

EL REGLAMENTO DE RECLUSORIOS DEL DISTRITO FEDERAL, DE 1990

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Regulación.* 3. *Estructura.* 4. *Reclusorios y supuestos de reclusión.* 5. *Finalidad de la reclusión.* 6. *Autoridades.* 7. *Personal.* 8. *Algunos aspectos del tratamiento.* 9. *Instituciones abiertas.* 10. *Arresto.* 11. *Módulos de alta seguridad.* 12. *Sanciones.*

1. *Introducción*

El derecho penitenciario ha tenido un apreciable desarrollo en nuestro país, sobre todo a partir de 1966, año en que se expidió la Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de México. De la aplicación de ésta —que en reformas posteriores introdujo la prelibertad y la remisión parcial de la pena privativa de libertad— resultaron útiles experiencias que darían cimiento a la Ley que establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, de 1971. Esta sería la base para la construcción de derecho penitenciario mexicano.

No se ha conseguido, empero, que las normas —cuya lectura hace suponer un “régimen perfecto”, a la altura de las mejores pretensiones penitenciarias— dominen cabalmente la realidad. Bastan las disposiciones que ahora existen —y acaso bastaban, con alguna revisión, las precedentes— para encauzar la práctica penitenciaria. Es aquí, no en los mandatos jurídicos, donde se requiere trabajo intenso y perseverante.

La pirámide del derecho penitenciario patrio —y dentro de éste, el aplicable al Distrito Federal— cuenta con todos los peldaños del orden jurídico: desde la suprema norma constitucional, que en la especie es, principalmente, el artículo 18, hasta las resoluciones individualizadas: sentencias y actos de las autoridades jurisdiccional y administrativa, respectivamente.

Entre aquellos extremos se localizan las leyes secundarias, destacadamente la de Normas Mínimas que ya mencioné; los reglamentos de reclusorios, generales, como el que aquí se comenta, o particulares; y otras prevenciones administrativas de alcance más o menos amplio: acuerdos, circulares y manuales de organización y procedimientos.

En este comentario —que sólo pretende ser noticia sobre un ordenamiento, no revisión exhaustiva— me referiré al vigente Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, expedido el 11 de enero de 1990 y publicado en el *Diario Oficial* el 20 de febrero siguiente. Entró en vigor, conforme a su artículo primero transitorio, a los sesenta días de su publicación.

Nos hallamos ante uno de los primeros actos de reglamentación (“formalmente legislativos”, pues), de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Recuérdese que una importante reforma constitucional, de 1987, introdujo este órgano en el cuadro de las autoridades de la capital federal, y le otorgó la potestad de “dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”, sin contravenir las estipulaciones del Congreso de la Unión, en buen número de materias, entre otras las de “seguridad pública”, “servicios auxiliares a la administración de justicia” y “prevención y readaptación social” (artículo 73, fracción VI, base 3a., inciso A, de la ley suprema). En esta virtud, la Asamblea dispuso el Reglamento que aquí se comenta.

Hasta 1990 tuvo vigencia el Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal, del 14 de agosto de 1979, publicado en el *Diario Oficial* del 24 del mismo mes. A éste dediqué un comentario que figura en la segunda edición de mi *Manual de prisiones* (México, Porrúa, 1980, pp. 312 y ss.). Ese Reglamento de 1979 contuvo diversos aciertos notables y algunos graves desaciertos, a mi juicio, que examiné en el comentario aludido. El nuevo Reglamento conserva la misma línea y agrega algunas novedades. Haré la reseña del conjunto, sin intentar un estudio comparativo.

2. Regulación

El reglamento se titula, según ya vimos, de “Reclusorios y Centros de Readaptación Social”, como si hubiese diferencia entre unos y otros, precisamente, dentro del sistema al que todos corresponden (artículo 1). No la hay, realmente, para los fines de este ordenamiento. Al fin, ambas categorías se subsumen en un solo concepto: reclusorios (artículo 12), también mencionados como “establecimientos” o “instituciones” (artículo 5).

El régimen de regulación abarca, por supuesto, los ordenamientos de mayor rango que ya indiqué, entre los que se pone énfasis, por obvias razones, en la Ley de Normas Mínimas. Es discutible, sin embargo, que

este ordenamiento —como su antecesor, de 1979— sea o pueda ser un Reglamento pleno de la Ley de Normas Mínimas, habida cuenta de su materia y del alcance territorial de sus disposiciones.

