

EL SISTEMA PENITENCIARIO. SIGLOS XIX Y XX

Sergio GARCÍA RAMÍREZ*

RESUMEN: Este ensayo es una revisión histórica acerca de la pena, la prisión y el sistema penitenciario mexicano en los siglos XIX y XX. El trabajo abarca desde los esfuerzos de Mariano Otero por adoptar el régimen penitenciario de Filadelfia, y lograr la erección de la primera penitenciaría del país, en Guadalajara, en la primera mitad del siglo XIX; hasta la actual construcción física y legislativa para el establecimiento de los modernos reclusorios en el Distrito Federal, Estado de México y Jalisco. "Normas idóneas, establecimientos adecuados y personal competente" son elementos necesarios si se pretende el desarrollo digno y eficaz de las instituciones penitenciarias en México.

ABSTRACT: *This essay is an historical review on Mexican penalties, imprisonment and penitentiary system that comprises the XIX and the XX centuries. It encompasses from the efforts of Mariano Otero to adopt the Philadelphia penitentiary system, the building of the first Mexican penitentiary, in Guadalajara, during the first half of the XIX century, up to the actual construction, physically and legislatively speaking, of modern places of confinement in Mexico City, the Estado de Mexico and Jalisco. Adequate norms, decent establishments and prepared personnel are indispensable elements if a worthy development and efficacy of penitentiary institutions in Mexico is sought.*

I. EL TEMA DE LA PENA

La sociedad política apareja un proyecto de justicia. Se constituye como un sistema para procurarla y alcanzarla. Por eso contrataron entre sí los hombres originales, antes que verse diezmados por la ley de la selva.¹ Debieron crear una forma, la mejor que pudieron, de preservar su existencia. Luego se acostumbraron a reconocer de-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Este artículo fue preparado a solicitud del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, para la publicación *La Secretaría de Gobernación: acción política del gobierno mexicano*.

1 "Se supone que los hombres han llegado al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el estado natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él. Entonces este estado primitivo no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser": Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 5a. ed., México, Porrúa, 1977, p. 9.

rechos y obligaciones —siempre recíprocos— y advirtieron la conveniencia, por el imperio de la razón y el consejo del instinto, de instituir una sociedad que les asegurase la supervivencia en condiciones de moralidad y justicia.² Esto implica la institución de obligaciones y derechos, y en definitiva la posibilidad y necesidad de garantizar a cada quien su derecho. Luego haría fortuna la fórmula romana de esta decisión,³ hasta resolverse en una costumbre que llegaría a nuestros días.

Esa historia se reproduce cada vez que se funda una república. Los nuevos protagonistas republicanos deben ensayar cierto sistema de justicia; un orden propio, tal vez inspirado en el orden antiguo al que se añaden novedosos ingredientes, característicos de los motivos que condujeron al pueblo en la insurgencia: la seguridad, la libertad, la justicia. Al final, cada Constitución deviene un proyecto de justicia.⁴ Así las cosas, es natural que la nación, conducida por los padres fundadores —ideólogos, estadistas, generales— establezca el catálogo de los delitos, plegado a los bienes que más estima la nueva república, y disponga la relación de las penas, para el caso de que se vulneren o pongan en peligro esos bienes preciados.

Si se observan los derechos fundamentales del individuo, por una parte, y la composición del sistema penal, por la otra, se advertirá desde luego que aquéllos proponen la defensa de la vida y la libertad de los hombres. En su turno, el sistema penal —con todo el aparato que denominamos “justicia penal”— se dirige a preservar los bienes seleccionados en los derechos fundamentales y a resolver por qué, cómo, por quién y hasta dónde pueden ser reducidos o cancelados. Al primer propósito sirven los “tipos penales”, las “figuras delictivas”; y al segundo las consecuencias jurídicas del delito, las sanciones, las penas y medidas. Por ello —y por más que eso— el sistema

2 Advirtió Rousseau: “La transición del estado natural al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta la justicia al instinto y dando a sus acciones la moralidad de que antes carecían”: *ibidem*, p. 11.

3 La expresión es de Ulpiano, en el *Digesto*: “*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*”. Se suele destacar el dato objetivo del concepto: dar a cada quien lo suyo; reconocer a cada uno su derecho (*ius*); es preciso recuperar y destacar el dato subjetivo: la firme y perseverante voluntad.

4 Expongo esta opinión en “El tema de la justicia en la Constitución”, en varios autores. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Doctrina constitucional*. 3a. ed., México, 1985. LH Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. pp. 201 y ss.

penal anuncia, con gran eficacia, el carácter autoritario o democrático de una sociedad política.⁵

En consecuencia, una vez resuelto el asunto de las conductas in-criminables —resolución necesariamente histórica, contingente, inacabada— es preciso ponderar la reacción del poder político frente a quien incurre en una conducta de ese género. Esa ponderación se desarrolla en dos direcciones. Por una parte, es preciso conocer el sentido, el propósito, la finalidad de la pena; el Estado, ente al servicio de la razón, debe proponerse determinado objetivo cuando sanciona al delincuente, como debe proponérselo cuando cumple cualquiera otra de sus funciones naturales. Pero no basta con ello, obviamente. En seguida es necesario fijar la relación de las penas, determinar sus características, en forma consecuente con el fin que se pretende.⁶

La pena es un gran tema del derecho punitivo, obviamente; pero también lo es de la filosofía,⁷ la política, la ética, la pedagogía, la sociología, la psicología, la economía. Todas estas disciplinas se afanan sobre el castigo: una, para definir su naturaleza; otra, para fijar su congruencia con la moral dominante; alguna más, para medir sus efectos; la última, para conocer el costo de la pena en relación con el costo del delito, y sacar de todo ello determinada conclusión aleccionadora.

II. SENTIDO DE LA PENA

Se ha dicho que la pena tiene un carácter eminentemente retributivo: es un mal que corresponde a otro mal; es la consecuencia exacta de la violación de un supuesto jurídico: no matarás, no robarás, no mentirás; si lo haces, serás sancionado. Esta teoría parece —me parece, por lo menos— inexpugnable. Tiene en su favor la lógica rigurosa. Se sustenta en una fórmula jurídica, la estructura misma de la norma. Posee, además, una ventaja apreciable: de ella se llega

5 En términos de Lardizábal. "nada interesa más a una nación que el tener buenas leyes criminales, porque de ellas depende su libertad civil y en gran parte la buena constitución y seguridad del Estado. Pero acaso no hay una empresa tan difícil como llevar a su entera perfección la legislación criminal". Lardizábal. *Discurso sobre las penas*, México, Porrúa, 1982, p. III.

6 Sobre estos extremos, me remito a las consideraciones que hago en García Ramírez, Sergio. *El itinerario de la pena*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 1997.

7 Cfr. el panorama que suministra Costa, Fausto. *El delito y la pena en la historia de la filosofía*, trad. de Mariano Ruiz Funes, México, UTEHA, 1953.

naturalmente a la proporcionalidad entre el crimen y el castigo; la calidad y cantidad de retribución deben ser parejas, o al menos semejantes, a la calidad y cantidad de la lesión causada o el peligro corrido. Si se rompe la proporción, la justicia se pervierte.⁸ He aquí una teoría jurídica de la pena.

También se asegura que la pena debe influir en los otros hombres, para darles un mensaje y una lección que prevengan nuevos delitos. Tiene, pues, una virtud pedagógica. Se inscribe en la denominada "prevención general" de la delincuencia.⁹ No hay duda sobre esta pretensión del castigo, aun cuando los estudiosos de la pena no coinciden sobre la verdadera eficacia intimidante de ésta. Asimismo, se observa que bajo el concepto que ahora comento se corre el riesgo de incurrir en injusticia: porque no se sanciona al criminal por lo que ha hecho, sino se le sanciona para que los demás —sus conciudadanos— tomen nota del castigo y no delincan. En fin, el destinatario último de la pena es el pueblo, no el delincuente. De tal suerte, es posible y hasta probable que se extreme el castigo para que sea irresistible —si pudiera serlo— la elección dirigida a quienes lo contemplan.¹⁰ Esta es, en suma, una teoría política de la pena.

Igualmente se quiere que la pena permita al hombre expiar su culpa. Es una "medicina del alma":¹¹ ésta, enferma por el delito cometido, debe curarse con la pena infligida. Tal idea se toma de otras

8 De ahí la racionalidad del talión establecido en la Biblia (entre otros textos clásicos): "Se pagará ojo por ojo, diente por diente, mano por mano, pie por pie, quemadura por quemadura, herida por herida, golpe por golpe". *Exodo*, XXVI. 24 y 25. Cfr. en el mismo sentido: *Deuteronomio*, XIX, 21.

9 Valga una formulación de este principio en las Partidas: se impone penas a los hombres por dos razones: una, para que reciban escarmiento por sus yerros; "la otra es porque todos los que oyeren, e vieren, tomen exemplo, e apercibimiento, para guardarse que non yerren, por miedo de las penas". *Las Siete Partidas del Rey D. Alfonso el Sabio*, Glossadas por el Sr. D. Gregorio López, del Consejo Real de las Indias, Valencia, Imprenta de Benito Monfort, Setena Partida. tit. XXXI, ley I. 1767, p. 225.

10 Esta noción acerca del objetivo y la eficacia de la pena llevó a convertirla en espectáculo; en los años de la "piedad" penal, cesó la contemplación pública de las sanciones; hoy día reaparece en algunos lugares: así, bajo el título de "Justicia humana", el periódico *Reforma* del 4 de septiembre de 1997 difunde esta noticia: "Soldados chechenos ejecutan a un joven y su esposa en Grozni, acusados de asesinato. Cientos de personas se reunieron en Plaza Amistad, en el centro de la ciudad, para ser testigos de la primera ejecución pública. Los cadáveres serán expuestos por un tiempo antes de ser enterrados, como parte de una campaña para detener la criminalidad".

11 Sócrates dice que "el castigo es la medicina del alma". Platón, "Gorgias o de la Retórica", *Diálogos*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 284. El derecho canónico previene penas expiatorias y penas "medicinales". Canon 1312 del Código de Derecho Canónico.

fuentes; así, la religiosa. Cuando hay confusión —e incluso cuando no la hay— entre delito y pecado, o bien, entre delito, enfermedad y pecado, parece natural equiparar la pena a la absolución y la penitencia, o al remedio que administra la ciencia para devolver la salud al paciente. Este es un concepto moral acerca del castigo.

En el progreso de las ideas penales, se atribuye a las sanciones una función de rescate. Por ellas se recupera al penado, se le devuelve a la sociedad de sus semejantes, nuevamente capaz —o competente por primera vez— para convivir con ellos, sin poner en peligro la vida colectiva. Esta idea, que toma elementos de las otras, se ha traducido en muchas palabras; cada una pone su propio acento, su matiz, su intención en el designio de la pena: rehabilitación, readaptación, regeneración, reinserción, recuperación, etcétera. En rigor, siempre se pretende “rehabilitar”, esto es, “volver hábil” a quien no lo es, con determinado objetivo: que pueda convivir razonablemente en la sociedad de los hombres comunes, los “normales”, los que no delinquen. Así tenemos una teoría integral de la pena; digo esto, porque recoge elementos de las restantes y los aporta a una concepción integradora que no descuida la retribución, el ejemplo, la redención; todo ello se deposita en un proyecto practicable: la “prevención especial”, que corrige y previene.¹² Al referirme a la reforma al artículo 18 constitucional de 1964-1965, que recogió para el derecho mexicano la noción de readaptación social, volveré sobre este asunto.

