

ARTÍCULO 18

79

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

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

Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos

del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

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

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

COMENTARIO: La Constitución de 1857 dejó establecido en el artículo 18 que se comenta, que la privación de la libertad o prisión sólo tendría lugar cuando el delito por el cual se acuse a una persona merezca penal corporal. Se agregó que "en cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se (le) pondrá en libertad bajo fianza (pero) en ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios o de cualquiera otra ministración de dinero". El objetivo del Constituyente de 1857 fue considerar la privación de la libertad individual como caso de excepción y sólo cuando lo ameritara la conducta antisocial del inculpado. De ahí el carácter de garantía incondicional otorgada al individuo tanto en la averiguación de los delitos como en el desahogo de los procesos judiciales.

Al examinar el Congreso Constituyente de 1917 esta disposición constitucional, la comisión redactora (si se hace un examen de los debates en torno al principio sustentado en 1857) separó la última parte del precepto para incluirla en el artículo 17, y respecto a la reclusión de los inculcados estableció dos tipos de detención: una que fue denominada *preventiva* y otra *compurgatoria de la pena*, debiendo cumplirse una y otra en lugares diferentes. El propósito, como lo expresara el diputado Jara, fue asegurar a procesados y sentenciados su separación, porque podría ocurrir durante la secuela del proceso que se presentaran causas que permitieran la libertad del procesado antes de dictar sentencia, máxime si no se había determinado su conducta antisocial, considerándose injusto mantenerlo en el mismo local en que se encontraran los reos sentenciados y sujetos a penas de prisión por determinados periodos.

Se dijo asimismo por otros diputados, que resultaba necesario atender a los caracteres personales del inculpado, "para evitar el contagio social entre los llamados *reos habituales* y los *reos primarios*, así como entre los que presentaban diversos grados de peligrosidad; organizando además el sistema penitenciario de tal manera que las especiales condiciones familiares y sociales que en ella concurren. . .". Con tal motivo se fijaron bases legales para el tratamiento peni-

tenciario en sus diversas modalidades, conforme a las técnicas modernas y estudios en materia penal, ya entonces avanzados, así como en la ejecución de sanciones, evitando al mismo tiempo invadir la soberanía de los estados de la República, prevista con singular acierto por el constituyente anterior. En suma, se buscó abrir el camino constitucional para intentar una reforma penitenciaria a fondo, por padecerse de enormes deficiencias tanto en locales como en sistemas, excepción hecha del penal de las Islas Marías que ya prestaba este servicio penitencial.

Puede apreciarse que sólo el primer párrafo del artículo se mantiene sin modificación desde que fue aprobada la iniciativa para una nueva estructuración del mismo, pues el segundo párrafo resultó modificado para dividirlo en cuatro partes que después se analizarán. Decía dicho párrafo en su versión original que "los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán en sus respectivos territorios el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regenerar", manteniéndose esta redacción por cerca de cuarenta años. El año de 1965, según publicación hecha en el *Diario Oficial* de la Federación con fecha 23 de febrero, se estructuraron los párrafos segundo, tercero y cuarto, para establecer: a) la separación de las mujeres delincuentes en lugares distintos a los destinados a los hombres, por las consideraciones ya apuntadas; b) obligar a los estados a seguir una conducta similar en este aspecto, siguiendo la práctica impuesta desde hacía varios años en los reclusorios de la Federación; c) organizar el sistema penal del país sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación, como medios apropiados para la readaptación del delincuente; d) permitir la celebración de convenios entre la Federación y los gobiernos estatales con objeto de que los reos sentenciados por delitos del orden común extinguieran su condena en establecimientos del Ejecutivo federal, y e) crear instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

En época reciente tuvo lugar otra reforma (publicada en el *Diario Oficial* con fecha 4 de febrero de 1977) para poner en vigor un sistema de intercambio de reos de nacionalidad mexicana que se encontraren compurgando penas en países extranjeros, a fin de permitir su traslado al país, a efecto de cumplir sus condenas de acuerdo a nuestro sistema penitenciario; y para que reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, pudiesen a su vez ser trasladados a su país de origen y residencia, sujeto dicho traslado a los tratados internacionales celebrados con tal objeto, con base en una estricta reciprocidad penal. Ha sido en la forma anterior como quedó integrado el precepto constitucional cuyo contenido comentaremos en relación con cada una de las partes de que se ha hecho mérito.