La Ley de Normas Mínimas es un cuerpo jurídico federal y para el Distrito Federal, simultáneamente. Los reglamentos aplicables a la ciudad de México y expedidos por las autoridades de ésta, sólo pueden corresponder a los asuntos de los reclusorios en dicha jurisdicción, pero no debieran reglamentar la ley misma en cuestiones de más amplio alcance, como sucedió en 1979 y ocurre ahora: así, el cómputo para efectos de la remisión de pena.

No se agota en el Reglamento y en las disposiciones carcelarias internas la “normatividad” —como se acostumbra decir— de los reclusorios. Es preciso añadir los “manuales de organización para el buen funcionamiento de aquellos, cuya expedición compete al jefe del Departamento del Distrito Federal y que involucran múltiples temas (artículo 6).

Asimismo, hay casos de convenios entre el Departamento del Distrito Federal y “otras dependencias de la administración pública federal, para la internación de reclusos” (artículo 11), además de las disposiciones que dicte, en el ámbito de su competencia —a veces invadida—, la autoridad ejecutora de sanciones privativas de libertad y otras: la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación. Ésta se apoya en la Ley de Normas Mínimas, en algunos preceptos de la codificación penal sustantiva y adjetiva, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento de la Secretaría de Gobernación.

3. Estructura

En el capítulo I del Reglamento figuran las “disposiciones generales” (artículos 1 a 33), sin perjuicio de que haya preceptos con ese contenido en diversos lugares del Reglamento. El capítulo II se refiere a los reclusorios preventivos (artículos 34 a 53); el III, a los reclusorios de ejecución de penas privativas de libertad (artículos 54 a 59); el IV al sistema de tratamiento (artículos 60 a 98), con sendas secciones sobre elementos de éste, como son el trabajo, la educación, las relaciones con el exterior y los servicios médicos; el V, al Consejo Técnico Interdisciplinario (artículos 99 a 101); el VI, a las instituciones abiertas (artículos 107 a 111); el VII, a los reclusorios para el cumplimiento de

arrestos (artículos 112 a 119); el VIII, al personal de las instituciones de reclusión (artículos 120 a 130); el IX, a las instalaciones de los reclusorios (artículos 131 a 134); el X, al régimen interior de los reclusorios (artículos 135 a 154); el XI, a los módulos de alta seguridad (artículos 155 a 158); el XII, a la supervisión (artículos 159 a 162); el XIII, a los traslados (artículo 163, aunque también hay estipulaciones sobre traslados, fuera de lugar, en el artículo 111); y el XIV, a disposiciones complementarias (artículos 164 a 170).

Hay algunas normas bajo rubros que no les corresponden (por ejemplo, una parte del artículo 111), y otras, de alcance general, se hallan en capítulos que norman materias específicas.

4. *Reclusorios y supuestos de reclusión*

Se previene la existencia de diversos tipos de reclusorios, consecuentes con las distintas necesidades de internamiento bajo los títulos jurídicos que dan lugar a restricción o privación de libertad. En esta virtud, hay —o debe haber— un sistema integrado por reclusorios preventivos, penitenciarias (establecimiento —se explica— de ejecución de penas privativas de libertad), instituciones abiertas, reclusorios para el cumplimiento de arrestos y centro médico para los reclusorios (artículo 12).

No sobra decir que el centro médico de referencia, puesto en servicio en 1976, fue después asignado, erróneamente, a prisión para mujeres. El Reglamento quiere corregir el extravío; así, el artículo sexto transitorio concede al Departamento del Distrito Federal un año “para construir y acondicionar el Centro Médico para Reclusorios y Centros de Readaptación Social...”.

Los títulos jurídicos que justifican el internamiento de un sujeto son presentados en forma limitativa:

a) Consignación por parte del Ministerio Público, esto es, el ejercicio de la acción penal ante órgano jurisdiccional, debidamente documentado (es interesante, por otro concepto, el momento en que el indiciado ingresa al reclusorio: para el cómputo del plazo aplicable a la formal prisión o a la libertad del sujeto).

b) Resolución judicial, que puede ser, glosamos, la orden de aprehensión, la orden de reaprehensión, el auto de formal prisión y la sentencia, en los distintos grados y en el amparo, además de las resoluciones jurisdiccionales a propósito de la extradición.