También se asigna a la pena un propósito defensor de la sociedad. Por mucho tiempo se empleó el concepto, hoy declinante, de “defensa social”; hubo códigos que así se titularon —el antiguo código cubano, y varios mexicanos—, movidos por el positivismo criminológico. En síntesis, la pena debe proteger a la sociedad contra el delito, y por ende, contra el delincuente, o más suavemente: frente a él.¹³ Lo primero es la sociedad; sólo después importa el infractor; o bien, en otros términos: interesa rehabilitar al delincuente porque interesa preservar a la sociedad; se trata de que aquél no reincida

12 Cfr. García, *op. cit.*, nota 6, pp. 38-39.

13 La idea defensiva aparece meridiana en un texto de Santo Tomás de Aquino: no es lícito encarcelar a un hombre “a no ser que se haga por orden de la justicia, sea como castigo o para evitar que el reo cometa otros daños”. Aquino, Santo Tomás de, *Tratado de la justicia*, 2a. ed., trad. de Carlos Ignacio González. México, Porrúa, 1981, p. 180.

para que ésta no padezca. En su versión extrema, la idea defensiva puede simpatizar con la pena capital, que de plano suprime al “enemigo social”, o traducirse en prisión perpetua, cautiverio de por vida, que deja segura y tranquila a la sociedad, al menos en lo que respecta a quien vivirá y morirá en prisión. Esta es una teoría biológica sobre la pena, si se me permite la expresión: suprime lo que hay que suprimir y cultiva lo que hay que cultivar.

III. LA PRISIÓN EN LA PRIMERA ETAPA DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

La justicia penal suele figurar en el alba de las revoluciones, las insurgencias, las revueltas populares. Si el pueblo es oprimido y si la justicia penal es el instrumento más solicitado para la opresión, es natural que los rebeldes, los insurgentes, los revolucionarios arremetan contra las instituciones y las costumbres penales. En los *cahiers de doléances* que precedieron la instalación de los Estados generales en 1789, no sólo se hallaban las reclamaciones tributarias —tema natural de los Estados generales—, sino también la impugnación de las leyes del enjuiciamiento.

En este orden de cosas, la prisión ha tenido un desenvolvimiento y un aspecto ambivalentes: por un lado, fue bienhechora, en tanto substituyó a la pena de muerte; pero por otro fue malhechora, en cuanto sirvió para recluir y olvidar a los adversarios de un régimen o de un señor, o simplemente para aliviar una molestia o corresponder a un capricho. De ahí que la multitud en armas desemboque en las prisiones y excarcele a los reclusos. Lo hizo la Revolución francesa en un acto emblemático, inaugural: arremetió contra la Bastilla, prisión de Estado, en la que sólo se hallaban unos cuantos reclusos.¹⁴ Los insurgentes americanos —Hidalgo a la cabeza— también liberaron a los presos. Hay un invisible vaso comunicante entre el insurrecto y el castigado: por distintas causas —pero en ocasiones por una sola—, ambos combaten al mismo tirano y han sufrido por la misma ley; en tal virtud, es comprensible que militen en el mismo ejército.

14 Cfr. *Las prisiones de Estado*. México. Imprenta de Ignacio Cumplido, 1855. t. I.

Cuando se inició la independencia en Nueva España, los insurgentes tenían ante sí —y sobre sí— una sociedad estricta que administraba privilegios y castigos apoyada en picotas y patíbulos. Los novohispanos conocían de sobra los autos de fe; había diversidad de tribunales y proliferación de cárceles. México mismo, el corazón de la Nueva España, que fue calificada como “ciudad de los palacios”, también pudo serlo como ciudad de las prisiones.¹⁵ Tenía la suya el tribunal del Santo Oficio —con la composición descrita por un verso conocido: “Un Santo Cristo/dos candelabros y/tres majaderos”—; sus cárceles secretas eran espanto de inconformes, licenciosos, blasfemos, herejes, liberales y demás enemigos de la cruz, asistida por el espada. Existía la cárcel de La Acordada, henchida, bulliciosa, que en nada envidiaba a las enormes y promiscuas prisiones peninsulares, tema de la picaresca, o a sus equivalentes inglesas, que suscitaron la obra benéfica de John Howard.¹⁶ En los edificios palaciegos, sede de los poderes temporales, había también reclusorios.¹⁷ Hallaron asiento en el palacio virreinal de México y en las casas consistoriales.¹⁸

Los habitantes del Virreinato estaban familiarizados con el espectáculo de las penas. Rivera Cambas refiere que

las ejecuciones de justicia se hacían con un aparato imponente... á las once del día (los criminales) eran sacados de la cárcel con los cómplices sentenciados á presenciar la ejecución; precedíanlos y seguíanlos guardia á pié y á caballo, oficiales de justicia y muchas personas que llevaban faroles con velas encendidas como en las procesiones; los criminales iban montados sobre asnos y revestidos con trajes de lana blanca, llevaban en la cabeza bonetes de la misma tela, todo cubierto con cruces rojas; adherida á la montura se levantaba una barra de

15 Sobre esta materia, cfr. Malo Camacho, Gustavo, *Historia de las cárceles en México. Etapa precolonial hasta el México moderno*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1979.

16 La revisión que hizo Howard de algunas prisiones de su tiempo quedó recogida en la célebre obra *The state of the prisons in England and Wales, with preliminary observations and an account of some foreign prisons*. Una edición reciente corresponde a: Abingdon, Oxon. Professional Books Limited, Milton Trading Estate, 1977.

17 Cfr. García Ramírez, Sergio, “Palacios de gobierno: arquitectura del poderío”, en varios autores. *Palacios de Gobierno de México*. México, CVS Ediciones, 1994, t. I, p. 15.

18 José María Marroquí, ilustre descriptor del Palacio Nacional de México, señala: “Era una deformidad que al lado de los Supremos Poderes de la Nación estuviesen los criminales, como en los tiempos feudales encerraban los señores á los reos que ellos mismos juzgaban en los calabozos de sus castillos”. Marroquí, José María, “El Palacio Nacional”, *Escritos literarios*, 2a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 594. Sostengo una opinión diferente en García, *art. cit.*, en varios autores. *op. cit.*, nota 17, p. 15.

fierro á la cual iban atados por el cuello y en las piernas llevaban gruesas cadenas de fierro. Gran número de clérigos ó religiosos de diferentes órdenes los acompañaban recitando plegarias y máximas religiosas, que los reos repetían con voz muy débil según era la situación del espíritu, pues apenas podían sostenerse sobre los animales que los conducían.¹⁹

Alcanzada la independencia, México no pudo ocuparse de las leyes penales y de la justicia que éstas prevenían. La nueva república estaba demasiado atareada en las luchas internas y en la construcción del edificio político. Toda la pasión de los nuevos ciudadanos se destinó a fraguar leyes constitucionales, sin perjuicio de que éstas tuvieran corta vigencia y aplicación limitada. El gobierno emergente, que quiso heredar el Real Patronato Indiano ejercido por la Corona, indudablemente heredó las prisiones que desocuparon los juzgadores y los adversarios de aquélla; esa sí fue una herencia recibida sin beneficio de inventario; no figuró en ella la prisión del Santo Oficio, expulsada por los vientos liberales que acudieron desde Cádiz. La Acordada, sin embargo, perseveró hasta bien entrado el siglo XIX. En una visita, la marquesa Calderón de la Barca advirtió que “allí se apiñaban en informe mezcolanza centenares de presos, sin que se les tomen en cuenta la naturaleza particular de sus delitos; el saltador de medianoche con el ratero que hurta pañuelos; el famoso bandido con el reo político; el deudor con el monedero falso...”.²⁰

Las disposiciones comunes de la época virreinal se mantuvieron hasta bien entrado el siglo XIX. Los tratadistas de entonces observan que en el México independiente se aplicaban las disposiciones penales de la *Novísima Recopilación* y la *Nueva Recopilación*, las *Siete Partidas* e incluso el remoto *Fuero Juzgo*. A medio siglo XIX, Ramón Francisco Valdés pasa revista de las leyes españolas, desde el *Fuero Juzgo* hasta la *Novísima Recopilación*, y se duele de que “nosotros por desgracia no tenemos aún código alguno, y nos regimos

19 Rivera Cambas, Manuel. *México pintoresco, artístico y monumental*, México, Valle de México, 1974, t. I, p. 249.

20 Calderón de la Barca, madame. *La vida en México durante una residencia de dos años en ese país*, 6a. ed., trad. de Felipe Teixidor, México, Porrúa, p. 335.

por todas aquellas leyes, con algunas variantes..., mientras llega el día feliz en que se consume esa gran obra".²¹

Sin embargo, el gobierno de la naciente República no ignoró el posible aprovechamiento de los delincuentes para atenciones apremiantes; en este sentido, acogió la tradición colonial de los presidios. En su mensaje al Congreso, al cierre de las sesiones ordinarias, el 23 de mayo de 1926, el presidente Victoria advirtió que "se ha hecho iniciativa para que los reos que se sentencien a presidio por los tribunales de los Estados, sean destinados a las fortificaciones y trabajos que exige nuestra defensa para las costas y fronteras".²²

IV. PRIMERA CODIFICACIÓN PENAL

Hubo numerosas leyes penales especiales, prohijadas por las circunstancias —homicidios, vagancia,²³ asaltos en caminos— o por el interés de incorporar instituciones asociadas con los aires de renovación en Europa o los Estados Unidos de América —el Ministerio Público francés y el jurado popular. Pero debieron pasar muchos años antes de que algunos estados expidieran verdaderos códigos penales y de procedimientos penales. Destaca el caso ejemplar de Veracruz, con los códigos del magistrado Fernando Corona, en 1869. En la Federación y en el Distrito Federal se constituyó una comisión redactora del Código Penal; la tarea quedó en suspenso durante la intervención francesa; removido el espurio gobierno de Maximiliano, se volvió a la empresa interrumpida bajo la dirección de Antonio Martínez de Castro, ministro de Justicia del presidente Juárez. Así se pudo contar finalmente, en 1871, con un ordenamiento sustantivo, de corte clásico, generalmente elogiado por los penalistas.

Cuando Martínez de Castro elaboró la celebrada exposición de motivos del Código Penal, no dejó de referirse a un ordenamiento pu-

21 Valdés, Ramón Francisco, *Diccionario de jurisprudencia criminal mexicana: común, militar y naval; mercantil y canónica; con todas las leyes especiales que rigen en la República en materia de delitos y penas*, México, Tipografía de V. G. Torres, 1850, p. 127.

22 *Los presidentes de México ante la nación*, 2a. ed., México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1985, t. I, p. 57.

23 El mismo general Guadalupe Victoria anunció en su discurso de cierre de sesiones del Congreso, el 21 de mayo de 1828, que "la ley que arregla los procedimientos contra vagos, va a mejorar visiblemente la moral pública y a preservarla de los ataques que, esa clase de hombres le dan continuamente por sus vicios y ociosidad, y muy pronto espéra el Gobierno ver afianzados por esa saludable disposición el crédito y el espíritu del Sistema Republicano". *Ibidem*. p. 86.

nitivo que quedaba pendiente: el código penitenciario.²⁴ La ley procesal debió aguardar todavía: sólo en 1880 apareció el primer Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que sería relevado por otro ordenamiento de este carácter en 1894. Y el famoso código penitenciario no llegaría en un siglo; hasta 1971 —cien años después del ordenamiento penal juarista— se promulgaría la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, el breve ordenamiento que renovó —o innovó, mejor dicho— el derecho penitenciario mexicano.