No podemos remontarnos a la doctrina del derecho penal pero dejemos asentado que, cometido el hecho delictuoso surge de inmediato el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, federal o estatal. El presunto responsable queda automáticamente bajo su custodia y si no lo hay, debe proceder a solicitar del juez competente, libre orden de aprehensión, la cual llevará a

cabo la policía judicial, para que lograda ésta, se ponga al acusado a disposición del Ministerio Público y pueda iniciarse la averiguación formal. Analizada por este funcionario la situación jurídica, si se justifica la retención, deberá proceder a recluir a la persona en establecimiento destinado para ello, con las garantías mínimas de seguridad y comodidad.

La exigencia para privar de la libertad a un presunto responsable y mantenerlo en lugar seguro, deriva de un interés elemental de orden público: que el individuo a quien fundadamente se supone autor de un delito, sea segregado del medio social tanto para evitar que su libre actividad pueda resultar peligrosa, como para facilitar al representante de la sociedad el acopio de pruebas que permitan el esclarecimiento de la verdad, situación que sería de difícil cumplimiento si el acusado estuviere libre. Terminada la averiguación y comprobada la presunta responsabilidad, el reo debe ser entregado a la autoridad judicial, exigiendo ésta se le mantenga en lugar adecuado y seguro. Es de esta manera como se inicia la prisión preventiva del inculpado, quien queda sujeto a proceso penal y totalmente bajo la responsabilidad del juez que deba instruir el proceso correspondiente. ¿Cómo sería posible esta responsabilidad de no encontrarse al inculpado a su disposición? Sólo mediante su reclusión en local conveniente, adaptado para llevar a cabo todas las diligencias procesales y con las máximas medidas de seguridad.

Pronunciada sentencia y encontrándose culpable al reo, la prisión preventiva concluye para él y si debe compurgar una pena, sea en una penitenciaría, presidio o colonia penal como expresaba en el origen el artículo 18, deberá ser trasladado del reclusorio respectivo a un nuevo establecimiento, donde habrá de permanecer el tiempo por el cual haya sido condenado o, de sobrevenir alguna causa que lo amerite, el más reducido según corresponda al promedio de la pena impuesta.

Las variantes de este nuevo tipo de reclusión podemos resumirlas de la siguiente forma:

1ª Si el delito es federal la prisión lo será también en establecimiento federal, abierto o cerrado, según las modernas tendencias penitenciarias. Si es estatal será la entidad federativa donde se haya cometido el delito la que determine el lugar de reclusión, ubicado en su jurisdicción territorial. Contará para ello con un edificio penitenciario adaptado a los requerimientos penales y tendrá la organización reglamentaria que convenga a su capacidad presupuestaria y social.

2ª Las mujeres delincuentes, se ha dicho, deben ser recluidas en locales independientes del destinado a los varones. El objeto es, por una parte, que siendo los sistemas de reclusión social así como el trabajo, distintos para unas y otros, se adapten dichos locales en forma conveniente a las exigencias de cada sexo, impidiendo todo tipo de promiscuidad y de atentados a la moral; por otra parte, debido a la educación y capacitación que requieren, la cual se encuentra orientada hacia finalidades diferentes por su condición fisiológica y psicológica particular.

3ª Los menores delincuentes y los incapacitados mentales, por requerir de un tratamiento procesal especial, son recluidos asimismo en departamentos o locales propios para dicho tratamiento, ya que, como lo ha expresado el doctor Gar-

cía Ramírez, no es posible soslayar la necesidad de un enjuiciamiento específico para unos y otros, si se toma en consideración que, careciendo de capacidad plena para entender y obrar, sea por disposición absoluta de la ley (menores de edad), sea por enfermedades o limitaciones afectivas (ciegos, sordomudos, trastornados mentales, etcétera), su peligrosidad y responsabilidad social son limitadas y variables, al igual que las medidas de seguridad adoptadas para su retención por un determinado periodo; aparte del hecho de que la readaptación es distinta por su condición personal, debiendo además estar dirigida a evitar la posible comisión de nuevos delitos.

