

7.2. Sobre el Régimen Penitenciario

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

SUMARIO: 7.2.1. La ejecución de penas en el Derecho Mexicano. 7.2.2. Artículo 18 constitucional. 7.2.3. Legislación secundaria. 7.2.4. Reforma constitucional de 1976. 7.2.5. Instituciones penitenciarias. 7.2.6. Recursos humanos. 7.2.7. Otros hechos. Notas.

7.2.1. LA EJECUCION DE PENAS EN EL DERECHO MEXICANO

Nuestro país ha sido atento, primero en el ámbito de la doctrina penal y penitenciaria, más tarde en el de la aplicación práctica, al nuevo sentido que la pena —especialmente la privativa de libertad, hoy la más importante, cuantitativa y cualitativamente— vino a asumir bajo el influjo de las ideas humanitarias, por una parte, y científicas, por la otra.

Ciertamente no ha sido el desarrollo del Derecho penitenciario y correccional, al que un ilustre autor calificó de simple preceptiva,¹ tan frondoso como el que han tenido los sistemas penal sustantivo y penal adjetivo, que con aquéllos conforman el régimen jurídico de la reacción estatal frente al delito.² Sin embargo, un número importante de leyes, de capítulos y artículos dispersos en ordenamientos de diversa especialidad, de reglamentos, decretos, bandos y circulares, entre otros actos de regulación jurídica, dan testimonio de los esfuerzos desplegados, desde hace tiempo, para porcurar la marcha razonable de cárceles y prisioneros.³

Nuestra historia abunda en denuncias y sugerencias, orientaciones y reproches en torno al sistema de las cárceles.⁴ La necesidad de contar con un verdadero Código Penitenciario, o dicho de otro modo, más a la manera de este tiempo, con una ley sobre ejecución de sanciones, sobre todo la de reclusión, que complete la obra legislativa iniciada por los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, forma parte, desde el último tercio del siglo XIX, de los más constantes planteamientos formulados por penalistas y correccionalistas.⁵

El Código de 1871 y la reglamentación penitenciaria que en éste se inspiró —sobre todo el Reglamento de la Penitenciaría del Distrito Federal, de 1906⁶— recogió la corriente progresiva a la manera irlandesa, explícitamente. El pensamiento positivista informó nuevas soluciones, que lle-

garon al Derecho mexicano al través de los Códigos de 1929 y de 1931.⁷ Ciertamente, por mandato constitucional, al lado de los empeños técnicos, del impulso en favor de la rehabilitación, se mantuvo y se sostiene —acaso como soporte real e ideal de cualquier progreso científico en el interior de las prisiones— la prevención humanitaria: buen trato a los presos, corrección de abusos, supresión de tributos y de penas o castigos crueles.

Hoy, el sistema mexicano se pronuncia, como prácticamente todos los del mundo contemporáneo, pese al desencanto que empieza a surgir en algunos sectores, más bien extranjeros que nacionales, en el sentido de rehabilitar, no de castigar simplemente.⁸ De los cuatro fines posibles de la pena, a saber: retribuir, intimidar, expiar y readaptar, el Derecho mexicano ha optado por este último y carga el acento, una y otra vez, sobre la misión terapéutica y redentora de las penas, particularmente de la que apareja la pérdida o la restricción de la libertad.⁹ Esto, desde luego, sin que pueda perder la pena su condición técnica de medida para el restablecimiento del orden jurídico quebrantado y de que sea, por ello, un sistema de retribución;¹⁰ tampoco se podría soslayar, en el terreno de los hechos, el valor de la amenaza penal para la disuación de conductas antisociales (prevención general) ni cabría negar su utilidad, en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, como instrumento para expiación de la culpa.¹¹ No es esto último, empero, lo que importa sobre todo a nuestro sistema jurídico, sino por encima de todo, o solamente, la readaptación social.

7.2.2. ARTICULO 18 CONSTITUCIONAL

En el curso de los últimos diez años México ha consumado, finalmente, la construcción de un completo Derecho penitenciario, que corra por todos los peldaños de la pirámide jurídica, desde el fundamental, tan necesario, de la Constitución política, hasta el instrumento —no menos importante que aquél frente a cada caso, en la instancia de cada proceso de recuperación social— del acto individualizado: la decisión de la autoridad penitenciaria, apoyada en ley y en reglamento, que conduce, legítima y gobierna el tratamiento intramuros.¹²

Conviene recordar que en nuestro país la ejecución de penas, como su soporte lógico y cronológico, la conminación penal y el juzgamiento, son aún regiones de la competencia local. Ello, pese a las frecuentes instancias en pro de la unidad, absoluta o relativa: entre éstas, la que aparejó el proyecto constitucional de 1916, desechado en este punto;¹³ las constantes, elocuentes pretensiones de penalistas y procesalistas; y finalmente,

los propósitos centralizadores o, al menos, uniformadores nacidos en el seno del penitenciarismo y que han desembocado, hasta ahora, en el régimen de coordinación¹⁴ sustentado por la Constitución Política y, más explícita y detalladamente, por la ley de Normas Mínimas, según abajo se dirá.

Habida cuenta de lo anterior, a lo largo de la historia de nuestro artículo 18 Constitucional late un doble proyecto: el progreso en la función y en la eficacia rehabilitadora de la pena, de un lado, y la tendencia a la identificación de un régimen penal nacional, de un verdadero sistema científico y unitario, del otro. Esta doble tensión determinó la reforma de 1964-1965¹⁵ y orientó la más reciente modificación constitucional en el área que ahora nos importa, iniciada en 1976 y concluida en 1977,¹⁶ de la que líneas abajo nos ocuparemos.