V. LA PRISIÓN EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

Dejaré en este punto la exposición de nuestras normas secundarias, para retomar el hilo de la materia a propósito de las disposiciones constitucionales. La entraña de una Constitución son los derechos humanos; y entre éstos —los de la primera generación, oriundos del *bill of rights* de Virginia, de los documentos equivalentes de las otras excolonias norteamericanas y de la *Déclaration* francesa—, figuran con especial prominencia los derechos asociados a la justicia penal. En la *Déclaration*, esas prerrogativas del hombre quedaron bajo el concepto general de seguridad, al lado de otros derechos naturales e irreductibles: libertad, propiedad y resistencia a la opresión. En el conjunto fueron apareciendo, cada vez más explícitas, las disposiciones sobre cárceles y ejecución de penas. Al fin y al cabo, en éstas culmina la justicia penal cuando emite sentencia de condena; e incluso llega antes a la prisión, por medio de la reclusión preventiva, que sigue siendo el más grave desafío contra el principio liberal recogido en la presunción de inocencia.

En el catálogo constitucional, las normas acerca de los presos y las prisiones han tenido también un importante desarrollo. En la primera etapa se vincularon con la preocupación humanitaria: se debía rescatar y exaltar la dignidad del ser humano, a pesar del cautiverio. En este orden de cosas, el tema es el trato al prisionero —y en

24 Los códigos Penal, de Procedimientos Penales y Penitenciario, "que reglamente todo lo concerniente a las prisiones... constituyen verdaderamente la legislación represiva, y son tan íntimamente conexos entre sí, que faltando uno de ellos queda trunco el todo que deben formar". "Exposición de motivos del Código Penal", *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales*, México, Herrero Hermanos, Sucesores, 1906, p. 46.

general al delincuente—: que no se le torture, maltrate, ofenda, violento sin necesidad que justifique el empleo de la fuerza y el agravamiento de las inclementes condiciones de vida que la prisión —cualquier prisión— apareja. He aquí una inquietud tradicional y un derecho humano de la primera generación.²⁵ Esa sería la única corriente acogida en las leyes fundamentales de México —o en los proyectos de éstas— desde el principio hasta 1917.

Después llegarían a esas normas las inquietudes finalistas desenvueltas a propósito de la pena. No basta con que se trate bien al preso, hasta donde lo permite la situación anómala y severa que la reclusión entraña. Es necesario volver la mirada hacia el propósito de la privación penal de la libertad, y dejar constancia de ello en la norma constitucional. Es decir: lo que ahora importa sobremanera —sin perjuicio, por supuesto, del trato digno al recluso— es el tratamiento del delincuente. Si se quiere orientar la prisión como centro de readaptación social, es necesario decirlo así en la ley fundamental; con ello se compromete y obliga al Estado y se protege al recluso, armado con un nuevo derecho. Éste ya pertenece a la segunda generación de los derechos humanos: los que implican una prestación, una acción, una promoción del Estado —readaptar al penado— y no sólo, como los de primera generación, una abstención del poder público —no lastimar, no maltratar, no exceder con nuevos sufrimientos la escueta condena a prisión que consta en la sentencia. Esta corriente —sumada a la que antes dejamos vista— se instalaría en la ley suprema de 1917; nuevos pasos adelante se darían, como luego veremos, en 1964 y 1976.

Veamos el curso que sobre esta materia adoptaron las normas y los proyectos de más alto rango, sin olvidar la inquietud redentora que hubo, a cada paso, en sueños, planes y programas que no fueron, propiamente, ordenamientos constitucionales, como la “Constitución imaginaria”, de Fernández de Lizardi, en el principio del siglo XIX,²⁶ y el Programa del Partido Liberal Mexicano, en el inicio del XX.²⁷

25 El interés humanitario tiene una manifestación culminante en el artículo 5o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o innecesarios”.

26 Cfr. “Constitución imaginaria”, en varios autores. *El nacionalismo revolucionario mexicano. Antología*. México. Partido Revolucionario Institucional. 1987.

27 En este documento, del 1o. de julio de 1906, se prevenía, entre las reformas consti-

En aquél constó la idea benévola del "Pensador Mexicano", cuyo *Periquillo* llegó a ser un preso experimentado;²⁸ y en el segundo figuró el ánimo generoso de Ricardo Flores Magón, que a menudo vivió en prisión y desde luego, como parecía escrito, murió en ella.²⁹ Entre uno y otro mediaba un siglo. Ha transcurrido otro desde Flores Magón hasta nuestro tiempo. En doscientos años no hemos alcanzado la redención carcelaria que soñó el "Pensador Mexicano".

Los *Elementos constitucionales* de Rayón, de 1811, proscribieron la tortura, por bárbara (artículo 32).³⁰ En el artículo 297 de 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". El artículo 298 de ese mismo ordenamiento constitucional, de raíz liberal, se dedicó a un régimen tradicional de supervisión de prisiones; dijo: "La ley determinará la frecuencia con que ha de hacerse la visita de cárceles, y no habrá preso alguno que deje de presentarse a ella bajo ningún pretexto". En seguida, el artículo 299 estipuló que el juez o el alcaide que no cumplieren lo dispuesto en los preceptos anteriores "serán castigados como reos de detención arbitraria, la que será comprendida como delito en el código criminal".

Morelos, en sus *Sentimientos de la Nación*, reiteró la prohibición de la tortura (punto 18). En la vertiente humanitaria del trato a los reclusos, el artículo 22 de la Constitución de Apatzingán, de 1814, estableció: "Debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga pre-

tucionales por hacer: "6. Abolición de la pena de muerte, excepto para los traidores a la patria"; y entre los puntos generales que figuran al final del plan: "44. Establecer, cuando sea posible, colonias penitenciarias de regeneración, en lugar de las cárceles y penitenciarias en que hoy sufren el castigo los delincuentes".

28 Fernández de Lizardi describió las duras condiciones que prevalecían en la Cárcel de Corte: "Había en aquel patio un millón de presos. Unos blancos, otros prietos; unos medio vestidos, otros decentes: unos empelotados, otros enredados en sus pichas; pero todos pálidos y pintando su tristeza y su desesperación con los macilentos colores de sus caras". Fernández de Lizardi, Joaquín, *El periquillo sarniento*, 17a. ed., México, Porrúa, 1981, p. 158.

29 Al respecto, cfr. Valencia, Tita, *Testimonio carcelario de Ricardo Flores Magón*, México, Secretaría de Gobernación, Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social, Serie Testimonios 1, 1977.

30 Las disposiciones han sido tomadas de Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México*, 5a. ed., México, Porrúa, 1973.

cisamente a asegurar las personas de los acusados". Por su parte, la fracción V del artículo 133 del proyecto de reformas constitucionales de 1840 atribuyó a las juntas departamentales la obligación de disponer la construcción y mejora de cárceles y presidios. La fracción VIII del artículo 7 del proyecto constitucional mayoritario de 1842 señaló que "los reos no serán molestados con grillos, ni otra especie alguna de apremio sino en cuanto fueren necesarios para asegurar su persona; y sólo podrán ser castigados por faltas nuevamente cometidas. Los trabajos útiles al establecimiento y al individuo, y la incomunicación, no se comprenden en las prohibiciones anteriores". El proyecto minoritario de ese mismo año resolvió, en la fracción XI del artículo 5, que "ni a los detenidos ni a los presos puede sujetarse a tratamiento alguno que importe una pena. La ley especificará los trabajos útiles a que los jueces pueden sujetar a los formalmente presos para su ocupación, y los medios estrictamente necesarios para la seguridad y disciplina de las prisiones". En otro lugar, el mismo documento sostenía —anticipándose a la Constitución de 1857— que "para la abolición de la pena de muerte, se establecerá a la mayor brevedad el sistema penitenciario..." (fracción XIII, tercer párrafo). El proyecto unificado de 1842 reprodujo, esencialmente, las prevenciones del minoritario.

Las Bases Orgánicas de 1843 pusieron a cargo de las asambleas departamentales la función de "crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad" (artículo 134, fracción VIII). El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 1856, en la víspera de la Carta de 1857, reiteró disposiciones anteriores y avanzó en materia de clasificación, que luego sería recuperada y desarrollada por la Constitución de 1917; en efecto, el artículo 49 ordenó:

Se arreglarán las prisiones de manera que los detenidos estén separados de los presos y que a ninguno se obligue a la comunicación con los demás presos o detenidos; y ni a unos ni a otros podrá sujetarse a tratamiento alguno que importe una pena. Las leyes fijarán los trabajos útiles a que puede obligarse a los presos y los medios estrictamente necesarios para la seguridad y policía de las prisiones.

Adelante, el artículo 55 de ese ordenamiento sostuvo la corriente humanitaria que recibió de otras normas y reiteró el propósito —presente a todo lo largo del siglo XIX— de contar con un sistema penitenciario: “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”.

El mismo Estatuto Provisional atribuyó a los gobernadores facultades relacionadas con el tema que ahora nos interesa; así, la fracción XI del artículo 117 les encomendó: “Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad”; y la fracción XXX, instituyendo una medida de seguridad informada en el derecho peninsular sobre vagos y gitanos, ordenó a aquellos funcionarios: “Destinar a los vagos, viciosos y sin oficio, por todo el tiempo necesario a su corrección, a los establecimientos destinados a este objeto, o a los obrajes o haciendas de labor que les reciban voluntariamente, quedando al arbitrio del destinado, escoger entre el campo o el obraje”.

Adelante me referiré con algún detalle a las disposiciones de la Constitución de 1857, que orientaron los afanes —y las frustraciones— de los hombres de Estado del siglo XIX en lo que atañe a esta materia. En su hora, el artículo 66 del Estatuto Provisional del supuesto “Imperio Mexicano” pretendió: “Las cárceles se organizarán de modo que sólo sirvan para asegurar a los reos, sin exacerbar innecesariamente los padecimientos de la prisión”.

VI. LA IDEA DEL “SISTEMA PENITENCIARIO”

Como se ve, el constitucionalismo mexicano, tan accidentado, no careció de previsiones sobre privación penal de la libertad, otro sector azaroso de los trabajos públicos. Es verdad que en la República convulsa jamás desmayaron las aspiraciones humanitarias de los espíritus más avanzados; la necesidad de aliviar la suerte de los presos, como lo propone la dignidad humana, siguió a nuestros legisladores en el curso de aquella centuria de formación nacional. Los estudiosos estaban al tanto del desarrollo que este asunto tenía en Europa y sobre todo en los Estados Unidos de América, país que se presentaba como modelo del penitenciarismo humanitario, aunque difícilmente sostendríamos, hoy día, que la prisión celular haya sido un ejemplo de trato benévolo o siquiera racional. Sin embargo, acaso lo era o

lo parecía para los pueblos que apenas abandonaban la tradición represora de la monarquía absoluta o el desorden y la promiscuidad de las viejas prisiones en que se hacinaban individuos de toda naturaleza, sanos y enfermos, adultos y menores, delincuentes y deudores.

Vale la pena recordar que en el primer tercio del siglo XIX los franceses Beaumont y Tocqueville habían viajado a los Estados Unidos, como otros observadores europeos, para apreciar de cerca los éxitos del penitenciarismo norteamericano.³¹ Tocqueville dejaría mejor constancia de su genio en el análisis de la democracia en América. En fin, el paso diligente del penitenciarismo norteamericano resonaría en México; aquí, los estudiosos y los estadistas conocían las tareas carcelarias de aquel país y ponían sus esperanzas en la creación de un sistema penitenciario mexicano inspirado en los modelos del penitenciarismo celular y progresivo que se instalaron en los Estados Unidos. Hubo vez en que el gobierno mexicano encomendó su representación a especialistas norteamericanos para que recabasen las experiencias carcelarias en boga e informaran a nuestro país acerca de las doctrinas y prácticas correccionales.³²

En rigor, la institución del sistema penitenciario no se concibió inicialmente como una gran tarea nacional, que hallara expresiones en toda la República. Más cautelosos, los hombres de la primera mitad del siglo XIX pretendían solamente la edificación de alguna gran prisión ejemplar, en la que se recogiese un verdadero sistema penitenciario, como los de Filadelfia o Auburn.

