territorio nacional, con la finalidad de reforzar la idea de la seguridad jurídica, así como una justicia pronta, expedita, eficaz y eficiente que reduzca la confrontación de criterios, de forma que se aplique de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el justiciable y demás intervinientes en el procedimiento.

[...] resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

La iniciativa prosperó y el artículo 73, en la fracción XXI establece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
I. a XX. ...
XXI. Para expedir:

- a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

- b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;
- c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

En su Artículo transitorio segundo se ordenó:

La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión.

En cumplimiento a lo establecido en el primer párrafo del Transitorio, se publicó, el 5 de marzo de 2014, en el *Diario ofi-*

cial de la federación, la legislación única en materia procedimental penal, es decir, el Código nacional de procedimientos penales.

El 29 de diciembre de 2014, se publicó la Ley nacional de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, en el *Diario oficial de la federación*.

Sigue siendo, por ende, a junio de 2016, un capítulo pendiente la legislación única en materia de ejecución de penas, estando a pocos meses de que esta legislación única deba entrar en vigor en toda la República Mexicana. Debe ponerse atención en que el plazo no es para que se apruebe y publique la norma reglamentaria sino para que entre en vigor, sin embargo, los trabajos legislativos nuevamente dan cuenta de un desfase en el cumplimiento de obligaciones que ellos mismos se imponen.

Con respecto a esto, podemos considerar que la incorporación al sistema federal penitenciario de nuevos centros, así como la ampliación en la capacidad para albergar procesados y sentenciados, es una de las acciones más relevantes previas a la reforma analizada.

Los nuevos centros son los siguientes:

Centro	Fecha de incorporación publicada en el <i>diario oficial de la federación</i>	Capacidad instalada
<p>COMPLEJO PENITENCIARIO ISLAS MARIAS. Centros federales de readaptación social que conforman el complejo:</p> <p>1. Centro federal femenino de readaptación social de seguridad mínima "Zacatal".</p> <p>2. Centro federal femenino de readaptación social "Rehilete".</p> <p>3. Centro federal de readaptación social de mínima seguridad "Aserradero".</p> <p>4. Centro federal de readaptación social "Morelos".</p> <p>5. Centro federal de readaptación social "Bugambilias".</p> <p>6. Centro federal de readaptación social de seguridad máxima "Laguna del Toro".</p>	03 de junio de 2011	8,000
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 9 "NORTE", en Ciudad Juárez, Chihuahua.	22 de julio de 2011	1,148
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 10 "NOR-NORESTE", en Monclova, Coahuila.	6 de marzo de 2012	760
COMPLEJO PENITENCIARIO FEDERAL "PAPANTLA, VERACRUZ", en Papantla, Veracruz. Centros federales de readaptación social que conforman el complejo:		

<p>1. Centro federal de observación y clasificación.</p> <p>2. Centro federal de readaptación social I.</p> <p>3. Centro federal de readaptación social II.</p> <p>4. Centro federal de readaptación social III.</p> <p>5. Centro federal de readaptación social IV.</p> <p>6. Centro federal de readaptación social V.</p> <p>7. Centro federal de readaptación social VI.</p>	3 de mayo de 2012	A diciembre de 2015 no ha concluido su construcción, por lo que no existe información de su capacidad
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 11 "CPS SONORA", en Hermosillo, Sonora.	5 de octubre de 2012	2,520
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 12 "CPS GUANAJUATO", en Ocampo, Guanajuato.	16 de octubre de 2012	2,520
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 13 "CPS OAXACA", en Vista Hermosa-Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.	6 de junio de 2013	2,520
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 14 "CPS DURANGO", en Gómez Palacio, Durango.	11 de octubre de 2013	2,520

La incorporación de estos centros está ayudando un poco a las entidades federativas a combatir la sobrepoblación de sus centros y establecimientos, pero no ha resuelto el problema de la sobrepoblación penitenciaria. Veamos: al mes de agosto de 2013, la federación contaba con 49 mil 574 internos —procesados y sentenciados— y una capacidad instalada de 28 mil 700 espacios, por lo que 20 mil 874 de sus internos

contribuían de forma significativa a la sobrepoblación penitenciaria en 151 instituciones dependientes de los estados y del Distrito Federal —hoy Ciudad de México.¹⁹¹

No debe perderse de vista que estamos tomando números duros: en la realidad, aunque vaya en contra de lo que norma establece como su obligación, la federación no tiene todos sus centros a su máxima capacidad, porque, además de que le resultarían inoperables, siempre está cuidando la no sobrepoblación, como ya hemos documentado.

2.10 Reforma a los artículos 18 y 73 constitucionales. 2 de julio de 2015

La última reforma realizada al artículo 18 constitucional, en el año 2015, se refiere específicamente al sistema de justicia para adolescentes y, a la par, se reformó el artículo 73 en su fracción XXI, para dotar al Congreso de la facultad para expedir la legislación única en materia de justicia penal para adolescentes.

Se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y se reforma el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. ...

La Federación y las entidades federativas establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitu-

¹⁹¹ Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, SEGOB-CNS-OADPRS, agosto 2013, p. 3.

ción para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

...

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXI. Para expedir:

...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

No se analiza la reforma citada por no corresponder a los objetivos del presente trabajo, pero sí se integra debido a que

hay acciones destacables en el lapso de ésta y la última reforma analizada.

Se incorporan al 'sistema federal penitenciario' los centros que se enumeran:

Centro	Fecha de incorporación publicada en el <i>diario oficial de la federación</i>	Capacidad
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 15 "CPS CHIAPAS", en Villa de Comaltitlán, Chiapas.	28 de marzo de 2014	2,520
CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NÚMERO 16, "CPS FEMENIL MORELOS", en Coatlán del Río, Morelos.	27 de octubre de 2015	2,528

Con esta incorporación de centros federales, la capacidad instalada del sistema penitenciario, exclusivo para sentenciados y procesados del fuero federal y aquellos del fuero común que requieran medidas especiales, siempre que no contribuyan a la sobrepoblación de los mismos, se incrementa en 5 mil 048 espacios, sin que la acción realizada resuelva —de nueva cuenta— el problema de sobrepoblación en centros y establecimientos dependientes de los estados y de la Ciudad de México, generada principalmente por la reclusión de internos del fuero federal, ya procesados, ya sentenciados.

En los números, a diciembre de 2015, la población interna del fuero federal era de 47 mil 712 y su capacidad instalada de 33 mil 888. El déficit de espacios se seguía resolviendo, como ya lo hemos señalado, internando a sus procesados y sentenciados en centros y establecimientos dependientes de los estados y del Distrito Federal, contribuyendo a la sobrepoblación penitenciaria en 136 de ellos.¹⁹²

¹⁹² *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, p. 3.

Como ejemplo de lo aquí señalado, pareciera que, más que un análisis, se hace una dura crítica a la federación, sin embargo, esto no es así: tenemos que los dos centros que se incorporan en el periodo que nos ocupa, ambos con capacidad de 2 mil 520 y 2 mil 528, y en el *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional* emitido por el Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social (OADPRS), a diciembre del año 2015, contaban con una población de 1 mil 624 en Chiapas y 1 mil 339 Morelos, el resto de los espacios estaban disponibles. El ejemplo más escandaloso en ese mes corresponde al Complejo penitenciario Islas Mariás, que reportaba 1 mil 494, cuando su capacidad instalada es para 8 mil internos.

2.11 Las prisiones municipales

Un análisis del penitenciarismo en México no estaría completo si no se hace alusión a las prisiones —procesales y/o de cumplimiento—, que aún existen como dependientes de los municipios.

A nivel constitucional, la existencia de estas instituciones no ha sido establecida, ya que la obligación de contar con sistemas penitenciarios recayó y sigue siendo competencia de las entidades federativas y de la federación, nunca de los municipios.

No obstante, la realidad, que a cada momento nos señala nuestras contradicciones entre ella y la norma, nos muestra que, a diciembre de 2015¹⁹³, aún operaban 74 establecimientos dependientes de los municipios.

Tras la creación del Sistema nacional de seguridad pública, se profundizó la discusión sobre la inconstitucionalidad de la existencia de prisiones dependientes de los municipios, ya que se argumentó que, al incorporarse éstos al sistema,

¹⁹³ *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS.

se verían obligados, constitucional y legamente, a sostener y operar prisiones.

Se trataría de una discusión estéril porque la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos nunca ha establecido tal obligación para los municipios. El artículo 115 constitucional en vigor, en su fracción III, inciso h), precisa que la seguridad pública es una función también a cargo del Municipio, en términos del artículo 21 del propio ordenamiento y éste, si bien es cierto incluye la prevención del delito, función compartida entre los tres órdenes de gobierno, también lo es que el legislador, al definir el concepto de seguridad pública, es muy preciso en el sentido de que la función debe prestarse “en términos de la Ley”. Ahora bien, ésa es la Ley general del Sistema nacional de seguridad pública, reglamentaria del propio numeral que, en su artículo 2, amplía la definición del concepto de seguridad pública, además, para evitar cualquier duda en su interpretación, precisa que la función se prestará en términos de esta Ley y “en las respectivas competencias establecidas en la Constitución”. Enfatizamos, entonces, que esta función no es competencia del municipio, sin embargo, así están las prisiones: allí está, en los hechos, la intervención municipal en un ámbito que no es de su competencia y, pese a ello, la realiza.

En el mismo sentido se pronunció la Comisión nacional de los derechos humanos:

[...] otro grave problema que obstaculiza la adecuada readaptación social de los internos y que, en consecuencia, incide de manera negativa en la seguridad pública, es la existencia de establecimientos municipales que albergan a personas procesadas y sentenciadas, pero que no dependen económica ni administrativamente de los gobiernos de los estados, sino de los ayuntamientos correspondientes, por lo que generalmente no tienen las instalaciones adecuadas para garantizar las mínimas condiciones de seguridad que requieren y llevar a cabo

las actividades propias de un centro de reclusión, además de que no cuentan con suficientes recursos humanos y económicos para cubrir las necesidades básicas de la población interna.

Al respecto, es necesario aclarar que las cárceles municipales no están concebidas para albergar en ellas a personas procesadas ni sentenciadas que pueden permanecer privadas de su libertad por muchos años; para ello, se requiere de establecimientos especiales y de recursos humanos, financieros y materiales con los cuales no cuentan los ayuntamientos. Además, no debemos olvidar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el segundo párrafo del artículo 18, no prevé que los ayuntamientos sean responsables del sistema penitenciario y, además, el artículo 115, de la Carta Magna, no lo contempla como un servicio público cuya responsabilidad pueda corresponderle a los municipios; por lo tanto, son los gobiernos estatales los que deben hacerse cargo de la prisión preventiva y la readaptación social de estas personas, en los centros de reclusión que bajo su administración existen en cada una de las entidades federativas.

En consecuencia, el sistema de justicia administrativa de carácter municipal queda limitado, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Por lo tanto, de existir alguna disposición en contrario, se estaría vulnerando lo establecido en el citado artículo 18 de la Carta Magna, cuya observancia debe prevalecer sobre cualquier ley secundaria, de conformidad con el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el uso de cárceles municipales para albergar a internos

procesados y sentenciados, constituye una violación a los artículos 18, párrafo segundo, y 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y vulnera también los derechos humanos a la readaptación social y a la seguridad pública, pues la primera no puede alcanzarse de manera alguna en esos establecimientos.¹⁹⁴

Se cierra así el círculo, concluyendo que la prestación de la función de la seguridad pública, en su vertiente de prevención especial de los delitos y de reinserción social del individuo, no corresponde a los municipios y, en consecuencia, los establecimientos penitenciarios municipales no tienen fundamento constitucional; por lo tanto, deben desaparecer.

¹⁹⁴ Informe especial de la CNDH sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales, Observaciones, 2004.
<<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/creclus/index.htm>.>

3. PRISIÓN ABIERTA, UNA PROPUESTA PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

A lo largo de este trabajo, he señalado que el penitenciarismo en México no es un todo único e indivisible.

Encontramos la norma constitucional nacida de grandes debates teóricos apoyados en el humanismo, en el garantismo, pero también tropezamos con normas de génesis autoritaria —del mismo nivel—, que la contradicen y con las que convive. Estudiamos el desarrollo o evolución en la norma fundamental del fin de la pena privativa de libertad, que se resume en cuatro momentos específicos: el primero, del año 1857 al año 1917, de índole retribucionista; el segundo, de 1917 a 1964, que buscaba la regeneración; el tercero, de 1965 a 2008, con el rumbo de la readaptación social; y el cuarto, de 2008 a la fecha, la reinserción del sentenciado procurando que no vuelva a delinquir. Con el desarrollo, fuimos testigos de las enormes barreras —generalmente insuperables— que se forman para que encuentre vigencia positiva.

Estudiamos la realidad penitenciaria nacional alejada de lo previsto en cualquier norma por falta de voluntad política para su aplicación y, con ésta, conductas omisas, un discurso pleno de simulaciones, de incumplimientos, incluso de mentiras.