En nuestro tiempo, el artículo 18 Constitucional constituye una pieza maestra, singularmente completa, entre las demás normas de su género, así del plano constitucional como del sistema internacional público. Como en otros casos, ha querido el legislador mexicano llevar a la Constitución no sólo los temas básicos que ameritan ciertas soluciones fundamentales, sino además otras prevenciones que delatan su interés en la materia y vinculan al legislador secundario. Vista desde la perspectiva del Derecho comparado, la Constitución mexicana recoge y expone las dos tendencias del constitucionalismo en materia de ejecución penal: la de fecha más antigua, exclusivamente humanitaria, y la de consagración más reciente, de signo terapéutico.¹⁷

7.2.3. LEGISLACION SECUNDARIA

No obstante las determinaciones constitucionales y a pesar, también, de las reclamaciones constantes de la doctrina, incluso de la opinión pública general, hubo un permanente vacío en el sistema jurídico penitenciario hasta los años más recientes, con la excepción de unos pocos ordenamientos locales, a veces de sistematización ejecutiva (leyes de ejecución de penas o de sanciones), y en ciertos casos sólo de regulación de instituciones determinadas (reglamentos internos) o de ciertas medidas de tratamiento y beneficios ejecutivos (así, reducción de penas y tratamiento de liberados, por ejemplo).¹⁸ Esta laguna apenas parecía colmada, siempre a medias, sin suficiencia ni eficacia real, por las pocas disposiciones que en cuanto a la ejecución de penas contuvieron tanto el Código Penal como el de Procedimientos Penales, así en el Distrito Federal como en los Estados de la República. Empero, se echó siempre de menos el tan deseado Código Peni-

tenciario, la verdadera Ley de ejecución de penas que desarrollase, en su plano normativo, los mandatos constitucionales y ciñese, también en su nivel, la gestión de las autoridades penitenciarias. La aparición de esos ordenamientos singulares, autónomos, frente a las leyes penales y procesales —como autónomo comenzaba a ser el estudio del régimen de ejecución penal, especialmente el penitenciario— ocurrió primero en el interior de la República. Unas pocas leyes de ejecución de penas, algunos proyectos interesantes y ciertos reglamentos institucionales culminaron, por fin, en la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de 1971.¹⁹

Conviene tener en cuenta, para la comprensión de esta Ley Fundamental del penitenciarismo mexicano, que determinó o influyó la aparición de otros muchos ordenamientos en el interior de la República,²⁰ una serie de circunstancias favorables. Entre ellas figura el clima general de interés por las cuestiones carcelarias, tanto mundial como nacional, durante la segunda mitad del corriente siglo. En 1955 aprobó el Primer Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, consolidando un cuerpo de recomendaciones, útil y moderno, los principios y las sugerencias más avanzados del penitenciarismo.²¹ En nuestro medio habían surgido, como ya se dijo, algunas leyes de alcance local y, con ellas, ciertos experimentos de tratamiento penitenciario que alcanzaron excelentes resultados.²² El ánimo propicio al cambio se extendió, además, a otros territorios del horizonte penal. En forma paralela a la Ley de Normas Mínimas —cuyo nombre detalla el parentesco de interés y soluciones con las Reglas Mínimas de Naciones Unidas— fueron estudiadas y expedidas sendas reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales y a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común. Más tarde se plantearon, con éxito, otras iniciativas de sustitución o reforma en las estructuras del Ministerio Público, de la Justicia Tutelar para menores infractores, de la justicia ordinaria del Distrito Federal, y así sucesivamente.²³

Guiada por su propósito de permitir, al través de bases generales, de posible adopción en toda la República, el establecimiento de un régimen penitenciario uniforme, la Ley de Normas Mínimas es apenas un cuerpo de diecisiete artículos. Huye de la frondosidad legislativa para preservar sus designios prácticos. En este reducido número de preceptos aborda asuntos tales como el sentido y propósito de la pena, la coordinación para la ejecución de sanciones, el régimen progresivo-técnico, los consejos interdisciplinarios, los elementos del tratamiento —destacadamente, trabajo, educación, atención médica, relaciones con el exterior— la remisión parcial de la pena privativa de libertad,²⁴ la asistencia a los liberados. Además, pone esta

Ley a cargo de la nueva Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, desarrollo contemporáneo del viejo Departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación, el papel de promover, como en efecto ocurrió, la expedición de nuevas leyes ajustadas a los designios de la de Normas Mínimas, y la celebración de convenios de cooperación penitenciaria.

Es oportuno advertir que la reforma constitucional de 1964-1965 planteó la posibilidad de convenios para el traslado de sentenciados comunes a establecimientos dependientes de la Federación.²⁵ La Ley de Normas Mínimas volvió sobre el sistema consensual al sugerir convenios para el establecimiento de un régimen penitenciario más desarrollado y consecuente con los principios contemporáneos de la ejecución penal. Se fundó en la idea de que estos convenios subrayan la autonomía local y en modo alguno la mediatizan o cercenan. Se trata, solamente, de coincidir en determinados propósitos y, en función de esta coincidencia, elaborar un régimen normativo adecuado; y de permitir la orientación de recursos técnicos y económicos para la construcción de instituciones penales en el interior de la República.²⁶

7.2.4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1976

El hecho de las migraciones, tan constante y acentuado en un buen número de países europeos y americanos, entre ellos el nuestro, trae sus propias, insólitas consecuencias, en el origen del delito y de la pena. La transnacionalización y la internacionalización de la delincuencia reaccionan, a su modo, sobre el aparato penitenciario. Sucesos y estudios recientes subrayan la necesidad de abordar el tema del juicio y el tratamiento de los extranjeros que delinquen en el territorio nacional. Este asunto, por lo demás, ha comenzado a disolver de raíz el viejo principio de la territorialidad en la ejecución de penas, e inclusive el dogma de la territorialidad en el ejercicio de la jurisdicción. Hoy ésta se entrega al país de origen del infractor o, por lo menos, se desplaza hacia éste la ejecución de la pena impuesta por los tribunales nacionales.²⁷

