

Análisis del Artículo 18 Constitucional. La pena de prisión, sus fines y medios para lograrlo



M. EN C. ABIGAIL GAYTÁN MARTÍNEZ

Unidad Académica de Derecho
Universidad Autónoma de Zacatecas
“Francisco García Salinas”

email: abigailgaytan@gmail.com

Resumen

Recibí con agrado la invitación para participar en Ciclo Nacional de Conferencias “Visiones transversales sobre la Constitución de 1917”, a celebrarse los días 9, 10 y 11 de febrero de 2017, en el Foyer del Teatro Fernando Calderón de nuestra capital zacatecana. Decidí preparar esta ponencia sobre la pena de prisión, sus fines y medios para lograrlos, contenidos en nuestra Constitución Política en su artículo 18 a partir de 1917. El análisis del tema fue realizado no sólo para mostrar las variaciones que ha tenido el texto original a lo largo de cien años a través de reformas y adiciones y en qué han consistido ellas, sino también para conocer su contenido y sentido y contrastarlos con la realidad para saber si se ha respetado el texto en su periodo de vigencia. El resultado nos muestra que, en cien años, los diversos textos constitucionales no han sido cumplidos, los porqués y sus responsables, conclusión que es relevante porque puede incidir en la toma de conciencia que se refleje en una intervención social que obligue a la autoridad al cumplimiento.

Palabras clave:

Artículo 18, Constitución, Pena, Prisión, Medios.

Introducción

Cien años han transcurrido desde la publicación, el 5 de febrero de 1917, de la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857, en el entonces denominado Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana.

En esta ocasión, charlaremos sobre el contenido original del artículo 18 Constitucional relativo al sistema penitenciario, en concreto, abordaremos la parte relativa a la pena de prisión, sus fines y medios para lograrlos, y las dos reformas y adiciones que el Constituyente Permanente ha realizado sobre ese particular.

Desde esta óptica, dividiremos nuestro trabajo en cuatro rubros: Antecedente, Constitución de 1857; Constituyente 1916-1917; Primera reforma 1964-1965; Quinta Reforma 2007-2008; y Conclusiones

Antecedente

La referencia de la que partimos se ubica en la Constitución de 1857, que en la parte relativa de su artículo 23 disponía:

“Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario...”.

Dado que se encuentra ausente el fin de la pena de prisión y en consecuencia los medios para lograrlo, nuestro tema de hoy, pasamos de inmediato al siguiente punto.

Constituyente 1916-1917

El primero de diciembre de 1916, Venustiano Carranza Garza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, presentó ante el Congreso Constituyente instalado en Querétaro, iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de 1857.

En la parte del penitenciarismo, contenida en el artículo 18, de la propuesta, se leía:

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

Toda pena de más de dos años de prisión, se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos”.

Discusión del Constituyente

El párrafo segundo de la propuesta, generó una amplia discusión entre sus defensores y sus detractores, ya que estos consideraban que el hecho de que los reos –así llamados en ese entonces- del fuero común compurgaban su pena en establecimientos dependientes de la federación a la que había que pagarle el servicio, constituía una violación a la soberanía de los estados.

Quienes defendían la propuesta de Carranza, argüían que los estados no tendrían capacidad económica para crear y sostener un sistema penitenciario.

Desde nuestra óptica, el acaloramiento que trajo consigo la propuesta impidió que se discutiera la propuesta en sí, que implicaba la creación de dos sistemas penitenciarios, uno federal en el que estarían recluidos los sentenciados por delitos federales y los sentenciados del fuero común a más de dos años de prisión y, otro estatal en el que estarían recluidos los procesados de ambos fueros y los sentenciados a menos de dos años de prisión del fuero común.

Así, los estados pagarían a la federación por los sentenciados recluidos en sus establecimientos y, la federación pagaría a los estados por sus procesados, lo que traería consigo que ambos tuvieran recursos para la creación y sostenimiento de su sistema penitenciario.

No se discutió así, pero triunfó la oposición a la propuesta, acordándose la creación de dos sistemas penitenciarios, uno para la federación y otro para los estados.