Fuimos testigos de una conducta recurrente de la federación para incluir en la norma secundaria disposiciones contrarias a lo preceptuado en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 18, como la posibilidad de que reos del fuero común fueran internados en la Colonia penal federal de Islas Marías o la introducción de la reinserción en el Estatuto de las Islas como fin de la pena, cuando en el mandato constitucional se establecía la readaptación social del sentenciado, o como la posibilidad de que reos sentenciados por delitos federales compurgaran sus penas en establecimientos dependientes de

los estados cuando la Constitución no lo permitía. Esta conducta, reprochable de inicio, permitió al paso del tiempo incorporar los supuestos en el texto constitucional.

Encontramos que, a partir de la reforma al artículo 18 constitucional cuya vigencia inició en 1965, aunada a la posterior publicación de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados en 1971, más su adopción subsecuente en las propias de los estados, inicia en México la única etapa en la historia de su penitenciarismo, en la que se procuró tanto dar vigencia positiva a la norma como pugnar y avanzar en la construcción de los sistemas penitenciarios —federal y estatales—, en los que se intentó aplicar un régimen penitenciario progresivo y técnico. Se buscó lograr un concepto de integralidad que incluía el programa arquitectónico penitenciario y otras variables como la estructura orgánica con la plantilla de personal, los manuales de procedimientos, funciones, mantenimiento y, desde luego, la selección y capacitación del personal. He utilizado las expresiones “se procuró”, “se intentó” y “se buscó” para subrayar que, como lo he demostrado, el abandono histórico en la materia era un lastre que no permitía subsanar las deficiencias en el corto plazo.

Es en esta etapa cuando aparece, a nivel normativo, como parte del tratamiento preliberacional, el traslado de los internos a instituciones abiertas y éstas, salvo las honrosas excepciones reseñadas, no han sido puestas en marcha siguiendo la suerte del sistema penitenciario en general por falta de voluntad política y, en consecuencia, de presupuesto. Lo cual constituye un infortunio, ya que al haber sido probado en muchos países del mundo que las instituciones abiertas constituyen una excelente herramienta para la reinserción del sujeto a la sociedad; ahora que en nuestro México el fin de la pena es, justamente, la reinserción, si se contara con ese medio, se lograría de mejor manera el fin.

Esta fase termina con el cambio constitucional del fin de la pena de prisión, sin haberse logrado instaurar en todo el

país, en los hechos, el anterior de readaptar al sentenciado; se sustituye por un nuevo fin de la pena, el de la reinserción del sentenciado a la sociedad, adoptado en el texto constitucional en 2008, fin al que se le agrega el de procurar que no vuelva a delinquir y, este cambio, de acuerdo con el criterio sostenido por la Primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, significa que el infractor de la Ley penal no puede ni debe ser regenerado o readaptado, ya que sólo es un sujeto de derechos y el Estado debe garantizarle el disfrute de los derechos humanos que, como persona y como recluso, le corresponden, para su reinserción a la sociedad.

No obstante lo sostenido por la Primera sala, atestiguamos la pérdida del rumbo penitenciario en México, que inicia por las omisiones del legislador federal respecto de la obligación que se impuso como constituyente permanente para que iniciaran vigencia las reformas a los artículos 18 y 21 constitucionales, al no crear una nueva norma secundaria o reglamentaria en materia penitenciaria y que, al tocar la existente —la Ley de normas mínimas—, sostuvo como fin de la pena la readaptación y, en consecuencia, no incluyó la salud ni el deporte, incorporados a nivel constitucional como medios para lograr la reinserción; la omisión está reflejada, también, en la ausencia de la norma reglamentaria única para la ejecución de penas y lo que derivó de esas omisiones: existencia de un régimen penitenciario con dos fines distintos, la readaptación por lo que hace a las instituciones penitenciarias federales y la reinserción por lo que ve a los estados y al Distrito Federal —hoy Ciudad de México—, con aplicación del régimen progresivo y técnico, aplicación cuyo éxito está comprometido de forma muy severa por la omnipresente sobrepoblación penitenciaria.

Además, en materia de modificación y duración de penas, el Consejo de la judicatura federal crea los Jueces de distrito especializados en la materia, partiendo de un supuesto equívoco: que la reforma constitucional relativa ya era vigente cuando a la fecha no lo es, por la ausencia de la norma reglamentaria establecida por el constituyente permanen-

te como requisito *sine qua non* para su vigencia. La iniciativa del Consejo de la judicatura, al fijar las atribuciones de los jueces, no pudo ir más allá de lo establecido en la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, sujetando a éstos, por tanto, a la aplicación del régimen progresivo y técnico.

Vimos que, en la realidad, no se logró implementar de forma completa un régimen penitenciario en nuestro país, que permitiera lograr el fin de la pena, ya sea que se la llame: regenerar, readaptar o reinsertar.

Establecimos que las limitaciones para el ejercicio de derechos humanos establecidas para ciertas personas, sumadas al endurecimiento de penas para algunos delitos, en los hechos se traducen en prisión perpetua, lo que además trajo como consecuencia que exista un fin de la pena diverso al establecido en el artículo 18 constitucional, esto es, un fin retribucionista.

Lo aquí analizado, a nivel de norma y de realidad, me permite aseverar que es necesario que el régimen penitenciario sea fijado desde la norma fundamental de la nación a efecto de evitar que continuemos extraviados en el rumbo del país en materia penitenciaria: no basta la ampliación de la infraestructura penitenciaria, porque la sobrepoblación siempre estará presente e impedirá dar vigencia a cualquier fin de la pena en México; es necesario replantear la instalación, también desde la norma, de los tipos de establecimientos para el cumplimiento de la pena, tanto cerrados —ya existentes— como abiertos —considerados aún en algunas legislaciones de la materia.

La definición de prisión abierta que asumimos es la adoptada, en 1955, en el Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. En principio, debe ser una institución autónoma aunque puede existir como una dependencia de otro tipo de establecimiento. El establecimiento abierto “se caracteriza por la ausencia de precauciones materiales y físicas contra la

evasión (tales como muros, cerraduras, rejas y guardia armada u otras guardias especiales de seguridad), así [como] por un régimen fundado en una disciplina aceptada y en el sentimiento de la responsabilidad el recluso respecto a la comunidad en que vive. Este régimen alienta al recluso a hacer uso de las libertades que se le ofrecen sin abusar de ellas”.¹⁹⁵

La Recomendación III señaló: “Según el régimen penitenciario propio de cada país, los reclusos pueden ser enviados a este tipo de establecimiento, desde el comienzo de la pena o después de haber cumplido parte de ella en un establecimiento de otro tipo”.