Hasta hace poco era excepcional que delinquieren extranjeros en territorio mexicano y que, como consecuencia de estas infracciones, fuesen reclusos en cárceles nacionales. Los años más recientes han contemplado un cambio profundo de esta situación. La creciente delincuencia en materia de estupefacientes y psicotrópicos, determinada no sólo por la existencia de un mercado nacional aún reducido, sino, ante todo, por el inmenso mercado de consumo que significa la Unión Americana, al que se provee desde México o al que nuestro país sirve de escala la importación procedente

de otros países, más la intensa labor desempeñada en la persecución de estos delitos por el Estado mexicano, han llevado a nuestras cárceles un creciente número de reclusos extranjeros.²⁸

El penitenciario debe plantearse el hecho de los extranjeros en prisiones nacionales a la luz del propósito readaptador de la pena privativa de libertad. Es obvio que la recuperación social que la cárcel pretende ha de llevarse adelante en vista de la futura libertad del sujeto: el tratamiento tendrá por cometido promover en éste el respeto, la adhesión a los valores medios de una sociedad determinada. Ahora bien, es sumamente difícil, si no de plano imposible, emprender y obtener esta readaptación en un medio por completo diverso de aquél al que habrá de integrarse el individuo cuando obtenga su libertad. La diferencia de idioma, costumbres, instituciones, tradiciones, objetivos, impiden que la prisión posea para estos sujetos eficacia como instrumento terapéutico, y hace destacar, en cambio, su calidad de medio punitivo. De ahí que tenga sentido e importancia la repatriación de prisioneros con vista a la ejecución penal en el país en que habrán luego de residir, sea el de su nacimiento, sea el de su domicilio.

Son estos los fundamentos de la reforma de 1976-1977,²⁹ apoyada además en los propósitos antes de entonces expresados, oficial o extraoficialmente, por funcionarios mexicanos. Como consecuencia de la reforma constitucional, se produjo un primer convenio entre México y los Estados Unidos de América.³⁰ Este acuerdo internacional, que trabaja sobre instituciones novedosas para el Estado mexicano, plantea diversos principios descollantes: el de la *readaptación social*, como fundamento de la pena y de la ejecución de penas; el de *libre disposición* por parte del recluso, supeditando a la voluntad de éste la posibilidad misma del traslado, que, por lo demás, deberá aceptar tanto el Estado en cuyo territorio se cometió el delito, como aquél que ejecutará la pena; el de *ejecución natural de la pena* en el país al que llega el reo, lo que significa: que no se sustraiga el individuo a la acción ejecutiva del Estado por medio de la impugnación de los actos jurisdiccionales que determinan la pena, y que la ejecución se ajuste a las leyes del Estado ejecutor, calculadas conforme a sus propios métodos de readaptación y a su panorama de cultura; el de *discrecionalidad limitada*, en virtud de la cual se excluyen ciertos casos del régimen de traslado y se atribuye a los Estados la potestad de no trasladar o de no recibir, según el caso, en vista de superiores principios de defensa social.³¹

7.2.5. INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

Como instrumento para la aplicación de las nuevas leyes, así la federal como las numerosas locales de ejecución de penas expedidas en estos años, fue preciso iniciar una red de establecimientos penitenciarios y correccionales. Es importante mencionar que el estudio de la realidad mexicana, habida cuenta de posibilidades, necesidades y características de la población reclusa y el tratamiento penitenciario, dio origen a un proyecto de "reclusorio tipo" bajo cuyos modelos se llevó adelante la construcción de varios reclusorios.³² La transformación de los establecimientos se extendió, asimismo, a la antigua Colonia Penal de Islas Marias. En ésta no sólo destacan las novedades físicas, que han sido muy importantes, sino también la variación del criterio para los traslados: de una colonia de forzados, para la segregación de los más temibles y conflictivos, deviene, paulatinamente, un establecimiento para voluntarios. Este distinto, novedoso sistema, que tuvo éxito, fue consecuente con las condiciones de vida en la colonia, donde se busca favorecer la convivencia familiar e implantar modos de relación semejantes, hasta donde resulte posible, a los que privan en las pequeñas comunidades rurales o semiurbanas del continente.³³

La construcción de nuevos reclusorios, como capítulo de la política penitenciaria reciente del Estado mexicano, cuenta con otro desarrollo sobresaliente en el Distrito Federal. Aquí, fue clausurada la prisión de Lecumberri, tras funcionar durante tres cuartos de siglo, para ceder el sitio a las cárceles preventivas del Norte y del Oriente y al Centro Médico de los Reclusorios del Distrito Federal, principales eslabones de una red penitenciaria que, según el proyecto original, deberá incorporar otros dos reclusorios mayores, en el occidente y en el sur de la ciudad de México.³⁴ La remodelación penitenciaria en el Distrito Federal, asociada a las renovadas ideas sobre ejecución de penas, determinaron también en el plano local, como antes había ocurrido en el federal, la constitución de un organismo coordinador y contralor: la Comisión Técnica de los Reclusorios del Distrito Federal, prevista por reformas a la Ley Orgánica del propio Departamento.³⁵

7.2.6. RECURSOS HUMANOS

No sería posible acometer con buena razón y con éxito un plan de renovación penitenciaria y correccional si no se procurase la formación de los recursos humanos que éste necesita. En realidad, los aspectos de esta política han sido, como siempre debieran ser: legislación, instituciones, recursos humanos e investigación.³⁶ Por lo que toca a tales recursos, fueron

también crónicos los errores y las carencias largamente denunciados.³⁷ Apenas hay antecedentes, de alcance reducido o de poca duración, para el esfuerzo desplegado en las fechas más recientes.

