

## Historia del penitenciarismo en México

Antonio Sánchez Galindo\*

LA HISTORIA de las prisiones en el México independiente es la de un desastre continuado; donde la reiteración a la provocación del dolor humano de quienes han infraccionado el derecho penal, revela una mentalidad “hammurabiana”, de control social primitivo, de castigo y retribución. Postura como si fuera sacada del Antiguo Testamento. Podríamos decir que esta persistencia en el abandono, dureza y, con frecuencia, indiferencia del poder establecido hacia las prisiones y el subsistema penal de ejecución en general, es una especie de psicopatía oficial que, bien mirada, es también un crimen o como diría el doctor Alfonso Quiroz Cuarón: “Pena sin tratamiento humano es venganza”.

Algunas de las mentes más adelantadas del movimiento de independencia, como sucede en todas las revoluciones, sintieron la necesidad de pasar del estado de *facto* al de *jure* y crearon los primeros textos que aspiraron —por así decirlo— a implantar cuerpos de leyes que “constitucionalizaran” las acciones bélicas independentistas. En ellos aparecieron tímidas declaraciones en relación con los penados y las cárceles, como veremos más adelante. Empero, nuestro derecho penal propio, como hemos afirmado, en muchas ocasiones, llegó en forma muy tardía, pues prácticamente hasta 1871 con el Código penal del licenciado Martínez de Castro, ministro de Justicia de Benito Juárez, dejamos de aplicar toda la legislación virreinal.

Por otra parte, cabe decir, lo último que se toca dentro de un sistema penal es la ejecución de la pena, a pesar de que es la culminación del mismo como diría don Constancio Bernaldo de Quirós. Éstas —las penas— concebidas como se dice en la actualidad, como una forma de control social legalizado. Es decir, impuesto por la sociedad a través de diversos medios, de conformidad a lo que considera, dentro de una teoría de valores, cómo debe ser ese grupo comunitario humano y, por ende, aquellos que se rebelan contra él, deben ser punidos.

\* Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y profesor en el Inacipe.

Por esto, la ejecución de la pena en nuestro México independiente, como piedra fundamental del sistema, ha pasado —como anunciamos antes— por diversos caminos, sentidos, direcciones ¿pudiéramos decir filosofías? que escogen quienes sustentan el poder de una sociedad establecida: el de la venganza, el castigo, la retribución, la eliminación en el inicio de las primeras civilizaciones y los de, la educación, la corrección, la regeneración, la rehabilitación, la readaptación, la reinserción, etcétera, a partir del siglo XVIII hasta llegar a nuestros días. Estos últimos con indiscutibles deseos de humanizar el derecho penal hasta llegar a extremos tales como la abolición del mismo y por consecuencia de las prisiones. Sin embargo, como asienta el doctor Sergio García Ramírez, con otras palabras, “esto se ve como un sueño que se podría realizar, pero a muy largo plazo”. O tal vez nunca. La verdad es que la crisis de la prisión ha existido desde el momento en que se constituyó como suplente de la pena de muerte, aunque Bernaldo de Quirós, en su libro titulado *Lecciones de derecho penitenciario* afirme que ésta comenzó a partir de 1898.

México escogió como reina de la pena, a la prisión. Desafortunadamente las bondades que se pretendieron alcanzar con ella, no se lograron por motivos diversos y estas fueron —y siguen siendo, salvo pequeños momentos inusitadamente privilegiados— en nuestro país, lugares semejantes en brutalidad a la pena de muerte. Sitios como diría el doctor Alfonso Quiroz Cuarón, escuelas del delito, cloacas humanas, o como diría Fedor Dostoiwsky “sepulcro de los vivos”.