Si se adoptara esta recomendación, para nada se contrapondría a la norma y su interpretación, ya que se estaría adoptando la posición de la Corte, al considerarlo únicamente sujeto de derechos con capacidad para ejercerlos. En cuanto a la infraestructura, al no requerir “precauciones físicas o materiales para evitar la evasión”, sus costos de operación serían ínfimos en comparación con los grandes complejos penitenciarios o centros, ya estatales, ya federales. Por lo que hace al fin de la pena, ¿qué mejor forma de reinsertar socialmente a un sentenciado que poder convivir con la sociedad?, aunque es evidente que, en términos del propio artículo 18 constitucional, para cierto tipo de sentenciados, este tipo de instalaciones estarían prohibidas.

Con base en lo analizado es que realizo la siguiente propuesta de adición al segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incluir el régimen aplicable y, por supuesto, el tipo de establecimientos en los que habrá de cumplirse el fin de la pena, a saber, la reinsertación del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir:

¹⁹⁵ Recomendaciones sobre establecimientos penales y correccionales abiertos, adoptadas el 29 de agosto de 1955. Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, A/CONF.6/L.17., Recomendación I, p. 31.

Texto constitucional vigente	Propuesta personal
<p>TÍTULO PRIMERO CAPÍTULO I DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS</p> <p>ARTÍCULO 18. ...</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>	<p>TÍTULO PRIMERO CAPÍTULO I DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS</p> <p>ARTÍCULO 18. ...</p> <p>El sistema penitenciario se organizará en establecimientos cerrados y abiertos, en los que se aplicará el régimen progresivo y técnico, sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>...</p> <p>Artículos Transitorios:</p> <p>Primero. La federación, la Ciudad de México y los estados, en un término que no exceda de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, deberán realizar los estudios necesarios para determinar el número de establecimientos abiertos necesarios y el costo de su construcción.</p>

	<p>Segundo. Las legislaturas federal y de los estados incorporarán, en el Presupuesto de egresos del año próximo al que se presenten los estudios, los recursos necesarios para crear la infraestructura en ejercicio multianual y, si su legislación no permite la fórmula, asignarán los recursos necesarios en sucesivos ejercicios fiscales hasta lograr el fin. La federación establecerá, en fondos y subsidios federales destinados a la seguridad pública, el porcentaje con el que apoyará a los estados en la construcción.</p> <p>Tercero. Las legislaturas de aquellos estados cuya legislación no prevea la existencia de establecimientos abiertos disponen de un año contado a partir del inicio de vigencia de esta reforma, para adecuar a ella su legislación.</p> <p>Cuarto. Los funcionarios públicos que no cumplan con estas previsiones serán separados de su encargo y se les seguirá el procedimiento administrativo de responsabilidad que corresponda.</p>
--	---

4. COMENTARIOS SOBRE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

Veamos de cerca el desarrollo del sistema penitenciario mexicano a partir de 2016, sin adentrarnos en el análisis completo del contenido de la norma reglamentaria.

El artículo 18 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una última modificación que fue publicada en el *Diario oficial de la federación*, el 29 de enero de 2016, pero ésta no fue trascendental ni afecta para nada lo propuesto con motivo de la investigación que se reporta, ya que únicamente integró a la Ciudad de México en el sistema, ahora ya no como Distrito Federal sino incluida en el término “entidades federativas”, en los párrafos tercero y cuarto del propio artículo 18.

Una acción importante se presentó en el mes de junio de 2016, casi al fenecer la obligación para que entrara en vigor una ley única en materia de ejecución de penas, establecida en la Constitución, en el artículo 73, fracción XXI¹⁹⁶: se publicó, en el *Diario oficial de la federación* de ese mes y año, la Ley nacional de ejecución penal, cuyo artículo transitorio segundo párrafos segundo y tercero establece el inicio de vigencia, que será en forma gradual, es decir, algunos artículos de la norma reglamentaria entrarán en vigor en el mes de noviembre de 2017 y en el mes de noviembre de 2018:

Las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10; los artículos 26 y 27, fracción II del artículo 28; fracción VII del artículo 108; los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151 entrarán en vigor a partir de un año

¹⁹⁶ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir:

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común....”

de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2017.

Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59, 60, 61, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 128, 136, 145, 153, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207 entrarán en vigor a más tardar dos años después de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2018.

Es decir que, a 2018, siguen pendientes no sólo los resultados que puedan generarse derivados de la aplicación sino la aplicación misma y la vigencia, ya que si consideramos que la Ley nacional de ejecución de penas contiene 207 artículos y aún no entran en vigor 75, se puede decir que es todavía un tema que obligará a un estudio posterior.

Comento aciertos y desaciertos de la nueva Ley nacional de ejecución penal:

El acierto es definir lo que debe considerarse como sistema penitenciario en su artículo 3, fracción XXIV, situación que antaño no había sido considerada en la norma reglamentaria y que era necesaria, desvaneciendo con esto la confusión de las acepciones de sistema y de régimen incluidos en los transitorios de la reforma de 2008 que, más que aclarar, confundían los términos. Así se define:

Sistema Penitenciario: Al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la

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

El desacierto es definir la “reinserción social” en el último párrafo del artículo 4 y considerarla sólo como una fase final. Esto resulta desacertado puesto que no se hace alusión a los medios establecidos en el texto constitucional para lograrla y, mucho menos, a la forma en que estos medios —en el nivel de los derechos humanos— habrán de cumplirse y/o si esa reinserción a la sociedad será gradual: “Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.”

Ese desacierto pudiera ser un área de oportunidad si se complementa con lo que en el artículo 3, fracción XX, se establece como el “Plan de actividades” que, desde mi punto de vista, abre la puerta para que pueda instalarse cualquier tipo de régimen en los centros y establecimientos determinados para cumplir con el fin de la pena, incluso el régimen abierto, sin embargo, el plan no resuelve el problema, porque nuevamente estaríamos ante la necesidad o necesidad de cada sujeto obligado en materia de sistema penitenciario: “A la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro”. Y, más grave aún, sólo hace referencia a las actividades a realizarse en el interior de los centros, sin que se vislumbre al menos una forma de cómo lograr que gradualmente ese sujeto de derechos, llamado sentenciado, pueda reinsertarse a su grupo social con éxito.

Por otro lado, en el artículo 5, se acoge y amplía lo establecido en el primer párrafo del artículo 18 constitucional respecto de la completa separación entre procesados y sentenciados de la siguiente manera:

Artículo 5. Ubicación de las personas privadas de la libertad en un Centro Penitenciario

Los Centros Penitenciarios garantizarán la separación de las personas privadas de la libertad, de conformidad con lo siguiente:

- I. Las mujeres computarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres;
- II. Las personas procesadas y sentenciadas ocuparán instalaciones distintas;
- III. Las instalaciones destinadas a los inimputables se ajustarán a lo dispuesto por el Capítulo IX, Título Quinto, de la presente Ley;
- IV. Las personas en prisión preventiva y en ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinarán a espacios especiales.