Además del sistema aislado para el reclutamiento y la capacitación de personal que pusimos en marcha, con vistas a satisfacer en cierta coyuntura una necesidad institucional,³⁸ en la cuenta de la última década habrá que acreditar el surgimiento de un verdadero régimen de selección y formación, que ha tenido expresiones y apoyos diversos. Tal vez el germen de este trabajo radique en las iniciativas del Instituto Técnico de la Procuraduría del Distrito Federal, de las que siguió la creación del Centro de Adiestramiento para el Personal de los Reclusorios de la misma jurisdicción.³⁹ En el nivel federal, se planteó y desarrolló un régimen de formación, adiestramiento y actualización que tuvo como eje a la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social. Esto hizo posible la celebración de un buen número de cursos y coloquios, así como la continuidad de los Congresos Nacionales Penitenciarios. En los últimos diez años se llevaron a cabo cuatro congresos de esta especialidad, a cambio de sólo dos realizados en los treinta y cinco años precedentes.⁴⁰

En el campo de la formación de recursos humanos al más alto nivel y de la investigación científica sobre asuntos penales, entre ellos los de naturaleza penitenciaria y correccional, tiene especial importancia, al lado de otros esfuerzos para desarrollar los estudios superiores, la creación —que data de 1976— del Instituto Nacional de Ciencias Penales, cuyo objetivo es triple: preparar especialistas en el ámbito de su competencia académica, en el nivel del postgrado; desarrollar la investigación científica en el mismo campo; y mantener y operar un Centro de Información y Documentación que propicie el conocimiento y el progreso de las ciencias penales y de su aplicación a escala nacional.⁴¹

7.2.7. OTROS HECHOS

En un panorama sobre la política penitenciaria de la década habría que destacar otros numerosos elementos. Entre éstos figurarían ciertas acciones especiales o laterales que han enriquecido la acción penitenciaria o que han determinado reformas y avances en campos colindantes.

Conviene traer a cuentas el establecimiento de una empresa paraestatal, denominada Promoción y Desarrollo Industrial, S.A. de C.V., que sustituyó a Henequén del Pacífico, S.A. Esta actuó durante veinticinco años en la explotación de diversas actividades, sobre todo la henequenera, en la Colonia de Islas Marías; su sucesora se ha propuesto, con la más amplia

óptica penitenciaria y correccional, alentar el trabajo en los establecimientos para adultos y para menores infractores de todo el país, conforme a criterios que conjuguen los requerimientos de la rehabilitación social y las exigencias de la economía. El doble planteamiento económico y terapéutico, pues, permitiría una mejor calificación laboral del recluso, con la consecuente solución a uno de los más arduos problemas que enfrenta el penitenciario.⁴²

También interesa el trabajo de prevención y tratamiento de la farmacodependencia, que —apoyado por recias investigaciones— se desplegó en instituciones para menores y reclusorios para adultos.⁴³

Otro hecho importante y digno de consideración, tanto en su calidad de fuente para interesantes desarrollos penitenciarios nacionales, como en su condición de enlace con los progresos foráneos, ha sido la constante y creciente participación mexicana, a lo largo de la década, en organismos y encuentros internacionales. México ha participado en los Congresos de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, además de otras reuniones de carácter regional.⁴⁴ Alguna de ellas ha tenido como escenario a nuestro país.⁴⁵ Asimismo, existe participación nacional en el Comité de Expertos de Naciones Unidas sobre la propia especialidad.⁴⁶ México, finalmente, ha figurado entre los promotores y sostenedores entusiastas del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, con sede en San José, Costa Rica.

Resultaría incompleto este panorama si no se hiciese siquiera muy breve referencia al desenvolvimiento del Derecho tutelar de los menores infractores y de sus instrumentos prácticos. Ciertamente ha salido este orden normativo del Derecho Penal, tendencia perfectamente consolidada en nuestro país. Es precisamente ésta la orientación del régimen mexicano de los últimos años, abundando sobre una línea tradicional y enriqueciéndola considerablemente. En 1973 fue sustituida la Ley Orgánica de los Tribunales para Menores y sus instituciones auxiliares por la Ley que creó los Consejos Tutelares para Menores Infractores.⁴⁷ Esta trajo consigo, en su triple competencia sustantiva, adjetiva y orgánica, un buen contingente de progresos; así, mayores garantías en el procedimiento, la desconcentración de los mecanismos de justicia para menores, un más adecuado régimen sustantivo, entre otras novedades.⁴⁸ Igualmente en esta área —que aquí se trae a colación por su desarrollo paralelo coincidente con los operados en los adultos— hubo trabajos de creación de establecimientos y de formación de recursos humanos.

Importa decir, por último, que los años recientes han presenciado una

constante marcha en el campo de la bibliografía, la hemerografía y la investigación en materia penal, y específicamente en la vertiente ejecutiva.⁴⁹ Los trabajos legislativos y prácticos han suscitado la reflexión doctrinaria, con renovado rigor. Todo esto ha traído consigo el establecimiento de la materia de Derecho penitenciario en el curriculum de algunas instituciones de estudios superiores, especialmente en el nivel del postgrado.

NOTAS

¹ JIMÉNEZ DE ASÚA, al afirmar que no parecía posible que la “preceptiva penitenciaria” asumiese, todavía, el prestigioso título de Derecho. Cfr. *Tratado de Derecho Penal*. Ed. Losada, 2a. edición, Buenos Aires, 1956, t. I, p. 64; y *La Ley y el delito*. Ed. Hermes, 2a. edición, México, 1954, p. 25. Con todo, constituye el penitenciario un verdadero —y creciente— orden jurídico. No le es ajena ninguna de las notas formales y sustantivas de éste a pesar de su escaso desarrollo, debido, entre otros factores, a los escollos que apuntamos en *Panorama sobre el penitenciarismo en México*, en *Temas Jurídicos*. México, 1967, pp. 77 y ss.