Poco antes del inicio de la independencia hubieron voces que intentaron convencer de que se hiciera un sistema de prisiones que sustituyera la pena de muerte. Así, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz, que vino a airear un poco la dureza de las prisiones del virreinato, los revolucionarios de nuestra independencia, empezaron a ocuparse dentro de sus deseos de legitimar el movimiento en el que los presos tuvieron su participación, como acontece en casi todas las revoluciones (baste recordar a Hidalgo que una de cuyas primeras acciones fue liberar a los presos). En los intentos por elaborar principios de legalidad se ocuparon de estos hermanos en desgracia, Rayón en sus *Elementos constitucionales* en diversas partes se refiere al trato de los presos y, lo mismo hizo, Morelos en sus *Sentimientos de la nación*.

Más tarde, como cita Sergio García Ramírez en su artículo “El sistema penitenciario en los siglos XIX y XX”, en las Reformas constitucionales de 1840, en el artículo 133, fracción V, dispone la mejora

de las cárceles en el proyecto constitucional mayoritario y en el minoritario de 1842 también se hicieron recomendaciones para que no se molestaran a los reos.

Luego vendrá la Constitución de 1857 que, también, en su artículo 23, marca que la pena de muerte subsistirá hasta que no exista un sistema penitenciario. Las intervenciones de los ilustres jaliscienses Otero y Vallarta, con su brillante característica, sostuvieron el fuego para que las prisiones se mejoraran y hubiera un sistema digno y humano, quizá por eso Jalisco, en Guadalajara, construyera la primera penitenciaría.

Maximiliano, en su breve gobierno, importado por los conservadores, también quiso mejorar las cárceles y así se asienta en los principios de legalidad que construyó en su breve e infortunada estancia en nuestro país.

El mismo Antonio Martínez de Castro aspiró, sin realizarlo, a hacer un Código penitenciario. Poco después, en 1880, a instancias de Porfirio Díaz se promulgó el primer Código de procedimientos penales, pero el Código penitenciario no apareció durante todo el tiempo de su dictadura; por más que construyera el penal de Lecumberri, bajo los consejos del licenciado Miguel S. Macedo, entre otros (de los intelectuales positivistas que pertenecían al grupo de los llamados científicos). Después fue conocido como el “Palacio negro” e inaugurado en 1900, con su respectivo Reglamento posterior y dentro del sistema Irlandés de Croffton: unicelular y del silencio. Con esto se separaron, por primera vez, los procesados, que permanecieron en la Cárcel de Belem hasta 1933, de los sentenciados. Igualmente, bajo los auspicios de su gobierno dictatorial se crearon las Colonias penales de Islas Marías y de Valle Nacional y Quintana Roo. Estas más con fines políticos que humanos. También, ayudó a algunos estados para que tuvieran su propia penitenciaría. Caso notable fue el de Puebla con una prisión unicelular activada bajo el régimen filadélfico del silencio y del trabajo. Es preciso destacar que, además, entre las innovaciones penales de ese tiempo, Puebla abolió la pena de muerte, sueño al que se habían aspirado largamente los intelectuales del liberalismo.

Pasa la dictadura y viene la Revolución de 1910. En su tránsito del *facto* al *jure* promulga, bajo los auspicios de Venustiano Carranza, la Constitución de 1917 que aún perdura y que, después de largos debates, quedó asentado en su artículo 18 que “los gobiernos de los Estados y de la Federación organizarán en sus respectivos territorios el sistema

penal —colonias penales, penitenciarias, presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración”. Asimismo, los artículos 19 y 20 hacían referencia al “mejoramiento” del trato de los reclusos.

Pero continuó la situación igual que siempre. No se integraba un sistema penal de ejecución, la sobrepoblación fomentaba la corrupción, impedía todo tratamiento porque ya no había suficiente ni adecuado trabajo, provocaba el hacinamiento y la promiscuidad y por supuesto no existían, bajo ninguna forma, derechos humanos de los internos y el fin de la pena de ese tiempo (la regeneración) brillaron siempre por su ausencia.