Al respecto, fueron verdaderamente notables los esfuerzos del ilustre Mariano Otero. Este joven patriota, formado en las luces de muchas disciplinas —fue jurista insigne, creador, con Rejón, del juicio de amparo; escribió páginas penetrantes sobre la situación social y política del pueblo mexicano; incursionó en la economía— asumió

31 Sin embargo, Tocqueville confesó que "el sistema penitenciario era un pretexto: lo he tomado como un pasaporte que debía permitirme penetrar a todos los lugares de los Estados Unidos". Jardin, André. *Alexis de Tocqueville. 1805-1859*, trad. de Rosa Maria Burchfield y Nicole Sancholle-Henraux. México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 79.

32 Cfr. Wines, E. C., *Informe que acerca de los sistemas penitenciarios rinde ante el Supremo Gobierno de la República Mexicana el Dr. M. E. C. Wines, como su comisionado oficial que fue en el Congreso Penitenciario Internacional de Londres*, trad. de Enrique de Olavarria y Ferrari. México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873.

con vigor la propuesta de erigir una penitenciaría.³³ Para ello denunció el estado de las prisiones en México:

Uno de los espectáculos que más frecuentemente hieren nuestra vista —escribió—, es el de esos desgraciados a los que la ley ha condenado como criminales. Sea que los contemplemos sumidos en nuestras lóbregas y hediondas cárceles, respirando un aire mortífero, sujetos a los más bárbaros padecimientos, y consumiendo su vida en la ociosidad y abyección más vergonzosas, o bien que los miremos cuando expuestos a la vergüenza pública y cargados de cadenas salen a emplearse en los más asquerosos trabajos y a adquirir el funestísimo hábito de la impudencia, siempre su estado lamentable debe excitar las más profundas conmociones y dar lugar a investigaciones de una naturaleza grave y severa.³⁴

Otero ensayó normas, sugirió medios de financiamiento, promovió concursos, autorizó planos. Propuso adoptar el régimen de Filadelfia. A su empeño se debió que Guadalajara erigiera la primera penitenciaría del país, establecida en 1840.³⁵ El trabajo voluntarioso de Mariano Otero constituye un dato indispensable para entender el “estado de ánimo” que en esta materia presidiría los trabajos del Constituyente liberal. La misma idea gravitaba sobre los gobiernos de entonces; así se mira en el discurso del presidente José Joaquín Herrera, el 1 de enero de 1851, al abrirse las sesiones extraordinarias del Congreso:

La reforma de las cárceles ocupó al Gobierno desde los primeros días de su instalación; aunque obra muy larga el establecimiento de Penitenciarías, cuando no se podía disponer para él de fondos considerables, se ha avanzado lo posible, existiendo ya una casa de corrección para jóvenes delincuentes, y estando en vía de ejecución los trabajos para ir planteando los demás establecimientos que previene la ley.³⁶

33 Cfr. Otero, Mariano. “Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma de las leyes penales”, “Mejora del pueblo” y “Carta sobre penitenciarías”, *Obras*, 2a. ed., México, Porrúa, t. II, 1967.

34 Otero, Mariano. “Mejora del pueblo”, *op. cit.*, p. 685.

35 Cfr. González Navarro, Moisés. “El porfiriato, la vida social”, en Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México*, 2a. ed., México, Hermes, 1970, p. 446.

36 *Los presidentes...* *op. cit.*, nota 22, p. 358.

VII. LA CUESTIÓN PENITENCIARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El Congreso Constituyente de 1856-1857 se propendría los asuntos más delicados en la relación entre el hombre y el poder político, y un poco menos los relativos a la relación entre los individuos; ésta sería recuperada, profundizada, renovada por el Congreso de 1916-1917. En todo caso, el tema de las penas corresponde a la primera categoría, por las razones que ya vimos. Hay que advertir, además, que el ilustre Constituyente liberal, compuesto por algunos de los mejores hombres de la República, no sólo tenía en mente las doctrinas filosóficas con más hondo compromiso humanista, que sugerían racionalidad y benevolencia, sino tenía a la vista —aguda y dominante— la difícil situación de un país atravesado por guerras civiles, mal administrado y difícilmente gobernado, en cuyos campos y en cuyas calles abundaban los delincuentes, y este otro panorama sugería rigor y cautela. No parecía posible, pues, que aquellos espíritus selectos cedieran completamente a sus convicciones, sin hacer de paso alguna concesión —pero muy grande— a las exigencias de una sociedad atribulada.³⁷

El Congreso se dividió entre quienes admitían —sin entusiasmo alguno— la dura necesidad de mantener la pena de muerte, porque no había buenas alternativas penales, y quienes urgían a suprimirla sin tardanza. El problema de la pena capital no ha cesado de agitarse en el mundo entero; México no fue —ni es— excepción a esta regla. Contra la corriente favorable a la conservación de la pena de muerte, el diputado Prieto preguntó —refiere Zarco— “qué motivo tenía la comisión para hacer recaer sobre los reos el descuido del gobierno en la mejora de las cárceles”. En la misma línea, Ramírez, el *Nigromante*, impugnó la idea que “podemos matar mientras no haya buenas cárceles”. Y Prieto, una vez más, censuró la decisión de gobierno implícita en la pena de muerte: “No te doy trabajo ni educación, pero te doy cadenas; no te puedo dar moralidad; pero te doy horca. Muere y paga mi indolencia y mi abandono”.³⁸

37 Analizo la consideración de este asunto por el Congreso Constituyente de 1856-1857 en García Ramírez. Sergio. *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades. 1967, pp. 45 y ss.

38 Citado por Zarco. Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, México. Talleres de “La Ciencia Jurídica”, 1899, t. III, pp. 456 y ss.

Finalmente, el Congreso adoptó, por mayoría, un texto que tiene antecedentes, como ya señalé, en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana: "Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el sistema penitenciario" (artículo 23, primera parte). Ciertamente no hubo plazo para ese establecimiento, aun cuando Vallarta había propuesto en el Constituyente que se fijara en un lustro.³⁹

En los siguientes años proseguiría el debate sobre este asunto. Vallarta, que como legislador y tratadista fue adverso a esta sanción, debió sostener su legalidad como ministro de la Suprema Corte de Justicia: "en este tribunal no soy el filósofo que discute teorías, ni siquiera el legislador que examina hasta dónde las costumbres y necesidades del pueblo para el que legisla, puedan aceptar las teorías de la ciencia...". En suma, debía aplicar la ley, precisamente en sus términos.

La pena de muerte se sustentó en dos órdenes de argumentos: la necesidad irresistible, que admitieron los Constituyentes, a falta de sistema penitenciario confiable; y las condiciones de la sociedad mexicana. Este último alegato se muestra claramente en una expresión de Macedo:

la penalidad debe relacionarse con las condiciones de cada pueblo, y siendo una de las características del nuestro la insensibilidad y el poco respeto y apego a la vida no parece prudente acoger las teorías que sostienen la conveniencia de mitigar las penas, sino que se impone la necesidad de hacerlas más y más severas, hasta que lleguen a producir su efecto intimidante.⁴⁰

En la opinión pública probablemente prevalecía la posición favorable a la pena capital, con o sin penitenciarías; no se aceptaban con facilidad las propuestas "sensibleras" y "utópicas" de los abolicionistas, que siempre los hubo.⁴¹

Con respecto a la fórmula de 1857, se preguntaron los intérpretes a qué gobierno correspondería establecer el sistema penitenciario: al

39 Cfr. *ibidem*. p. 465. El propio Zarco solicitó al Congreso, sin éxito, que se fijara un plazo para establecer el sistema penitenciario.

40 Macedo, "La criminalidad en México". *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. t. XIII. 1897, pp. 181-182.

41 Cfr. González Navarro, *art. cit.*, en Cosío Villegas, *op. cit.* nota 35, pp. 448 y ss.

federal o a los estatales. Vallarta consideró que esto era de la incumbencia local, aunque también advirtió con gran razón que la existencia de penitenciarías no es ya existencia de un sistema penitenciario. "Bien puede estar concluida la fábrica material de una penitenciaría —señaló—; 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".⁴² José María Lozano sostuvo que "una vez construida en un Estado su penitenciaría, y puesto en vigor en ella el régimen penitenciario, están llenadas las condiciones de nuestro artículo 23; y mediante la declaración de estos hechos por el gobierno de la unión, debe quedar abolida en el Estado respectivo la pena de muerte para todo género de delitos".⁴³

VIII. ALGUNOS DESARROLLOS EN EL FINAL DEL SIGLO XIX

La disposición adoptada por el Constituyente en 1857 subsistió hasta 1901. La reforma constitucional del 14 de mayo de ese año suprimió la primera frase del precepto, que en lo sucesivo sólo diría: "Queda abolida la pena de muerte para los delitos políticos...". De esta suerte se afianzó en la ley fundamental la posición favorable a la pena de muerte —o en todo caso la admisión desganada—, aunque su recepción se hiciera discretamente; por cierto, esa fórmula perdura en el artículo 22 de la carta de 1917.

Bajo las ideas que gobernaron la carta de 1857 se trabajó en la última mitad del siglo XIX y los primeros años del XX. Dominó, sin concretarse plenamente, la ilusión de constituir el famoso sistema penitenciario, *conditio sine qua non* para la abolición de la pena de muerte. En eso estaba comprometido el dictador Díaz cuando anunció a la nación, en 1877, que pronto se establecería el sistema penitenciario.⁴⁴ Varios estados pusieron manos a la obra. Desde antes se contaba, como mencioné, con la penitenciaría de Guadalajara; años más tarde se agregaron otras grandes prisiones: Salamanca, Mérida,

42 Vallarta. *Fotos*. México, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz. 1896. t. I, p. 52. y t. III, p. 46.

43 Lozano, José María. *Tratado de los derechos del hombre*. México, Imprenta del Comercio de Dublán y Compañía. 1876. pp. 203-205

44 Cfr. González Navarro. *art. cit.*, en Cosío Villegas. *op. cit.*, nota 35, p. 449.

Saltillo, Chihuahua, San Luis Potosí.⁴⁵ No deja de llamar la atención que en un informe del presidente Díaz ante el Congreso, el 16 de septiembre de 1878, se haya ocupado en manifestar que México participaría en el Congreso Penitenciario de Estocolmo por conducto de su representante diplomático en Alemania.⁴⁶ Entre los proyectos más notables de esa etapa figura el de Antonio y Carlos Medina y Ormaechea.⁴⁷

Un caso notable se vio en Puebla. El 2 de abril de 1891 —aniversario de la batalla de Puebla ganada por el general Díaz para la República— se inauguró la penitenciaría de aquella ciudad, con asistencia del dictador. En esa misma fecha se promulgó el decreto que abolía la pena de muerte en Puebla. Se había cumplido el compromiso contraído, casi cuarenta años antes, bajo el artículo 23 de la Constitución federal.

Otra poderosa prisión de aquel tiempo, en la que pusieron esperanzas los penalistas y penitenciaristas del porfiriato, fue la Penitenciaría de Lecumberri, que llegó a relevar —en lo correspondiente a reos sentenciados— al reclusorio de Belén. Éste subsistiría hasta 1933 como cárcel para procesados. Lecumberri se inauguró el 1 de septiembre de 1900. Fue día de discursos y festejos.⁴⁸ El gobernador del Distrito Federal, Rafael Rebollar, dijo que ese reclusorio se sujeta “al sistema penitenciario, reconocido como mejor por la mayor parte de los sabios en todos los congresos internacionales; al sistema conocido en Irlanda y ensayado con éxito por el capitán Croffton...”.⁴⁹ Entusiasta, Miguel Macedo advirtió que el penal de Lecumberri

45 *Cfr. ibidem.* pp. 446-447.