² En torno a los momentos y planos de la reacción estatal frente al delito que apareja acción desde el doble frente práctico y normativo, y comporta tareas que corren desde la prevención hasta la última fase del tratamiento, en libertad, cfr. nuestra monografía *La Prisión*. UNAM. Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México, 1975, pp. 27-29.

³ Es aún muy limitada la exploración histórica de nuestro Derecho penitenciario; mayor ha sido, aunque aún insuficiente en amplitud y sistema, el examen de las instituciones penitenciarias mismas, sobre todo a través de crónicas y testimonios. Sobre el primer extremo es muy importante la compilación —con nota introductoria nuestra— de José Barragán, *Legislación mexicana sobre presos, cárceles y sistemas penitenciarios*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Secretaría de Gobernación, México, 1976.

⁴ Una breve referencia a esta corriente puede hallarse en nuestro opúsculo *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*. UNAM. Coordinación de Humanidades, 1a. edición, México, 1967, pp. 67-69.

⁵ Recuérdese aquí la solicitud formulada por Antonio Martínez de Castro en la Exposición de Motivos del Código Penal de 1871, cuya Comisión Redactora presidió. Cfr. *Exposición de Motivos del Código Penal. Código Penal para el Distrito y Territorios Federales*. Herrero Hnos., Sucesores, México, 1906, p. 46.

⁶ Fue ésta pieza importante, pero no única, del Derecho penitenciario reglamentario de entonces, en el que también se produjeron algunas aportaciones de Estados de la República. Otros instrumentos penitenciarios destacados de ese momento fueron los decretos de 29 de mayo y 13 de diciembre de 1897, y principalmente, el Reglamento General de los Establecimientos Penales del Distrito Federal y de la Penitenciaría de México, de 14 de septiembre de 1900.

⁷ El segundo, cuyas normas acerca de ejecución penal estuvieron vigentes hasta la expedición de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de la que adelante nos ocuparemos, se acogió al sistema clasificatorio o belga, según anota CARRANCÁ y TRUJILLO, en *Derecho penal mexicano*.

Parte general. Ant. Librería Robredo, 4a. edición, t. I, México, 1955, p. 213. (11a. edición, 1976, pp. 560-561).

⁸ Bajo este elocuente título —*Gran cambio en las cárceles: castigar, no reformar*— que resume una corriente cada vez más vigorosa (cuyas expresiones son la pena de muerte y el agravamiento de la prisión) se publicó un artículo traducido del inglés al español en la Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social, 1975, número 19, pp. 75 y ss. Frente a esta tendencia, habría que revalorar tesis corrientes, así la que desde los tiempos de Dorado Montero (por citar a un sostenedor ilustre de la idea de la pena como “medicina social” y de la administración de justicia como “cura de almas”) propugna la mayor suavidad y tecnificación de las penas, como la que favorece la limitación, cada vez más acentuada, de la pena privativa de la libertad.

⁹ Cfr. nuestro examen de esta cuádruple finalidad en *La Prisión*, op. cit., pp. 57-58.

¹⁰ Sobre este valor permanente de la pena hemos insistido en diversas ocasiones. Así, cfr. el coloquio televisado con Bouzat, Beristáin, Pettinato, Quiroz Cuarón y José León Sánchez, bajo el nombre de *Encuentro (sobre sistemas penitenciarios)*, en Criminalia, año XLI, 1975, números 7-12, p. 310.

¹¹ Extremo que atañe al papel psicológico de la pena y que posee relevancia, por lo mismo, tanto a la luz de ciertas ideas —comunes, por lo demás—, como en el marco de la experiencia de determinados delincuentes. Sobre esta doble base, no es posible soslayar el papel de la pena como medida de expiación, purificación y rescate. Este hecho se halla en la base del pensamiento popular sobre la pena.

¹² Bien distinta era la situación previa: frente al mandato constitucional, la norma insuficiente de los Códigos penal y de procedimientos, y una casi total ausencia de reglamentos institucionales. Así, la acción individualizada de la autoridad penitenciaria carecía, con gran frecuencia, de soporte normativo: a menudo la intuición o la malicia eran las fuentes de la resolución penitenciaria; se ratificaba el hecho —previo al principio de legalidad en este campo, paralelo tardío del penal y del procesal (cfr. García Ramírez, *Los derechos humanos y el Derecho penal*. SepSetentas, 1a. edición, México, 1976 pp. 95 y ss.) de que el preso era “cosa de la administración”.

¹³ Al respecto cfr. nuestro citado *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, pp. 50 y ss. Tras el debate en torno al proyecto de Carranza (“semifederalización”, como dijo el constituyente Terrones), se consideró “más liberal y democrático que se deje en completa libertad a los Estados para adoptar el sistema penal que les convenga”. Cit. *idem*, p. 52.

¹⁴ El carácter sintético de este trabajo no nos permite detallar los términos de la controversia centralista-federalista acerca del régimen penal en general y el penitenciario en particular. El último episodio previo a la Ley de Normas Mínimas (1971), en el que prevaleció la tendencia hacia la autonomía estatal y el sistema coordinado, se presentó durante el Tercer Congreso Nacional Penitenciario (1969). Cfr. el folleto *Tercer Congreso Nacional Penitenciario*. Gobierno del Estado de México. Cuadernos de Criminología del Centro Penitenciario del Estado de México, número 5, Toluca, 1969, p. 69.