En 1929 se promulgó el llamado Código Almaraz que adelantó la creación de los órganos gubernamentales que se ocuparían de la tarea de instalar una política criminológica. Con este cuerpo de leyes penales se creó el Supremo Consejo de Defensa y Prevención Social que fue, como asienta el doctor García Ramírez, en la obra citada, el antecesor del Departamento de Prevención Social y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación. Este Código murió casi en el parto ya que el de 1931 lo sustituyó. En 1932 se realizó el primer Congreso penitenciario en Zacatecas y el Distrito Federal.

Para 1933 con la destrucción de la Cárcel de Belem se volvieron a unir en Lecumberri procesados y sentenciados, hombres y mujeres. La fatalidad continuaba persiguiéndonos.

Miguel Alemán construyó en Santa Martha Acatitla, la primera Cárcel de Mujeres que después se llamaría Centro Femenil de Readaptación Social. Pero aunque se inauguró por el mismo presidente no se puso a funcionar si no hasta 1954 bajo el régimen de Adolfo Ruiz Cortines. Este mismo presidente erigió, la nueva penitenciaría del Distrito Federal que se terminó en 1957, pero entró en funciones hasta 1958. Ya antes se había celebrado en 1952 el Segundo Congreso Penitenciario en el que el maestro Celestino Porte Petit, pronunció, la célebre frase (cito de memoria) “Vano es decir que vamos a reformar el sistema penitenciario porque no existe. Lo que tenemos que hacer es crearlo”. Quizá esto influyó para que se reformara el artículo 18 constitucional en 1964, publicado el 23 de febrero de 1965 en el *Diario Oficial* y vigente cinco días después. Reforma de gran importancia porque se marca entre otras cosas, también trascendentales, por primera vez en nuestra historia penitenciaria, en la Constitución, la separación de las

mujeres de los hombres, que el sistema penitenciario se organice por medio del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para alcanzar su readaptación y que se establezcan instituciones especiales para los menores infractores.

Un hito en el penitenciarismo de México. Después del Congreso Nacional Penitenciario de 1952 y de la reforma al artículo 18 de la Constitución que dio pauta para la construcción de un derecho penitenciario positivo, la entidad federativa que aventaja a las demás y a la propia capital de la República, fue el Estado de México, bajo el régimen del licenciado Juan Fernández Albarrán, que logró establecer un sistema penitenciario integral, reuniendo cada uno de los elementos que el mismo debe contener. Fue de esta manera como bajo la sugerencia del ilustre criminólogo mexicano Alfonso Quiroz Cuarón, el propio mandatario mexiquense contrató los servicios del doctor Sergio García Ramírez, quien se ocupó de realizar la tarea ejemplar de demostrar que las prisiones —si existe la voluntad política y las personas adecuadas— pueden ser escuelas-taller u hospitales-escuela (como el mismo Quiroz Cuarón decía) que pueden transformar al delincuente en un ser útil a la sociedad. Es decir, que se rehabilite y se inserte en la sociedad sin causar daño y sin lacerarse a sí mismo.

El Centro Penitenciario del Estado de México se inauguró en 1966 y entró a funcionar el 1o. de enero de 1967. Su espacio alcanzó y alcanza doce hectáreas, su arquitecto fue Guillermo Beguerisse. Contó con área para gobierno, secciones de procesados y sentenciados tajantemente separados, un edificio, también separado para mujeres, dormitorios, talleres, centro escolar, auditorio que servía también de capilla ecuménica, servicios generales, sector agropecuario, clínica, espacios para visita íntima, familiar y especial, estación eléctrica y planta de emergencia, sonido integral, sector para vigilancia y sistema de seguridad (torres, alarmas, intercomunicación). Tuvo dos contextos, la institución cerrada y la institución abierta (cárcel sin rejas). Esta última fue la primera en el país.