46 Señaló: “Creo conveniente dar conocimiento al Congreso de que, invitado el Gobierno por el de Suecia y Noruega, á hacerse representar en el Congreso Penitenciario, que debe haberse instalado en Estocolmo el 20 de Agosto último, se confirió esta misión á nuestro Ministro en Alemania, quien debe estarla desempeñando en la actualidad”. *Los presidentes...*, *op. cit.*, nota 22, pp. 38-39.

47 *Proyecto para el establecimiento del régimen penitenciario en la República Mexicana*. México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1881.

48 Sobre la circunstancia de la Penitenciaría y su inauguración, *cfr.* Díaz y de Ovando, Clementina. “La ciudad de México en el amanecer del siglo XX (inauguración de la Penitenciaría)”, en varios autores, *Lecumberri: un palacio lleno de historia*. México. Archivo General de la Nación, 1994, pp. 11 y ss.

49 “Alocución pronunciada en la ceremonia inaugural por el señor gobernador del Distrito Federal, lic. D. Rafael Rebollar, al hacer entrega de la Penitenciaría de México al Ejecutivo de la Unión”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, México, tercera serie, t. V, num. 4 (18), octubre-diciembre de 1981; y t. VI, num. 1 (18), enero-marzo de 1982, p. 16.

“marcará una etapa en la historia de las instituciones penales de nuestro país: aquí por vez primera va a implantarse un régimen completo, orientado hacia la corrección moral y que abarque todas las fases de la vida del hombre a quien la justicia ha declarado delincuente...”.⁵⁰

Por supuesto, una cosa fueron los discursos —y las obras materiales— del porfiriato, y otra las realidades del sistema represivo en ese tiempo. No sólo se fueron poblando los grandes reclusorios construidos bajo la consigna de modernizar el régimen penitenciario, sino se utilizó profusamente el instrumental paralelo, sin miramientos técnicos; me refiero a San Juan de Ulúa, la llamada “cárcel particular” de don Porfirio, así como la transportación a Valle Nacional y Quintana Roo, e incluso el traslado a la colonia penal de Islas Marías, cuya adquisición anunció al Congreso el presidente Porfirio Díaz.⁵¹ Por cierto, la idea de enviar a los sentenciados a las islas mexicanas había atraído a los analistas del problema desde muchos años antes. En el Constituyente de 1856-1857, lo sugirió Mata.⁵²

IX. LA CUESTIÓN PENITENCIARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En 1916, año de cita del Congreso Constituyente revolucionario, la situación de las cárceles era ruinosa. Muchos de los diputados reunidos en Querétaro habían padecido prisión y maltrato. Por ende,

50 “Discurso pronunciado en la ceremonia inaugural de la Penitenciaría de México, por el presidente del Consejo de Dirección del mismo establecimiento. lic. D. Miguel Macedo”. *op. cit.*, nota 49, p. 11.

51 En la apertura de las sesiones ordinarias, el 16 de septiembre de 1905: “Con objeto de establecer una colonia penal, á fin de disminuir el número de presos en los establecimientos del ramo en el Distrito Federal, y de que sirva de complemento al sistema represivo de nuestra legislación, se adquirieron por compra las Islas Marías, en el Océano Pacífico, y el Gobierno tomó ya posesión de ellas”. *Los presidentes...*, *op. cit.*, nota 22, t. II, p. 690. En el mensaje del 16 de septiembre de 1908, en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, Díaz recordó que se había establecido (por Decreto del 20 de junio de 1908) la pena de relegación; con este apoyo legal, “ha salido de México la primera remesa de reos, condenados a la nueva pena de relegación...”. *Ibidem*, p. 779. Se espera que con esta medida disminuya la delincuencia. “no sólo por su eficacia en el aspecto punitivo, sino porque los delincuentes, durante la extinción de su condena, pueden contraer hábitos de moralidad y de trabajo y, cuando menos, adquieren una manera lícita de subvenir á las necesidades de la vida”. *Ibidem*, p. 780.

52 Mencionó la esperanza de que pronto quedase suprimida la pena capital. “si se activa la construcción de penitenciarías, si los criminales se emplean en el servicio de las minas y se les envía a alguna de nuestras islas”. Zarco. *op. cit.*, nota 38, p. 271.

clamaban contra la represión de la dictadura y solicitaban la destrucción de los viejos penales y la adopción de un nuevo sistema carcelario. En su mensaje al Congreso, Venustiano Carranza planteó un ambicioso proyecto centralizador. Así, el segundo párrafo del propuesto artículo 18 decía: "Toda pena de más de tres años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los Estados a la Federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos".⁵³

La idea de Carranza sublevó al Congreso; tocaba algunos puntos delicados: la soberanía de los Estados y la mala experiencia acerca de las colonias penales. No bastó la defensa del proyecto que hicieron algunas voces autorizadas, como Macías y Terrones. La comisión reprobó el proyecto y ensayó un nuevo texto, que tampoco prosperaría. En el debate, para impugnar la sugerencia del "Primer Jefe", se escuchó a Medina, Jara, Colunga, Mújica, De la Barrera, Calderón, Truchuelo, Rodríguez.⁵⁴ Al cabo, el 3 de enero de 1917 fue aprobado el texto que regiría durante cerca de medio siglo, hasta 1965: "Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración".

Como se ve, esa fórmula procuraba reservar a cada plano o nivel del Estado la autonomía que le corresponde, proyectada hacia la ejecución penal, como existía en los dos espacios previos de esta misma materia: el derecho sustantivo y el régimen procesal. Se habló de "respectivos territorios", expresión que es por lo menos opinable en lo que concierne a la Federación. La idea del trabajo redentor es antigua en la experiencia penal y penitenciaria. Por otra parte, 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.

53 Estudio el proceso que condujo a la formulación del precepto constitucional, en García, *op. cit.*, nota 37, pp. 50 y ss.

54 Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, 1922. t. I, pp. 646-667, y t. II, pp. 36-55.

X. LEGISLACIÓN Y PRISIONES EN EL PERIODO 1917-1964

En el tiempo transcurrido entre 1917 y 1964, año en que se iniciaría la reforma del artículo 18, el país expidió una nueva legislación penal y construyó buen número de reclusorios, aunque no se podría decir que instituyó el sistema penitenciario soñado antes de entonces y anhelado todavía hoy. Las Islas Marías sirvieron generalmente como penal de desahogo;⁵⁵ pasaría mucho tiempo hasta que una consideración más prudente y afortunada reservase las Islas para reclusos seleccionados al “derecho”, no al “revés”.⁵⁶

En aquel lapso entraron en vigor dos ordenamientos penales para la Federación y el Distrito Federal: los códigos de 1929, debido en buena medida a José Almaraz, y 1931; éste influyó a fondo en la revisión de las leyes penales de las entidades federativas, que al cabo de algunos años prácticamente habían adoptado los principios y hasta los detalles del código de 1931.

Un destacado penalista, Juan José González Bustamante, sostuvo que el efímero código de 1929 fue el primer intento firme para la organización científica de la ejecución de sentencias penales;⁵⁷ creó el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, antecesor del Departamento de Prevención Social⁵⁸ y de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación. Además, ese código —insuficientemente ponderado por los estudiosos, que suelen cargar la mano en la presentación de sus defectos,

55 El gobierno de Calles entendió que la colonia de Islas Marías debería convertirse en “prisión de todos los reos federales diseminados en las cárceles de la República”. Castañeda García, Carmen, *Prevención y readaptación social en México*, México, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1979, p. 24.

56 Es decir, que se aprovecharan las condiciones de las Islas para la unión del recluso con su familia en adecuadas viviendas unifamiliares, dentro de una circunstancia social que permitiese el éxito de esta experiencia: escuela, servicios públicos, trabajo, recreación, etcétera. Para ello resultaba preferible el poblamiento de la isla con reclusos voluntarios, bien seleccionados, sujetos a condenas relativamente breves (pero no mínimas, por supuesto), sanos, sin problemas de personalidad que pusieran en predicamento la vida comunitaria.

57 *Cfr. Principios de derecho procesal penal mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1949, p. 320.

58 En el periodo presidencial de Ortiz Rubio se transformó en Departamento de Prevención Social el Consejo Supremo creado por la legislación de 1929; sin embargo, ese gobierno tuvo la sensatez de ratificar la designación de los magistrados que integraron el Consejo: licenciados Crisóforo Ibáñez, Luis Ramírez de Alba y José Almaraz, y doctores Manuel Gamio y Matilde Rodríguez Cabo. *Cfr.* Castañeda García, Carmen, *op. cit.*, nota 55, p. 34.

no así en la exposición de sus virtudes— tuvo el mérito indisputable de suprimir la pena de muerte.⁵⁹

En su turno, el código de 1931 acogió el sistema de clasificación o belga, señaló Raúl Carrancá y Trujillo.⁶⁰ Sin embargo, el país careció por mucho tiempo de ordenamientos suficientes, específicos, sobre ejecución de penas en general, y particularmente acerca de la ejecución de la pena privativa de libertad, que ya entonces era —y seguiría siendo— la sanción “clave” del sistema penal mexicano. Hubo, es cierto, algunos avances nominales; así, la Ley de Ejecución de Sanciones para el Estado de Veracruz, de 1947, y las Bases para el régimen penitenciario y para la ejecución de las sanciones privativas o restrictivas de la libertad, de 1948, del Estado de Sonora.

En el terreno de los hechos, seguía siendo deplorable, en términos generales, el estado de los reclusorios. Los de la capital no eran ejemplo de orden y buen trato. El penal de Belén reproducía las malas condiciones que la mayoría de los reclusorios habían arrastrado desde el siglo XIX. Refiriéndose a este viejo reclusorio, un cronista manifiesta: “ese edificio de leyenda, que clama ya por su jubilación, como la sociedad clama también por que se arranque del centro de la capital ese tumefacto que constituye una vergüenza para México. Ojalá que en esas tierras, que han sido regadas con lágrimas y con sangre, se levante en breve una cárcel que responda a nuestra condición de país culto, de país civilizado, y que sepulte para siempre el estigma de dolor, de venganza y de sangre, que guardan los viejos muros que aún quedan en pie”.⁶¹

59 En el informe ante el Congreso de la Unión, el 10. de septiembre de 1929, el presidente Emilio Portes Gil dio cuenta acerca de los lineamientos de la nueva legislación penal. Entre otros puntos, señaló: “VIII. De la legislación penal expedida se ha desterrado la pena de muerte; el Gobierno estima que esta medida que se adopta en el nuevo Código, se deriva de aquella tendencia de humanización en las penas y en los procedimientos; además, en el deseo de darle mayor valor y respeto a la vida humana, el Estado se siente obligado a dar el primer ejemplo, consagrando una protección decidida a ésta, aun en presencia de elementos de difícil readaptación y no obstante la obligación impuesta por la defensa social, convencido de que los resultados de esta actitud nos pueden conducir a un perfeccionamiento moral respecto de la apreciación de aquel valor, sin peligro de que surja un recrudescimiento en la criminalidad”. *Los presidentes...* op. cit., nota 22, t. III, p. 936.