Propuesta del fin de la pena de prisión y los medios para lograrla

El Constituyente rebasó los términos de la propuesta de Carranza, e introdujo a la discusión los temas relativos al fin de la pena de prisión y a los medios para lograrlo. En cuanto al fin de la pena de prisión, propusieron la de regenerar al delincuente, la de adaptarlo, la de readaptarlo y, se esbozó la de reinsertarlo a la sociedad. Por lo que hace al medio para lograr el fin de la pena, propusieron el trabajo, la capacitación para el trabajo y, la educación.

Acuerdo del Constituyente

Al final, acordaron como fin de la pena de prisión el de regenerar al delincuente y, como medio, el trabajo. Nace así en México y a nivel constitucional, un fin de la pena de prisión y un medio para lograrlo. El texto íntegro del artículo 18 constitucional original disponía:

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

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal -colonias penitenciarias (sic) o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.”

Este texto no contó con una norma reglamentaria y, como consecuencia, no se estableció durante su vigencia un régimen penitenciario que es el complemento necesario del medio para lograr el fin de la pena.

Precisemos: Se acordó que el trabajo sería el medio para lograr la regeneración del delincuente y, en el régimen penitenciario, se debía establecer en qué consistiría el trabajo (herrería, albañilería, etc.), quiénes se dedicarían a qué tipo de trabajo y, lo más importante, cómo el trabajar iría acercando al delincuente a su regeneración.

La regeneración como fin de la pena de prisión, no fue el más acertado a decir del Doctor Sergio García Ramírez : “... el precepto adoptaba un concepto difícil, controvertible, que va mucho más lejos de donde puede llegar, verdaderamente, la acción recuperadora del Estado: regeneración es demasiado. Esta idea moral, apreciable por muchos motivos, no parecía la más afortunada para dirigir los trabajos penitenciarios de la República...”

Primera reforma 1964-1965.

En octubre de 1964, el entonces Presidente de la República, Adolfo López Mateos, envió iniciativa para adicionar con un tercer párrafo el artículo 18 constitucional:

“Los gobiernos del Estado, 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”.

Si cierto es que en la iniciativa presidencial no se contemplaban modificaciones al fin de la pena de prisión ni al medio para lograrlo, también lo es que el Constituyente Permanente fue más allá de la propuesta y si bien acordó incluir el tercer párrafo, aunque no en los términos de la iniciativa, además, reformó el párrafo segundo para cambiar el fin de la pena de prisión, ahora ya no sería la regeneración del delincuente, sino su readaptación social.

Por lo que ve a los medios para lograr la readaptación, el Constituyente Permanente conservó el trabajo y agregó la capacitación para el mismo y, la educación.

Relevante resulta precisar que al discutirse esta reforma, el fin de la pena de prisión y los medios para lograrla, se mencionan como derechos humanos de los internos, mención que se objetivizó en la norma constitucional hasta el 2011.

El texto reformado y adicionado, estableció:

“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 compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común puedan extinguir su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.Este texto contó con su norma reglamentaria: La Ley que Establece

las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados publicada en mayo de 1971, conocida como Ley de Normas Mínimas.

En esta disposición, por primera ocasión se establece un régimen penitenciario con carácter de progresivo y técnico, que constaba por lo menos de periodos de estudio y diagnóstico y, de tratamiento.

Resalto: Para lograr el fin readaptatorio, se instituyeron como medios el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación y, el régimen penitenciario aplicable; como resultado de los estudios de personalidad, establecía un diagnóstico y con base en él, el tratamiento aplicable a cada reo, esto es, dónde y con quiénes conviviría y que actividades realizaría; si el reo cumplía con su tratamiento, entonces pasaba a la fase de preliberación que consistía en información y orientación acompañado de su familia para tratar temas prácticos de su próxima vida en libertad, mayores libertades dentro del establecimiento y permiso de salida de fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien salida en días hábiles con reclusión de fin de semana. Nótese entonces, cómo se establecía una progresión para lograr la readaptación. Sería indebido de mi parte, el dejar de comentar un acto de magia política ocurrido en esta iniciativa y su discusión.