Sus innovaciones fueron:

1. Cumplir por primera vez con la separación de procesados y sentenciados hombres y mujeres.
2. Contar con un principio de legalidad integral.
3. Selección y capacitación de todo el personal antes de la asunción del cargo.

4. Establecimiento de una clasificación científica dentro de los derechos humanos.
5. Dar capacitación y trabajo al ciento por ciento de la población.
6. Tratamiento individualizado.
7. Creación de un sistema progresivo técnico de tratamiento —semejante al que se aplicaba en Rebibbia, Italia— con fases de estudio y diagnóstico, tratamiento propiamente dicho, y fase de prelibertad.
8. Aplicación de la interdisciplina en el tratamiento.
9. Creación de un consejo técnico interdisciplinario, evaluador de la conducta y la personalidad de cada interno.
10. Creación de una institución abierta.
11. Aprovechamiento del Centro como institución de estudios con pleno respeto a la persona de los internos.
12. Creación de un patronato para liberados.
13. Aplicación del principio de la remisión parcial de la pena.
14. Promulgación de una Ley de auxilio a la víctima del delito (primera en el mundo).
15. Establecimiento de métodos colectivos consistentes en acercamiento de la comunidad a los internos preliberados y excursiones a centros culturales e industriales.
16. Abatimiento de la reincidencia, a los cinco años de 30% a 7.7% y a los nueve hasta 1.2%.
17. Liberación de la carga que implicaba el sostenimiento integral del centro penitenciario hasta en 80%.
18. Trabajo para el 100% en talleres industriales, semindustriales, artesanales y de servicios.
19. Concesión de visita íntima con esposa o concubina en recámara unitaria una vez por semana, previo estudio de trabajo social y médico.
20. Visita familiar una vez por semana al 100%.
21. Visita especial cuando fuera necesario.
22. Relaciones con instituciones penitenciarias mundiales (como el Milwaukee Aid Association y Federal Corrections de Estados Unidos de América).
23. Establecimiento de un sistema de publicaciones (los Cuadernos del Centro Penitenciario).

24. Motivación a nivel nacional para la transformación del sistema penitenciario del país, con base en el modelo del Estado de México.<sup>1</sup>

El sistema creado por el doctor Sergio García Ramírez fue el antecedente inmediato de la reforma penitenciaria nacional que el propio doctor inició a nivel federal en 1971 y culminó en 1976 con el apoyo del entonces presidente de la República, el licenciado Luis Echeverría Álvarez.

Ahí el doctor Sergio García Ramírez conjuntó todos los elementos para lograrlo, principio de legalidad, selección y capacitación del personal, instalaciones adecuadas y suficientes, creación de un Consejo Técnico interdisciplinario, individualización del tratamiento, aplicación de los derechos humanos del interno en toda su extensión, destierro de la corrupción, instalación de un sistema progresivo técnico con fases de estudio y diagnóstico, tratamiento interdisciplinario y pre liberación en diversas etapas, separación tajante de procesados y sentenciados y hombres de mujeres, cancelación de la sobrepoblación, implantación de un régimen abierto por medio de la cárcel sin rejas, tratamiento post-institucional por medio de un patronato para liberados y muchos elementos más que no es posible enumerar en esta apretada síntesis. Sin embargo, lo que ahora se niega el tratamiento interdisciplinario logró, en un porcentaje importante, es decir, se niega la clínica penitenciaria y se deja a la autoridad administrativa como una simple cuidadora, que, en el momento en que existan problemas prácticamente no pueden hacer nada porque todo el poder ha sido otorgado en forma errónea al juez de ejecución que se encuentra en la máxima pobreza de elementos con los que no puede hacer nada más que decisiones escritas sin fundamentos técnico-científicos que ayuden a resolver los problemas jurídicos, humanos y sociales.