La fracción segunda establece ya no sólo la ‘completa’ separación entre procesados y sentenciados en los centros sino la necesidad de que existan instalaciones distintas para albergarlos. Es necesario señalar que esta obligación, para los integrantes del sistema en términos del artículo transitorio octavo, debe ser ya un hecho —en un lapso no mayor a cuatro años. ¿Cuáles son los verdaderos avances? Veamos los números de 2016 a 2017. Con datos que integran el *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, emitido por el **Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social**, dependiente de la **Comisión nacional de seguridad de la Secretaría de gobernación** —construido con información de las entidades federativas y la propia federación—, correspondiente

al mes de agosto de 2017 y respecto del número de centros tenemos lo siguiente:

Resumen de la población privada de la libertad
Agosto 2017

Población privada de la libertad					
Población total	208,689		Hombres	197,857	94.81 %
			Mujeres	10,832	5.19 %
Población Privada de la libertad del fuero común	170,005	81.46 %	Población privada de la libertad procesada	60,507	28.99 %
			Población privada de la libertad sentenciada	109,498	52.47 %
Población Privada de la libertad del fuero federal	38,684	18.54 %	Población privada de la libertad procesada	18,971	9.09 %
			Población privada de la libertad sentenciada	19,713	9.45 %

Dependencia de los Centros Federales		
	Centros	Espacios
Gobierno Federal	18	36,007
Gobierno de la Ciudad de México	13	23,947
Gobiernos Estatales	275	151,057
Gobiernos Municipales	58	2,133
Total	364	213,144

Sobrepoblación	
Sobrepoblación	-4,455
Centros penitenciarios con sobrepoblación	124
Centros penitenciarios sobrepoblados que tienen población privada de la libertad del fuero común	27
Centros penitenciarios sobrepoblados que tienen población privada de la libertad del fuero común y federal	97

Información contenida en el *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, agosto de 2017.

A diciembre de 2015¹⁹⁷, en el propio instrumento de información, se reportaban 399 centros penitenciarios a nivel nacional; para agosto de 2017, únicamente se reportan 364; esto quiere decir que no hay más centros —para procesados y para sentenciados— y, peor aún, se reportan menos. La población ha disminuido en los tiempos mencionados de 247 mil 488 internos a 208 mil 689 internos, sin embargo continúa presente el fenómeno de la sobrepoblación que, como se puede notar, siempre se encuentra en las entidades federativas, nunca en la federación que, como también lo mencionamos en su momento, siempre se protege de ser sobrepoblada; además, por cierto, se continúa en la anticonstitucionalidad al reportar la existencia de 58 centros municipales.

Si atendiéramos al hecho de que la población es inferior a la capacidad instalada, ¿por qué se reporta sobrepoblación en los centros? Porque, simplemente, no todos los centros están a su capacidad; si fuera así, se podrían volver inoperables.

Lo anterior nos lleva a otras preguntas ¿qué está pasando? ¿dónde están las instalaciones separadas que, en junio de 2016, ordenó la Ley nacional de ejecución de penas? La federación cuenta actualmente con 18 centros, con capacidad instalada de 30 mil 007 espacios, pero su población penitenciaria es de 38 mil 608 internos, procesados y sentenciados: ¿dónde está el resto? La respuesta es sencilla: se encuentra en los centros dependientes de las entidades federativas ya que, como se puede notar en el siguiente cuadro, ningún centro federal tiene sobrepoblación, al contrario, tiene números negativos ya que ningún centro está a su capacidad y algunos tienen una subutilización, como el Complejo federal de Islas Marias, donde hay más de 4 mil espacios subutilizados.

¹⁹⁷ Se toma el referente diciembre de 2015, puesto que fue el utilizado durante el desarrollo de la investigación.

Número de centros penitenciarios, espacios, población privada de la libertad y sobrepoblación por entidad federativa y centro penitenciario federal
Agosto 2017

Entidad federativa/ Centro penitenciario federal	Número de centros	Espacios (A)	Población (B)	Sobrepoblación	
				Absoluta (B-A)	Relativa (%) * ((B/A)-1)*100
Estado de México	22	13,259	26,424	13,165	99.29
Ciudad de México	13	23,947	28,730	4,783	19.97
Jalisco	34	10,333	14,866	4,533	43.87
Hidalgo	16	2,244	3,818	1,574	70.14
Morelos	5	2,047	3,462	1,415	69.13
Nayarit	19	1,392	2,530	1,138	81.75
Durango	3	2,092	3,219	1,127	53.87
Puebla	22	6,012	6,825	813	13.52
Quintana Roo	6	2,572	3,298	726	28.23
Guerrero	15	3,894	4,566	672	17.26
Tabasco	9	3,231	3,742	511	15.82
Chihuahua	9	7,677	8,006	329	4.29
Sonora	13	7,848	8,078	230	2.93
Veracruz	17	6,946	6,973	27	0.39
CEFERESO no. 7 Nor-Noroeste	1	480	444	-36	-7.5
CEFERESO no. 1 Altiplano	1	836	779	-57	-6.82
CEFERESO no. 2 Occidente	1	1,089	1,032	-57	-5.23

Nuevo León	15	7,352	7,204	-148	-2.01
CEFERESO no. 14 cps Durango	1	2,520	2,317	-203	-8.06
CEFEREPSI	1	460	251	-209	-45.43
CEFERESO no. 8 Nor-Poniente	1	812	496	-316	-38.92
CEFERESO no. 11 cps SONORA	1	2,520	2,182	-338	-13.41
Baja California Sur	4	1,714	1,364	-350	-20.42
Campeche	2	1,782	1,429	-353	-19.81
CEFERESO no. 6 Sureste	1	720	338	-382	-53.06
Tlaxcala	2	1,013	630	-383	-37.81
Chiapas	19	4,605	4,190	-415	-9.01
Oaxaca	15	4,204	3,789	-415	-9.87
CEFERESO no. 9 Norte	1	1,148	719	-429	-37.37
Zacatecas	19	2,225	1,660	-565	-25.39
CEFERESO no. 12 cps Guanajuato	1	2,520	1,922	-598	-23.73
San Luis Potosí	6	3,062	2,452	-610	-19.92
Aguascalientes	4	1,885	1,167	-718	-38.09
CEFERESO no. 15 cps Chiapas	1	2,520	1,776	-744	-29.52
CEFERESO no. 3 Noreste	1	836	0	-836	-100
CEFERESO no. 5 Oriente	1	3,078	2,171	-907	-29.47
CEFERESO no. 13 cps OAXACA	1	2,520	1,571	-949	-37.66
Coahuila	5	3,146	2,109	-1,037	-32.96

Guanajuato	10	5,802	4,719	-1,083	-18.67
Querétaro	4	3,328	2,071	-1,257	-37.77
CEFERESO no. 4 Noroeste	1	3,794	2,413	-1,381	-36.4
CEFERESO no. 16 cps Femenil Morelos	1	2,528	1,145	-1,383	-54.71
Yucatán	4	3,013	1,478	-1,535	-50.95
Colima	3	3,587	2,036	-1,551	-43.24
Sinaloa	4	6,694	4,999	-1,695	-25.32
Tamaulipas	7	7,050	5,305	-1,745	-24.75
CEFERESO no. 17 cps Michoacán	1	2,520	750	-1,770	-70.24
Baja California	5	14,823	11,783	-3,040	-20.51
Michoacán	15	8,358	4,778	-3,580	-42.83
Complejo Penitenciario Islas Marias	1	5,106	683	-4,423	-86.62
Total de Agosto	364	213,144	208,689	-4,455	-2.09
Total de Julio	364	213,132	209,309	-3,823	-1.79

Información contenida en el *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, agosto de 2017.