¹⁵ Cfr. *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, op. cit., pp. 53 y ss.

¹⁶ Que examinamos en el estudio *Progresión penitenciaria y correccional*, intro-

ductorio a *Legislación penitenciaria y correccional comentada* (en prensa la 1.ª edición, de Cárdenas Editores).

¹⁷ Cfr. en torno a esta doble corriente, *La Prisión*, op. cit., pp. 46-47; asimismo, ver *Panorama sobre el penitenciarismo en México*, en *Temas jurídicos*, op. cit., p. 81.

¹⁸ Ver nuestro citado *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, pp. 62-65. También, *La situación penitenciaria nacional*, en *Manual de prisiones. La cárcel y la pena*, Ed. Botas, 1.ª edición, México, 1970, p. 58. Que hubiera un verdadero Derecho penitenciario, cifrado, sobre todo, en leyes de ejecución de penas privativas de libertad, fue una constante petición de la doctrina y de los congresos especializados. Así, por ejemplo, en el Segundo Congreso Nacional Penitenciario, de 1952 (v. GARCÍA RAMÍREZ, *El Congreso Nacional Penitenciario de 1952*, en *Criminalia*, año XXXV, 1969, número 4, p. 299); en el Tercero, de 1969 (v. *Tercer Congreso Nacional Penitenciario*, op. cit., p. 69); en el Cuarto, de 1972 (v. MALO CAMACHO, *Método para la aplicación práctica de la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación de Sentenciados*. México, 1973, pp. 35 y 39); y en el Quinto, de 1974 (v. *Memoria del 5o. Congreso Nacional Penitenciario*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, México, 1975, p. 73).

¹⁹ Sobre estas leyes iniciales, de validez local, v. la nota anterior. En cuanto a las Normas Mínimas, nos remitimos a lo que antes de ahora hemos expuesto en *La reforma penal de 1971*. Ed. Botas, 1.ª edición, México, 1971, pp. 57 y ss.; y en *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, cit., nota 16.

²⁰ Acerca de esta aseveración, cfr. *La reforma penal en México*, en *Temas jurídicos*, op. cit., pp. 278-279. Estos ordenamientos fueron reunidos en los dos volúmenes de la *Legislación penitenciaria mexicana*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, México, 1974.

²¹ Aparecen en Naciones Unidas, *Primer Congreso de las... sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Informe de la Secretaría*. New York, 1956.

²² Nos referimos, dentro de esta década, precisamente, a la que arrancó a fines de 1966 en el Centro Penitenciario del Estado de México. Al respecto, la literatura es abundante. Cfr. el conjunto de artículos aparecidos en *El Centro Penitenciario del Estado de México*. Gobierno del Estado de México, Toluca, 1969; antes, varios de estos trabajos aparecieron en el número de mayo de 1968 de *Criminalia*.

²³ Cfr. *La reforma penal de 1971*, op. cit., pp. 9 y ss.; *La reforma penal en México*, en *Temas jurídicos* op. cit., pp. 278-279; *La Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal y Tarea de la Procuraduría del Distrito Federal (1970-1972)*, en *Estudios penales*. México, 1977, pp. 417 y ss. y 497 y ss., respectivamente.

²⁴ En un estudio de síntesis como el presente, no nos podemos detener en cada una de estas medidas. Vale la pena, sin embargo, destacar la gran importancia de la remisión. Al respecto, v. nuestros *La prisión*, op. cit., pp. 94 y ss., y, por lo que hace a antecedentes y primeras aplicaciones en México, antes de la Ley de Normas Mínimas, *La readaptación social del recluso y la remisión parcial de la pena privativa de la libertad*, en *Estudios penales*, cit., pp. 387 y ss.

²⁵ Fue este el objetivo de la iniciativa de reforma. La incorporación de los regímenes de menores y mujeres y la nueva fórmula sobre readaptación social fueron resultado de los trabajos de la Cámara de Diputados.

²⁶ Recogemos la Exposición de Motivos en *La reforma penal de 1971*, op. cit., pp. 163.

²⁷ Examinamos el asunto en *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, op. cit.

²⁸ Cfr. nuestras notas en *Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos*. Ed. Trillas, 3a. edición, México, 1977, pp. 97-100.

²⁹ Cfr. *Comparación del C. Secretario de Gobernación en torno a las adiciones al artículo 18 constitucional*, en Revista Mexicana de Prevención Social, 1976, número 21, pp. 7-8.

³⁰ D.O. de 28 de enero de 1977. El primer acto de aplicación del convenio, que materializa un nuevo y útil rumbo para el penitenciarismo nacional, ocurrió el 9 de diciembre de 1977, fecha en que 61 reos norteamericanos fueron enviados a los Estados Unidos en un transporte aéreo; 36 reos mexicanos arribaron de este país en la misma fecha. Cfr. *El Nacional*, de 10 de diciembre de 1977.

³¹ Nos remitimos al análisis de la reforma y del convenio que hacemos en *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, op. cit.

³² Cfr. SÁNCHEZ TORRES, GARCÍA RAMÍREZ y col., *Reclusorio tipo. Planeación, diseño, realizaciones*. Secretaría de Gobernación, México, 1976. Ahí se habla de las necesidades y posibilidades prevalecientes, que determinaron la solución penológica y arquitectónica. Este modelo sirvió para los reclusorios de Saltillo (en servicio: 1977), León, Colima, Querétaro y Campeche. Fuera del modelo, por ser anteriores a él o responder a otras necesidades de clasificación, en la década se alzaron nuevas prisiones en Toluca (Almoloya de Juárez), Durango, La Paz, Chetumal, Río Verde (San Luis Potosí), Tehuacán, Tehuantepec, Hermosillo (y otras siete poblaciones de Sonora), Pachuca, Aguascalientes y Acapulco. Instituciones para menores: en el Distrito Federal, Aguascalientes, Guanajuato, Saltillo y Acapulco. De este total, las más se hallan en servicio, y unas pocas aún en obra, con diversos grados de avance (diciembre de 1977).