c) Señalamiento hecho por la Dirección de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, que es el acuerdo administrativo de esta autoridad, sustentado en la existencia de una resolución judicial ejecutoria de condena, que resuelve a qué institución debe remitirse al condenado.

d) Acto —de naturaleza mixta: jurisdiccional y administrativa— en ejecución de los tratados y convenios a que se refiere el artículo 18 constitucional, en sus dos extremos: entre la Federación y las entidades federativas, y entre México y otro país, para lo que he denominado “repatriación de reos”, que es una ejecución extraterritorial de condenas, y

e) Resolución que ordena un arresto (como culminación de un procedimiento penal-administrativo, o como medida disciplinaria o de apremio), que no queda absorbida, forzosamente, en el género de las resoluciones judiciales, pues hay arrestos ordenados por otras autoridades; *verbi gratia*, el Ministerio Público.

5. Finalidad de la reclusión

Es importante ver la finalidad que el Reglamento asigna a la reclusión. De nuestra Ley Suprema se infiere —además de tratarse de una finalidad lógica— que la prisión preventiva tiene propósito de custodia. Por su parte, el artículo 18-C asigna al “sistema penal” (el precepto, comprensivo de un “sistema”, está “pensado” para la prisión) el objeto de “readaptación social”, por medio del trabajo, la capacitación para éste y la educación. Estas prevenciones se hallan literalmente transcritas en la Ley de Normas Mínimas.

Sobre el asunto anterior, el Reglamento contiene diversas estipulaciones interesantes. El artículo 4, que se refiere a los reclusorios y a los centros de readaptación social como un “sistema”, prevé programas técnicos interdisciplinarios sustentados en el trabajo, la capacitación, la educación y la recreación, a efecto de facilitar al sentenciado su “readaptación a la vida en libertad y socialmente productiva”, y de evitar “la desadaptación de indiciados y procesados”.

El artículo 7 habla también, con otras palabras, de los compromisos públicos y de la justificación jurídica, política y moral de la reclusión. Sostiene que el régimen de los reclusorios tenderá a “conservar y a fortalecer en el interno, la dignidad humana, la protección, la organización y el desarrollo de la familia, a propiciar su superación per-

sonal, el respeto a sí mismo, a los demás y a los valores sociales de la nación". Este primer párrafo de un precepto incluido en las "Disposiciones generales", no distingue, obviamente, entre procesados, sentenciados y arrestados. A todos abarca, asimismo, el siguiente párrafo: "El tratamiento a los internos tiene como finalidad su readaptación a la comunidad libre y socialmente productiva."

En otros preceptos se especifican las finalidades de algunos tipos de reclusión. Así, la preventiva atiende a los objetivos normalmente atribuidos a esta medida procesal precautoria (artículo 34), salvo en lo concerniente a preservación de probanzas y objetos relacionados con el delito, que no se menciona expresamente.

El artículo 34 hace referencia al adecuado desarrollo del proceso penal y a la presentación oportuna de los enjuiciados ante la autoridad judicial; al estudio de personalidad del sujeto, que contribuye a la individualización jurisdiccional; a un tratamiento del imputado, noción que para muchos resultará controvertible, dirigida a evitar "la desadaptación social del interno y propiciar cuando proceda su readaptación, utilizando para este fin el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación" (se recogen, pues, las palabras de la Constitución a propósito del sistema penal); y a la protección de quienes participan en el procedimiento penal.

Los establecimientos preventivos se destinan, entonces, a procesados (del Distrito Federal o de otra entidad, en sus casos; igualmente, sujetos cuya sentencia no ha causado ejecutoria) y presos provisionales en el procedimiento de extradición.

6. Autoridades

Un rasgo característico del viejo derecho y de la antigua práctica penitenciaria es lo que he denominado el "directorismo", es decir, la atribución de amplísimas potestades al director o alcaide del reclusorio para disponer el trato general y particular de los reclusos. Eran señores "de honra y cuchillo". No siempre fue reprochable el "directorismo", sin embargo. Aunque no a cubierto de sospechas —recordó Niceto Alcalá-Zamora en su prólogo a mi libro *La prisión* (México, FCE, 1975, p. 20, n. 33)—, es notable el caso del coronel Montesinos, uno de los autores del sistema penitenciario progresivo.

Sea lo que fuere de la práctica, hoy día el derecho penitenciario ha sustituido el "directorismo" con la actuación de sendos organismos co-

legiados, reforzados por, o asociados con, autoridades superiores, jerárquicamente, a los directores de los reclusorios.

En el sistema mexicano, las autoridades superiores son, sobre todo, la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, creada y regulada principalmente por la Ley de Normas Mínimas (artículo 3), y la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, que actualmente depende de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a los órganos colegiados, el eje del sistema de readaptación social —y de estudio y “tratamiento”, en su caso, en instituciones preventivas— es el Consejo Técnico Interdisciplinario, ente de cada reclusorio, formado con funcionarios directivos, administrativos y técnicos de éste. El Reglamento añade representantes externos, a saber: de la Dirección de Prevención y Readaptación Social y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 100). Se entiende el motivo para incorporar a esta Asamblea, autora del Reglamento, pero en rigor —para efectos de tratamiento penitenciario— tal incorporación es controvertible.

El Consejo Técnico Interdisciplinario posee atribuciones, que no detallaremos ahora, fundamentalmente consultivas. Empero, su opinión es indispensable, y en algunos casos vinculante, para el director del reclusorio o para otras autoridades.

Hay órganos externos a cada reclusorio, con funciones relevantes para el sistema penitenciario, genéricamente, o incluso para el acuerdo de actos relativos a los internos, en forma individual. En este ámbito figuran el Consejo de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, de integración interdisciplinaria, en el que pueden figurar observadores de la Asamblea de Representantes (artículo 50), y el nuevo ente llamado Órgano de Supervisión General, de composición interinstitucional, con la presencia de: Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, Dirección General de Prevención y Readaptación Social, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (no se incluye a la Procuraduría General de la República, pese al elevado número de reos del fuero federal y a las atribuciones de vigilancia carcelaria que tiene este Ministerio Público), Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, Tribunal Superior

de Justicia de la misma jurisdicción y Dirección General de Servicios Médicos de aquel Departamento (artículo 160).

7. *Personal*

Como en la prevención del delito y la procuración y administración de justicia —y, genéricamente, en todos los servicios públicos—, la selección y preparación del personal es una de las cuestiones fundamentales para el sistema de reclusorios. De ello depende —aunque no sólo de ello, por supuesto— el éxito o el fracaso de las correspondientes instituciones, que no se miden únicamente en términos de previsión de fugas, sino a la luz de los objetivos, todos, del régimen de reclusión que administra el Estado. La readaptación social de los internos es, sin duda, el más destacado de aquéllos.

A este asunto fundamental dedica la Ley de Normas Mínimas su segundo capítulo (artículos 4 y 5), luego de tratar las finalidades de las Normas (artículos 1 a 3), que son, en el fondo, las del sistema de reclusión penitenciaria. Vale insistir en este punto, tantas veces como sea necesario —y siempre lo es—: vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos son factores a considerar, sin salvedades, en la designación del personal. Esto rige para todas sus especialidades, según expreso mandato del artículo 4 de la Ley de Normas Mínimas: directivo, administrativo, técnico y de custodia.

Los aspirantes a intervenir en el servicio público de reclusorios, así como quienes ya se desempeñan en éste, en sus respectivos casos, “quedan sujetos a la obligación de seguir, antes de la asunción de su cargo y durante el desempeño de éste, los cursos de formación y actualización que se establezcan, así como de aprobar los exámenes de selección que se implanten” (artículo 5).

El Reglamento hace su parte, normativamente, en la atención de este asunto, al que se dedica el capítulo VIII. Las especialidades del personal son las mismas, palabras más o menos, que previene la Ley de Normas Mínimas: personal directivo, técnico administrativo, de seguridad y custodia (artículo 120).

Un propósito plausible se halla en el artículo 122, que dispone el Instituto de Capacitación Penitenciaria, como dependencia de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social. Tiene funciones de “selección, capacitación, docencia, preparación y actualización permanente del personal...”; el siguiente párrafo advierte que

“el personal de las instituciones de reclusión (no hay excepciones en el Reglamento), será conformado por los egresados del Instituto de Capacitación Penitenciaria, y será seleccionado en consideración a su vocación, aptitudes físicas e intelectuales, preparación para la función penitenciaria y antecedentes personales”. Se reitera, pues, el mandato de la Ley de Normas Mínimas.

La prevención referente a los directores de reclusorios no se halla en el capítulo de personal, sino en el de disposiciones complementarias. Está en el artículo 170, el último del Reglamento (su tema, en cambio, tiene la prioridad más alta): los directores “deberán ser personas de reconocida probidad y contar con conocimientos profesionales relacionados con la materia penitenciaria”; esto es, deben ser penitenciaristas. Así se hace a un lado la inconducente discusión de si esos funcionarios han de ser militares o civiles. La categoría profesional es otra, que pueden ostentar un civil o un militar: penitenciarista.

8. *Algunos aspectos del tratamiento*

El Reglamento sigue los mandatos de la Ley de Normas Mínimas en cuanto a disponer un “régimen progresivo técnico”, dividido en periodos (artículo 60). El tratamiento se basa en estudios de personalidad, sistemáticamente actualizados, a partir de los elaborados para individualización judicial, y queda sujeto a la guía del Consejo Técnico Interdisciplinario.

Ya mencioné cuáles son los elementos del tratamiento que aparecen abarcados, en las respectivas secciones, por el capítulo IV del Reglamento. Se trata, en general, de normas plausibles que describen un régimen “ideal”.

Hay estipulaciones contra las que se rebela continuamente la realidad, siempre hostil al derecho penitenciario. Es ejemplo, entre otros, el artículo 135, incluido en el capítulo X, sobre el régimen interior de los reclusorios. Dice que en las relaciones entre el personal de la institución y los reclusos o internos, “se prohíbe cualquier muestra de familiaridad, o el uso de tuteo, las vejaciones, la expresión de ofensas o injurias, la involucración afectiva y en general, la adopción de actitudes que menoscaben el recíproco respeto”.

Es perceptible la influencia que en estas prevenciones —y antes, en la regulación de la que se ha tomado buena parte del Reglamento— tienen las Reglas Mínimas que aprobó, en 1955, el Primer Congreso

de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. De este vasto campo, sólo me referiré a algunos puntos, que ameritan la reiteración de comentarios expuestos antes de ahora, a propósito del Reglamento de 1979.

El Reglamento de 1990, como su antecesor, contiene preceptos sobre la remisión parcial de la pena privativa de la libertad, que instituye —a título de correctivo de la prisión— la Ley de Normas Mínimas.

Es improcedente aquella regulación en un texto que sólo puede organizar la vida interna de los reclusorios. Veamos algunos ejemplos. El artículo 60 indica lo que se debe considerar como trabajo para el cómputo de días laborados; el artículo 70 dispone lo que se debe entender como día de trabajo para los efectos del artículo 16 de la Ley de Normas Mínimas, que alude a la remisión parcial de la prisión, y el artículo 71 indica cómo se computarán las horas extraordinarias de trabajo a propósito de la remisión.

El Reglamento analizado hereda otro error del ordenamiento de 1979, aunque en términos menos graves que los contenidos en éste: un sucedáneo administrativo de la libertad provisional, o bien, en todo caso, una extravagante sustitución de atribución del juzgador por facultades de la autoridad administrativa.

Partamos de la base de que el imputado se encuentra sujeto, en cuanto a su situación jurídica, sólo a la autoridad del juez o tribunal; y tomemos en cuenta que a éste incumbe —y a nadie más— resolver sobre la libertad provisional o la prisión preventiva del sujeto, atendiendo a las normas constitucionales y legales que rigen la materia —sin espacio para otras prevenciones—. Así las cosas, es reprobable que se haya facultado a las autoridades administrativas para disponer como lugar de prisión preventiva “un sitio alternativo al ordinario, en el que se haya disminuido el rigor de las medidas cautelares” (artículo 48).

El Reglamento simplemente ignora que hubo ya, recientemente, reformas y adiciones en preceptos legales, destinadas en forma expresa a combatir la tentación de otorgar, por la vía administrativa, franquicias o facultades que sólo puede resolver el juzgador, si la ley se lo permite. Recordémoslas, una vez más.

La fracción XXVII del artículo 225 del Código Penal (el texto resultó de la reforma del 7 de noviembre de 1986, publicada el 17 de los mismos mes y año), establece el tipo penal de “permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están reclusas”; se exige del autor la calidad de servidor público.

También hubo adición al artículo 17 de la Ley de Normas Mínimas (según decreto del 29 de noviembre de 1984, publicado el 10 del mes siguiente). El texto de esta adición, que tal vez no hubiera sido necesaria —si existe, que no la había, una recta hermenéutica de las normas previas—, dice en forma explicativa y reiterativa que “la autoridad administrativa encargada de los reclusorios” —concepto que abarca a cualesquiera órganos, lo mismo directivos que consultivos, unitarios y colegiados— “no podrá disponer, en ningún caso, medidas de liberación provisional de procesados”. En el texto se termina insistiendo, por si aún hubiese duda: “En este punto se estará exclusivamente a lo que resuelva la autoridad judicial a la que se encuentra sujeto el procesado, en los términos de los preceptos legales aplicables a la prisión preventiva y a la libertad provisional.”

9. *Instituciones abiertas*

Con algunas confusiones, el Reglamento habla de las instituciones abiertas, que surgieron en el penitenciarismo nacional en 1969, en el Estado de México. Tales establecimientos tienen doble aplicación: para la medida de semilibertad, sustitutiva de la prisión, dispuesta en el segundo párrafo del artículo 27 del Código Penal, gracias a la reforma de 1983; y para la preliberación, fase del sistema penitenciario que se inicia en reclusión estricta, conforme a la Ley de Normas Mínimas (artículo 107 del Reglamento).

Es saludable, desde luego, que los sentenciados a semilibertad no ingresen a las cárceles tradicionales, como lo es que quienes terminan el cumplimiento de la pena no retornen a la prisión cerrada. Por ello, se comprende que las instituciones abiertas pueden hallarse desvinculadas de otro tipo de reclusorios (artículo 108), y que funcionen “sobre la base de la autodisciplina de los internos, el fortalecimiento de la conciencia de su propia responsabilidad respecto a la comunidad en que viven y bajo el régimen de autogobierno” (artículo 109).

En este punto, el Reglamento parece más atento a la etapa terminal de la pena privativa de libertad, que a la nueva medida de semilibertad. En este sentido se orientan la letra y el “espíritu” de la norma.

En el artículo 110 hay una prevención imprecisa que pudiera ser fuente de dudas e interpretaciones encontradas, algunas de ellas inadmisibles —en cuanto se trate de variaciones, de fondo, en la naturaleza de la pena—. Dice el segundo párrafo de ese precepto que los

sentenciados podrán ser sometidos “al tratamiento denominado inducción a la preliberación”, en cuyos términos “deberán de ser trasladados a las instalaciones de la institución abierta, con el objeto de que gocen de mayor libertad, que los preparará para que no sufran un impacto al salir en libertad y no se propicie su reincidencia”.

Como se advierte, el Reglamento está creando otra fase en la ejecución de la pena reclusoria, que no es ni la prisión cerrada, propiamente, pues se habla de traslado a la abierta, ni la preliberación, puesto que se alude a una “inducción”, esto es, lógicamente, a un proceso introductorio —y por tanto previo— a la prelibertad.

No se habla del momento en que procede dicha “inducción”. De aquí pudiera derivar la muy cuestionable ocurrencia de sustituir administrativamente la pena de prisión por otra de institución abierta.

10. Arresto

Al hablar de los títulos jurídicos para la privación de la libertad, me referí al arresto. Puede tratarse de la sanción en que desemboca un procedimiento por faltas, bajo la Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno —otro importante ordenamiento gestado en la reforma de 1983—; o bien, de una medida de apremio o de una corrección disciplinaria, dispuestas generalmente —aunque no exclusivamente— por autoridad jurisdiccional.

La reforma de 1982 al artículo 21 constitucional redujo a treinta y seis horas la duración máxima del arresto por falta de policía, que antes podía alcanzar hasta quince días. Esta norma ha influido en las estipulaciones sobre corrección y apremio, así como en otras acerca de faltas diversas. No era forzoso que tal cosa ocurriera, aunque parece adecuado que así haya sido, como derivación razonable de un propósito —expresado constitucionalmente— de mitigación de penas.

La brevísima duración del arresto, hoy día, hace prácticamente imposible el tratamiento institucional —más allá de la medida punitiva— del arrestado, aunque no impide que se brinde a éste alguna atención extrainstitucional, que pudiera ser de carácter médico o social.

Empero, el artículo 113 indica que en los reclusorios respectivos se “procurará la atención individualizada del interno”; y el 117 añade que “la prestación de los servicios asistenciales” a los arrestados “se organizará en atención al estudio médico y socioeconómico de los internos y a la naturaleza de las infracciones cometidas por éstos”.

11. *Módulos de alta seguridad*

La severidad y la seguridad en el sistema de reclusorios corren parejas con la conducta manifestada y esperada de los internos, o de terceras personas —codelincuentes, sobre todo— relacionadas con ellos.

La más antigua terminología carcelaria distinguió entre presos “fáciles”, “difíciles” e “imposible”, catálogo que naturalmente se vinculó —aunque se trate, en muchos casos, de situaciones diferentes— con la mayor o menor peligrosidad de los reclusos. Todo ello dio como resultado la propuesta —y a veces la creación— de reclusorios especializados, así como de establecimientos o sectores de seguridad máxima, media y mínima, respectivamente.

Las características de la población carcelaria en este tiempo, y también las desviaciones en el empleo de los pabellones de segregación en los reclusorios preventivos, hicieron ver la necesidad de contar con establecimientos de alta seguridad. Bajo este título, el Reglamento considera dos especies o tipos de institución que es indebido confundir: por una parte, las “instalaciones para aquellos internos que requieran de la aplicación de tratamientos de readaptación especializados” (artículo 155) (que pueden serlo por razones de edad, salud, personalidad, origen, capacidad, etcétera, de los reclusos); y por la otra, “los módulos de alta seguridad... destinados a albergar internos de alto riesgo que alteren el orden o pongan en peligro la seguridad del reclusorio”, que serían los sujetos peligrosos para los demás, pero también individuos no temibles, en principio, que corren peligro en el reclusorio ordinario: “aquellos internos que debido a su actuación en libertad puedan ser sujetos de agresiones en su perjuicio, si fueran destinados a los dormitorios de la población común” (artículo 156).

Se acentúa el interés en el tratamiento de los reclusos en pabellones de alta seguridad, que representan, efectivamente, un problema singular para el sistema penitenciario: para ellos habrá “atención técnica permanente de índole médica, de trabajo o social, psicológica, psiquiátrica, pedagógico-educativa, cultural, deportiva y recreativa” (artículo 157).

12. *Sanciones*

El capítulo X, acerca del régimen interior en los reclusorios, rubro demasiado amplio que abarca, en rigor, a todo el Reglamento, contiene disposiciones sancionadoras o correccionales, entre otras.

Es evidente que una conducta ilícita debe ser enfrentada con las consecuencias jurídicas inherentes a su naturaleza, según las estipulaciones legales aplicables, sin que se dupliquen las sanciones —por acumulación de medidas de diversos órdenes— ni se sustraigan esos comportamientos, por otra parte, a la sanción que naturalmente les corresponda. En otros términos: *ne bis in idem* y sanción penal de las conductas típicas.

El artículo 147 del Reglamento establece una lista de infracciones sancionables con “correcciones disciplinarias”. Estas aparecen en el artículo 148 y son aplicables mediante un procedimiento en que se reconocen los derechos de audiencia y defensa del presunto infractor, así como su facultad de impugnar la resolución en vía administrativa (artículos 149 a 152).

Cabe observar, sin embargo, que algunas de las conductas descritas como infracciones, pueden ser o son, en realidad, delitos. En forma estricta, lo procedente es formular la denuncia del caso ante el Ministerio Público que corresponda, para la persecución penal respectiva. No puede limitarse la acción de autoridad a una simple corrección administrativa, como no se circunscribe a ésta el comportamiento ilícito de los miembros del personal de los reclusorios, conforme advierte el artículo 154, que remite, según los casos, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —que, en la especie, es aplicable a faltas en el desempeño del cargo— y a las disposiciones penales y laborales.

En el catálogo del artículo 147 figuran conductas como las siguientes: “intentar en vía de hecho evadirse o conspirar para ello” (fracción I; puede tratarse del delito de evasión de preso, si concurren los demás elementos que esta figura exige; es extraña la referencia a “conspiración”); “causar daño a las instalaciones y equipo o darles mal uso o trato” (fracción IV; daño en propiedad ajena); “sustraer u ocultar los objetos propiedad o de uso de los compañeros de reclusión, del personal de la institución o de esta última” (fracción VI; robo); “entregar u ofrecer cualquier préstamo o dádiva al personal de la institución o internos” (fracción XIII; cohecho, probablemente; no debiera ser sancionable siempre el préstamo o la dádiva a otros internos), etcétera.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