60 Cfr. *Derecho penal mexicano. Parte general*, 4a. ed., México, Antigua Librería Robredo, 1955, t. II, p. 213.

61 Mellado, Guillermo. *Belén por dentro y por fuera. Cuadernos Criminalia*. México, Botas, 1959, p. 21.

En 1933, los reclusos de Belén fueron trasladados a Lecumberri, que de esta forma quedó convertido en penal para procesados y sentenciados. En ese tiempo, el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, que habría de conducir la acción de gobierno de Lázaro Cárdenas, abordó el asunto de las prisiones: "El PNR —se dijo— considera el trabajo como el medio más adecuado para la regeneración de los delincuentes y aprecia la necesidad de estudiar las condiciones que deben llenar los establecimientos correccionales y presidios, a fin de que se logre obtener la regeneración de los individuos confinados en ellos".⁶²

Un autor señala que a ese periodo corresponde el establecimiento de la visita íntima en la Penitenciaría del Distrito Federal,⁶³ celebrada por muchos y combatida por algunos; sin embargo, esa visita se había instituido tiempo atrás.⁶⁴ En ese periodo asumió la dirección de Lecumberri el jurista Carlos Franco Sodi, que dejó una crónica memorable de su paso por tan difícil cargo.⁶⁵ En la etapa de Avila Camacho, los problemas penitenciarios persistieron. Carmen Castañeda hace un duro resumen de la situación prevaleciente en los Estados del país: "Los edificios eran inadecuados. Muchas prisiones estaban instaladas en viejos conventos. Casi ninguna tenía talleres, ni escuelas, ni enfermerías. La mayoría se encontraban con sobrepoblación. Era rara la que tenía reglamento interior y más aún la que observaba algún sistema de clasificación".⁶⁶

El presidente Ruiz Cortines observó, en su primer informe de gobierno, correspondiente al 1 de septiembre de 1953, que "es mani-

62 Citado por Castañeda. *op. cit.*, nota 55. p. 45.

63 Es el dato que figura en *ibidem*, p. 56.

64 Fue establecida por acuerdo entre el Departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación y el gobierno del Distrito Federal, del 8 de septiembre de 1924. En diciembre de 1929, el sistema figuró en un reglamento, cuya exposición de motivos señalaba: "En la práctica se ha observado que el procedimiento contribuye a la moralidad y disciplina de los reclusos, sobre todo los de larga sentencia para los cuales el más severo castigo es el verse privado de su visita conyugal". En 1933, este régimen abarcó a procesados y sentenciados. El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de 1931, encomendó al citado Departamento de Prevención Social "reglamentar las relaciones sexuales de los delincuentes" (artículo 674).

65 Son muy interesantes las apreciaciones de Franco Sodi en dos obras suyas: *El problema de las prisiones en la República. Cuadernos Criminalia*, México, Botas, 1941; y *Don Juan delincuente y otros ensayos*, México, Botas, 1951, libro en el que figura un artículo impresionante, bajo el título de "Por qué fracasó en la Penitenciaría".

66 Castañeda. *op. cit.*, nota 55. p. 69.

fiesta la carencia de establecimientos penales en todo el país"; por ello el gobierno federal se propuso el desarrollo agrícola e industrial de las Islas Marías; "con este sistema, que puede ser utilizado por los Gobiernos locales que lo deseen, se confía en obtener una máxima y auténtica reincorporación social de los delincuentes, y reducir al mínimo el costo de su sostenimiento, al desarrollarse el programa de producción".⁶⁷ En esa etapa se construyeron dos instituciones relevantes en el Distrito Federal: el Centro Femenil de Rehabilitación Social —popularmente conocido como "Cárcel de mujeres"—, que comenzó a funcionar en 1954; y la Penitenciaría para varones, ocupada desde 1958.

XI. LA PRIMERA REFORMA AL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL (1964-1965)

En 1964, el presidente Adolfo López Mateos —que creó el Patronato para Reos Libertados—⁶⁸ planteó la primera reforma al artículo 18 constitucional. No obstante los trabajos aislados que se realizaban en diversas entidades, era evidente que aún no se instituía un sistema penitenciario. Los estados carecían de los recursos para ello; la Federación contaba con mayores medios, pero no poseía las atribuciones necesarias para constituir un amplio régimen federal en esta materia, más allá de los reclusorios de la ciudad de México —que distaban de ser un modelo— y de la colonia de Islas Marías.

Por ende, el Ejecutivo recogió las inquietudes que cincuenta años antes movieron a Carranza para intentar la centralización parcial del sistema penitenciario. Esas inquietudes conservaban vigencia. Empero, López Mateos no intentó la asunción inmediata y directa del manejo carcelario nacional por parte de las autoridades federales. Surgió una figura tranquilizadora que ha prevalecido en el desarrollo de las relaciones entre la autoridad federal y la autoridad local: el convenio. La época moderna del federalismo mexicano se halla vinculada a ese concepto, tan elástico y pragmático; el pacto no implica pérdida de la autonomía, sino ejercicio de ella; así se sostiene tanto para los

67 *Los presidentes...*, op. cit., t. IV, pp. 775-776.

68 Hubo un inoperante reglamento del Patronato para Reos Libertados, de 1934; en la etapa presidencial de López Mateos se expidió el de 1963, bajo cuyo amparo funcionó el patronato al que me refiero.

propósitos de la actuación interna en un país federal, como para los fines de la relación externa en la comunidad de las naciones.

La iniciativa presidencial propuso agregar al artículo 18 un tercer párrafo, como sigue: "Los gobernadores de los Estados, con la previa autorización de sus legislaturas, podrán celebrar convenios con el Ejecutivo federal para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos penales de la Federación".⁶⁹ El autor de la iniciativa acreditó el equilibrio de su propuesta, anticipándose a las objeciones que naturalmente podría suscitar. Observó, por una parte, que los Estados "conservan el derecho de resolver la situación jurídica de los delincuentes locales con base en las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa"; y señaló, por la otra, que la iniciativa permitiría la reforma penitenciaria, con el mejor aprovechamiento de recursos técnicos y económicos: así será posible

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.⁷⁰

Las comisiones dictaminadoras modificaron la propuesta, incrementándola y sin alterar su esencia en lo que respecta al sistema de convenios. Aportaron la idea de "readaptación social", en vez de regeneración. Asimismo señalaron, con acierto, la doble vertiente de la garantía que recogería el precepto al referirse a la ejecución penal extraterritorial con sustento en los convenios: "Mientras la territorialidad es una garantía implícita y no expresa y tutelar de un bien jurídico individual de valor temporal, la regeneración [debieron decir: readaptación] es una garantía explícita que tutela, además de un bien individual, un interés público y ambos de valor permanente".⁷¹

69 Examino esta reforma en García, *op. cit.*, nota 37, pp. 53 y ss.

70 *Iniciativa de adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el C. Presidente de la República*, México, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 1964.

71 (Primer) *Dictamen de las comisiones unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Justicia, relativo a la iniciativa del Ejecutivo federal para adicionar el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y voto*

En el proceso de la reforma se produjo un voto particular de diputados de la oposición, quienes solicitaron tomar en cuenta diversas situaciones específicas no contempladas en la iniciativa ni en el dictamen; entre ellas, el régimen aplicable a las mujeres y a los menores. Uno y otro ingresaron a la Constitución, pero con expresiones diferentes de las propuestas en el voto particular. Es relevante la diferencia en lo que respecta a los menores: sobre ellos, el voto de los diputados de Acción Nacional iba en el rumbo de la legislación penal; el parecer de los miembros de las comisiones, que prevaleció, sostuvo los principios del sistema tutelar.

El texto aprobado por el Constituyente Permanente se halla en vigor; hoy el artículo 18 cuenta con un nuevo párrafo final, cuyas características analizaré adelante. Aquél no habla ya de sistema penal en los “territorios” de la Federación y de los Estados, sino en las respectivas jurisdicciones. Sustituye —como dije— el concepto de regeneración por el de readaptación social; esto es, transita de una noción esencialmente moral a otra sustancialmente jurídica. Entre los factores de la readaptación social mantiene el trabajo, y agrega: la capacitación para el mismo y la educación; todo ello viaja en una sola dirección: habilidad para la vida en libertad. Ordena la separación entre varones y mujeres. Autoriza la celebración de convenios —núcleo de la propuesta de López Mateos—, que podrán suscribir los gobernadores en los términos que dispongan las leyes locales aplicables.

No es este el lugar para analizar con detalle los conceptos contenidos en la norma constitucional. Este artículo tiene un carácter panorámico y sintético. Sin embargo, es necesario recordar el alcance de la readaptación, a menudo confundida con proyectos o actuaciones que la desbordan o desnaturalizan. Readaptación —reitero—⁷² no es conversión, transformación, adoctrinamiento; si lo fuere, el “lavado de cerebro” sería su 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

particular de los CC diputados, lic. Guillermo Ruiz Vázquez, lic. Felipe Gómez Mont y lic. Adolfo Christlieb Ibarrola. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, D. F., 1964, p. 5.

⁷² Cfr. García Ramírez, Sergio, *Los personajes del cautiverio. Prisiones, prisioneros y custodios*, México, Secretaría de Gobernación-CVS Publicaciones, 1996, pp. 58-61; y García, *op. cit.*, nota 6, pp. 37-40.

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.

Obviamente, la readaptación no se concreta en la buena conducta del reo en el establecimiento carcelario; mucho menos en la adhesión del sujeto a la vida en cautiverio, que implica una “prisionalización” del individuo, por completo ajena al concepto y al proyecto de readaptación social. Semejante adhesión a la cárcel —ampliamente documentada en la literatura general y penitenciaria, así como en las noticias cotidianas—⁷³ constituye una desadaptación radical a la vida libre.

XII. LEGISLACIÓN Y PRISIONES EN EL PERIODO 1964-1976

En el intervalo entre las reformas constitucionales iniciadas, respectivamente, en 1964 y 1976, hubo algunos acontecimientos notables en el ámbito penitenciario del país, campo de problemas arraigados. Un estudio sobre trece reclusorios, en esa época, arrojó inquietantes resultados: “los edificios de las cárceles no eran apropiados y estaban superpoblados; en un mismo edificio, aunque separados, se alojaba a procesados, sentenciados, hombres, mujeres y menores de edad; no existían talleres o eran insuficientes para dar trabajo a todos los reos”; corrupción en los penales y dirección inadecuada.⁷⁴

Alrededor del primer año mencionado se habían erigido nuevas prisiones importantes, como la Penitenciaría de Morelia. En 1966 se construyó —y funcionó desde 1967— la más relevante institución penal con que ha contado el país, a juicio de propios y extraños: el Centro Penitenciario del Estado de México,⁷⁵ reclusorio de la jurisdicción local.

73 Bajo el título de “Un preso alemán rehusa ser liberado”, el periódico *Excelsior* del 20 de octubre de 1995 suministra la siguiente noticia: “Bruchsal (AFP). Un preso de la cárcel de esta ciudad alemana se opuso violentamente a que lo liberen y amenazó con cometer más delitos en cuanto estuviera en la calle, dijo hoy la policía. El reo peleó con los guardianes que lo llevaban a rastras a la puerta del penal y, una vez fuera, se puso a saltar furiosamente sobre el toldo de un automóvil”

74 Cfr. Castañeda. *op. cit.*, nota 55, p. 93.

75 El notable criminólogo venezolano Elio Gómez Grillo escribió: “Si alguna vez un

La experiencia penitenciaria en el Estado de México se sustentó, inicialmente, en la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad, de 1966.⁷⁶ Este ordenamiento sería reformado en 1969 para alojar novedades —que desde luego tienen antecedentes nacionales y extranjeros— de suma relevancia, a saber: la remisión parcial de la pena privativa de libertad y el régimen preliberacional, que comprende, entre otras medidas, los permisos de salida y la institución abierta.⁷⁷

Con apoyo en los desarrollos penitenciarios alcanzados en el Estado de México (que permitieron advertir lo que siempre debió resultar evidente: las ventajas de asociar teoría y práctica en el desenvolvimiento de instituciones específicas, que sólo de esta forma pueden ser exitosas), en 1971 se expidió la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Este breve ordenamiento —sólo 18 artículos principales y 5 transitorios— impulsó la formación de la rama jurídica ausente en el sistema penal mexicano: el derecho penitenciario.⁷⁸ A este fecundo texto siguieron numerosas leyes en las entidades federativas; en algún caso se dispuso la internación al derecho mexicano de los principios proclamados por la Organización de las Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones.⁷⁹ Como antes dije, la Ley de Normas Mínimas —así se le denomina generalmente— fijó el propósito de crear un

periodista me preguntase cuál de las cárceles que he conocido en el mundo entero me ha producido mejor impresión, yo le respondería sin vacilar: Toluca, señor". *Diario de criminología*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1977, p. 236.