El mismo doctor Sergio García Ramírez luchó por realizarlo a nivel nacional con la Reforma penal integral que llevó a cabo en 1971 y extendió a todo el país, misma que fue interrumpida en 1976, cuando se canceló el sueño por el cambio de gobierno por razones, entre otras, como he dicho muchas veces, porque México nace y muere cada seis años (que cambia la voluntad política y por *vanitas vanitatis*) cada

<sup>1</sup> García Ramírez, Sergio, *El derecho en México dos siglos (1810-2010)*, México, Porrúa, pp. 236 y ss.



nuevo gobierno quiere dejar su impronta propia y olvida las obras del anterior régimen. De esta suerte, la decadencia perenne de nuestro ámbito penitenciario continuó hasta llegar al lamentable estado en que hoy nos encontramos.

Ahora aspiramos nuevamente a la solución del problema penitenciario, cada vez más agudo, por medio del cambio del sistema penal inquisitivo-mixto al acusatorio-oral y adversarial, inscrito en las Reformas constitucionales del 2008, 2011 y 2013 y en elaboración de los Códigos únicos, tanto el de Procedimientos penales —que ya se encuentra en funciones— como en el de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, y mediante la aplicación de penas alternativas y sustitutivos penales con menor timidez de la que hasta ahora hemos ejercido.

Lo anterior es cosa que veo difícil por el endurecimiento penal, la falta de control del crimen organizado, la corrupción, la situación económica en la que se encuentra el país, la aplicación de normas fuera de la realidad mexicana, por la impostación, de nueva cuenta de la imitación extra lógica que siempre hemos seguido y que sólo en la reforma de 1971 pudimos superar. Es preciso que nos percatemos de la necesidad de resolver nuestros problemas de acuerdo con nuestra realidad y no con elementos que pertenecen a otras culturas que no coinciden en nada con la nuestra y que, por ende, al quererlas colocar en nuestro sistema jurídico en vez de resolver nuestros problemas, producen una confusión que lo más probable es que nos lleve a un fracaso peor que el que ahora hemos vivido.

Obviamente existen otros factores —largos de enumerar en tan constreñida síntesis—, por ejemplo, la conciliación y la justicia restaurativa y la adecuación de todos los sistemas estatales al federal para que verdaderamente haya un sistema penal uniforme en toda la República. Ojalá que no pasemos del preludio de un sueño grato a una pesadilla horrible, insisto, en la difícil situación económico-social en que nos encontramos y que se refleja específicamente en el sistema penal, concretamente en el momento ejecutivo-penal, que se encuentra, en términos generales con cárceles:

- a) Sobrepobladas en condiciones indignas e inhumanas, con una corrupción absoluta, con abuso de la prisión preventiva y de lentitud en los procesos, sin control delictivo interior por lo que se da el autogobierno con el endurecimiento penal y la repenalización.



- b) Con una población aproximada de 250 mil internos y una capacidad instalada para, cuando más 190 mil.
- c) Con un 95% de hombres y un 5% de mujeres, las cuales se encuentran en peores condiciones que los hombres y con número no especificados de niños, hijos de ellas mismas, que sufren de la pena trascendente de su madre, que se les reflejará en su conducta toda vida (porque infancia es destino) y sin tomar las medidas de la condición de la mujer (al parecer ya se han fijado en este problema, pero una cosa es darse cuenta y otra resolver el problema).

Agregaremos algunos detalles que denotan esfuerzo por aliviar esta situación (en parches y sin sistema), tal es el caso de la inauguración de una nueva institución para la Ciudad de México, para 100 internos peligrosos. Pero como siempre decimos el problema no está en agregar prisiones, sino en crear un sistema de ejecución penal completo y otro de prevención, que abarque tanto lo general como lo especial, lo primario como lo secundario y terciario. De otra manera, el futuro delincencial seguirá por el mismo camino, idéntico crecimiento y peor daño a la sociedad.