Pero éste ya no es el punto importante sino preguntar ¿dónde están los nuevos centros? Recordemos que el octavo transitorio concede la gracia de 4 años para que se cuente con la infraestructura, entre otras obligaciones, pero a un año no hubo avances y sí retrocesos en cuanto a número de centros.

Para concluir, sólo consideremos dos puntos que son de vital trascendencia de la Ley nacional de ejecución de penas: 1) está definido el sistema pero no el régimen, lo cual puede llegar a ser complicado, porque pudiera nuevamente

—como un lastre del sistema penitenciario mexicano— presentarse la variación de régimen de una entidad a otra y en la federación misma, esto quiere decir que está la puerta abierta para que cada entidad y la propia federación decidan el régimen a adoptar para cumplir el fin de la pena, la reinserción, en cuyo caso nos encontraríamos ante la no unificación del sistema; 2) la compleja situación económica del país y de algunas entidades federativas puede comprometer la ampliación de la infraestructura penitenciaria acorde al nuevo fin de la pena, en otras palabras, el problema económico del país no va a permitir disponer de los recursos para la infraestructura atendiendo a que cada centro podría ser diferente de acuerdo a las necesidades de cada régimen. Todo lo anterior nos lleva, reiterada y finalmente, a proponer la prisión abierta como respuesta al sistema penitenciario y al nuevo paradigma al que nos enfrentamos a partir de las reformas al artículo 18 constitucional en 2008 y en 2011.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

- Alfonso X El Sabio, *Las siete partidas [1256-1265]*, Selección, prólogos y notas de Francisco López Estrada y María López García-Berdoy, Madrid, Castalia, 1992.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, Resolución 43/173, 9 de diciembre de 1988.
- Barrita López, Fernando A., *Prisión preventiva y ciencias penales*, México, Porrúa, 1992.
- Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, México, Porrúa, 2011.
- Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio y Zúñiga Rodríguez, Laura (coords.), *Manual de derecho penitenciario*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Periodo Ordinario, XXXV Legislatura, Tomo I, número 5, Sesión 1° de septiembre de 1932, *Informe del Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, *Informes de Carlos Salinas de Gortari, V informe de gobierno*. <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>>
- Carrancá y Trujillo, Raúl, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 1974.
- Carrancá y Rivas, Raúl, *Derecho penitenciario, cárcel y penas en México*, México, Porrúa, 1986.
- Carrara, Francesco, *Derecho penal*, México, Harla, Biblioteca Clásicos del derecho penal, Vol. I, 1997.

- Castañeda García, Carmen, "Prevención y readaptación social en México", en *Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, México, 1979.
- Castellanos, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal*, México, Porrúa, 2005.
- Cervelló Donderis, Vicenta, *Derecho penitenciario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- Cisneros, José Luis *et al.*, ¿Crisis de la prisión? Violencia y conflicto en las cárceles en México, Porrúa, México, 2014.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2001.pdf>
- Consejo de la Judicatura Federal. <http://www.cjf.gob.mx/>
- Conferencia nacional del sistema penitenciario, "Minuta de la Sexta asamblea plenaria", Acuerdo 03/VI/SO/17-10-11. SEGOB.
- Constitución de Cádiz 1812. <http://www.constitucion1812.org/documentos/cons_1812.pdf>
- Crónica parlamentaria*, Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión: cronica.diputados.gob.mx
- Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, Enero de 2008.
- Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, Agosto de 2013.
- Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, Diciembre de 2015.
- Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, Enero de 2016. www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/.

- Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, SEGOB-CNS-OADPRS, Agosto de 2017.
- Cuello Calón, Eugenio, *La moderna penología*, Barcelona, Bosch, 1958.
- De Tavira y Noriega, Juan Pablo, ¿Por qué Almoloya? Análisis de un proyecto penitenciario, México, Diana, 1995.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tomos II, VI, XII, XIV, XV. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLVIII Legislatura, Año I, Período Extraordinario, Sesión 21 de enero de 1971, Número 5.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III, Segundo periodo, 23 de abril de 2009.
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Sesión del 19 de marzo de 1996.
- Diario oficial*, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, de fecha 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4ª Época, Número 30.
- Diario oficial de la federación*, 23 de febrero de 1965.
- Diario oficial de la federación*, "Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados". 19 de mayo de 1971.
- Diario oficial de la federación*, 30 de agosto de 1991.
- Diario oficial de la federación*, "Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema nacional de seguridad pública". 11 de diciembre de 1995.

Diario oficial de la federación, “Programa de prevención y readaptación social 1995-2000”, 19 de julio de 1996.

Diario oficial de la federación, “Reglamento interior de la Secretaría de seguridad pública”, 6 de febrero de 2001.

Diario oficial de la federación, “Reglamento del Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social”, 6 de mayo de 2002.

Diario oficial de la federación, “Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública”, 18 de junio de 2008.

Diario oficial de la federación, “Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad”, 25 de agosto de 2008.

Diario oficial de la federación, “Ley general del Sistema nacional de seguridad pública”. 2 de enero de 2009.

Diario oficial de la federación, 23 de enero de 2009.

Diario oficial de la federación, 30 de noviembre de 2010.

Diario oficial de la federación, “Acuerdo General 23/2011, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Distrito Especializados en Ejecución de Penas, en Tlalnepantla de Baz, Estado de México; así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los juzgados de distrito antes referidos. Considerando Quinto”, 17 de junio de 2011.

Diario oficial de la federación, “Convenio para reclusión de procesados y sentenciados del fuero federal e internos del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad o de vigilancia, que celebran la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Colima”, 7 de septiembre de 2011.

Diario oficial de la federación, “Acuerdo por el que se establecen las políticas para la obtención y aplicación de los recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal a favor de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2012”, 16 de febrero de 2012.