76 Cfr. González Bustamante, Juan José; Carrancá y Rivas, Raúl, y García Ramírez, Sergio, *La Ley de Ejecución de Penas del Estado de México*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1969.

77 Una interesante revisión colectiva sobre diversos aspectos destacados de este reclusorio innovador se puede ver en varios autores, *El Centro Penitenciario del Estado de México*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1969.

78 Cfr. el examen de este ordenamiento en García Ramírez, Sergio, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1978, pp. 21, 27, 81 y ss. En su informe al Congreso de la Unión, el 10. de septiembre de 1973, el presidente Echeverría manifestó: "Prosigue el programa de perfeccionamiento de los sistemas penitenciarios del país, con apoyo en la Ley que estableció las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados", *Los presidentes...*, op. cit., nota 22, t. V, p. 282. En el informe del 10. de septiembre de 1974, señaló: "Son ya 16 los Estados que han incorporado en su legislación los principios de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados". *Ibidem*, p. 318.

79 Al respecto, cfr. mi comentario en "Examen de la Ley de Ejecución de Penas del Estado de Jalisco", en *Manual de prisiones*, 3a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 462.

sistema penitenciario realmente nacional; pieza maestra de esta pretensión es la Dirección General de (Servicios Coordinados, originalmente) Prevención y Readaptación Social, dependencia de la Secretaría de Gobernación.

Sobre este último punto conviene subrayar que la ejecución de penas en México ha quedado a cargo de autoridades administrativas; en el ámbito federal, la autoridad ejecutora es la Secretaría de Gobernación por medio de las unidades a las que me he referido, instituidas, reguladas y modificadas por la legislación de 1929, 1931 y 1971; en los planos locales son bien conocidas las direcciones o departamentos de prevención y readaptación social, organizados a la manera de la autoridad federal. No se ha introducido aquí, pues, la intervención judicial en la ejecución de sanciones —ampliamente aceptada en otros países—,⁸⁰ más allá de alguna injerencia ocasional que no implica conducción del tratamiento.⁸¹ Empero, en los últimos años han surgido algunas propuestas para adoptar la figura del juez de vigilancia o ejecución, bajo diversas modalidades.

El ímpetu que en aquellos años tuvo la reforma penal, procesal y penitenciaria, más el desenvolvimiento de los estudios criminológicos en México —de los que fue figura central el recordado profesor Alfonso Quiroz Cuarón—⁸² se tradujo en abundantes novedades; así, entre 1971 y 1976 aparecieron los reclusorios de Sonora, el “reclusorio tipo” —proyectado en la Secretaría de Gobernación—,⁸³ que sirvió de orientación o modelo a las prisiones de Saltillo, La Paz, Campeche, Colima, León, Querétaro y Villahermosa;⁸⁴ los reclusorios preventivos

80 Sobre este punto, al que concurren las corrientes administrativista y jurisdiccionalista o procesalista en la ejecución de sanciones, *cfr.* García Ramírez, Sergio, *La prisión*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, pp. 36 y ss.

81 Me refiero, *verbi gratia*, a la reaparición del juez penal en el incidente para la concesión de la condena condicional o la sustitución de la pena privativa de libertad, una vez que se ha dictado sentencia condenatoria y el reo se encuentra en la fase ejecutiva (artículos 74 y 90, fracción X, del Código Penal).

82 Una reseña acerca de este eminente criminólogo, figura destacada en la reforma penitenciaria, puede verse en mis artículos “Quiroz Cuarón, la gran ausencia” y “Testimonio sobre Alfonso Quiroz Cuarón”, *op. cit.*, nota 79, pp. 719 y ss.

83 *Cfr.* Sánchez Torres, David; García Ramírez, Sergio *et al.*, *Reclusorio tipo. Planeación, diseño, realizaciones*, México, Secretaría de Gobernación, 1976.

84 En el informe del presidente de la República al Congreso de la Unión, del 10. de septiembre de 1976, se mencionó: “El Ejecutivo a mi cargo ha puesto en marcha un plan nacional de construcción y mejoramiento de penales para asegurar que cuenten con instalaciones acordes a una filosofía de dignificación humana. Celebramos convenios con 17 Estados de la

norte y oriente⁸⁵ en la ciudad de México, que alojaron a los procesados del Distrito Federal y permitieron la clausura de Lecumberri,⁸⁶ en cuyo local, debidamente acondicionado, habría de alojarse el Archivo General de la Nación;⁸⁷ las viviendas familiares y los nuevos planteles de trabajo en las Islas Marías; el Centro Médico de los Reclusorios del Distrito Federal —primera institución del conjunto de instituciones de la capital, inaugurada el 11 de mayo de 1976—; el Centro de Observación del entonces Consejo Tutelar para Menores Infractores⁸⁸ tres congresos nacionales penitenciarios (cuarto en Morelia, quinto en Hermosillo, y sexto en Monterrey); las Jornadas Regionales de Estudios Penitenciarios; la Escuela para Personal Penitenciario de la ciudad de México —creada bajo la dirección del esclarecido maestro Javier Piña y Palacios, quien fuera director de la Penitenciaría del Distrito Federal—, y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, inaugurado el 25 de julio de 1976.⁸⁹

República para canalizar recursos federales a estos fines. Al término de la presente administración se habrán edificado o adecuado 23 Centros de Readaptación Social correspondientes a 14 Estados". *Los presidentes...*, op. cit., nota 22, t. V, p. 427.

85 Cuyos primeros directores fueron los licenciados Antonio Sánchez Galindo y Fernando García Cordero. El autor de este artículo era presidente de la Comisión de Reclusorios del Distrito Federal (tras haber sido director-fundador del Centro Penitenciario del Estado de México y último director de la Cárcel Preventiva de Lecumberri). Eran funcionarios directivos de aquella Comisión el doctor Gustavo Malo Camacho y el licenciado Mario Crosswell Arenas.

86 En el mismo informe citado *supra*, nota 83, el Ejecutivo refirió: "En la ciudad de México se ha puesto fin a la oscura tradición que desde la época de la dictadura representó el viejo penal de Lecumberri. Con su clausura hemos puesto fin a una larga secuela de injusticias y vejaciones a la dignidad humana... Los internos de la Cárcel Preventiva fueron trasladados a los nuevos reclusorios Norte y Oriente de la ciudad de México, que cuentan con las instalaciones más avanzadas para rehabilitarlos a través de la educación y el trabajo".

87 Cfr. Medellín Sánchez, Jorge L., "La transformación del Palacio de Lecumberri: de Penitenciaría en Archivo General de la Nación", en varios autores, op. cit., nota 48, pp. 97 y ss.

88 Hoy Consejo Tutelar para Menores Infractores, conforme a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, promulgada el 19 de diciembre de 1991 (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre). Se trata de un cuestionable ordenamiento de orientación penal, no tutelar, cuyas características analizo en García Ramírez, Sergio, *Proceso penal y derechos humanos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 287 y ss.

89 Este Instituto, patrocinado en su origen por la Secretaría de Gobernación y años más tarde sectorizado bajo la Procuraduría General de la República, fue establecido por decreto presidencial del 21 de junio de 1976 (*Diario Oficial de la Federación* del 22 de junio). En el informe al Congreso, del 10. de septiembre de 1976, el presidente de la República señaló que "para el cumplimiento cabal de la reforma penitenciaria es indispensable contar con recursos humanos debidamente capacitados. A ello obedeció la creación del Instituto Nacional de Ciencias Penales que inició sus labores este año". *Los presidentes...*, op. cit., nota 22, t. V, p. 427. El Instituto fue suprimido por una deplorable decisión burocrática, que privó al país de ese organismo bienhechor e hizo perder tiempo precioso en el desenvolvimiento de las disciplinas penales, el

XIII. LA SEGUNDA REFORMA AL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL (1976-1977)

En 1976, el presidente Luis Echeverría inició la segunda reforma al artículo 18 constitucional. Se tuvo en cuenta el movimiento que comenzaba en Europa —no así en América— para permitir el traslado de sentenciados entre el país que pronunció la condena y el país del que era oriundo el reo, con el fin de que la ejecución de la sentencia se cumpliera en éste.

En esta misma línea, la iniciativa presidencial del 4 de septiembre de 1976, consecuente con el *desideratum* de readaptación social que ya figuraba en el artículo 18, señaló:

Conviene considerar que si la reincorporación social del sentenciado radica en la observancia de los valores medios de una sociedad determinada, no se podría readaptar a un individuo en establecimientos carcelarios ubicados en país extranjero, cuyas costumbres e instituciones sociales difieren apreciablemente de las imperantes en sus países de origen.⁹⁰

Por ello, el proyecto consultaba facultar al Ejecutivo para celebrar tratados de carácter general para la ejecución de sentencias en otros países.

Se trataba, en esencia, de una “repatriación” de reos. Una vigorosa idea moral, vinculada con la readaptación del sujeto, presidía este proyecto y señoreaba el texto aprobado por el Constituyente Permanente. No se trata, obviamente, de sistemas de canje o intercambio de presos. Por otra parte, el concepto de ejecución extraterritorial de sentencias, jurídicamente correcto, no muestra el alcance pleno de la nueva norma. De ahí que resulte preferible hablar de “repatriación”.

La propuesta fue bien recibida en la Cámara de Diputados. El dictamen de las comisiones, del 25 de octubre de aquel año, recogió la idea que justificaba esta importante salvedad al principio de eje-

17 de agosto de 1993 (*Diario Oficial de la Federación* del 18 de agosto). Reapareció por decreto del 9 de abril de 1996 (*Diario Oficial de la Federación* del 11 de abril), que se denomina, inexactamente, “Decreto por el que se crea el Instituto...”, cuando en realidad es un “Decreto por el que se restablece el Instituto...”

⁹⁰ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. 4a. ed., México. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994. t. III. p. 785.

cución territorial de las condenas, hasta entonces sólo matizado en el interior de la República —por los convenios sustentados en la reforma de 1964—, y destacó:

Consistiendo la readaptación en la reincorporación a la vida social, en armonía con los intereses, circunstancias y valores colectivos de una sociedad determinada, que es aquella en la que el sentenciado va a convivir permanentemente, resulta por demás improbable que se obtenga en establecimientos de países extranjeros o que pueda lograrse su incorporación a una sociedad cuyas formas de convivencia (difieren), en ocasiones profundamente, de las del país del que es originario.⁹¹

Sólo los diputados del Partido Popular Socialista se pronunciaron en contra de la iniciativa y el dictamen: México no podría verificar el efectivo cumplimiento de las condenas más allá de sus fronteras —sostuvo el legislador Ildelfonso Reyes Soto—; además, siempre cabría la posibilidad de que los extranjeros condenados regresaran al país para continuar sus actividades delictivas.⁹²

Esta reforma al artículo 18 fue innovadora en el derecho americano sobre ejecución de condenas. Permitió resolver constantes problemas en los reclusorios del país, cuya mala situación tradicional se agravaba por la presencia de reclusos extranjeros.⁹³ El primer tratado sobre esta materia se suscribió con los Estados Unidos de América,⁹⁴ país del que eran nacionales la mayoría de los reos extranjeros en prisiones mexicanas; a partir de entonces, México ha celebrado convenios semejantes con numerosos países.⁹⁵

91 *Ibidem*, p. 786.