El Presidente López Mateos sostuvo en su iniciativa que reconocía no se había cumplido con el mandato constitucional, debido a que por carencias económicas en muchos estados no se realizaba la separación de procesados y sentenciados, que la infraestructura no era la adecuada para organizar el trabajo de forma que permitiera la regeneración, ni siquiera el control de los internos peligrosos. Aprecien ustedes, la falla no era de la federación, era de los estados.

López Mateos, por decirlo de forma decente, fue tendencioso. La federación en esa época no había realizado un esfuerzo serio para crear su sistema penitenciario y menos para dotar las pocas cárceles con las que contaba, con los medios para organizar el trabajo de forma que permitiera la regeneración.

Contaba con, ¡asómbrese usted! cuatro establecimientos: el Centro femenino de rehabilitación social (cárcel de mujeres); la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla para varones; Lecumberri; y, las Islas Marías.

¿Qué hacía la federación con sus procesados y sentenciados que en su inmensa mayoría no tenían cabida en esos cuatro establecimientos? Fácil, los albergaba en los establecimientos dependientes de los estados.

Queda claro, entonces, que sí, no se había cumplido con la norma constitucional, pero ese incumplimiento en esas fechas era más achacable a la federación que a los estados.

Debo comentarles que esa magia política funcionó entonces y lo sigue haciendo ahora: en materia penitenciaria la falla está en los estados, nunca en la federación.

Para ilustrar la aseveración, mostramos las estadísticas elaboradas por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OA DPRS), en su Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, al mes de diciembre de 2016.

De la información contenida en la tabla 1, se desprende que el gobierno federal cuenta con capacidad instalada para albergar 33,438 internos y existían a diciembre del 2016, 41,901 internos del fuero federal. También nos muestra la Tabla 1 que en 139 centros penitenciarios dependientes de los estados y de los municipios tienen sobrepoblación y de ellos, 105 albergan internos del fuero federal.

Al pasar a la Tabla 2, se complementa la información y se actualiza la magia: NINGUN CENTRO FEDERAL TIENE SOBREPoblación, en todos los casos el problema está en los centros estatales y municipales.

Cumplido este deber de conciencia, regresemos si me lo permiten a nuestro tema.

Quinta reforma 2007-2008 (Segunda en la materia de nuestro interés)

En marzo de 2007, el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, propuso una iniciativa de reformas constitucionales muy amplia en materia de justicia penal y seguridad pública, y por lo que hace a nuestro tema propuso reformar el tercer párrafo del artículo 18 y adicionar un párrafo más que sería a estas alturas, el octavo:

“Artículo 18 (...)

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

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

La propuesta presidencial, no incluía modificación del fin de la pena de prisión ni de los medios para lograrlo, pero de nueva cuenta el Constituyente Permanente -ahora con base en iniciativas presentadas por diputados federales-, los discutieron y concluyeron por lo que ve al fin de la pena de prisión:

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

Y, en cuanto a los medios, deciden ampliarlos. Conservan el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, y agregan la salud y el deporte.

Todas estas reformas, fueron sustentadas en un solo argumento: no se había cumplido con el fin de la pena y no se habían proporcionado, en consecuencia, los medios para lograrlo.

Con estas reformas, el artículo 18 constitucional estableció en las partes de nuestro interés:

“Artículo 18 (...)

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

Esta disposición cuenta con norma reglamentaria, la Ley Nacional de Ejecución Penal publicada en junio de 2016.

Esta ley no contempla un régimen penitenciario, su objeto está descrito en las tres fracciones de que se compone su artículo 1:

- I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;
- II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y
- III. Regular los medios para lograr la reinserción social.”

La ausencia de un régimen penitenciario en la actualidad, se basa en las decisiones jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha interpretado el cambio del fin de la pena de prisión, la reinserción social, también como una mudanza del derecho penal de autor al derecho penal de acto.

“DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO) .

A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo

párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término “readaptación” y su sustitución por el de “reinserción”, a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término “delincuente” también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un “derecho penal de autor”, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición.”

“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .

Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término “readaptación social” por el de “reinserción del sentenciado a la sociedad” el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.”

Entonces, al establecerse un derecho penal de acto, el Estado sanciona al sentenciado por lo que hizo, no por su personalidad o antecedentes, y para lograr su reinserción, sólo respetará los derechos humanos que en beneficio de todos establece la Constitución y los tratados internacionales de que México sea parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la sentencia o su ejercicio fuere incompatible con el objeto de ésta (obviamente el de libertad y sus derechos políticos); además, gozará de los derechos que por su condición de sentenciado prevé la norma fundamental: derecho al trabajo, a la capacitación para el mismo, a la educación, a la salud y el deporte, a la separación de procesados y sentenciados, a la separación de hombres de mujeres, a cumplir su pena en el establecimiento penitenciario más cercano a su domicilio (con las excepciones que prevé la Constitución) y, a obtener los beneficios que la Ley Nacional de Ejecución de Penas contempla en su beneficio.

El cambio del fin de la pena, ahora la reinserción, es una nueva promesa que implica que AHORA SÍ, la federación y los estados cumplirán con el mandato constitucional, que respetarán los derechos humanos de los internos, procesados y sentenciados, destinando los recursos necesarios para ello.

No es gratuito este comentario. Cien años cumple nuestra Constitución y cien años cumplen la federación y los estados en su omisión de ejecutar lo mandado en el artículo 18 constitucional en cuanto al fin de la pena de prisión y los medios para lograrlo, llámese el fin regeneración, readaptación social o reinserción.

Para que nos sea más cercano y comprensible el comentario veamos el caso Zacatecas.

Su sistema penitenciario consta de 19 establecimientos penitenciarios y en la mayoría su infraestructura no permite la separación de procesados y sentenciados ni de hombres de mujeres; tampoco el establecimiento de los talleres necesarios para realizar el trabajo, la capacitación para el mismo, el deporte o la educación; el derecho a la salud es precario porque en la generalidad no se cuenta con médico de base y en estos casos el interno debe de esperar a ser trasladado a un centro de salud público.

Vamos, en lo general no se les proporciona lo mínimo previsto en el artículo 9 de la Ley Nacional de Ejecución Penal: asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud; alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; recibir un suministro de aseo diario; o a que se le garantice su integridad moral, física, sexual y psicológica.

Garantizar su integridad física. ¿Se enteraron de dos, ¡DOS! suicidios ocurridos el día de ayer en el CERESO varonil de Cieneguillas con horas de diferencia? Eso es un incumplimiento de la autoridad penitenciaria que no garantizó la integridad física de esos internos.

Terremos esta charla con lo informado por la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado en fecha 04 de noviembre de 2016, en relación con la verificación que ese órgano realizó en los 19 establecimientos que componen el sistema penitenciario estatal y publicada en el periódico Imagen :

“... fueron identificadas problemáticas de gobernabilidad, atención médica, abuso de autoridad, así como la insuficiencia de personal.

... en algunos de los casos las instalaciones no son adecuadas para llevar a cabo los talleres para la reinserción social y que en su mayoría no tienen un área asignada para la atención médica.

... en Villanueva, los reclusos o familiares han tenido que pagar médicos particulares, medicamentos y el material farmacéutico que es necesario.

... la CDHEZ ha recibido 36 quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, debido a la insuficiente protección de los reclusos y ejercicio indebido de la función pública, además de acoso sexual y trato ‘humillante y denigrante’ en el centro femenino de Cieneguillas.

... en las cárceles distritales de Fresnillo, Nochistlán, Ojocaliente, Río Grande, Tlaltenango y Villanueva fueron encontradas mujeres, por lo que recomendó su traslado al centro de Reinserción Social Femenil de Cieneguillas.”

Conclusión

Con esto, queda claro que la reforma al artículo 18 constitucional de 2008, ¡2008!, y lo estatuido en la Ley Nacional de Ejecución Penal, siguen en estado de promesa, en espera de que los gobiernos federal y locales se dignen a cumplir con su obligación constitucional y legal, a cien años de estatuida esa obligación.