Diario oficial de la federación, 14 de junio de 2012.

Diario oficial de la federación, “Manual de organización general del Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social”, 09 de noviembre de 2012.

Diario oficial de la federación, 5 de marzo de 2014.

Diario oficial de la federación, 29 de diciembre de 2014.

Diccionario jurídico mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.

Echeverría Álvarez, Luis, *Sexto informe de gobierno*. <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/rc/RE-ISS-09-06-14.pdf>>

Fernández Muñoz, Dolores Eugenia, *La pena de prisión, propuesta para sustituirla o abolirla*, México, UNAM, 1993.

Fox, Lionel, sir, “Establecimientos abiertos. Lugar de los establecimientos abiertos en el sistema penal y en la comunidad”, en *Primer congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Ginebra, Naciones Unidas, 1955.

Gaceta, Semanario judicial de la federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Derecho penal del autor y derecho penal del acto. Rasgos caracterizadores y diferencias”, Registro: 160 693, Tesis Aislada, 10a. Época, 1a. Sala, Libro II, Tomo 1, noviembre de 2011.

Gaceta, Semanario judicial de la federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Número de Registro: 2005105, Pleno Jurisprudencia, Libro 1, Tomo I, Materia(s) Constitucional, Tesis: P./J. 31/2013 (10a.), diciembre de 2013.

Gaceta del Gobierno, Órgano del Gobierno constitucional del Estado de México, Tomo CI, Número 36, 04 de mayo de 1966.

Gaceta del Gobierno, Órgano del Gobierno constitucional del Estado de México, C43, Decreto 64, 14 de agosto de 1968.

Gaceta del Gobierno, Órgano del Gobierno constitucional del Estado de México, Artículo 29 del Reglamento del Centro penitenciario del Estado de México, Tomo CVIII, 23 de julio de 1969.

Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007.

Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Año XIV, Número 3242-IX, 14 de abril de 2011.

García Basalo, J. Carlos, "En torno al concepto de régimen penitenciario", en *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios*, Madrid, Julio-Agosto 1955, año XI, número 117.

García García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

García Ramírez, Sergio, "Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 131, México, Instituto Mexicano de Derecho Comparado, 2011.

García Ramírez, Sergio y Martínez Breña, Laura, *Presos y prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2014.

García Ramírez, Sergio, *Manual de prisiones (la pena y la prisión)*, México, Porrúa, 1998.

García Ramírez, Sergio, "El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Número 95, México, UNAM, 1999. <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art3.htm>>

García Valdés, Carlos, *Estudios de derecho penitenciario*, Madrid, Tecnos, 1982.

Garrido Guzmán, Luis, *Manual de ciencia penitenciaria*, Madrid, Edersa, 1983.

Gascón, Marina, "La teoría general del garantismo. Rasgos principales", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005.

Gobierno del estado de Tamaulipas. Sala de Prensa, <<http://tamaulipas.gob.mx/2013/10/activan-brigadas-multidisciplinarias-en-granja-jaumave/>>

Goffman, Erving, *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, España, Amorrortu, 2004.

González Bustamante, Juan José, *Principios de derecho procesal penal mexicano*, México, Porrúa, 1949.

Gruel, Víctor M., "Reos y cabras. El proyecto de Agustín Olachea, 1931-1935", en *Meyibó Nueva época*, Núm. 3, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, Instituto de Investigaciones Históricas, Enero-junio de 2011.

INFOMEX, Solicitudes de acceso a la información pública, folio 367000015415, Órgano administrativo desconcentrado Prevención y readaptación social de la Secretaría de gobernación, 20 de mayo de 2015.

Ponce de León Armenta, Luis, *Metodología del Derecho*, Porrúa, México, 2008.

"Recomendaciones sobre establecimientos penales y correccionales abiertos", adoptadas el 29 de agosto de 1955. *Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*, A/CONF.6/L.17., Recomendación I, p. 31.

Reglamento interior de los Centros federales de readaptación social.

"Resolución sobre los establecimientos abiertos", aprobada por el 12º. *Congreso internacional penal y penitenciario*, La Haya, Naciones Unidas, 1950, A/CONF.6/C.2/L.2., Apéndice A. Resolutivos 1 y 2, pp. 39-40.

Rivero Evia, Jorge, "El derecho penal del enemigo: ¿Derecho penal de la globalización?", en *Revista Jurídica Tobil*, Número 25, Año 10, enero-junio 2009, Universidad Autónoma de Yucatán.

Rojas Argüelles, Roberto Eleazar, Musi Nahmías, José Luis y Mendieta Jiménez, Ernesto, *Luces verticales: la humanización de los espacios: planeación y arquitectura para la readaptación social*. México, Proyectos, estudios y coordinación, 2001.

Romero, Félix, "El sistema penitenciario. El régimen penitenciario en sus relaciones con la Constitución de 1857, el sistema penal vigente y las costumbres sociales". <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/59.pdf>>.

Ruiz Funes, Mariano, *La crisis de la prisión*, La Habana, Jesús Montero, 1949.

Sánchez López, Paulina y Santiago Gómez, Tilemy, "Los eufemismos del castigo: regenerar, readaptar, reinsertar", en Cisneros, José Luis *et al.*, ¿Crisis de la prisión? Violencia y conflicto en las cárceles en México, Porrúa, México, 2014.

Sánchez Galindo, Antonio (coord.), *La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado*, México, SSP-ITAN-CIES, 2012.

Sánchez Torres, David *et al.*, *Reclusorio tipo*, México, Secretaría de Gobernación, 1976.

Secretaría de Gobernación. Orden Jurídico Nacional, <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php>>

Secretaría de seguridad pública, "Estrategia penitenciaria 2008-2012", diciembre de 2008.

Secretaría de seguridad pública, Dirección general de comunicación social, Comunicado 343/09, 15 de agosto de 2009, Ciudad de México. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/08/se-gradua-primera-generacion-de-oficiales-de-la-academia-nacional-de-administracion-penitenciaria-en-veracruz/>

Secretaría de seguridad pública, OADPRS, *Estadísticas del Sistema penitenciario federal*, diciembre 2011.

Secretaría técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de justicia penal. SEGOB. <<http://portal.setec.gob.mx>>

Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/d_100413.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario judicial de la federación*. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Tesis Aisladas*. México.

Vargas Casillas, Leticia Adriana, *Ley de ejecución de penas privativas y restrictivas de la libertad (1966)/el centro penitenciario del Estado de México (1967)*, México, Instituto de estudios legislativos del Estado de México, 2001.