92 *Ibidem*, pp. 788-789.

93 Cfr. García Ramírez, Sergio. "Extranjeros", *El final de Lecumberri (reflexiones sobre la prisión)*, México, Porrúa, 1979, pp. 159 y ss.

94 Suscrito el 25 de noviembre de 1976 y aprobado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1977. El texto del tratado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de diciembre de 1977.

95 En la bibliografía nacional puede consultarse González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto. *Traslado nacional e internacional de sentenciados*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1985.

XIV. EL PENITENCIARISMO EN LOS AÑOS RECIENTES

En la siguiente etapa hubo más desarrollos penitenciarios. Se formó la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal —en sustitución de la Comisión Técnica de los Reclusorios, que a su vez había relevado a la correspondiente Comisión Administrativa—, se expidió el primer reglamento moderno para esas instituciones, se erigió el Reclusorio Preventivo Sur de la ciudad de México y entró en servicio la nueva Penitenciaría de Guadalajara, sustituta del antiguo penal de Oblatos.⁹⁶

El progreso de las instituciones penales y penitenciarias en el Estado de México informó otros avances que incidieron sobre el régimen de las penas y su ejecución; primero, en el proyecto de Código Penal para Veracruz, del Instituto Nacional de Ciencias Penales (1979), y en el Código Penal de la misma entidad (1980); luego, y sobre todo, en las reformas de 1983 al Código Penal federal y del Distrito Federal, que son las más importantes que se hayan incorporado a ese ordenamiento en todo el tiempo transcurrido entre 1931 y 1997, que en su turno influyeron en la revisión de las leyes penales del país y en la adopción de substitutivos de la prisión, como el tratamiento en libertad, la semilibertad y el trabajo en favor de la comunidad.⁹⁷ De esta forma se inició, con vigor y profundidad, el nuevo capítulo de las sanciones en el sistema mexicano: sustitución de la privación de libertad por medidas restrictivas o no privativas de la libertad.⁹⁸

En años recientes se han construido más prisiones, como respuesta a un incremento notable de la criminalidad y al envejecimiento de los reclusorios existentes, muchos de ellos asentados en antiguas e inadecuadas construcciones. Destacan los Centros Federales de Readaptación Social (Ceferesos). Estos constituyen las primeras ins-

96 Cfr. García Ramírez, Sergio, "[capítulo] XII. La readaptación social en los últimos años (1976-1979)", en Castañeda, *op. cit.*, nota 55, pp. 119, 124 y 125.

97 Sobre estos asuntos hay amplia bibliografía. Para una revisión panorámica me remito a García Ramírez, Sergio, "Breve consideración sobre las sanciones en el Código Penal de Veracruz", en varios autores, *Justicia penal*, México, Porrúa, 1982, pp. 163 y ss.; y a García Ramírez, Sergio, "La reforma penal sustantiva", en varios autores, *Justicia y reformas legales*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1985, pp. 275 y ss.

98 Cfr. García Ramírez, Sergio, "Desarrollo de los substitutivos de la prisión", en varios autores, *Las penas substitutivas de prisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 31 y ss.

tituciones de seguridad máxima con que cuenta el país, independientemente de los viejos reclusorios-fortaleza y de las secciones de seguridad máxima en las prisiones comunes. Atienden a la existencia de reos que difícilmente podrían quedar alojados en los reclusorios ordinarios.

Los penales de alta seguridad han suscitado una polémica que no cesa.⁹⁹ En el juicio que sobre ellos se produzca entran en colisión diversas consideraciones; por una parte, la persistente tesis de la readaptación social, acogida por la propia Constitución, así como la necesidad de respetar con escrúpulo las normas de trato digno a los individuos privados de la libertad; y por otra, la lucha contra una delincuencia poderosa y agresiva, en la que a menudo figuran sujetos con graves perturbaciones de personalidad.

Ultimamente se ha intensificado el interés por asegurar el respeto a los derechos humanos en los reclusorios, que son un escenario propicio a la decadencia o el franco desconocimiento de estas prerrogativas fundamentales. De ello dan cuenta sendas atribuciones de vigilancia a cargo del Ministerio Público, federal y local, establecidas en las correspondientes leyes orgánicas, así como las funciones que en este sector cumplen —por conducto de una visitaduría *ad-hoc*, en muchos casos— la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos equivalentes en las entidades federativas, inclusive el Distrito Federal.¹⁰⁰

99 Sobre estos reclusorios, *cfr.* Torres Sasía, Armando, *El programa de los nuevos Centros Federales de Reclusión*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991; y Tavira, Juan Pablo de, *¿Por qué Almoloya? Análisis de un proyecto penitenciario*, México, Diana, 1995. Tómese en cuenta la opinión del juez italiano Giovanni Falcone, notable luchador contra la delincuencia organizada, tarea en la que perdió la vida: "introducir principios retóricos y teóricos de reinserción social contradictorios con la realidad que se vive en la prisión es absolutamente contraproducente... El problema está en que estos principios tienen que ser aplicados en el caso concreto y con respecto a la realidad social... En consecuencia, todo debe ser evaluado, aunque reconozco que es extremadamente más difícil, de una manera casuística". Procuraduría General de la República, *La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone*, 2a. ed., México, PGR, 1995, p. 86.

100 *Cfr.* al respecto, Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Sistema penitenciario y derechos humanos. Balance de labores realizadas por la CNDH (1990-1996)*, México, CNDH, 1996, p. 7. El folleto se inicia con esta referencia: "La frecuencia y gravedad de las quejas recibidas en materia penitenciaria durante los primeros meses de labores de la CNDH, dieron lugar al establecimiento del Programa sobre el Sistema Penitenciario, que posteriormente originó la creación de una Visitaduría General —la tercera—, especializada en la supervisión del respeto a los derechos humanos dentro de los centros de reclusión y las condiciones de vida de quienes ahí se encuentran internos, así como de la organización y el funcionamiento del sistema penitenciario".

En los años que corren, el Gobierno federal ha impulsado nuevamente la construcción de reclusorios, bajo el Programa de Infraestructura Penitenciaria. En la primera etapa figuran los de Nogales, Chihuahua, Ciudad Nezahualcóyotl, Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, Morelia, Aguascalientes, Manzanillo, Tepic, San Luis Potosí, Monclova y Cuernavaca, así como el establecimiento para enfermos mentales delincuentes en la circunscripción de Cuautla, Morelos.¹⁰¹ A este trabajo hay que agregar las obras locales; entre ellas, los reclusorios del Estado de México: uno en Ecatepec y otro en Chalco. En septiembre de 1997, la Federación se aprestaba a emprender otro conjunto de reclusorios y proseguía las tareas de formación de personal penitenciario.¹⁰²

XV. CONCLUSIÓN

Aún no se ha definido el porvenir de la prisión. Poderosas corrientes proponen su abolición, e incluso sugieren, más todavía, la supresión del derecho penal. Sin embargo, esta posibilidad parece remota. A falta de relevo suficiente —no lo es, por supuesto, la pena de muerte—, la privación de libertad sigue siendo una sanción predilecta en el arsenal de las penas. Se ha sustituido en muchos casos, pero persiste en otros muchos, e incluso se incrementa el tiempo de reclusión en las nuevas disposiciones contra la delincuencia organizada.¹⁰³

Ha crecido notablemente la población penitenciaria. Su incremento supera, con mucho, el crecimiento de la población en México. En realidad, hoy día se modera la tasa de incremento neto de ésta, mientras sube sin cesar la correspondiente a la población penitenciaria. El Primer Censo Nacional Penitenciario, levantado en 1976, hizo saber que había 42,943 reclusos en 399 instituciones para varones y

101 Cfr. García, *op. cit.*, nota 72, pp. 24-25.

102 En el Distrito Federal existe un Instituto de Capacitación Penitenciaria, dependiente de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social. En el plano federal, se cuenta con el Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria (Pronacap), de la Secretaría de Gobernación, que dirige el licenciado Ignacio Carrillo Prieto. Asimismo, se prevé el establecimiento de un Instituto Nacional de Capacitación Penitenciaria. Cfr. "Lucha contra la corrupción en las cárceles" y "Proyectan profesionalizar a trabajadores penitenciarios", *Unomásuno*, 31 de agosto de 1997.

103 Cfr. García Ramírez, Sergio. *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, México, Porrúa, 1997, pp. 102 y ss.

mujeres, reos federales y comunes.¹⁰⁴ En junio de 1991, la población penitenciaria era de 93,524 individuos.¹⁰⁵ En marzo de 1996 había subido a 98,375.¹⁰⁶ Poco más de un año después, en julio de 1997, la cifra era de 106,682.¹⁰⁷

En el futuro habrá que definir claramente el sentido de la privación penal de libertad, y actuar en consecuencia. El artículo 18 de la Constitución mantiene vigente el *desideratum* de readaptación social; es preciso que los hechos se subordinen a ese propósito, que en nada pugna con la seguridad pública y la defensa social. Sobre aquella base se eleva y desarrolla, bajo las condiciones que sugiere cada etapa de la historia, el sistema penitenciario.

En mi opinión, los elementos radicales de un sistema penitenciario son: normas idóneas, establecimientos adecuados y personal competente. Disponemos de leyes modernas y suficientes; no es necesario llevar a cabo reformas mayores, sino adecuaciones menores por la fuerza de los cambios que naturalmente ocurren en este ámbito, como en todos. Se han erigido numerosos establecimientos modernos. No sobra la revisión de los proyectos rectores, para ajustarlos a las imperiosas necesidades del tratamiento penitenciario; además, es preciso que estas instituciones sean siempre funcionales y suficientes. 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 readaptación social de los reclusos. Asimismo, deberemos recuperar la mejor tradición mexicana en materia de selección y preparación del personal penitenciario, a sabiendas de que el sistema de tratamiento será lo que hagan de él quienes lo tengan a su cargo: desde las autoridades más elevadas hasta los modestos custodios, que cumplen, sin embargo, un papel descolante, porque conviven minuto a minuto, día tras día, año tras año —siempre, en fin de cuentas— con los internos.

104. Secretaría de Gobernación. "Censo Nacional Penitenciario". *Sexto Congreso Nacional Penitenciario. Ponencias Oficiales y Censo Nacional Penitenciario*. México. S. G., 1976.

105. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Protección Civil. Prevención y Readaptación Social. *Programa Nacional Penitenciario 1991-1994*. México. S. G., 1994. t. I. p. 17.

106. Secretaría de Gobernación. Dirección General de Prevención y Readaptación Social. *Cuaderno Mensual de Información Estadística*. México. S. G., marzo de 1996. p. 1.

107. *Ibidem*. julio de 1997. p. 1.

Esos son los grandes “retos”, como se suele decir, que enfrenta el desarrollo penitenciario de México: desde la idea misma de la privación de libertad, hasta sus aplicaciones pormenorizadas en todo género de establecimientos y para diversas categorías de infractores. Es verdad que en este campo la realidad suele tirar hacia abajo; pero también lo es que la voluntad, el talento y la esperanza tienen la costumbre de apuntar siempre hacia arriba. La historia contiene ejemplos de ambas tendencias. El hecho de que los haya de la segunda, permite afirmar con certeza —por encima de la retórica y la doctrina— que el desarrollo de instituciones penitenciarias dignas y eficaces no es sólo un sueño, a pesar de todo.