³³ En torno a este nuevo criterio, cfr. Núñez Chávez, *Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social*, en Secretaría de Gobernación, *Seis años de esfuerzo*. Ed. mimeográfica, México, 1976, pp. 80-82; así como *La reforma penal en México*, en *Temas jurídicos*, op. cit., p. 286.

³⁴ Cfr. Malo Camacho, *La reforma penitenciaria en el Distrito Federal*, en *Jornadas Regionales de Estudios Penitenciarios*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, México, 1974, pp. 79 y ss.

³⁵ La correspondiente reforma a la Ley Orgánica del Distrito Federal, para incorporar una Comisión Técnica de los Reclusorios, segregando esta competencia de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, fue de 20 de octubre de 1976, publicada en el D.O. de 26 de octubre. El Reglamento de la Comisión, de 29 de noviembre del mismo año, apareció publicado en el D.O. del día siguiente.

³⁶ En cuanto a esta política en el plano nacional, v. *La reforma penal en México*, en *Temas Jurídicos*, op. cit., pp. 277 y ss.; y *La reforma penal*, en *Jornadas Regionales de Estudios Penitenciarios*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, México, 1974, pp. 7 y ss.

³⁷ Se mantuvo vigente la denuncia hecha ya por Martínez de Castro: "Antes de ahora se ha tenido como despreciable el empleo de alcaide de cárcel, y no se han exigido para servirlo otras cualidades que la de ser hombre severo, duro y de aire envalentonado; y en verdad que son bastante para lo que han tenido hasta hoy que hacer..." *Exposición de Motivos*, en op. cit., p. 45.

³⁸ Cfr. GUTIÉRREZ QUINTO y CEDILLO ORTIZ, *Selección de personal de vigilancia*, en *El Centro Penitenciario del Estado de México*, op. cit. pp. 73 y ss.

³⁹ Cfr. Piña y Palacios, *Preparación del personal para reclusorios*. Departamento del Distrito Federal. Comisión de Administración de Reclusorios de la Dirección General Jurídica y de Gobierno. México, D. F., 1975.

⁴⁰ V. la nota 19. No abordaremos en este punto, que se refiere sólo a la acción en torno a adultos delincuentes, la materia de menores infractores. De hecho, también aquí se han dado tareas en numerosos ámbitos: la legislativa (Ley que creó el Consejo Tutelar del D. F., de 1973); la institucional (v. nota 32), y la de formación de recursos humanos (descuellan los dos Cursos Internacionales Intensivos sobre Menores Infractores, 1975 y 1976, respectivamente, organizados con participación del Instituto Interamericano del Niño).

⁴¹ Una presentación en varios idiomas del Decreto que creó el Instituto (de 21 de junio de 1976, publicado en el D.O. de 22 de junio), así como otros documentos, en *Inauguración del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, ediciones de este mismo, México, 1976.

⁴² Cfr. *PRODINSA, Promoción y Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.* Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, t. I, México, 1976.

⁴³ Diversos estudios vieron la luz, sobre todo bajo el impulso del Centro Mexicano de Estudios en Farmacodependencia (CEMEF). Panorama general, en Bel-sasso, *La farmacodependencia en los centros de reclusión*, en *Jornadas Regionales de Estudios Penitenciarios*, op. cit., pp. 119 y ss. Un trabajo importante, publicado dentro de esta Biblioteca, es el de Schanas de Garay y col., *Características psicosociales de un grupo de internos farmacodependientes* (México, 1976).

⁴⁴ Por lo que hace a la década, en el de 1965, reunido en Estocolmo; en el de 1970, celebrado en Kioto, Japón; y en el de 1975, desarrollado en Ginebra, Suiza. En torno a éste, cfr. LOZANO ROMEN, *Informe sobre el V Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, en *Criminalia*, año XLI, 1975, números 1-6, pp. 164, pp. y ss.

⁴⁵ Así, el Primer Coloquio sobre Política Criminal en América Latina, que tuvo como sede al Instituto Nacional de Ciencias Penales (1976). Bajo el nombre del Coloquio, el Instituto publicó en 1977 la correspondiente memoria.

⁴⁶ Anteriormente, el eminente profesor Alfonso Quiroz Cuarón; en la actualidad, el autor de estas líneas.

⁴⁷ De 26 de diciembre de 1973, publicada en el D. O. de 2 de agosto de 1974. V. *La Ley de los Consejos Tutelares*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. México, 1974; y en la misma Biblioteca, *Legislación sobre menores infractores* (dos volúmenes). México, 1975.

⁴⁸ Exposición de síntesis sobre este extremo, en *Una ley sobre menores infractores en Temas Jurídicos*, cit., pp. 131 y ss.

⁴⁹ Como apéndice a este panorama figura una noticia bibliográfica. Por lo que hace a hemerografía, además de artículos en revistas jurídicas generales (entre ellas la *Revista de la Facultad de Derecho de México* y la *Revista Jurídica Veracruzana*), numerosos artículos de tema penitenciario figuran en *Criminalia* (de la Academia Mexicana de Ciencias Penales), *Derecho Penal Contemporáneo* (del Seminario de la Facultad de Derecho de la UNAM; ha dejado de aparecer), *Revista Mexicana de Derecho Penal* (de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), *Re-*

vista Michoacana de Derecho Penal (de la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana; ha dejado de aparecer) y *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social* (de la Secretaría de Gobernación). La relación de investigaciones importantes haría prolija esta nota. Nos remitimos a la n. 120 en nuestra *Legislación penitenciaria y correccional comentada*. Cit.