Lo anterior refleja como resultado, la falta de continuidad de una política criminológica que nunca hemos podido tener desde el siglo XIX y que ha seguido, lamentablemente, en el siglo XX, como hemos afirmado líneas arriba. Es así como no se cumplimentó el régimen integral planteado por el licenciado Luis Echeverría Álvarez, bajo la inspiración de Alfonso Quiroz Cuarón y Sergio García Ramírez. Que como resultado de lo anterior, la conquista que se hiciera con mucho esfuerzo (habida cuenta de todo lo anterior narrado) para que nuestro sistema penitenciario tuviera un Centro Médico de Reclusorios, que atendiera enfermedades físicas y mentales de los penados y de los procesados, semejante al de Canadá, Louis Phelipe Pinel, se vino abajo a los tres años de inaugurado, transformándolo en cárcel de mujeres. En la actualidad se ha vuelto a poner en función, exclusivamente la Torre Central en virtud a las críticas que se han suscitado. Sin embargo, el resto sigue destinado a prisión de mujeres erróneamente.

Por eso decimos que las autoridades del sistema penitenciario del periodo del presidente José López Portillo en el Distrito Federal fueron, a no dudarlo, “caníbales en casa de orates”; ahogaron prácticamente el adelanto que se había alcanzado en el sexenio anterior, en

el que se había creado un auténtico sistema penitenciario mexicano ajeno a las tradicionales imitaciones extralógicas a que hemos estado acostumbrados y a la que ahora volvemos con la copia del sistema penitenciario anglosajón.

Para colmo de males se trató de sustituir la laguna que dejó el Centro Médico enviando a los enfermos, tanto físicos como mentales a los diferentes reclusorios preventivos creando, para disimular dentro del perímetro del Reclusorio Preventivo Varonil Sur, el Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (CEVAREPSI) construido en lo que se había destinado a mujeres.

El último reclusorio importante, que se ha construido, independientemente (del citado en líneas arriba) para los efectos de enviar a los jóvenes adultos delincuentes se denomina Centro de Readaptación Social Varonil de Santa Martha Acatitla y se encuentra anexo a la Penitenciaria del Distrito Federal (CEDESOVA).

En virtud de la política criminal que ha ejercido una mayor represión por el aumento del crimen organizado ya que la prisión es la máxima solución, aunque se trate de disimular en diferentes formas, especialmente por los medios masivos de comunicación. Para resolver esta siniestra situación penitenciaria en que nos encontramos, como en un *Deus ex maquina*, hemos empezado a afrontar el obstáculo con el sistema penal acusatorio, que pretende resolver el problema con una nueva imitación extralógica: caer de nueva cuenta en el sistema anglosajón.

Lo que se quiso hacer con la Reforma Integral Nacional en 1971 en toda la nación, se vino abajo con la indiferencia del cambio de gestiones gubernamentales y estamos viviendo su agonía por no haberla aplicado con la corrección debida.

Como se ve todos los esfuerzos que se realizan se truncan echando a perder el terreno que se gana desperdiciando el presupuesto y, por ende, desbaratando los adelantos que se consiguen, dejando crecer la criminalidad sin resolver las aspiraciones de la ley y las acciones que se realizan: la mayoría de las veces por la corrupción cuando no la ignorancia o la indiferencia.

Todo esto y situaciones peores son las que tenemos que superar y con las que nos hemos enfrentado en 215 años de independencia. Cabe preguntar ahora para concluir: ¿hacia dónde nos lleva el destino penitenciario en el futuro?

La aplicación del nuevo sistema penal acusatorio (todavía no consolidado plenamente) nos lo dirán las futuras generaciones que lo verán practicar, tal vez madurar y alcanzar los resultados que se pretenden, abatir la sobrepoblación en las prisiones, cumplimentar los derechos humanos, evitar la corrupción, lograr una reintegración en la que no haya posibilidades de reincidencia y, en fin, lograr instalar un verdadero sistema penitenciario por el que tanto hemos esperado, logrando una sociedad más segura y, por ende, productiva.