- INFOMEX, Solicitudes de acceso a la información pública, folio 0002200156711, Secretaría de seguridad pública, 20 de enero de 2012.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Página electrónica.
- Legislación vigente del estado de Zacatecas*, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Jakobs, Günther *et al.*, *El derecho penal del enemigo en el contexto del funcionalismo*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2008.
- Leganés Gómez, Santiago, *La evolución de la clasificación penitenciaria*, Madrid, Ministerio del Interior, Edición en línea, 2004.
- “Los establecimientos abiertos”, en *Primer congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Informe de la Secretaría, A/CONF.6/C.2/L.1, Ginebra, 1955.
- Méndez Paz, Lenin, *Derecho Penitenciario*, México, Oxford, 2008.
- Mendoza Bremauntz, Emma, *Derecho penitenciario*, México, McGraw-Hill, 1998.
- México unido contra la delincuencia. *Seguimiento al acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad. 200 días*. Marzo 2009.
- Nava Garcés, Alberto Enrique, *200 años de justicia penal en México, Primera parte, 1810-1910 (Primeras leyes penales)*, México, UNAM, 2016.
- Newman, Elías, *Prisión abierta: una nueva experiencia penológica*, México, Porrúa, 2006.
- Newman, Elías, *Evolución de la pena privativa de libertad y regímenes penitenciarios*, Buenos Aires, Pannendille, 1971.

- Ordaz Hernández, David, “Racionalidad punitiva. Análisis de la reinserción social”, en Cisneros, José Luis *et al.*, *¿Crisis de la prisión? Violencia y conflicto en las cárceles en México*, Porrúa, México, 2014.
- Pavón Vasconcelos, Francisco, *Manual de derecho penal mexicano. Parte general*, México, Porrúa, 2016.
- Pérez Guadalupe, José Luis, *La construcción social de la realidad carcelaria. Los alcances de la organización informal en cinco cárceles latinoamericanas (Perú, Chile, Argentina, Brasil y Bolivia)*, Perú, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000.
- Periódico *El Sur*. <<http://www.periodicoelsur.com/noticia.aspx?idnoticia=29843>>. 26 de enero de 2009.>
- Periódico *El Universal*, 29 de febrero de 2016.
- Periódico *La Jornada*. <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/09/en-2-anos-casa-del-medio-camino-reinserto-a-la-sociedad-a-308-excarcelados-en-el-df-4070.html>>
- Periódico oficial*, Gobierno del estado de Nuevo León, 31 de enero de 2000.
- Pineda, Fanny (comp.), *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.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. Gobierno de la República, México.
- Poder Judicial Federal, Consejo de la Judicatura Federal, “Plan maestro para la implementación de la Reforma penal”, mayo de 2013.

Ponce de León Armenta, Luis, *Metodología del Derecho*, Porrúa, México, 2008.

"Recomendaciones sobre establecimientos penales y correccionales abiertos", adoptadas el 29 de agosto de 1955. *Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*, A/CONF.6/L.17., Recomendación I, p. 31.

Reglamento interior de los Centros federales de readaptación social.

"Resolución sobre los establecimientos abiertos", aprobada por el 12°. *Congreso internacional penal y penitenciario*, La Haya, Naciones Unidas, 1950, A/CONF.6/C.2/L.2., Apéndice A. Resolutivos 1 y 2, pp. 39-40.

Rivero Evia, Jorge, "El derecho penal del enemigo: ¿Derecho penal de la globalización?", en *Revista Jurídica Tobil*, Número 25, Año 10, enero-junio 2009, Universidad Autónoma de Yucatán.

Rojas Argüelles, Roberto Eleazar, Musi Nahmías, José Luis y Mendieta Jiménez, Ernesto, *Luces verticales: la humanización de los espacios: planeación y arquitectura para la readaptación social*. México, Proyectos, estudios y coordinación, 2001.

Romero, Félix, "El sistema penitenciario. El régimen penitenciario en sus relaciones con la Constitución de 1857, el sistema penal vigente y las costumbres sociales". <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/59.pdf>>.

Ruiz Funes, Mariano, *La crisis de la prisión*, La Habana, Jesús Montero, 1949.

Sánchez López, Paulina y Santiago Gómez, Tilemy, "Los eufemismos del castigo: regenerar, readaptar, reinsertar", en Cisneros, José Luis *et al.*, *¿Crisis de la prisión? Violencia y conflicto en las cárceles en México*, Porrúa, México, 2014.

Sánchez Galindo, Antonio (coord.), *La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado*, México, SSP-ITAN-CIES, 2012.

Sánchez Torres, David *et al.*, *Reclusorio tipo*, México, Secretaría de Gobernación, 1976.

Secretaría de Gobernación. Orden Jurídico Nacional, <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php>>

Secretaría de seguridad pública, "Estrategia penitenciaria 2008-2012", diciembre de 2008.

Secretaría de seguridad pública, Dirección general de comunicación social, Comunicado 343/09, 15 de agosto de 2009, Ciudad de México. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/08/se-gradua-primer-generacion-de-oficiales-de-la-academia-nacional-de-administracion-penitenciaria-en-veracruz/>

Secretaría de seguridad pública, OADPRS, *Estadísticas del Sistema penitenciario federal*, diciembre 2011.

Secretaría técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de justicia penal. SEGOB. <<http://portal.setec.gob.mx>>

Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/d_100413.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario judicial de la federación. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Teas Aisladas*. México.

Vargas Casillas, Leticia Adriana, *Ley de ejecución de penas privativas y restrictivas de la libertad (1966)/el centro penitenciario del Estado de México (1967)*, México, Instituto de estudios legislativos del Estado de México, 2001.

Villanueva Castilleja, Ruth, *México y su sistema penitenciario*, México, INACIPE, 2006.

www.cndh.org.mx/Informes_Especiales.

<<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/creclus/index.htm>.>

www.conago.org.mx/.../20071019_SP_PRONUNCIAMIENTO_XXXIII.

<<http://www.congresosinaloa.gob.mx/debate/diario-de-debates-196-lx-legislatura/>.>

<<<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/02/29/renato-sales-justifica-vigilancia-especial-el-chapo>.>>

<<http://www.siete24.mx/secuestrador-pasara-125-anos-en-prision-14497/>.21 de febrero de 2015.>

Universidad Autónoma de Zacatecas

Centro de Estudios de Historia y Geografía
INACIPE, 2009.

www.inacipe.com.mx/

www.inacipe.com.mx/

www.inacipe.com.mx/

www.inacipe.com.mx/

www.inacipe.com.mx/

Este libro se terminó de imprimir en los talleres
gráficos de Pandora Impresores, el 27 de febrero
de 2019. El cuidado de la edición estuvo a cargo
del Departamento Editorial de la Universidad Au-
tónoma de Zacatecas. El tiraje fue de 1000 ejem-
plares más sobrantes.