APENDICE

Bibliografía sumaria

En seguida se proporciona una relación de libros (no artículos de revista, que han sido numerosos) aparecidos en los últimos años acerca del régimen penitenciario, sin considerar obras de literatura sobre el problema de las prisiones ni trabajos sobre cuestiones afines. Salvo en algún caso, tampoco se mencionan estudios de la materia contenidos en obras colectivas de tema diverso o general. En cambio, hemos considerado útil incorporar a la lista algunas investigaciones hechas en torno de reclusos. Se trata, en todo caso, de una bibliografía sumaria y básica, que permite conocer tendencias, problemas, experiencias y desarrollos contemporáneos.

A. EXPOSICIONES DE DERECHO Y CIENCIA PENITENCIARIOS

a) Exposiciones sistemáticas

MALO CAMACHO, Gustavo. *Manual de Derecho Penitenciario Mexicano*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1976.

CUEVAS, Jaime, y GARCÍA DE CUEVAS, Irma *Derecho Penitenciario*. Ed. JUS, 1a. edición, México, 1977.

b) Examen de legislación

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*. Coordinación de Humanidades, UNAM, 1a. edición, México, 1967.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La reforma penal de 1971*. Ed. Botas, 1a. edición, México, 1971.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José; CARRANCÁ y RIVAS, Raúl; y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La Ley de Ejecución de Penas del Estado de México*. Ed. del Gobierno del Estado, Toluca, 1969.

MALO CAMACHO, Gustavo. *Método para la aplicación práctica de la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación de Sentenciados*. ENAG, México, 1973.

B. MONOGRAFÍAS SOBRE LA PRISIÓN

CARRANCÁ y RIVAS, Raúl. *Derecho penitenciario. Cárcel y penas en México*. Ed. Porrúa, 1a. edición, México, 1974.

CARRIÓN TIZCAREÑO, *La cárcel en México*. 1a. edición, México, 1975.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Prisión*. Fondo de Cultura Económica, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1a. edición, México, 1975.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Manual de Prisiones. La cárcel y la pena*. Ed. Botas, 1a. edición, México, 1970.

C. COMPILACIONES SOBRE DERECHO PENITENCIARIO

a) *Histórico*

BARRACÁN, José. *Legislación mexicana sobre presos, cárceles y sistemas penitenciarios*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1976.

b) *Vigente*

Legislación Penitenciaria Mexicana. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, México, 1974 (dos vols.).

D. REVISIÓN DE RECLUSORIOS

ADATO DE IBARRA, Victoria. *La cárcel preventiva de la Ciudad de México. "Le-cumberri" vista por un juez*. Ed. Botas, 1a. edición, México, 1972.

PIÑA y PALACIOS, Javier. *La colonia penal de Islas Mariás*. Ed. Botas, 1a. edición, México, 1970.

ROMO MEDINA, Miguel. *Nuevo régimen penitenciario en el Estado de Aguascalientes*. Aguascalientes, 1974.

Varios autores. *El Centro Penitenciario del Estado de México*. Gobierno del Estado de México, Toluca, 1969.

E. ARQUITECTURA PENITENCIARIA

SÁNCHEZ TORRES, David; GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y col. *Reclusorio Tipo. Planeación, diseño, realizaciones*. Secretaría de Gobernación. México, 1976.

F. CURSOS Y CONGRESOS

Tercer Congreso Nacional Penitenciario. Gobierno del Estado de México. Cuadernos de Criminología del Centro Penitenciario del Estado de México, número 5, Toluca, 1969.

Cuarto Congreso... (V. Malo Camacho, *Método para la aplicación...*, op. cit.). *Memoria del 5o. Congreso Nacional Penitenciario*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1975.

Memoria del Sexto Congreso Nacional Penitenciario. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1976.

Varios autores, *Jornadas Regionales de Estudios Penitenciarios*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, México, 1974.

G. FORMACIÓN DE PERSONAL

Departamento del Distrito Federal, *Reclusión preventiva. Manual para instructores*. México, 1976.

PIÑA y PALACIOS, Javier. *Preparación del personal para reclusorios*. Departamento del Distrito Federal. Comisión de Administración de Reclusorios de la Dirección General Jurídica y de Gobierno. México 1975.

SÁNCHEZ GALINDO, Antonio. *Manual de conocimientos básicos de personal penitenciario*. Gobierno del Estado de México, Toluca, 1974.

H. INVESTIGACIONES

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El tatuaje entre los delinquentes*. Gobierno del Estado de México. Cuadernos de Criminología del Centro Penitenciario del Estado de México, número 3, Toluca, 1969.

REIDL MARTÍNEZ, Lucy. *Prisonalización en una cárcel para mujeres*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1976.

RODRÍGUEZ PINTO, Mario. *Aspectos genéticos de la criminalidad. Revisión bibliográfica*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1976.

SCHINAAS DE GARAY, Lourdes, y col., *Características psicosociales de un grupo de internos farmacodependientes*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1976.

I. DIVERSOS

ACHARD, José P. *Curso de pedagogía correctiva*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2a. edición, México, 1975.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Asistencia a Reos Liberados*. Ed. Botas, 1a. edición, México, 1966.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Raúl. *El problema sexual del hombre en la penitenciaría*. Col. Suma Veracruzana. México, 1971.

MENDOZA AVILA, Eusebio. *Estudio para el establecimiento de un sistema de educación abierta para adultos en reclusión*. ENAG, México, 1975.

PRODINSA. *Promoción y Desarrollo Industrial, S.A. de C.V.* Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación, t. I, México, 1976.

Varios autores. *Manual de introducción a las Ciencias Penales*. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1976.