44 Por último, ante la incapacidad económica de varias entidades federativas para ofrecer una prisión preventiva apropiada, sobre todo la que deba proveerse en establecimientos especiales, se faculta a los gobiernos de los estados a celebrar convenios con la Federación, a efecto de que ciertos reos del orden común que no puedan ser instalados en establecimientos penitenciarios por no encontrarse adaptados a las necesidades mencionadas, extingan sus condenas en cárceles federales que cuenten con los medios para atender la disposición constitucional en materia de adaptación, educación y capacitación para el trabajo, sobre todo tratándose de menores o anormales.

Pocos son aún los estados que cuentan en la actualidad con sistemas penitenciarios completos, en particular con establecimientos destinados a inimputables, como se dice en la doctrina moderna del derecho penal (menores e incapacitados). Los enunciaremos: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán; los demás están integrándolos, aun cuando todos disponen de departamentos especiales para mujeres y algunos de cárceles para mujeres. Los convenios aludidos han permitido solucionar muchas situaciones conflictivas, puesto que la Federación acoge no sólo a los reos de reclusión especial, sino a los de grave peligrosidad o a quienes es preciso ubicar en colonias penales.

Y nos quedaría únicamente por explicar el último párrafo del artículo, el relativo al llamado intercambio internacional de reos de nacionalidad mexicana o extranjera. Desde la iniciativa presidencial se explicó que la necesidad de estructurar un proyecto penitenciario acorde con los postulados constitucionales y con el grado de desarrollo social y cultural alcanzado por el país, había llevado a la promulgación de un decreto para establecer *normas mínimas para la readaptación social de sentenciados*. Se dijo además, que las condiciones de la vida moderna, la proyección internacional de ciertos delitos y la facilidad de las comunicaciones actuales, han traído como consecuencia, por un lado, que nacionales de países extranjeros incurran en conductas delictivas dentro de nuestro país, y por otro, que mexicanos que se encuentran en otras naciones, se vean sujetos a enjuiciamientos o a ejecuciones penales en medios distintos al suyo. Estas situaciones, al plantearse el problema de la readaptación de dichas personas, así como el cumplimiento de sus condenas en su ambiente vital, trajo como tema de sugerencia social, la creación de un sistema de reincorporación del sentenciado, sobre todo el nacional, con base en los valores medios de nuestra sociedad y con el

propósito de sujetarlos a su propio *habitat* o sean las condiciones de vida a que se haya acostumbrado, por nacimiento, educación y medio familiar.

Fue este el motivo de llevar a cabo una reforma constitucional más, con la finalidad de colocarnos en el ámbito de las normas del derecho internacional penal a través de la firma de convenios o tratados de conducta recíproca, para permitir a delincuentes de uno u otro país, el mexicano o el extranjero, no ser privados de su dignidad ni de sus atributos personales, que el Estado mexicano debe cuidar y preservar si se desea la cabal rehabilitación de nuestros nacionales. Este resultado sólo se logrará si al reo lo aconsejan sus propios trabajadores sociales, lo atienden en sus enfermedades o padecimientos sus propios médicos y son nacionales los encargados de las prisiones, conforme a planteamientos hechos en la Organización de las Naciones Unidas. Queda explicada así la conveniencia de la facultad concedida al Ejecutivo federal (extendida a los gobiernos locales), para el traslado de personas que están cumpliendo sentencias en otros países, a nuestro territorio, a efecto de que sea en cualquier establecimiento penitenciario nuestro donde se atienda a su reclusión y donde responda de sus deberes para con la sociedad durante el periodo de sus condenas.

Véanse los artículos 16, 17 y 19.

BIBLIOGRAFÍA: García Ramírez, Sergio, *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 7-19; Piña y Palacios, Javier, *Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho Penal (1981)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, pp. 167-195; Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 7ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 616-622; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano*, tomo IV, México, Manuel Porrúa, 1979, pp. 86-143.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA