



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO 1917
CONSTITUCIÓN

ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 23 DE FEBRERO DE 1965

REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE FEBRERO DE 1965.....	2
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN	4
III. DISCUSIÓN / ORIGEN	45
IV. MINUTA.....	74
V. DICTAMEN / REVISORA.....	74
VI. DISCUSIÓN / REVISORA	82
VII. DECLARATORIA.....	87



REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE FEBRERO DE 1965

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
México, D.F., a 2 de octubre de 1964.
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

- El C. secretario González Sáenz, Leopoldo (leyendo):

"Estados Unidos Mexicanos.- Poder Ejecutivo Federal.- México, D. F.- Secretaría de Gobernación.

"CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Presentes.

Por acuerdo del C. Presidente de la República remito a ustedes iniciativa de adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos establecidos por el artículo 135 del propio ordenamiento.

Encarezco a ustedes dar cuenta con dicho documento a esa H. Cámara y les reitero mi atenta consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION,
Presentes

El Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Solo 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 organizaran, en sus respectivos territorios el sistema penal colonias, penitenciarias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración."

En muchas Entidades de la República aun no ha sido posible el cumplimiento integro del citado mandato constitucional por carecerse de los medios económicos necesarios para acondicionar. Y sostener debidamente prisiones o colonias penales.

En no pocos casos se encuentran en un mismo establecimiento procesados y sentenciados, en perjuicio de los primeros que, por no haberse comprobado su culpabilidad, tienen derecho a no convivir en prisión con quienes compurgan penas por sentencia judicial.



Por la misma causa económica, es frecuente la carencia de una adecuada organización del trabajo sobre bases que de manera eficaz propicien la regeneración y readaptación social de los reos. Además, edificios originalmente construidos para otra función fueron destinados a prisiones, resultando inadecuados no solo para propiciar esa readaptación, sino incluso para el buen control de los criminales peligrosos. Estos edificios, generalmente se encuentran situados dentro del perímetro de las principales poblaciones, lo que permite al citado tipo de criminales continuar ejerciendo labor antisocial, merced al conocimiento del medio y a las relaciones delictuosas que conservan aun cuando se hallen privados de su libertad.

Para mejor cumplir las finalidades consignadas en la norma Constitucional, es conveniente que los Gobiernos de los Estados queden facultados para celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, con la previa autorización de sus Legislaturas, a efecto de que los reos del orden común puedan compurgar sus penas en establecimientos federales que cuenten con los elementos indispensables para el mejor control y regeneración del delincuente.

Por otra parte el desarrollo alcanzado por los medios de comunicación en nuestro país permite que un delincuente pueda ser trasladado con facilidad a cualquier parte de la República, o a su lugar de origen, en caso de necesidad o porque legítimamente se le requiera, lo cual evita los inconvenientes que por razón de la distancia, pueda traer consigo la ubicación de un establecimiento penal federal.

La adición que al Artículo 18 Constitucional se propone, no significa establecer un inconveniente centralismo penitenciario puesto que deja a la soberanía de los Estados y al criterio de sus Gobiernos el celebrar convenios con el Ejecutivo Federal conservando el derecho de resolver la situación jurídica de los delincuentes locales con base en las disposiciones legales de la respectiva Entidad Federativa. Y, en cambio, viene a abrir cauces legales a una reforma de los sistemas y regímenes penitenciarios que, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y económicos, permita el funcionamiento de grandes penales en los que de manera eficaz se oriente el trabajo de los reclusos, atendiendo a su oficio o vocación socialmente útil, y de cuyo beneficio podrá disfrutar el delincuente cuya peculiar condición exija un tratamiento especial, independientemente del lugar en que hubiese cometido el delito y de la autoridad a la cual estuviera sujeto.

Por lo expuesto y en uso de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a la elevada consideración del H. Constituyente Ordinario a que se refiere el Artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTICULO 18 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona el Artículo 18 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"ARTICULO 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta 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, en sus respectivos territorios el sistema penal colonias, penitenciarias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Los Gobernadores de los Estados, con la previa autorización de sus Legislaturas, podrán celebrar convenios con el Ejecutivo Federal para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos penales de la Federación."

TRANSITORIO:

La presente adición entrará en vigor cinco días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Protesto a ustedes mi consideración distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION México, D.F. A 22 DE SEPTIEMBRE DE 1964 EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Adolfo López Mateos

México, D. F., a 1º de octubre de 1964.- El Subsecretario de Gobernación, encargado del despacho, licenciado Luis Echeverría".- Recibo, a las Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia, e imprímese.

II. DICTAMEN / ORIGEN

DICTAMEN

México, D.F., a 13 de Octubre de 1964.

- La C. secretaria Torres Ariceaga, Diana (leyendo):

"Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación. Primera de Justicia.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones unidas que suscriben fue turnada por acuerdo de vuestra soberanía, la iniciativa del Ejecutivo Federal para adicionar el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En tal virtud, nos permitimos someter a la consideración de esta honorable Asamblea el siguiente dictamen:

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene varias garantías individuales que consideramos necesario estudiar separadamente. La primera de ellas, contenida en la expresión: "sólo por el delito que merezca pena corporal habrá lugar



a prisión preventiva", tiende a preservar la libertad del individuo aun en los casos en que, habiéndose realizado un acto o una omisión calificados como delictuosos, la pena que la propia ley establece puede ser extinguida sin menoscabo de dicha libertad.

Esta garantía no resulta afectada por la adición que se estudia, ya que la misma se refiere a reos sentenciados y no a personas sujetas a proceso. Por tanto, no es necesario ahondar en el examen de esta primera parte del precepto.

La segunda garantía contenida en el artículo 18 constitucional, consiste en que las personas sujetas a prisión preventiva y que, en esa virtud, aún no se ha demostrado que hayan delinquido, deben permanecer separadas de quienes han sido ya sentenciados a sufrir una pena corporal, a fin de evitar un contacto personal que atenta contra la dignidad de los primeros y propicia un contagio social pernicioso. El preámbulo expositivo de la iniciativa que estamos considerando hace referencia al hecho lamentable de que en muchas entidades de la República no se cumple esta garantía por la carencia de recursos económicos suficientes; y esta referencia expresa, pone de relieve el propósito, de que a través de un sistema penitenciario como el que se propone, los Estados de la República organicen sus cárceles preventivas como lo previene el precepto constitucional, ya liberadas parcialmente de la carga de establecer instituciones penitenciarias suficientes y adecuadas. No escapa al juicio de las Comisiones que suscriben, el peligro de una interpretación simplista y superficial de esta cuestión. Es evidente que, por lo que a la separación de procesados y sentenciados se refiere, la iniciativa tiende a dar eficacia a dicha garantía; pero a primera vista parecería que en caso de ser aprobada en términos absolutos y para ese sólo objeto, caeríamos en un sistema penitenciario centralizado, a través del cual la Federación se haría cargo de todos los reos sentenciados en la República y los Estados reducirían su responsabilidad a la detención y vigilancia de los procesados. Por tanto, es preciso ahondar en el análisis, para lo cual resulta indispensable examinar el siguiente párrafo del texto constitucional vigente:

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

Se desprende de la primera parte de este párrafo la obligación de que los Estados, por su parte, y la Federación por la suya, deben organizar un sistema penal propio, con todas las cargas materiales y económicas que ello implica, y que ese sistema debe funcionar precisamente dentro de sus respectivos territorios. La iniciativa que estudiamos aparentemente libera a los Estados de dicha obligación ya que, en virtud de un convenio,



los reos sentenciados dentro de su jurisdicción podrán ser puestos a disposición de un establecimiento penal federal. Sin embargo, aparece claramente de la parte final del mismo párrafo que dicha obligación no es llana y simple; que está concebida como un medio y no como un fin. El fin lo constituye la regeneración del delincuente sobre la base del trabajo, para reintegrarlo a la vida social como un ser útil. Es decir, que la organización del sistema penitenciario de un Estado no es un fin en sí mismo, sino el medio para lograr la readaptación social de quienes quedan sujetos a dicho sistema. La circunstancia de territorialidad aparece como accesoria e incidental dentro de esta relación de medio a fin.

Ahora bien, el los Estados de la República no han podido cumplir, hasta la fecha, con la doble obligación prescrita constitucionalmente: por un lado, mantener cárceles preventivas independientes y separadas de los penales propiamente dichos; y por el otro, organizar éstos dentro de un régimen propicio a la reeducación y readaptación social del delincuente; y si ambas obligaciones implican, correlativamente, dos derechos o garantías individuales que han sido hasta ahora ineficaces, en criterio de las Comisiones que suscriben es inaplazable poner en marcha un mecanismo constitucional que dé vigencia positiva a dichas garantías.

En efecto, en los establecimientos penales dependientes de los Estados conviven, en deplorable promiscuidad, reos sentenciados con personas sujetas a proceso; y siendo aquéllos, en buena parte, delincuentes habituales, tanto los procesados como los delincuentes primarios u ocasionales están colocados en un ambiente desfavorable a su regeneración ya que viven, todos ellos, dentro del inútil y odioso sistema de encierro en la ociosidad , que sólo sirve para infligir sufrimientos y quebrantar la dignidad del individuo. Por ello, la adición al artículo 18 constitucional, como lo expresa la parte expositiva de la iniciativa, "viene a abrir cauces legales a una reforma de los sistemas y regímenes penitenciarios que, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y económicos, permita el funcionamiento de grandes penales en los que, de manera eficaz, se oriente el trabajo de los reclusos, atendiendo a su oficio o vocación socialmente útil y de cuyo beneficio podrá disfrutar el delincuente cuya peculiar condición exija un tratamiento especial independientemente del lugar en que hubiere cometido el delito y de la autoridad a la cual estuviera sujeto", siendo evidente que sólo la Federación, en las circunstancias actuales puede disponer de los recursos necesarios.

Así pues, tres son los principios que intervienen en el problema: la territorialidad, la separación de procesados y sentenciados y la regeneración del delincuente. De ellos el único que ha tenido eficacia hasta ahora es el de territorialidad, no obstante que el bien jurídico que protege es el de menor significación. Dicho principio puede ser examinado en



dos aspectos diversos: como expresión de la soberanía del Estado frente a la Federación y como garantía individual del delincuente.

En el primer aspecto, la iniciativa que comentamos no implica violación al principio de soberanía, puesto que la adición que se propone no tiene carácter impositivo sino potestativo; es decir, "deja a la soberanía de los Estados y al criterio de sus gobiernos el celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, conservando el derecho de resolver la situación jurídica de los delincuentes locales con base en las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa."

En el segundo de los aspectos enunciados se ha sostenido el criterio de que el traslado del delincuente fuera del territorio del Estado en que delinquiró implica una pena adicional, ya que se le sustrae de sus relaciones familiares. La exposición de motivos de la iniciativa responde a esta objeción cuando afirma que "el desarrollo alcanzado por los medios de comunicación de nuestro país, permite que un delincuente pueda ser trasladado con facilidad a cualquier parte de la República o a su lugar de origen en caso de necesidad".

A mayor abundamiento, dentro del único ensayo de colonia penal que existe en nuestro país, y que indudablemente habrá de prevalecer en aquellos que lleguen a establecerse, se permite la vida familiar sin limitaciones.

Pero la razón fundamental que las Comisiones han tomado en cuenta, nace de la interrelación de esta garantía con la que consagra el principio de regeneración. Ya hemos dicho que la finalidad última del Derecho Penitenciario es la readaptación social del delincuente. Superadas ya las corrientes de opinión, que consideran la pena como una retribución necesaria a quien ha violado el orden social o como un medio de expiación e intimidación sin ningún fin social ulterior, en la actualidad las legislaciones más avanzadas reconocen, ya no la imputabilidad basada en el libre albedrío y la culpabilidad moral, sino la responsabilidad social derivada del determinismo y la temibilidad del delincuente, de lo que resulta que los fines esenciales de la pena son la defensa social y la regeneración del sentenciado.

Ahora bien, tanto en el fin de defensa social como en el de regeneración hay un interés público indudable; pero en la regeneración hay, además, un interés individual que le imprime el carácter de garantía, ya que todo delincuente que por serlo se convierte en un ser extrajurídico tiene el derecho de ser rehabilitado para una vida social útil. Por tanto, nos encontramos frente a dos principios que, por circunstancias temporales de la realidad, pueden llegar a oponerse: llegado el caso de que un reo sentenciado exija compugnar su



pena dentro del territorio en que delinquiró, pero que esta pretensión impida su readaptación social, ¿cuál de los dos principios debe prevalecer? ¿El de territorialidad o el de regeneración sobre la base de trabajo? Las Comisiones no han dudado sobre este punto. Mientras la territorialidad es una garantía implícita y no expresa y tutelar de un bien jurídico individual de valor temporal, la regeneración es una garantía explícita que tutela, además de un bien individual, un interés público y ambos de valor permanente.

Por último, es importante hacer notar que la posibilidad de un conflicto como el que hemos apuntado dentro de la hipótesis examinada, es puramente transitoria, ya que el párrafo segundo del artículo 18 permanece en su términos actuales y persiste, por tanto, la obligación para los Estados de organizar su propio sistema penitenciario. Por ende, los convenios para ejecución de sentencias en establecimientos penales federales, tienen el carácter de una excepción frente a la regla general que constituye la obligación apuntada.

No obstante lo anterior y en buena parte por ello mismo las Comisiones han considerado conveniente modificar y adicionar la iniciativa del Ejecutivo Federal a fin de desenvolver y desarrollar su espíritu generoso. Examinando la primera parte del párrafo que se adiciona, dados los términos en que aparece redactado se presta a dos interpretaciones diversas: a) que la previa autorización de la legislatura local tiene por objeto facultar al Gobernador a celebrar el convenio, aun sin conocer sus condiciones y bases; y b) que dicha autorización se otorgue sólo mediante el examen de circunstancias dichas, o sea, mediante una previa aprobación del mismo. Hemos estimado que la interpretación correcta de esta última, toda vez que no tiene sentido la intervención de una legislatura local para otorgar una facultad que ya existe derivada del precepto constitucional. En cambio, la aprobación del convenio, previamente a su celebración formal, sí responde a la necesidad de cuidar que sus términos garanticen los propósitos de defensa social y regeneración sobre la base del trabajo que se persiguen.

Por tanto, debe cambiarse, en esta parte, la redacción del precepto para hacerlo inequívoco.

Por otro lado salta a la vista la disparidad en que se coloca a las partes que han de celebrar los convenios para la ejecución de sentencias en establecimientos penales de la Federación. Mientras los ejecutivos locales deben obtener la previa aprobación de sus legislaturas, lo que dará a los convenios autoridad de ley, el Ejecutivo Federal queda como único responsable de la celebración de los mismos por parte de la Federación. Si se estima que la intervención de las legislaturas locales tiene por objeto ajustar los términos de los convenios a las disposiciones constitucionales y legales vigentes en sus respectivos



territorios y garantizan que queden a salvo el interés social y también el interés individual de los reos cuyas peculiares condiciones exijan un tratamiento especial, debe concluirse que es imprescindible crear igual garantía por parte de la Federación y, en consecuencia, establecer que los convenios concertados por el Ejecutivo Federal deben ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. Este mecanismo, además de entrañar las ventajas precisadas evitaría caer en el abuso del sistema, regulando la aprobación de los convenios de acuerdo con la capacidad real de la Federación para cumplir con los compromisos que traiga.

Al llegar a este punto del dictamen, las Comisiones desean hacer algunas consideraciones adicionales. La iniciativa que se estudia abre el camino constitucional para una reforma penitenciaria a fondo en nuestro país. Nunca como ahora es perceptible nuestro atraso en esta materia. Padecemos no sólo deficiencias de sistema sino, en muchos casos, ausencia de todo sistema, salvo la experiencia que el Ejecutivo Federal realiza en la colonia penal de las Islas Marías y que, en los últimos años, ha resultado altamente provechosa, así como las prácticas en los establecimientos erigidos en el Distrito Federal en los demás casos el delincuente, por falta de una correcta aportación científica, está colocado en un ambiente inadecuado, carente en absoluto de organización técnica y de personal selecto y preparado.

Si la iniciativa tiende, como ya lo hemos dicho no solamente a lograr la separación de procesados y sentenciados sino también de éstos entre sí, atendiendo a sus caracteres personales, para evitar el contagio social entre los habituales y los primarios, así como entre los que prestan diversos grados de peligrosidad, resulta asimismo imprescindible organizar el sistema penitenciario adecuado a la mujer, en virtud de las especiales condiciones sociales y familiares que en ella concurren. Por último, deben fijarse las bases legales del tratamiento penitenciario conforme a los estudios técnicos más avanzados y a las experiencias que se llevan a cabo en el mundo entero. Sin embargo, tales normas, por regular cuestiones particulares, rebasan el ámbito constitucional. Por estas razones, hemos considerado indispensable proponer un agregado a la iniciativa del Ejecutivo Federal, para dejar establecido que una ley reglamentaria para la ejecución de sanciones, normará el funcionamiento de los establecimientos penales de la Federación. No hemos extendido el campo de aplicación de esa ley a establecimientos locales, porque ello implicaría una invasión de la soberanía de los Estados, que somos los primeros en respetar.

Por todas las consideraciones expuestas, las Comisiones unidas que suscriben se permiten proponer a la H. Cámara de Diputados y al Congreso de la Unión, que el proyecto



de adiciones al artículo 18 constitucional que el C. Presidente de la República sometió a la consideración de vuestra soberanía, se acepte con las modificaciones que en este dictamen quedaron fundadas y que se encuentran contenidas en el texto del siguiente decreto:

Artículo 1º Se adiciona el artículo 18 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1º. 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, en sus respectivos territorios el sistema penal, colonias, penitenciarias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Los Gobernadores de los Estados podrán celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, los cuales deberán ser aprobados por la Legislatura local respectiva y por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o, en su caso, por la Comisión Permanente, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos penales de la Federación. La ley reglamentará el funcionamiento de dichos establecimientos, a fin de que, conforme a las técnicas más avanzadas, se logre la readaptación social del delincuente.

Transitorio.

La presente adición entrará en vigor cinco días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F., a 12 de octubre de 1964.- Primera Comisión de Puntos Constitucionales: Alfonso Martínez Domínguez.- Enrique González Vargas.- Miguel Covián Pérez.- Constancio Hernández Allende.- Luis Priego Ortiz. Segunda Comisión de Gobernación: Manuel Gurría Ordóñez.- Adolfo Christlieb Ibarrola.- Salvador Rodríguez Lejía.- Enedino Ramón Macedo. Primera Comisión de Justicia: Guillermo Ruiz Vázquez.- Raúl Lozano Ramírez.- Felipe Gómez Mont.- Justina Vasconcelos de Berges." Primera lectura e imprímase.



- El mismo C. Secretario: En relación con este dictamen, se va a dar lectura al voto particular, suscrito por Adolfo Christlieb Ibarrola, Felipe Gómez Mont y Guillermo Ruiz Vázquez.
- El C. Presidente: Para dar lectura a este voto particular, se permite el uso de la palabra al ciudadano Guillermo Ruiz Vázquez.
- El C. Ruiz Vázquez, Guillermo: Señor Presidente; señores diputados: conforme lo ha informado el señor Secretario de esta Cámara, los señores diputados Adolfo Christlieb Ibarrola, Felipe Gómez Mont y su servidor, disentimos de la fundamentación y de las conclusiones a que han llegado las Comisiones unidas 1ª. de Puntos Constitucionales, 2ª. de Justicia y 1ª de Gobernación.

Concurrimos a las reuniones de estudio celebradas al efecto. En ellas escuchamos los argumentos de nuestros compañeros y a nuestra vez expusimos los que fundamentan la opinión que sostenemos. Presentamos con toda franqueza nuestros puntos de vista, inclusive en una forma precisa; estamos satisfechos de que algunas de nuestras observaciones hayan sido recogidas por los demás miembros de las Comisiones, pero nos parece que han sido insuficientes los puntos que recogieron en el dictamen de la Comisión y sobre todo la ubicación que en la categoría de nuestras leyes se ha querido dar a esas sugerencias nuestras.

Por este motivo, y no habiendo encontrado todavía argumentos que en una forma contundente desvirtúen las razones que nosotros expusimos durante las reuniones de estudio de estas conclusiones, presentamos el siguiente voto particular:

"La iniciativa de fecha 2 de septiembre de 1964, que para adicionar el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, envió el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados, y que fue turnada para estudio a las Comisiones unidas 1ª. de Puntos Constitucionales, 1ª. de Justicia y 2ª. de Gobernación, expone en su parte considerativa la inobservancia del artículo que se pretende adicionar, por parte de los Estados. En efecto, reconoce que en muchas entidades de la República aun no ha sido posible el cumplimiento íntegro del citado mandato constitucional, por carecer los Estados de los medios económicos necesarios para acondicionar y sostener debidamente, prisiones o colonias penales. Se señala además, que en no pocos casos se encuentran en un mismo establecimiento procesados y sentenciados, en perjuicio de los primeros que, por no haberse comprobado su culpabilidad, tienen derecho a no convivir en prisión con quienes compurgan penas por sentencia judicial.



Es necesario señalar que la deficiencia de dichos sistemas, es imputable no sólo a los Estados, como afirma la exposición de motivos, sino que también existe la deficiencia que debe imputarse a la propia Federación, a la cual la iniciativa pretende entregar por ahora la solución del problema penitenciario, creado por el incumplimiento de la Constitución, por parte de las entidades federativas.

Se afirma que la falta de recursos económicos ha impedido a los Estados cumplir con su obligación de organizar en sus respectivos territorios, el sistema penal a base de colonias penitenciarias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

El argumento resulta falso, si tenemos presente que muchas entidades federativas que sí tienen medios económicos suficientes para acondicionar y sostener debidamente prisiones o colonias penales, tampoco han cumplido con el mandato de la Constitución.

Resulta curioso que la Federación funde la incapacidad o ineptitud de los Estados para organizar sus servicios públicos y administrativos, en la penuria económica de las propias entidades. Tal afirmación entraña la confesión de la imposibilidad en que las mismas se encuentran, para cumplir con funciones primordiales, que son la razón de su existencia jurídica como Estados de la Federación.

La fracción II del artículo 73 de la Constitución, establece como presupuesto para la erección de los territorios en Estados, que los mismos tengan elementos necesarios para proveer a su existencia política. Cuando un territorio se erige en Estado, el Congreso de la Unión comprueba previamente que cuenta con tales elementos. La existencia de una entidad, como Estado de la Federación, tiene la presunción constitucional de que goza de la capacidad económica para gobernarse autónomamente y para cumplir con la función específica de organizar debidamente su administración pública y por tanto, su administración de justicia, parte de la cual, muy importante por cierto, encomendada a los ejecutivos locales, es la relativa a la extinción de las penas y a la organización de las medidas de seguridad que sean adecuadas.

Si actualmente existen, como se habla en la iniciativa, varios Estados que no cuentan con medios económicos suficientes para acondicionar y sostener prisiones y colonias penales, como tampoco los tienen para sostener escuelas suficientes, hospitales con instalaciones y servicios modernos y adecuados, administración de justicia decorosa o para construir indispensables vías de comunicación, etc., y por otra parte, año con año se anuncia que las recaudaciones fiscales de la Federación aumentan de manera notable, de ello no debe



concluirse sino que la Federación cada día aumenta su poder económico y su posibilidad de atender a las funciones públicas, en detrimento de las que constitucionalmente corresponden a los Estados, a los cuales se mantiene en estado de insuficiencia económica, cuando no de pobreza, en virtud de que es la Federación la que absorbe la inmensa mayoría de los ingresos fiscales.

Este poderío económico de la Federación, en detrimento de los Estados, constituye por sí mismo una deformación del sistema federal. Por ello, nos parece grave que la pobreza de la provincia se use como argumento para transferir atribuciones de los Estados a la Federación.

Dicha pobreza deber ser materia de remedio y no argumento para privar a los Estados de la posibilidad de ejercer las funciones que tradicionalmente han mantenido dentro de nuestro sistema federal y que deben cumplir conforme a las atribuciones que las leyes internas confieren a los poderes locales.

La tendencia debe ser la de mantener la autonomía administrativa de las entidades, fortalecer su economía y terminar con la preponderancia económica federal, mediante una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre los Estados y la Federación.

Es un hecho innegable que por las causas apuntadas haya Estados que carecen de ingresos suficientes para cumplir con sus funciones. Sin embargo, restarles atribuciones por dicho motivo o privarlos de las instituciones que cada entidad debe mantener, implica hacer que los Estados, en vez de fomentar aquéllas, se desentiendan de las mismas. Debe procurarse que todas las entidades federativas tengan recursos suficientes para mantener decorosamente las instituciones locales y para cumplir entre otros, con las prevenciones del artículo 18 de la Constitución.

Si la causa del problema es solamente la pobreza de los Estados, según se afirma en la iniciativa, la solución práctica e inmediata debe consistir en que la Federación, que cuenta con recursos suficientes, sin menoscabo de los presupuestos de nuestro sistema federal, acuda en ayuda de los Estados que no los tengan, para que éstos cumplan con sus funciones constitucionales, mientras se reestructuran equitativamente los sistemas fiscales.

Por más que la exposición de motivos y el dictamen nieguen tal finalidad, la reforma propuesta llevará de hecho a la absorción por parte del Ejecutivo Federal de un aspecto más de las funciones propias de los Estados con la consiguiente centralización y detrimento de la autonomía de éstos. La Federación tras de acaparar la mayor parte de los



ingresos fiscales, pretenderá seguir con el sistema de disminuir la autonomía política y administrativa de los Estados. Si la pobreza sirve de pretexto para privarlos de tener sus propias instituciones penales, más tarde se invocarán como precedente estos convenios, para hacer desaparecer otras funciones de las entidades federativas; o se aducirá la pobreza de los Municipios, para despojarlos de algunas importantes funciones -como en muchas partes ya se está haciendo- para entregar las Juntas Federales de Mejoras Materiales, o a otros organismos también dependientes de la Federación.

No es válido el argumento de la iniciativa, en el sentido de que no operará un centralismo penitenciario. Toda nuestra historia muestra una corriente de mutilación constante de las facultades de los Estados en provecho de la Federación y un continuo aumento, en beneficio de la misma, de las fuentes de ingreso fiscal que en otro tiempo correspondieron a los Estados y a los Municipios. Las facultades que la Federación va acumulando, nunca las reivindican los Estados. Y así, nuestro régimen federal, indispensable para un desarrollo armónico del país, ha ido transformándose en una institución nominal, frente al centralismo absorbente que se vive en la realidad de nuestra deformada vida pública.

Cada vez que un Estado celebre un convenio con la Federación para encomendarle parte de las funciones penitenciarias que naturalmente le corresponden, se estará desentendiendo en definitiva, dentro de la realidad expuesta, del cumplimiento de una función que no volverá a resumir.

3º Si la iniciativa pudiera presentar, en contraste con la falta de sistemas penitenciarios locales, sistemas federales en los cuales se cumpliera satisfactoriamente el artículo 18 constitucional, tal vez podría argumentar sobre la bondad de los convenios que se proponen. Pero el sistema penitenciario federal, aparte de la colonia penal de las Islas Marías, y de la Cárcel Preventiva y de la Penitenciaría del Distrito Federal, no puede mostrar a los Estados ningún otro establecimiento en el que puedan confiar para suponer que con el auxilio federal, cumplirán con los imperativos del artículo 18 de la Constitución.

La falta de cumplimiento de las obligaciones propias de la Federación en materia penitenciaria, ha ocasionado la congestión de las cárceles y penitenciarías de los Estados, que está determinada no sólo por el exceso de población de reos del fuero común en muchas de ellas, sino por la necesidad de albergar en las mismas a los reos federales. En la diaria realidad, conviven en las cárceles y penitenciarías de los Estados, los reos del fuero federal -procesados y sentenciados- con lo del fuero común, de tal manera que, sobre la deficiencia del Gobierno local para atender este aspecto de sus funciones, pesa



además la carga que constituyen los reos del fuero federal que deberían compurgar sus condenas en establecimientos organizados y mantenidos por la Federación.

En estas circunstancias, es evidente que la primer medida que debía tomar la Federación, si es que se preocupa por el atraso de nuestros sistemas penitenciarios, sería la de asumir su responsabilidad en relación con los reos sujetos a su potestad, organizando y sosteniendo sistemas penitenciarios adecuados, para que en ellos compurguen sus penas los reos del fuero federal. Esta sola medida aliviaría considerablemente las dificultades de buen funcionamiento de las cárceles y penitenciarías de los Estados, ya que su población de procesados y sentenciados, en un alto porcentaje es de reos del fuero federal, que en algunos lugares de la República, constituyen mayoría.

Según informes del Departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación, la Federación misma se encuentra en la imposibilidad actual de alojar a los sentenciados de su fuero en forma que pueda satisfacer los imperativos constitucionales. Las cárceles y penitenciarías de los Estados, resultan ya insuficientes no sólo para organizar sus sistemas conforme a los lineamientos de regenerar al penado mediante el trabajo, sino siquiera para alojarlo con los más elementales requerimientos de la dignidad humana; el cupo de las prisiones sostenidas por las entidades federativas, está materialmente agotado y hay casos en que los reos federales, aun los sentenciados, no pueden ingresar a aquéllos y permanecen en cárceles municipales en las que deberían alojarse únicamente los procesados. La solución pues del problema penitenciario en el país, debe buscarse, antes que en una reforma constitucional, mediante el esfuerzo de la Federación para cumplir sus propias obligaciones de manera ejemplar, construyendo y sosteniendo establecimientos federales aptos no sólo para la retención personal, sino para la rehabilitación de los delincuentes. Esta sería una forma de estimular la actividad estatal en la materia de que se trata, ya que el buen juez por su casa empieza.

En vano se afirma por la mayoría de quienes integran las Comisiones dictaminadoras, repitiendo las aseveraciones de la iniciativa, que no se pretende el establecimiento de un inconveniente centralismo penitenciario, porque aun cuando se hace aparecer como optativo para los Gobiernos locales celebrar convenios, y que una vez celebrados éstos, conservan su "derecho de resolver la situación jurídica de los delincuentes locales con base en las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa", lo cierto es que tales convenios distorsionarán y quebrantarán el sistema federal de jurisdicciones territoriales consagrado por la fracción I del artículo 121 de la Constitución y entrañarán de hecho, una disminución en las atribuciones de los Gobiernos locales, que prácticamente habrán

renunciado al derecho de implantar sistemas penitenciarios propios, dentro de sus respectivos territorios.

En efecto: la ejecución de las sentencias penales, forma parte del procedimiento penal. El poder público de los Estados tiene a su cargo la prestación del servicio primordial de administrar justicia y el desarrollo íntegro del procedimiento penal es parte importante de ese indeclinable servicio público. Con la reforma, se mutilará de hecho, aun cuando medie convenio aprobado por una legislatura local, la atribución de los gobiernos estatales de administrar justicia dentro de su propio territorio. Al enviar los Estados pobres, o los Estados con suficiencia presupuestal que no cumplan con los imperativos del artículo 18, a los reos comunes a establecimientos penales federales ubicados fuera de su territorio, los poderes locales no tendrán ya jurisdicción sobre sus reos, puesto que al encontrarse éstos en los establecimientos penales de la Federación, quedarán sujetos a la Ley Federal que sea dictada para el funcionamiento de los mismos, según propone la mayoría de las Comisiones dictaminadoras.

La Constitución no debe contener dentro de sus mismos preceptos, prevenciones contradictorias. La ejecución extraterritorial de una sentencia penal no debe quedar sujeta a convenios entre la Federación y los Estados. Aunque medien los convenios, en la realidad, la ejecución de las penas se hará por conducto de la Federación, a través de sus propios agentes, no sometidos a la autoridad de los Estados, por lo que, las autoridades locales solamente mantendrán una potestad nominal sobre los sentenciados que extingan su condena en establecimientos penales de la Federación.

Queda así demostrado que la vigencia de las leyes locales relativas a la aplicación de las sanciones, cesa en el momento en que los reos del fuero común, ingresan a las prisiones federales en donde sólo deben regir las leyes que dicte la federación.

4º. Existen otros motivos que nos obligan a emitir un voto particular, contra el dictamen de la mayoría de las Comisiones:

a) El párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución, establece dos garantías. La primera, el derecho al trabajo de quienes se encuentran privados de la libertad por resolución judicial. La segunda, la que se establece en favor de los sentenciados, mediante la organización territorial de los sistemas penales, para que puedan extinguir las sanciones que les hubieren sido impuestas, en el territorio donde rigen las leyes que fundan la aplicación de la condena dictada por el juez. Por ello, el artículo 18 de la Constitución establece una obligación intransferible para las entidades federativas, de organizar su



propio sistema penal. Este atributo de la soberanía de los Estados no puede dimitirse por el camino de un convenio celebrado con la Federación, ya que ésta tiene a su vez la obligación de organizar su propio sistema para cumplir con la función de sancionar a los reos que delinquen contra las normas de la legislación federal.

b) La traslación de un reo a territorio diverso al sometido a la jurisdicción de la entidad correspondiente al juez sentenciador, entraña además la violación de la garantía constitucional consagrada por el artículo 21, que señala que "la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial". Si a un reo se le traslada a territorio distinto de aquel en que constitucionalmente debe cumplir su condena, por ese solo hecho se varía la naturaleza de la pena de prisión que por mandato legal imponen los jueces, la cual se transforma mediante los convenios en relegación, destierro, deportación y otro tipo de pena semejante, que altera indudablemente la situación jurídica determinada por la sentencia que condena a un reo, y que además se origina en actos de autoridades incompetentes para la imposición de penas, como son los Ejecutivos de los Estados, a quienes sólo corresponde vigilar sobre el cumplimiento de las sanciones, sosteniendo los sistemas que han de llevar al reo a su rehabilitación.

Aun cuando los Ejecutivos de los Estados queden facultados para señalar el lugar de extinción de las penas impuestas por sentencias irrevocables, deben hacerlo dentro de la jurisdicción territorial que gobiernan. No pueden celebrar convenios con la Federación para enviar a los reos ni a la colonia penal de las Islas Marías, ni a otras colonias o penitenciarías fuera del Estado; pues tal circunstancia implica no solamente una modificación sustancial en la naturaleza de la pena, sino una inobservancia a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución que obliga a los Estados a sostener sus propios sistemas penitenciarios.

Facultar a los Ejecutivos de los Estados para celebrar convenios con la Federación, encaminados a la ejecución de sanciones penales en establecimientos federales, equivale a dejar en manos de quienes están obligados a estructurar los sistemas penitenciarios locales, la posibilidad de incumplir radicalmente con esa obligación constitucional, haciéndola inoperante.

Con ello, se introduce dentro del mismo artículo que pretende reformarse, otro elemento más de contradicción.

c) El artículo 22 de la Constitución prohíbe las penas trascendentales. Modificar la naturaleza de la pena impuesta por autoridad judicial, cambiando la prisión por la



relegación u otras semejantes tiene además la característica de ser una pena trascendental, en tanto que en la realidad se privará a los reos y sus familiares, del derecho que las legislaciones locales les otorgan en materia de visitas familiares y los priva también de la relación personal con sus seres más inmediatos, lo que equivale a una cierta incomunicación.

Es por ello que, frente a la realidad de los hechos, resulta sarcástico que el dictamen secunde las expresiones que la exposición de motivos invoca para justificar la relegación, a propósito de que el desarrollo alcanzado por los medios de comunicación, permite que un delincuente pueda ser trasladado con facilidad a cualquier parte de la República, o a su lugar de origen en caso de necesidad, o porque legítimamente se le requiera, y acepte que las comunicaciones evitan los inconvenientes que por razón de la distancia pueda traer consigo la ubicación de un establecimiento penal federal. ¿Podrán acaso los familiares de los reos hacer fines de semana en las Islas Marías, por ejemplo, o en cualquier otro de los lugares apartados donde los presos purguen sus condenas bajo la jurisdicción federal? La privación a los familiares de los sentenciados, de la posibilidad real de estar en contacto con los mismos, implica no solamente una pena inusitada para los propios reos, sino una sanción que trasciende sobre el cónyuge, los hijos, los padres y los hermanos de los reclusos.

d) Además, la reforma provoca otra situación de conflicto respecto al artículo 22 de la Constitución, ya que como el mismo dictamen lo confiesa, no existe en la actualidad ninguna otra colonia penal federal distinta a la de las Islas Marías, y siendo el traslado de reos a la misma una pena de infamia, por el concepto que la colonia y los reos que a ella son enviados tienen en la opinión pública, resulta más patente la antijuridicidad de la reforma que se pretende.

5º. No pueden pasarse por alto los obstáculos legales que la propia legislación Penal Federal, que es del fuero común para el Distrito y Territorios Federales, opone para la transferencia de los reos a establecimientos penitenciarios ubicados fuera de esta entidad, geográficamente asilados, o de difícil comunicación.

Tales establecimientos colocan a sus ocupantes, remitidos ahí para extinguir una condena, en condiciones que modifican las características de la pena de prisión, transformándola en la de relegación.

Ahora bien: el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en materia federal en toda la República, eliminó por segunda vez de su catálogo de penas, la de



relegación. Por consiguiente, si el traslado de reos penales entraña en las circunstancias geográficas expuestas, una variación en la naturaleza de la pena impuesta por sentencia judicial, resulta ilegal aun para los reos de la jurisdicción federal, su internamiento en establecimientos del tipo de la colonia penal de las Islas Marías. Este impedimento se presenta con mayor razón, para el traslado de los reos juzgados por los tribunales de los Estados y conforme a las legislaciones penales de las respectivas entidades.

6°. Hay datos de sociología criminal que hacen desaconsejable la aprobación de la iniciativa.

a) Si el objetivo que pretende lograrse mediante la imposición de sanciones, es el de la regeneración de los delincuentes y su reasimilación a la sociedad cuando hayan terminado de cumplir su condena, es evidente que el desarraigo del reo frustra fundamentalmente este propósito. Las relaciones de familia que se mantienen cuando es posible la cercanía del presidiario con las personas con quienes le unen lazos de sangre o de afecto, sirven de estímulo que determinan en él su propósito de observar buena conducta, a fin de obtener alguno de los beneficios que la legislación concede a los sentenciados para reducir los términos de la prisión. Esto es más atendible hoy que las corrientes penales más avanzadas, pugnan por la implantación de la pena indeterminada, que seguramente nuestros legisladores habrán de acoger algún día. Para todo ello es estímulo necesario para los reos, el mantenimiento de sus relaciones familiares y de amistad, que inclusive servirán de incentivo en el trabajo que deba realizar durante el término de la condena, y para entregar cuando menos parte del producto de éste, como ayuda para el sostenimiento de sus familiares más próximos. Todo lo anterior, quedaría definitivamente frustrado con el traslado de los reos a lugares distintos y distantes, máxime a lugares de difícil acceso como las Islas Marías.

No es obstáculo para sostener la necesidad de mantener al reo próximo a su medio familiar, la circunstancia señalada por la iniciativa, respecto a los reos peligrosos que compurgan condenas en penitenciarías de los Estados, en circunstancias que les permiten "continuar ejerciendo una labor antisocial, impulsados por el conocimiento del medio y las relaciones delictuosas que conservan aun cuando se hallen privados de su libertad."

La posibilidad de que los criminales peligrosos sigan operando desde el interior de la prisión, se presenta por las deficiencias del sistema penitenciario y no por el presidiario en sí mismo, pues si erróneamente se llegara a considerar que el sentenciado una vez, fatalmente tiene que seguir cometiendo actos delictuosos, resulta inútil concebir la aplicación de sanciones como un sistema de regeneración. Aceptar el criterio de la



iniciativa y las tesis "deterministas" del dictamen, fatalmente llevará a sus autores, a la necesidad de restablecer la pena de muerte, como única que en la realidad puede eliminar radicalmente el problema de la reincidencia.

b) La experiencia impide llegar a conclusiones favorables, cuando menos por ahora, en cuanto a resultados positivos en el intento de readaptación de los reos tratados en las Islas Marías.

La colonia penal establecida en las mismas, alberga individuos remitidos ahí por resoluciones administrativas so pretexto de sujetarlos a tratamientos médicos, o de que revisten extrema peligrosidad, lo que hace poco digno de confianza para los Estados, entregar a sus reos a la Federación, sobre el supuesto de que puedan servirse de aquélla, para alivio de sus abarrotados e insuficientes planteles penitenciarios.

La llamada Ley de "saturación criminal", de que hablan los penalistas, obra con resultados nefastos en dicha colonia. Muchos de los reos que regresan, en ejecución de sentencias de amparo o por haber compurgado la pena que les fue impuesta, como consecuencia de su trato constante con delincuentes peligrosos, estimulado por la debilidad mental que aqueja a la mayoría de los reclusos en nuestras prisiones, han adquirido en dicho colonia conocimientos y hábitos delincuenciales que no tenían cuando fueron llevados a la misma, hábitos que actúan en ellos de manera determinante, de tal modo, que al volver a su lugar de origen, llevan una muy extensa capacidad de delinquir.

Habla la iniciativa, en términos de propósito inmediato y asequible, de que con la reforma en cuestión serán organizados y sostenidos grandes planteles penitenciarios.

Consideramos que este propósito es en sí mismo una equivocación lamentable, que debiera abandonarse en vista de las infortunadas experiencias de otros países. Las grandes concentraciones carcelarias tienden ya a ser substituidas por otras de proporciones mucho menores, en vista de que en ellas no puede lograrse el objetivo de la readaptación de los criminales ahí reclusos, de que los problemas que implica su manejo a través de una disciplina inflexible y enérgica, impiden la individualización del tratamiento reeducativo a que los reos deben ser sometidos y provoca rebeldías escandalosas, muchas veces de imposible solución pacífica.

Sería una grave inconsecuencia no aprovechar estas costosas experiencias ajenas, que por otra parte están confirmadas con las conclusiones teóricas de los tratadistas y con las



técnicas aconsejadas por los peritos penitenciarios y orientadas a la aplicación individualizada de las sanciones.

c) Se dice en la iniciativa que "para mejor cumplir las finalidades consignadas en la norma constitucional", se busca el remedio de facultar a los Gobiernos de los Estados, para que celebren convenios con el Ejecutivo Federal, "con la previa autorización de sus Legislaturas", a fin de que los reos del orden común puedan compurgar sus penas en establecimientos federales que cuenten con los elementos indispensables para mejor control y regeneración del delincuente

El argumento es falso. El remedio debe consistir en exigir responsabilidad a los Gobiernos que no cumplen con el mandato imperativo de la Constitución, que tampoco ha cumplido cabalmente el Gobierno Federal.

La etiqueta de "federal", no prejuzga sobre la aptitud, ni debe ser motivo de argumentación respecto a una capacidad técnica o administrativa superior para cumplir la función específica del mejor control y regeneración del delincuente, en comparación con los Gobiernos de los Estados.

La presunción legal, de orden constitucional, es la de que los Estados están capacitados para ejercer dicha función, que las leyes locales les confieren.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado que aun con falta de elementos, en ocasiones los establecimientos penitenciarios de los Estados, cumplen humanamente con su misión de regenerar al delincuente.

7. Por las consideraciones expuestas, votamos por que se deseche la iniciativa presidencial, que a nuestro juicio servirá únicamente por ahora, para facilitar la relegación en las Islas Marías, de los reos que estimen conveniente enviar a dicha colonia tanto la Federación como los Estados.

Pero al mismo tiempo estamos conformes, como reiteradamente lo manifestamos en las Comisiones dictaminadoras, con que debe procederse desde luego a dar atención urgente y suficiente al problema de fondo que plantea la iniciativa, para que se cumplan los mandatos constitucionales que contiene el artículo 18, y que con fundamento en ellos, se organicen en toda la República, en los ámbitos de competencia federal y estatal, sistemas penitenciarios capaces de realizar los propósitos del derecho penal.



No estimando adecuada la reforma propuesta por el Ejecutivo, fundamentalmente porque implica una restricción de las garantías individuales y porque ocasionará necesariamente el fortalecimiento de la tendencia a la dimisión de las facultades propias de los Estados y del centralismo político y administrativo, nos permitimos a nuestra vez, fundados en los motivos antes expresados y en los que a continuación se exponen, proponer la siguiente iniciativa de reformas al artículo 18 de la Constitución.

Sobre dicha iniciativa, exponemos con brevedad los puntos siguientes:

a) Consideramos imprescindible el establecimiento de una garantía que favorezca a los menores de edad, a los enfermos mentales, a los toxicómanos, a los ciegos y a los sordomudos que contravengan preceptos de una ley penal, a fin de que sean mantenidos en establecimientos diversos a los destinados a procesados o sentenciados, y de acuerdo con la situación jurídica que les corresponda conforme a la resolución de la autoridad judicial competente.

La mayor parte de los Códigos Penales en vigor en la República, señalan un tratamiento específico para cada uno de los grupos de personas arriba aludidos. Sin embargo, hemos considerado la necesidad de que para evitar el que tales tratamientos y la situación jurídica que presuponen, dejen de ser observados por las autoridades locales y aun por las de la Federación, se consagre que todos los grupos de personas a que se hace referencia, tengan como garantía individual la de ser reclusos en establecimientos distintos a los destinados a cumplir penas de prisión.

b) Es necesario que también quede establecida, como garantía constitucional, la de que los enfermos mentales, los toxicómanos, los ciegos y los sordomudos que violen las normas jurídicas deben derivar su situación jurídica de un procedimiento judicial que los prive de derechos o que señale cuándo pueden reasumir, y en qué grado, su capacidad jurídica. Hay numerosas legislaciones de los Estados, en que esta situación es irregular, bien porque las personas enumeradas quedan en manos de las autoridades administrativas, sin sujeción a regla alguna de Derecho, o bien porque fuera de procedimiento dejan de estar bajo la jurisdicción de autoridad judicial, quedando en situaciones indefinidas contrarias al derecho, a la justicia y a la dignidad de la persona.

c) La misma consideración se hace en favor de las mujeres, quienes deben gozar de la garantía individual que las prisiones preventivas y establecimientos penales destinados para su reclusión, sean exclusivamente para personas del sexo femenino.



d) Solicitamos también que la pena de relegación no se imponga, ni a los reos políticos, ni a los delincuentes primarios, ni a quienes estén condenados a penas menores de tres años.

No debe imponerse la relegación como pena a los delincuentes primarios, para evitar en lo posible, su contacto con personas que llevan sobre sí toda la carga de una vida delictuosa, con la proyección de los propios actos que los delincuentes procuran y desean tener: no debe imponerse a quienes son sentenciados a tres años de prisión o menos, porque la experiencia ha demostrado que con ellos sucede a menudo, que apenas llegan al lugar donde deben cumplir la sentencia, ya la misma se encuentra compurgada o en vísperas de compurgarse, con lo que de hecho el poder público hace gastos y movilizaciones que en la realidad resultan innecesarios.

Deben también consagrarse constitucionalmente como garantía la norma que considera, en beneficio de los reos políticos, que los mismos no pueden ser sujetos de la pena de relegación, a fin de que los propios reos, no sean objeto de tratamientos inicuos o de venganza, por parte de las autoridades.

e) Se mantiene en el proyecto, tanto para la Federación como para los Estados, la obligación de establecer su propio sistema penal. Esta obligación que incumbe a la Federación, de hecho no tendrá otra forma de cumplirse, que la responsabilidad que para hacerlo tomen todos los funcionarios públicos, en especial los que tienen en sus manos los sistemas penitenciarios y de prevención social. La iniciativa que proponemos señala que el Gobierno de la Federación organizará por zonas el sistema penal que le corresponde, con objeto de mantener a los reos lo más cerca posible del medio familiar que pueda servirles de estímulo para su regeneración, y con el cual, tienen obligaciones que cumplir, y lazos humanos, que deben quebrantarse en la menor proporción posible.

Respecto a la obligación de los Estados de mantener en sus respectivos territorios sus propios sistemas penales, más que por razones de jerarquía constitucional, para hacer patente la necesidad del cumplimiento de tal obligación, y la urgencia de que la Federación colabore con aquéllos al establecimiento, reorganización o mantenimiento de sistemas penales, se señala en la iniciativa la conveniente posibilidad de que los Gobiernos de los Estados, celebren convenios financieros o técnicos que les ayuden a cumplir con su obligación constitucional, sobre la base de que los sistemas penales, queden en manos de las autoridades locales.

De acuerdo con lo anterior, presentamos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados, la iniciativa siguiente:

Iniciativa que reforma el artículo 18 constitucional.

Artículo Unico. Se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta, será distinto de los que se destinen para la extinción de penas, y estarán completamente separados.

Los menores de edad, los enfermos mentales, los toxicómanos, los ciegos y los sordomudos, que contravengan preceptos de una ley penal, serán mantenidos en establecimientos distintos a los destinados a procesados o sentenciados, en la situación jurídica que les corresponda conforme a resolución de la autoridad judicial competente.

La Federación y los Estados mantendrán dentro de sus respectivas jurisdicciones, prisiones preventivas y establecimientos penales destinados exclusivamente a mujeres.

No se impondrá la pena de relegación a los reos políticos, a los delincuentes primarios, a los menores de edad y a los sentenciados a penas de tres años o de menor duración.

El Gobierno de la Federación organizará por zonas, los establecimientos penales destinados a reos del fuero federal. Los Gobiernos de los Estados mantendrán en sus respectivos territorios, sus propios sistemas penales.

El Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, promoverán la celebración de los convenios económicos necesarios para la organización, mejora o mantenimiento de dichos sistemas.

Todos los establecimientos penales del país -colonias, penitenciarías o presidios- funcionarán sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

México, Distrito Federal, a trece de octubre de mil novecientos sesenta y cuatro.- Guillermo Ruiz Vázquez.- Felipe Gómez Mont.- Adolfo Christlieb Ibarrola." Primera lectura e imprímase.



NUEVO DICTAMEN

México, D.F., a 3 de Noviembre de 1964.

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: Se va a proceder a dar lectura al segundo dictamen que las Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Justicia, emiten en relación con la iniciativa del Ejecutivo Federal por la que se adiciona el artículo 18 constitucional.
- El C. Covián Pérez, Miguel: Pido la palabra.
- El C. Presidente: Tiene la palabra el C. Covián Pérez.
- El C. Covián Pérez, Miguel: Señor Presidente, honorable Asamblea: a nombre de las Comisiones unidas voy a dar lectura al segundo dictamen en relación con la iniciativa de reformas constitucionales al artículo 18 constitucional.

"Honorable Asamblea:

A las Comisiones unidas que suscriben fue turnada, por acuerdo de vuestra soberanía, la iniciativa del Ejecutivo Federal para adicionar el artículo 18 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En tal virtud, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente dictamen:

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene varias garantías individuales que consideramos necesario estudiar separadamente. La primera de ellas, contenida en la expresión 'sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva', tiende a preservar la libertad del individuo aun en los casos en que, habiéndose realizado un acto o una omisión calificados como delictuosos, la pena que la propia ley establece puede ser extinguida sin menoscabo de la dicha libertad.

Esta garantía no resulta afectada por la adición que estudia, ya que la misma se refiere a reos sentenciados y no a personas sujetas a proceso. Por tanto, no es necesario ahondar en el examen de esta primera parte del precepto.



La segunda garantía contenida en el artículo 18 constitucional, consiste en que las personas sujetas a prisión preventiva y que, en esa virtud, aún no se ha demostrado que hayan delinquido, deben permanecer separadas de quienes han sido ya sentenciados a sufrir una pena corporal, a fin de evitar un contacto personal que atenta contra la dignidad de los primeros y propicia un contagio social pernicioso. El preámbulo expositivo de la iniciativa que estamos considerando hace referencia al hecho lamentable de que, en muchas entidades de la República, no se cumple esta garantía por al carencia de recursos económicos suficientes; y esta referencia expresa, pone de relieve el propósito de que, a través de un sistema penitenciario como el que se propone, los Estados de la República organicen sus cárceles preventivas como lo previene el precepto constitucional, ya liberadas parcialmente de la carga de establecer instituciones penitenciaros suficientes y adecuadas. No escapa al juicio de las Comisiones que suscriben, el peligro de una interpretación simplista y superficial de esta cuestión. Es evidente que, por lo que a la separación de procesados y sentenciados se refiere, la iniciativa tiende a dar eficiencia a dicha garantía; pero a primera vista parecería, que, en caso de ser aprobada en términos absolutos y para ese solo objeto, caeríamos en un sistema penitenciario centralizado, a través del cual la Federación se haría cargo de todos los reos sentenciados en la República y los Estados reducirían su responsabilidad a la detención y vigilancia de los procesados. Por tanto, es preciso ahondar en el análisis, para lo cual resulta indispensable examinar el siguiente párrafo del texto constitucional vigente.

'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 regeneración.' Se desprende de la primera parte de este párrafo la obligación de que los Estados, por su parte, y la Federación, por la suya, deben organizar un sistema penal propio, con todas las cargas materiales y económicas que lo implica, y que ese sistema debe funcionar precisamente dentro de sus respectivos territorios. La iniciativa que estudiamos aparentemente libera a los Estados de dicha obligación ya que, en virtud de un convenio, los reos sentenciados dentro de su jurisdicción podrán ser puestos a disposición de un establecimiento penal federal. Sin embargo, aparece claramente en la parte final del mismo párrafo que dicha obligación no es llana y simple; que está concebida como un medio y no como un fin. El fin lo constituye la regeneración del delincuente sobre la base del trabajo, para reintegrarlo a la vida social como un ser útil. Es decir, que la organización del sistema penitenciario de un Estado no es un fin en sí mismo, sino el medio para lograr la readaptación social de quienes queden sujetos a dicho sistema. La circunstancia de territorialidad aparece como accesoria e incidental dentro de esta relación de medio a fin.



Ahora bien, si los Estados de la República no han podido cumplir, hasta la fecha, con la doble obligación prescrita constitucionalmente: por un lado, mantener cárceles preventivas independientes y separadas de los penales propiamente dichos; y por el otro, organizar éstos dentro de un régimen propicio a la reeducación y readaptación social del delincuente; y si ambas obligaciones implican, correlativamente, dos derechos o garantías individuales que han sido hasta ahora ineficaces, en criterio de las Comisiones que suscriben es inaplazable poner en marcha un mecanismo constitucional que dé vigencia positiva a dichas garantías.

En efecto, en los establecimientos penales dependientes de los Estados conviven, en deplorable promiscuidad, reos sentenciados con personas sujetas a proceso; y siendo aquéllos, en buena parte, delincuentes habituales, tanto los procesados como los delincuentes habituales, tanto los procesados como los delincuentes primarios u ocasionales están colocados en un ambiente desfavorable a su regeneración ya que viven, todos ellos, dentro del inútil y odioso sistema de encierro en la ociosidad, que sólo sirve para infligir sufrimientos y quebrantar la dignidad del individuo. Por ello, la adición al artículo 18 constitucional, como lo expresa la parte expositiva de la iniciativa, "viene a abrir cauces legales a una reforma de los sistemas y regímenes penitenciarios que, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y económicos, permita el funcionamiento de grandes penales en los que, de manera eficaz, se oriente el trabajo de los reclusos, atendiendo a su oficio o vocación socialmente útil, y de cuyo beneficio podrá disfrutar el delincuente cuya peculiar condición exija un tratamiento especial independientemente del lugar en que hubiere cometido el delito y de la autoridad a la cual estuviera sujeto", siendo evidente que sólo la Federación, en las circunstancias actuales, puede disponer de los recursos necesarios.

Así pues, tres son los principios que intervienen en el problema: la territorialidad, la separación de procesados y sentenciados y la regeneración del delincuente. De ellos, el único que ha tenido eficacia hasta ahora es el de territorialidad, no obstante que el bien jurídico que protege es el de menor significación. Dicho principio puede ser examinado en dos aspectos diversos: como expresión de la soberanía del Estado frente a la Federación y como garantía individual del delincuente.

En el primer aspecto, la iniciativa que comentamos no implica violación al principio de soberanía, puesto que la adición que se propone no tiene carácter impositivo sino potestativo; es decir, "deja a la soberanía de los Estados y al criterio de sus gobiernos el celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, conservando el derecho de resolver la



situación jurídica de los delincuentes locales con base en las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa".

En el segundo de los aspectos enunciados se ha sostenido el criterio de que el traslado del delincuente fuera del territorio del Estado en que delinquiró, implica una pena adicional, ya que se le sustrae de sus relaciones familiares.

La exposición de motivos de la incitativa responde a esta objeción cuando afirma que "el desarrollo alcanzado por los medios de comunicación de nuestro país, permite que un delincuente pueda ser trasladado con facilidad a cualquier parte de la República o a su lugar de origen en caso de necesidad".

A mayor abundamiento, dentro del único ensayo de colonia penal que existe en nuestro país, y que indudablemente habrá de prevalecer en aquellos que lleguen a establecerse, se permite la vida familiar sin limitaciones.

Pero la razón fundamental que las Comisiones han tomado en cuenta, nace de la interrelación de esta garantía con la que consagra el principio de regeneración. Ya hemos dicho que la finalidad última del Derecho Penitenciario es la readaptación social del delincuente. Superadas ya las corrientes de opinión que consideran la pena como una retribución necesaria a quien ha violado el orden social o como un medio de expiación e intimidación sin ningún fin social ulterior, en la actualidad las legislaciones más avanzadas reconocen, ya no la imputabilidad basada en el libre albedrío y la culpabilidad moral, sino la responsabilidad social derivada del determinismo y la temibilidad del delincuente, de lo que resulta que los fines esenciales de la pena son la defensa social y la regeneración del sentenciado.

Ahora bien, tanto en el fin de defensa social como en el de regeneración, hay un interés público indudable; pero en la regeneración hay, además, un interés individual que le imprime el carácter de garantía, ya que todo delincuente - que no por serlo se convierte en un ser extrajurídico- tiene el derecho de ser rehabilitado para una vida social útil. Por tanto, nos encontramos frente a dos principios que, por circunstancias temporales de la realidad, pueden llegar a oponerse: llegado el caso de que un reo sentenciado exija cumplir su pena dentro del territorio en que delinquiró, pero que esta pretensión impida su readaptación social, ¿cuál de los dos principios debe prevalecer? ¿El de territorialidad o el de regeneración sobre la base de trabajo? Las Comisiones no han dudado sobre este punto. Mientras la territorialidad es una garantía implícita y no expresa y tutelar de un bien



jurídico individual de valor temporal, la regeneración es una garantía explícita que tutela, además de un bien individual, un interés público y ambos de valor permanente.

Por último, es importante hacer notar que la posibilidad de un conflicto como el que hemos apuntado dentro de la hipótesis examinada, es puramente transitoria, ya que el párrafo segundo del artículo 18 permanece en sus términos actuales y persiste, por tanto, la obligación para los Estados de organizar su propio sistema penitenciario. Por ende, los convenios para ejecución de sentencias en establecimientos penales federales, tienen el carácter de una excepción frente a la regla general que constituye la obligación apuntada.

No obstante lo anterior - y en buena parte por ello mismo- las Comisiones han considerado conveniente modificar y adicionar la iniciativa del Ejecutivo Federal a fin de desenvolver y desarrollar su espíritu generoso. Examinando la primera parte del párrafo que se adiciona, dados los términos en que aparece redactado se presta a dos interpretaciones diversas: a) que la previa autorización de la legislatura local tiene por objeto facultar al Gobernador a celebrar el convenio, aún sin conocer sus condiciones y bases; b) que dicha autorización se otorgue sólo mediante el examen de circunstancias dichas, o sea, mediante una previa aprobación del mismo. Hemos estimado que la interpretación correcta es esta última, toda vez que no tiene sentido la intervención de una legislatura local para otorgar una facultad que ya existe derivada del precepto constitucional. En cambio, la aprobación del convenio, previamente a su celebración formal, sí responde a la necesidad de cuidar que sus términos garanticen los propósitos de defensa social y regeneración sobre la base del trabajo que se persiguen.

Por tanto, debe cambiarse, en esta parte, la redacción del precepto para hacerlo inequívoco.

Por otro lado, salta a la vista la disparidad en que se coloca a las partes que han de celebrar los convenios para la ejecución de sentencias en establecimientos penales de la Federación. Mientras los ejecutivos locales deben obtener la previa aprobación de sus legislaturas, lo que dará a los convenios autoridad de ley, el Ejecutivo Federal queda como único responsable de la celebración de los mismos por parte de la Federación. Si se estima que la intervención de las legislaturas locales tiene por objeto ajustar los términos de los convenios a las disposiciones constitucionales y legales vigentes en sus respectivos territorios y garantizar que queden a salvo el interés social y también el interés individual de los reos cuyas peculiares condiciones exijan un tratamiento especial, debe concluirse que es imprescindible crear igual garantía por parte de la Federación y, en consecuencia, establecer que los convenios concentrados por el Ejecutivo Federal deben ser aprobados



por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. Este mecanismo, además de entrañar las ventajas precisadas, evitaría caer en el abuso del sistema, regulando la aprobación de los convenios de acuerdo con la capacidad real de la Federación para cumplir con los compromisos que contraiga.

Al llegar a este punto del dictamen, las Comisiones desean hacer algunas consideraciones adicionales. La iniciativa que se estudia abre el camino constitucional para una reforma penitenciaria a fondo en nuestro país. Nunca como ahora es perceptible nuestro atraso en esta materia. Padecemos no sólo deficiencias de sistema sino, en muchos casos, ausencia de todo sistema. Salvo la experiencia que el Ejecutivo Federal realiza en la colonia penal de las Islas Marías y que, en los últimos años, ha resultado altamente provechosa así como las prácticas en los establecimientos erigidos en el Distrito Federal, en los demás casos el delincuente, por falta de una correcta aportación científica, está colocado en un ambiente inadecuado, carente en absoluto de organización técnica y de personal selecto y preparado.

Si la iniciativa tiende, como ya lo hemos dicho, no solamente a lograr la separación de procesados y sentenciados sino también de éstos entre sí, atendiendo a sus caracteres personales, para evitar el contagio social entre los habituales y los primarios, así como entre los que presentan diversos grados de peligrosidad, resulta asimismo imprescindible organizar el sistema penitenciario adecuado a la mujer, en virtud de las especiales condiciones sociales y familiares que en ella concurren. Por último, deben fijarse las bases legales del tratamiento penitenciario, conforme a los estudios técnicos más avanzados y a las experiencias que se llevan a cabo en el mundo entero.

Sin embargo, tales normas, por regular cuestiones particulares, rebasan el ámbito constitucional. Por estas razones, hemos considerado indispensable proponer un agregado a la iniciativa del Ejecutivo Federal, para dejar establecido que una ley reglamentaria para la ejecución de sanciones normará el funcionamiento de los establecimientos penales de la Federación. No hemos extendido el campo de aplicación de esa ley a establecimientos locales, porque ello implicaría una invasión de la soberanía de los Estados, que somos los primeros en respetar.

Por todas las consideraciones expuestas, las Comisiones unidas que suscriben se permiten proponer a la H. Cámara de Diputados y al Congreso de la Unión, que el proyecto de adiciones al artículo 18 constitucional que el C. Presidente de la República sometió a la consideración de vuestra soberanía, se acepte con las modificaciones que en este



dictamen quedaron fundadas y que se encuentran contenidas en el texto del siguiente decreto:

Artículo 1o. Se adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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, en sus respectivos territorios, el sistema penal - colonias, penitenciarías o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Los Gobernadores de los Estados podrán celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, los cuales deberán ser aprobados por la Legislatura local respectiva y por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o, en su caso, por la Comisión Permanente, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos, penales de la Federación. La Ley reglamentará el funcionamiento de dichos establecimientos, a fin de que, conforme a las técnicas más avanzadas, se logre la readaptación social del delincuente.

Transitorio.

La presente adición entrará en vigor cinco días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F., 12 de octubre de 1964.- Primera Comisión de Puntos Constitucionales: Alfonso Martínez Domínguez.- Enrique González Vargas.- Miguel Covián Pérez.- Constancio Hernández Allende.- Luis Priego Ortiz.- Segunda Comisión de Gobernación: Manuel Gurría Ordóñez.- Salvador Rodríguez Leija.- Enedino Ramón Macedo.- Primera Comisión de Justicia: Raúl Lozano Ramírez.- Justina Vasconcelos de Berges."

"Voto particular de los ciudadanos licenciados Guillermo Ruiz Vázquez y Felipe Gómez Mont, miembros de la Primera Comisión de Justicia y licenciado Adolfo Christlieb Ibarrola de la Segunda de Gobernación, en relación con la iniciativa que adiciona el artículo 18 de la Constitución Política, enviada por el C. Presidente de la República y turnada a las



Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales, Primera de Justicia y Segunda de Gobernación. de Justicia y Segunda de Gobernación.

1. La iniciativa de fecha 2 de septiembre de 1964, que para adicionar el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, envió el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados, y que fue turnada para su estudio a las Comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales, Primera de Justicia y Segunda de Gobernación, expone en su parte considerativa la inobservancia del artículo que se pretende adicionar, por parte de los Estados. En efecto, reconoce que en muchas entidades de la República, aún no ha sido posible el cumplimiento íntegro del citado mandato constitucional, por carecer los Estados de los medios económicos necesarios para acondicionar y sostener debidamente prisiones o colonias penales. Señala además, que en no pocos casos se encuentran en un mismo establecimiento procesados y sentenciados, en perjuicio de los primeros que, por no haberse comprobado su culpabilidad, tienen derecho a no convivir en prisión con quienes compurgan penas por sentencia judicial.

Es necesario señalar que la deficiencia de dichos sistemas es imputable no sólo a los Estados, como afirma la exposición de motivos, sino que también existe la deficiencia que debe imputarse a la propia Federación, a la cual la iniciativa pretende entregar por ahora la solución del problema penitenciario, creado por el incumplimiento de la Constitución, por parte de las entidades federativas.

2. Se afirma que la falta de recursos económicos ha impedido a los Estados cumplir con su obligación de organizar, en sus respectivos territorios, el sistema penal a base de colonias penitenciarias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

El argumento resulta falso, si tenemos presente que muchas entidades federativas que sí tienen medios económicos suficientes para acondicionar y sostener debidamente prisiones o colonias penales, tampoco han cumplido con el mandato de la Constitución.

Resulta curioso que la Federación funde la incapacidad o ineptitud de los Estados para organizar sus servicios públicos y administrativos, en la penuria económica de las propias entidades. Tal afirmación entraña la confesión de la imposibilidad en que las mismas se encuentran para cumplir con funciones primordiales, que son la razón de su existencia jurídica como Estados de la Federación.

La fracción II, del artículo 73 de la Constitución, establece como presupuesto para la erección de los territorios en Estados, que los mismos tengan elementos necesarios para



proveer a su existencia política. Cuando un territorio se erige en Estado, el Congreso de la Unión comprueba previamente que cuenta con tales elementos. La existencia de una entidad, como Estado de la Federación, tiene la presunción constitucional de que goza de la capacidad económica para gobernarse autónomamente y para cumplir con la función específica de organizar debidamente su administración pública y por tanto, su administración de justicia, parte de la cual, muy importante por cierto, encomendada a los ejecutivos locales, es la relativa a la extinción de las penas y a la organización de las medidas de seguridad que sean adecuadas.

Si actualmente existen, como se habla en la Iniciativa, varios Estados que no cuentan con medios económicos suficientes para acondicionar y sostener prisiones y colonias penales, como tampoco los tienen para sostener escuelas suficientes, hospitales con instalaciones y servicios modernos y adecuados, administración de justicia decorosa o para construir indispensables vías de comunicación, etc., y, por otra parte, año con año se anuncia que las recaudaciones fiscales de la Federación aumentan de manera notable, de ello no debe concluirse sino que la Federación cada día aumenta su poder económico y su posibilidad de atender a las funciones públicas, en detrimento de las que constitucionalmente corresponden a los Estados, a los cuales se mantiene en estado de insuficiencia económica, cuando no de pobreza, en virtud de que es la Federación la que absorbe la inmensa mayoría de los ingresos fiscales.

Este poderío económico de la Federación, en detrimento de los Estados, constituye por sí mismo una deformación del sistema federal. Por ello, nos parece grave que la pobreza de la provincia se use como argumento para transferir atribuciones de los Estados a la Federación. Dicha pobreza debe ser materia de remedio y no argumento para privar a los Estados de la posibilidad de ejercer las funciones que tradicionalmente han mantenido dentro de nuestro sistema federal, y que deben cumplir conforme a las atribuciones que las leyes internas confieren a los poderes locales.

La tendencia debe ser la de mantener la autonomía administrativa de las entidades, fortalecer su economía y terminar con la preponderancia económica federal, mediante una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre los Estados y la Federación.

Es un hecho innegable que, por las causas apuntadas, haya Estados que carecen de ingresos suficientes para cumplir con sus funciones. Sin embargo, restarles atribuciones por dicho motivo o privarlos de las instituciones que cada entidad debe mantener, implica hacer que los Estados, en vez de fomentar aquéllas, se desentiendan de las mismas. Debe procurarse que todas las entidades federativas tengan recursos suficientes para mantener



decorosamente las instituciones locales y para cumplir, entre otros, con las prevenciones del artículo 18 de la Constitución.

Si la causa del problema es solamente la pobreza de los Estados, según se afirma en la Iniciativa, la solución práctica e inmediata debe consistir en que la Federación, que cuenta con recursos suficientes, sin menoscabo de los presupuestos de nuestro sistema federal, acuda en ayuda de los Estados que no los tengan, para que éstos cumplan con sus funciones constitucionales, mientras se reestructuran equitativamente los sistemas fiscales.

Por más que la exposición de motivos y el dictamen nieguen tal finalidad, la reforma propuesta llevará de hecho a la absorción por parte del Ejecutivo Federal, de un aspecto más de las funciones propias de los Estados, con la consiguiente centralización y detrimento de la autonomía de éstos. La Federación, tras de acaparar la mayor parte de los ingresos fiscales, pretenderá seguir con el sistema de disminuir la autonomía política y administrativa de los Estados. Si la pobreza sirve de pretexto para privarlos de tener sus propias instituciones penales, más tarde se invocarán como precedente estos convenios, para hacer desaparecer otras funciones de las entidades federativas; o se aducirá la pobreza de los municipios, para despojarlos de algunas importantes funciones - como en muchas partes ya se está haciendo- para entregarlas a Juntas Federales de Mejoras Materiales, o a otros organismos también dependientes de la Federación.

No es válido el argumento de la iniciativa, en el sentido de que no operará un centralismo penitenciario. Toda nuestra historia muestra una corriente de mutilación constante de las facultades de los Estados en provecho de la Federación, y un continuo aumento, en beneficio de la misma, de las fuentes de ingreso fiscal que en otro tiempo correspondieron a los Estados y a los Municipios. Las facultades que la federación va acumulando, nunca las reivindican los Estados. Y así, nuestro régimen federal, indispensable para un desarrollo armónico del país, ha ido transformándose en una institución nominal, frente al centralismo absorbente que se vive en la realidad de nuestra deformada vida pública.

Cada vez que un Estado celebre un convenio con la Federación, para encomendarle parte de las funciones penitenciarias que naturalmente le corresponden, se estará desentendiendo en definitiva, dentro de la realidad expuesta, del cumplimiento de una función que no volverá a reasumir.

3. Si la iniciativa pudiera presentar, en contraste con la falta de sistemas penitenciarios locales, sistemas federales en los cuales se cumpliera satisfactoriamente el artículo 18 constitucional, tal vez podría argumentar sobre la bondad de los convenios que se



proponen. Pero el sistema penitenciario federal, aparte de la colonia penal de las Islas Mariás, y de la Cárcel Preventiva y de la Penitenciaría del Distrito Federal, no puede mostrar a los Estados ningún otro establecimiento en el que puedan confiar para suponer que con el auxilio federal, cumplirán con los imperativos del artículo 18 de la Constitución.

La falta de cumplimiento de las obligaciones propias de la Federación en materia penitenciaria, ha ocasionado la congestión de las cárceles y penitenciarías de los Estados, que está determinada no sólo por el exceso de población de reos del fuero común en muchas de ellas, sino por la necesidad de albergar en las mismas a los reos federales. En la diaria realidad, conviven en las cárceles y penitenciarías de los Estados, los reos del fuero federal - procesados y sentenciados- con los del fuero común, de tal manera que, sobre la deficiencia del gobierno local para atender este aspecto de sus funciones, pesa además la carga que constituyen los reos del fuero federal que deberían compurgar sus condenas en establecimientos organizados y mantenidos por la Federación.

En estas circunstancias, es evidente que la primer medida que debía tomar la Federación, si es que se preocupa por el atraso de nuestros sistemas penitenciarios, sería la de asumir su responsabilidad en relación con los reos sujetos a su potestad, organizando y sosteniendo sistemas penitenciarios adecuados, para que en ellos compurguen sus penas los reos del fuero federal.

Esta sola medida aliviaría considerablemente las dificultades de buen funcionamiento de las cárceles y penitenciarías de los Estados, ya que su población de procesados y sentenciados, en un alto porcentaje es de reos del fuero federal, que en algunos lugares de la República, constituyen mayoría.

Según informes del departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación, la Federación misma se encuentra en la imposibilidad actual de alojar a los sentenciados de su fuero en forma que pueda satisfacer los imperativos constitucionales. Las cárceles y penitenciarías de los Estados, resultan ya insuficientes no sólo para organizar sus sistemas conforme a los lineamientos de regenerar al penado mediante el trabajo, sino siquiera para alojarlo con los más elementales requerimientos de la dignidad humana; el cupo de las prisiones sostenidas por las entidades federativas, está materialmente agotado y hay casos en que los reos federales, aun los sentenciados, no pueden ingresar a aquéllos y permanecen en cárceles municipales en las que deberían alojarse únicamente los procesados. La solución pues del problema penitenciario en el país, debe buscarse, antes que en una reforma constitucional, mediante el esfuerzo de la Federación para cumplir sus propias obligaciones de manera ejemplar, construyendo y sosteniendo establecimientos



federales aptos no sólo para la retención personal, sino para la rehabilitación de los delincuentes. Esta sería una forma de estimular la actividad estatal en la materia de que se trata, ya que el buen juez por su casa empieza.

En vano se afirma por la mayoría de quienes integran las comisiones dictaminadoras, repitiendo las aseveraciones de la iniciativa, que no se pretende el establecimiento de un inconveniente centralismo penitenciario, porque aun cuando se hace aparecer como optativo para los gobiernos locales celebrar convenios, y que una vez celebrados éstos, conservan su "derecho de resolver la situación jurídica de los delincuentes locales con base en las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa", lo cierto es que tales convenios distorsionarán y quebrantarán el sistema federal de jurisdicciones territoriales consagrado por la fracción I del artículo 121 de la Constitución y entrañarán, de hecho, una disminución en las atribuciones de los gobiernos locales, que prácticamente habrán renunciado al derecho de implantar sistemas penitenciarios propios, dentro de sus respectivos territorios.

En efecto: la ejecución de las sentencias penales, forma parte del procedimiento penal. El poder público de los Estados tiene a su cargo la prestación del servicio primordial de administrar justicia y el desarrollo íntegro del procedimiento penal es parte importante de ese indeclinable servicio público. Con la reforma, se mutilará de hecho, aun cuando medie convenio aprobado por una legislatura local, la atribución de los gobiernos estatales de administrar justicia dentro de su propio territorio. Al enviar los Estados pobres, o los Estados con suficiencia presupuestal que no cumplan con los imperativos del artículo 18, a los reos comunes a establecimientos penales federales ubicados fuera de su territorio, los poderes locales no tendrán ya jurisdicción sobre sus reos, puesto que al encontrarse éstos en los establecimientos penales de la Federación, quedarán sujetos a la Ley Federal que sea dictada para el funcionamiento de los mismos, según propone la mayoría de las Comisiones dictaminadoras.

La Constitución no debe contener dentro de sus mismos preceptos, prevenciones contradictorias. La ejecución extraterritorial de una sentencia penal no debe quedar sujeta a convenios entre la Federación y los Estados. Aunque medien los convenios, en la realidad, la ejecución de las penas se hará por conducto de la Federación, a través de sus propios agentes, no sometidos a la autoridad de los Estados, por lo que las autoridades locales solamente mantendrán una potestad nominal sobre los sentenciados que extingan su condena en establecimientos penales de la Federación.



Queda así demostrado que la vigencia de las leyes locales relativas a la aplicación de las sanciones, cesa en el momento en que los reos del fuero común, ingresan a las prisiones federales en donde sólo deben regir las leyes que dicte la Federación.

4. Existen otros motivos que nos obligan a emitir un voto particular contra el dictamen de la mayoría de las Comisiones:

a) El párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución establece dos garantías. La primera, el derecho al trabajo de quienes se encuentran privados de la libertad por resolución judicial. La segunda, la que se establece, en favor de los sentenciados, mediante la organización territorial de los sistemas penales, para que puedan extinguir las sanciones que les hubieren sido impuestas, en el territorio donde rigen las leyes que fundan la aplicación de la condena dictada por el juez. Por ello, el artículo 18 de la Constitución establece una obligación intransferible, para las entidades federativas, de organizar su propio sistema penal. Este atributo de la soberanía de los Estados no puede dimitirse por el camino de un convenio celebrado con la Federación, ya que ésta tiene a su vez la obligación de organizar su propio sistema para cumplir con la función de sancionar a los reos que delinquen contra las normas de la legislación federal.

b) La traslación de un reo a territorio diverso al sometido a la jurisdicción de la entidad correspondiente al juez sentenciador, entraña además la violación de la garantía constitucional consagrada por el artículo 21, que señala que "la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial". Si a un reo se le traslada a territorio distinto de aquel en que constitucionalmente debe cumplir su condena, por ese solo hecho se varía la naturaleza de la pena de prisión, que por mandato legal imponen los jueces, la cual se transforma mediante los convenios en relegación, destierro, deportación u otro tipo de pena semejante, que altera indudablemente la situación jurídica determinada por la sentencia que condena a un reo, y que además se origina en actos de autoridades incompetentes para la imposición de penas, como son los Ejecutivos de los Estados, a quienes sólo corresponde vigilar sobre el cumplimiento de las sanciones, sosteniendo los sistemas que han de llevar al reo a su rehabilitación.

Aun cuando los Ejecutivos de los Estados queden facultados para señalar el lugar de extinción de las penas impuestas por sentencias irrevocables, deben hacerlo dentro de la jurisdicción territorial que gobiernan. No pueden celebrar convenios con la Federación para enviar a los reos ni a la colonia penal de las Islas Marías, ni a otras colonias o penitenciarías fuera del Estado, pues tal circunstancia implica no solamente una modificación sustancial en la naturaleza de la pena, sino una inobservancia a lo dispuesto



en el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución, que obliga a los Estados a sostener sus propios sistemas penitenciarios.

Facultar a los Ejecutivos de los Estados para celebrar convenios con la Federación, encaminados a la ejecución de sanciones penales en establecimientos federales, equivale a dejar en manos de quienes están obligados a estructurar los sistemas penitenciarios locales, la posibilidad de incumplir radicalmente con esa obligación constitucional, haciéndola inoperante. Con ello se introduce, dentro del mismo artículo que pretende reformarse, otro elemento más de contradicción.

c) El artículo 22 de la Constitución prohíbe las penas trascendentales. Modificar la naturaleza de la pena impuesta por autoridad judicial, cambiando la prisión por la relegación u otras penas semejantes, tiene además la característica de ser una pena trascendental, en tanto que en la realidad se privará a los reos y sus familiares, del derecho que las legislaciones locales les otorgan en materia de visitas familiares, y los priva también de la relación personal con sus seres más inmediatos, lo que equivale a una cierta incomunicación.

Es por ello que, frente a la realidad de los hechos, resulta sarcástico que el dictamen secunde las expresiones que la exposición de motivos invoca para justificar la relegación, a propósito de que el desarrollo alcanzado por los medios de comunicación, permite que un delincuente pueda ser trasladado con facilidad a cualquier parte de la República, o a su lugar de origen en caso de necesidad, o porque legítimamente se le requiera, y acepte que las comunicaciones evitan los inconvenientes que por razón de la distancia pueda traer consigo la ubicación de un establecimiento penal federal. ¿Podrán acaso los familiares de los reos hacer fines de semana en las Islas Marías, por ejemplo, o en cualquier otro de los lugares apartados donde los presos purguen sus condenas bajo la jurisdicción federal? La privación a los familiares de los sentenciados, de la posibilidad real de estar en contacto con los mismos, implica no solamente una pena inusitada para los propios reos, sino una sanción que trasciende sobre el cónyuge, los hijos, los padres y los hermanos de los reclusos.

d) Además, la reforma provoca otra situación de conflicto respecto al artículo 22 de la Constitución, ya que, como el mismo dictamen lo confiesa, no existe en la actualidad ninguna otra colonia penal federal distinta a la de las Islas Marías, y siendo el traslado de reos a la misma una pena de infamia, por el concepto que la colonia y los reos que a ella son enviados tienen en la opinión pública, resulta más patente la antijuridicidad de la reforma que se pretende.



5. No pueden pasarse por alto los obstáculos legales que la propia Legislación Penal Federal, que es del fuero común para el Distrito y Territorios Federales, opone para la transferencia de los reos a establecimientos penitenciarios ubicados fuera de esta entidad, geográficamente aislados, o de difícil comunicación.

Tales establecimientos colocan a sus ocupantes, remitidos ahí para extinguir una condena en condiciones que modifican las características de la pena de prisión, transformándola en la relegación.

Ahora bien: el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, aplicable en materia federal en toda la República, eliminó por segunda vez de su catálogo de penas la de relegación. Por consiguiente, si el traslado de reos penales entraña en las circunstancias geográficas expuestas, una variación en la naturaleza de la pena impuesta por sentencia judicial, resulta ilegal, aun para los reos de la jurisdicción federal, su internamiento en establecimientos del tipo de la colonia penal de las Islas Marías. Este impedimento se presenta con mayor razón, para el traslado de los reos juzgados por los Tribunales de los Estados y conforme a las legislaciones penales de las respectivas entidades.

6. Hay datos de sociología criminal que hacen desaconsejable la aprobación de la iniciativa:

a) Si el objetivo que pretende lograrse mediante la imposición de sanciones, es el de la generación de los delincuentes y su reasimilación en la sociedad cuando hayan terminado de cumplir su condena, es evidente que el desarraigo del reo frustra fundamentalmente este propósito. Las relaciones de familia que se mantienen cuando es posible la cercanía del presidiario con las personas con quienes le unen lazos de sangre o de afecto, sirven de estímulo que determinan en él su propósito de observar buena conducta, a fin de obtener alguno de los beneficios que la legislación concede a los sentenciados para reducir los términos de la prisión. Esto es más atendible, hoy que las corrientes penales más avanzadas pugnan por la implantación de la pena indeterminada, que seguramente nuestros legisladores habrían de acoger algún día. Para todo ello, es estímulo necesario para los reos, el mantenimiento de sus relaciones familiares y de amistad, que inclusive servirán de incentivo en el trabajo que deba realizar durante el término de la condena, y para entregar cuando menos parte del producto de éste, como ayuda para el sostenimiento de sus familiares más próximos. Todo lo anterior, quedaría definitivamente frustrado con el traslado de los reos a lugares distintos y distantes máxime a lugares de difícil acceso como las Islas Marías.



No es obstáculo para sostener la necesidad de mantener al reo próximo a su medio familiar, la circunstancia señalada por la iniciativa, respecto a los reos peligrosos que compurgan condenas en penitenciarías de los Estados, en circunstancias que les permiten 'continuar ejerciendo una labor antisocial, impulsados por el conocimiento del medio y las relaciones delictuosas que conservan aun cuando se hallen privados de su libertad'.

La posibilidad de que los criminales peligrosos sigan operando desde el interior de la prisión, se presenta por las deficiencias del sistema penitenciario y no por el presidiario en sí mismo, pues si erróneamente se llegara a considerar que el sentenciado una vez, fatalmente tiene que seguir cometiendo actos delictuosos, resulta inútil concebir la aplicación de sanciones como un sistema de regeneración. Aceptar el criterio de la iniciativa y las tesis "deterministas" del dictamen, fatalmente llevará a sus autores, a la necesidad de restablecer la pena de muerte, como única que en la realidad puede eliminar radicalmente el problema de la reincidencia.

b) La experiencia impide llegar a conclusiones favorables, cuando menos por ahora, en cuanto a resultados positivos en el intento de readaptación de los reos tratados en las Islas Marías.

La colonia penal establecida en las mismas, alberga individuos remitidos ahí por resoluciones administrativas son pretexto de sujetarlos a tratamientos médicos, o de que revisten extrema peligrosidad, lo que hace poco digno de confianza para los Estados, entregar a sus reos a la Federación, sobre el supuesto de que puedan servirse de aquélla, para alivio de sus abarrotados e insuficientes planteles penitenciarios.

La llamada Ley de "saturación criminal", de que hablan los penalistas, obra con resultados nefastos en dicha Colonia. Muchos de los reos que regresan, en ejecución de sentencias de amparo o por haber compurgado la pena que les fue impuesta, como consecuencia de su trato constante con delincuentes peligrosos, estimulado por la debilidad mental que aqueja a la mayoría de los reclusos en nuestras prisiones, han adquirido en dicha colonia conocimientos y hábitos delincuenciales que no tenían cuando fueron llevados a la misma, hábitos que actúan en ellos de manera determinante, de tal modo, que al volver a su lugar de origen, llevan una muy extensa capacidad de delinquir.

Habla la iniciativa, en términos de propósito inmediato y asequible, de que con la reforma en cuestión serán organizados y sostenidos grandes planteles penitenciarios.



Consideramos que este propósito es en sí mismo una equivocación lamentable, que debiera abandonarse en vista de las infortunadas experiencias de otros países. Las grandes concentraciones carcelarias tienden ya a ser substituidas por otras de proporciones mucho menores, en vista de que en ellas no puede lograrse el objetivo de la readaptación de los criminales ahí reclusos, de que los problemas que implica su manejo a través de una disciplina inflexible y enérgica, impiden la individualización del tratamiento reeducativo a que los reos deben ser sometidos y provoca rebeldías escandalosas, muchas veces de imposible solución pacífica.

Sería una grave inconsecuencia no aprovechar estas costosas experiencias ajenas, que por otra parte están confirmadas con las conclusiones teóricas de los tratadistas y con las técnicas aconsejadas por los peritos penitenciarios y orientadas a la aplicación individualizada de las sanciones.

c) Se dice en la iniciativa que "para mejor cumplir las finalidades consignadas en la norma constitucional", se busca el remedio de facultar a los gobiernos de los Estados, para que celebren convenios con el Ejecutivo Federal, "con la previa autorización de sus Legislaturas", a fin de que los reos del orden común puedan cumplir sus penas en establecimientos federales que cuenten con los elementos indispensables para mejor control y regeneración del delincuente.

El argumento es falso. El remedio debe consistir en exigir responsabilidad a los gobiernos que no cumplen con el mandato imperativo de la Constitución, que tampoco ha cumplido cabalmente el Gobierno Federal.

La etiqueta de "federal", no prejuzga sobre la aptitud, ni debe ser motivo de argumentación respecto a una capacidad técnica o administrativa superior para cumplir la función específica del mejor control y regeneración del delincuente, en comparación con los gobiernos de los Estados. La presunción legal, de orden constitucional, es la de que los Estados están capacitados para ejercer dicha función, que las leyes locales les confieren.

Por otra parte, la experiencia ha demostrado que aun con falta de elementos, en ocasiones los establecimientos penitenciarios de los Estados, cumplen humanamente con su misión de regenerar al delincuente.

7. Por las consideraciones expuestas, votamos porque se deseche la iniciativa presidencial, que a nuestro juicio servirá únicamente por ahora, para facilitar la relegación

en las Islas Marías, de los reos que estimen conveniente enviar a dicha colonia tanto la Federación como los Estados.

Pero al mismo tiempo, estamos conformes, como reiteradamente lo manifestamos en las Comisiones dictaminadoras, con que debe procederse desde luego a dar atención urgente y suficiente al problema de fondo que plantea la iniciativa, para que se cumplan los mandatos constitucionales que contiene el artículo 18, y que con fundamento en ellos, se organicen en toda la República, en los ámbitos de competencia federal y estatal, sistemas penitenciarios capaces de realizar los propósitos del derecho penal.

No estimando adecuada la reforma propuesta por el Ejecutivo, fundamentalmente porque implica una restricción de las garantías individuales y porque ocasionará necesariamente el fortalecimiento de la tendencia a la dimisión de las facultades propias de los Estados y del centralismo político y administrativo, nos permitimos a nuestra vez, fundados en los motivos antes expresados y en los que a continuación se exponen proponer la siguiente iniciativa de reformas al artículo 18 de la Constitución.

Sobre dicha iniciativa, exponemos con brevedad los puntos siguientes:

a) Consideramos imprescindible el establecimiento de una garantía que favorezca a los menores de edad, a los enfermos mentales, a los toxicómanos, a los ciegos y los sordomudos que contravengan preceptos de una ley penal, a fin de que sean mantenidos en establecimientos diversos a los destinados a procesados o sentenciados, y de acuerdo con la situación jurídica que les corresponda conforme a la resolución de la autoridad judicial competente.

La mayor parte de los Códigos Penales en vigor en la República, señalan un tratamiento específico para cada uno de los grupos de personas arriba aludidos.

Sin embargo, hemos considerado la necesidad de que, para evitar el que tales tratamientos y la situación jurídica que presuponen, dejen de ser observados por las autoridades locales y aun por las de la Federación, se consagre que todos los grupos de personas a que se hace referencia, tengan como garantía individual la de ser reclusos en establecimientos distintos a los destinados a cumplir penas de prisión.

b) Es necesario que también quede establecida, como garantía constitucional, la de que los enfermos mentales, los toxicómanos, los ciegos y los sordomudos, que violen las normas penales, deben derivar su situación jurídica, de un procedimiento judicial que los



prive de derechos o que señale cuándo pueden reasumir, y en qué grado, su capacidad jurídica. Hay numerosas legislaciones de los Estados, en que estas situaciones irregulares, bien porque las personas enumeradas quedan en manos de las autoridades administrativas, sin sujeción a regla alguna de Derecho, o bien porque fuera de procedimiento dejan de estar bajo la jurisdicción de autoridad judicial, quedando en situaciones indefinidas contrarias al derecho, a la justicia y a la dignidad de la persona.

c) La misma consideración se hace en favor de las mujeres, quienes deben gozar la garantía individual de que las prisiones preventivas y establecimientos penales destinados para su reclusión, sean exclusivamente para personas del sexo femenino.

d) Solicitamos también que la pena de relegación no se imponga, ni a los reos políticos, ni a los delincuentes primarios, ni a quienes estén condenados a penas de tres años, o de menor duración.

No debe imponerse la relegación como pena a los delincuentes primarios, para evitar en lo posible, su contacto con personas que llevan sobre sí toda la carga de una vida delictuosa, con la proyección de los propios actos que los delincuentes procuran y desean tener; no debe imponerse a quienes son sentenciados a tres años de prisión o menos, porque la experiencia ha demostrado que con ellos sucede a menudo, que apenas llegan al lugar donde deben cumplir la sentencia, ya la misma se encuentra compurgada o en vísperas de compurgarse, con lo que de hecho el poder público hace gastos y movilizaciones que en la realidad resultan innecesarios.

Debe también consagrarse constitucionalmente como garantía, la norma que considera, en beneficio de los reos políticos, que los mismos no pueden ser sujetos de la pena de relegación, a fin de que los propios reos, no sean objeto de tratamientos inicuos o de venganzas, por parte de las autoridades.

e) Se mantiene en el proyecto, tanto para la Federación como para los Estados, la obligación de establecer su propio sistema penal. Esta obligación que incumbe a la Federación, de hecho no tendrá otra forma de cumplirse, que la responsabilidad que para hacerlo tomen todos los funcionarios públicos, en especial los que tienen en sus manos los sistemas penitenciarios y de prevención social. La iniciativa que proponemos señala que el Gobierno de la Federación organizará por zonas el sistema penal que le corresponde, con objeto de mantener a los reos lo más cerca posible del medio familiar que puede servirles de estímulo para su regeneración, y con el cual, tienen obligaciones que cumplir, y lazos humanos, que deben quebrantarse en la menor proporción posible.



Respecto a la obligación de los Estados de mantener en sus respectivos territorios sus propios sistemas penales, más que por razones de jerarquía constitucional, para hacer patente la necesidad del cumplimiento de tal obligación, y la urgencia de que la Federación colabore con aquellos al establecimiento, reorganización o mantenimiento de sistemas penales, se señala en la Iniciativa la conveniente posibilidad de que los gobiernos de los Estados, celebren convenios financieros o técnicos que les ayuden a cumplir con su obligación constitucional, sobre la base de que los sistemas penales, queden en manos de las autoridades locales.

De acuerdo con lo anterior, presentamos a la consideración de esa H. Cámara de Diputados, la Iniciativa siguiente que reforma el artículo 18 constitucional:

Artículo Único. Se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Los menores de edad, los enfermos mentales, los toxicómanos, los ciegos y los sordomudos, que contravengan preceptos de una ley penal, serán mantenidos en establecimientos distintos a los destinados a procesados o sentenciados, en la situación jurídica que les corresponda conforme a resolución de la autoridad judicial competente.

La Federación y los Estados mantendrán dentro de sus respectivas jurisdicciones, prisiones preventivas y establecimientos penales destinados exclusivamente a mujeres.

No se impondrá la pena de relegación a los reos políticos, a los delincuentes primarios, a los menores de edad y a los sentenciados a penas de tres años o de menor duración.

El Gobierno de la Federación organizará por zonas, los establecimientos penales destinados a reos del fuero federal. Los Gobiernos de los Estados mantendrán en sus respectivos territorios, sus propios sistemas p celebración de los convenios económicos necesarios para la organización, mejora o mantenimiento de dichos sistemas penales. El Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, promoverán la celebración de los convenios económicos necesarios para la organización o mantenimiento de dichos sistemas.



Todos los establecimientos penales del país - Colonias, penitenciarías o presidios- funcionarán sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

México, Distrito Federal, a trece de octubre de mil novecientos sesenta y cuatro.- Guillermo Ruiz Vázquez.- Felipe Gómez Mont.- Adolfo Christlieb Ibarrola." Primera lectura e imprímase.

III. DISCUSIÓN / ORIGEN

DISCUSION

México, D.F., a 6 de Noviembre de 1964.

Está a discusión en lo general el proyecto de reformas y adiciones.

- El C. Lombardo Toledano, Vicente: Pido la palabra.
- El C. Presidente: ¿En pro?
- El C. Ruiz Vázquez, Guillermo: Pido la palabra.
- El C. Covián Pérez, Miguel: Pido la palabra. en nombre de las Comisiones unidas.
- El C. Presidente: ¿No hay ningún diputado en contra? Se concede el uso de la palabra al ciudadano diputado Lombardo Toledano.

Señor Presidente, señoras y señores diputados:

Sólo respecto de un punto del dictamen que va a discutirse, deseo exponer la opinión de la diputación del Partido Popular Socialista. El punto se refiere a las relaciones entre la Federación y los Estados.

Es importante subrayar la situación en que nos hallamos desde el punto de vista histórico, porque nos vamos a encontrar con frecuencia en la Cámara con iniciativas de ley o proposiciones en las que se tiene que debatir la facultad del Estado nacional frente a las facultades de los Estados locales. Como desde que empezó a considerarse por la Asamblea la iniciativa del Ejecutivo Federal de un nuevo régimen penitenciario, surgió inevitablemente la cuestión relativa a la soberanía de los Estados ante la intervención cada



vez mayor del gobierno federal, estimamos que es menester precisar cuál es la situación real en que nuestro país se encuentra.

En los albores de la vida independiente de nuestra patria, dos corrientes políticas chocaron de una manera intransigente, irreconciliable: la partidaria del sistema federal y la que postulaba el sistema central. La corriente progresista la formaban los liberales que lucharon en el campo del pensamiento y en el terreno de las armas en favor del régimen federal. La corriente conservadora luchó en las armas y con las ideas en favor de la tesis centralista. Pero eso fue en las primeras décadas del siglo XIX. Desde entonces hasta hoy no sólo ha corrido el tiempo, sino que yo diría que no ha corrido en balde.

El México actual es totalmente distinto al de hace más de un siglo. ¿Qué es lo que caracteriza a este proceso? La intervención cada vez mayor del Estado nacional en los problemas que abarcan a todo el territorio de la República. Paso a paso, sobre todo a partir de la Constitución de 1917, los poderes federales - el Ejecutivo y el Legislativo- han ido ganando jurisdicción e influencia en la vida de nuestro país. ¿Se trata de una intervención indebida? ¿De una actitud deliberada de violar la soberanía de los Estados? A nuestro juicio no es ése el aspecto esencial del fenómeno.

Es una cuestión de mayor importancia y trascendencia: es el problema de un país atrasado que aspira a una vida nueva, civilizada, de un país semicolonial que quiere ser independiente.

Porque no es posible que un país como el nuestro, sin capitalización interior, sin la formación de recursos nacionales cuantiosos por su condición de dependiente del extranjero en muchos aspectos, pueda desarrollarse progresivamente sin que la autoridad mayor, que es el gobierno federal, considere el territorio de la República como una unidad indivisible y a todos los problemas económicos, sociales, políticos y culturales también como atribuciones suyas o como problemas que no se pueden distribuir entre múltiples autoridades.

Todavía hay quienes defienden cerradamente la soberanía de los Estados frente al gobierno federal; pero es curioso que la mayor parte de quienes adopten esa actitud descienden de los que representaron en el siglo anterior la corriente centralista y ahora resultan los federalistas ortodoxos, en tanto que la corriente progresista que defendió el federalismo en la centuria pasada, ahora es partidaria del federalismo cada vez más acentuado. ¿Por qué ha ocurrido esto? Porque es la única forma de defender los intereses



de nuestro pueblo, la única manera de garantizar el progreso hasta llegar a la plena independencia de la nación mexicana.

Si recordáramos cuál fue el texto de la Carta Magna aprobado por el Constituyente de 1916- 1917, en cuanto a facultades del Congreso, y lo comparáramos con las atribuciones que hoy posee, veríamos de una manera nítida y precisa en qué ha consistido este proceso de intervención cada vez mayor del gobierno federal. Unos y otros, distintos partidos y clases sociales, empezaron a luchar inmediatamente, a partir del primero de mayo de 1917, cuando la nueva Constitución entró en vigor, porque se acelerara la intervención del gobierno federal en muchos de los principales aspectos de la vida pública.

En esta tribuna, hace cuarenta años, logramos una victoria histórica para la clase obrera. Existían tantas leyes del trabajo como Estados de la República. ¿De qué servía un artículo 123 constitucional que recogía las garantías y los derechos de la clase trabajadora, si a la hora de su aplicación cada gobierno local interpretaba las cosas a su modo? Empezamos a exigir que hubiera una sola ley del trabajo; pero para eso era preciso que el Congreso de la Unión tuviera facultades para legislar sobre la materia. ¡Resistencia de los Estados! ¡Violación aparente de la soberanía local! y otros argumentos semejantes se enfrentaron a nuestra demanda. Logramos, al fin, que se reformara la Constitución y que hubiese una sola ley del trabajo. Ahora estamos peleando porque no se aplique la ley única por los gobiernos de las provincias, porque éste es el segundo tiempo del no cumplimiento de las disposiciones del artículo 123 y del propio contenido de la Ley Federal del Trabajo.

Ese es un solo ejemplo. En muchos otros órdenes de la vida pública el gobierno federal ha ido ganando, no diría yo terreno, sino intervención cada vez mayor. Cuando vemos que el Congreso de la Unión tiene facultades, como cuerpo representativo del poder nacional legislativo, para fijar contribuciones hasta a los artículos de consumo, no obstante la salvedad de que deben participar en su recaudación y disfrute los gobiernos locales, estamos observando que no se trata ya de la producción agrícola o de la producción industrial o de los transportes y los demás servicios públicos esenciales, sino de una nueva política fiscal, como lo prueba el hecho de que un ilustre Presidente de la República, cuyo nombre he olvidado, declaró que la cerveza es refresco y no bebida alcohólica, para que se consumiera más, y acto seguido promovió el derecho del Congreso de la Unión para legislar sobre la materia. Ahora hasta los impuestos al tabaco corresponden a la Federación y no a los Estados.

¿Estamos en presencia de un intervención monstruosa del gobierno federal en la autonomía de los Estados? No. Es el proceso lógico de integrar la economía de nuestro



país. Resultaría absurdo imaginar dos programas y, todavía peor, más de dos, para planificar y dirigir la agricultura. La agricultura es única y debe ser tomada como un todo. La industria igual, las comunicaciones, los transportes lo mismo. Y pasando de los aspectos económicos a los de la vida social también: los seguros sociales, la seguridad social, la salud pública, la educación, todo absolutamente debe ser considerado como un todo.

Ha habido convenios, ya numerosos, entre el gobierno federal y los gobiernos locales para poder aplicar los preceptos de la Constitución o extender los servicios públicos a la provincia.

¿Entonces de qué se trata en este debate?. De respetar nominalmente, formalmente, la soberanía de los Estados concertando arreglos con sus gobiernos, con el fin de dar un paso trascendental que implica la reforma al sistema penitenciario de nuestro país, apoyado en los argumentos superabundantes y correctos que han invocado las comisiones dictaminadoras.

Yo no creo que se pueda sostener seriamente el interés de la soberanía local, que es una ficción jurídica a estas alturas de la vida de México, frente al interés humano nacional. Menos posible es desde el punto de vista político y menos todavía desde el punto de vista social y moral. Siempre estaremos encontrándonos en la Cámara de Diputados, a propósito de este asunto o de cualesquiera otros, con la lucha entre el gobierno federal y los gobiernos locales, lucha no política, sino administrativa, porque no existe resistencia de parte de las autoridades locales frente al interés común o el bienestar colectivo, Esta es una lucha puramente imaginativa, de ficción.

¿Qué ha pasado en el mundo en donde todavía prevalece el régimen de Estados locales soberanos frente al Estado nacional? Para no mencionar otras regiones de la Tierra, en el Continente americano, ¿cuáles son las naciones con estructura federal? Los Estados Unidos de Norteamérica, los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de Venezuela y los Estados Unidos de Brasil.

Los Estados Unidos de América nacieron como colonias autónomas, que pactaron su acción común primero frente a la monarquía de Inglaterra y después para el interés colectivo y la solución de los problemas que tenía el pueblo norteamericano. Pero hoy siempre que se invoca en los Estados Unidos la soberanía de los Estados se apela a ella para fines negativos, no para acciones positivas. Ahora mismo estamos presenciando una gran batalla, la batalla contra la discriminación racial que empezó Lincoln y quiso concluir



Kennedy. Algunos de los Estados se resisten no sólo a la aprobación, sino a la aplicación de la Ley de Derechos Cívicos. Son los Estados en donde la esclavitud tuvo raíces profundas; pero nunca invocan su soberanía para fines progresivos. Por el contrario, la economía de los Estados Unidos: la agricultura, la industria y sus ramas derivadas, todo el proceso del desarrollo programado de la gran potencia de nuestro Continente, se dirige hacia la nacionalización, en el sentido de hacer de la nación norteamericana un todo indivisible.

En el Brasil, los Estados no defienden su soberanía desde el punto de vista político jurídico. Defienden intereses colectivos locales porque, por desgracia, la nación brasileña, hermana de la nuestra, no ha llegado siquiera a consolidarse y a existir como una entidad única. La soberanía de los Estados brasileños es una soberanía de la geografía más que de la vida política. Cuando se piensa que para ir del Amazonas a la capital de la República, desde el punto de vista de la movilización popular, hay que tomar un barco que hace quince días o tres semanas, es fácil comprender que los Estados en el Brasil son Estados atrasados, comunidades que no se incorporan todavía a la vida económica de la nación. Así es también el noreste brasileño. Las únicas entidades que realmente están en contacto las unas con las otras son las del sur: Río de Janeiro, Río Grande do Sul, etcétera. Un país que no tiene carreteras, que no tiene ferrocarriles, que no dispone más que de la vía marítima incipiente, porque la aviación no es un transporte popular, no está defendiendo la soberanía de sus Estados cuando hay problemas locales. Está defendiendo simplemente su derecho a plantear al gobierno central tales o cuales problemas.

En Venezuela, ¿para qué hacer comentarios sobre sus Estados soberanos?

La noción del Estado nacional equiparado a los Estados soberanos locales, es una noción anticuada, que no se puede sostener en esta época. Todavía la iniciativa del Ejecutivo que se discute aquí ahora, es una iniciativa muy diplomática y respetuosa de una ficción. El gobierno federal propone hacer convenios con los gobiernos locales para que los reos puedan ser trasladados a las penitenciarías modernas, con el objeto de que se reeduquen. ¿Debemos apoyar esta iniciativa? Sí, plenamente, no sólo por las razones que las comisiones dictaminadoras exponen con toda claridad, sino porque es deber de nosotros no tratar de levantar fantasmas o entelequias ante la intervención del gobierno federal tratándose de los intereses del pueblo y de la nación.

Cuando discutamos el problema de la libertad municipal nos vamos a encontrar otra vez con la cuestión. Yo no estoy preconizando un gobierno central único. ¡Lejos de nosotros tal pensamiento! Pero debemos preguntarnos si es incompatible la vida local real, la vida



municipal, con la intervención cada vez mayor del gobierno federal. No creo que sea incompatible, al contrario.

Llegará un momento, en la medida en que los municipios serán de veras libres, y en la proporción en que los Estados de la República sean regiones que contribuyan al desarrollo económico nacional unificado, planificado, en que no sean ya entidades que dependan de los impuestos del Gobierno Federal, sino que los municipios y los Estados locales tendrán que ser fuerzas productivas, fuerzas activas en la economía, en la vida social, política y cultural, de acuerdo con un plan nacional único. Debe haber un plan único para la agricultura, un plan único para la industria, otro plan único para los transportes y comunicaciones, otro para los aspectos de la vida social y para la educación popular, y aun para los niveles altos de la preparación educativa profesional y de la investigación científica.

Por eso es que el gobierno federal ha ido ganando terreno. Aquí en esta tribuna, hace ya casi medio siglo, todavía había diputados de algunos Estados que venía a reclamar la no intervención del gobierno federal en materia del petróleo. El diputado Covarrubias, que es un veterano, como yo, de aquel tiempo, debe recordarlo. ¿Por qué el gobierno del Estado de Veracruz no iba a reclamar su derecho a legislar sobre petróleo? Porque no es posible considerar la industria petrolera desde el punto de vista local. No puede haber una industria del petróleo local, ni electricidad local, ni fierro y acero locales sin tener en cuenta el mercado nacional e internacional que sólo puede manejar el gobierno de la República. No puede haber políticas locales en el campo de la economía. ¡Imagínense ustedes si la soberanía de los Estados implicara la prohibición, hasta el exceso, de las promociones en materia económica!. Viviríamos en las cavernas y no como estamos hoy, con un criterio más claro y preciso de la intervención del Estado, tomando en cuenta el interés del pueblo y de la nación.

Esos argumentos son válidos también para todos los aspectos de la vida social y aun para el desarrollo del pensamiento y de la conciencia colectiva. Yo creo que cada vez que discutamos problemas de este tipo, debemos tomar en consideración el grado de desarrollo histórico en que nos encontramos.

Es incuestionable que si los recursos del gobierno federal son escasos, por desgracia, los de los gobiernos locales son tan pocos que no llegan al 20 por ciento, todos juntos, de los ingresos del gobierno de la Federación. No digamos de los municipios que representan alrededor del 8 ó 10 por ciento de los medios financieros de los Estados.



Sólo un plan nacional del desarrollo de la economía de la vida social, de los servicios, de la educación, de la cultura y de todos los problemas inherentes a los hombres, puede hacer de México un país importante, realmente soberano, vigoroso, que logre en poco tiempo su plena autonomía y su independencia cabal ante el extranjero.

Los demás aspectos de la iniciativa no quiero tocarlos, porque creo que nadie se opondrá a ellos. No soy un abogado casuístico, en el sentido de ir al artículo tal del Código Penal, o el inciso de tal o cual disposición, porque olvidé mi profesión. Nunca la practiqué. Pero sí me interesa el derecho desde el punto de vista político y humano, que es el único que prevalece y el único que ha de levantar a nuestro país a la altura que deseamos.

- El C. Presidente: Esta Presidencia concede el uso de la palabra al C. diputado Ruiz Vázquez.

- El C. Ruiz Vázquez, Guillermo: Señor Presidente, señoras y señores diputados: parecería que estamos colocados en los términos de una paradoja al abordar el debate de esta iniciativa. Por una parte quienes no suscribimos el dictamen que acaba de ser leído, hablamos en favor de las conclusiones del dictamen.

Por otra parte, quienes se declaran en favor del dictamen, plantean tesis que solamente conducen a conclusiones en un sentido adverso de las que ha adoptado y presentado con materia la reforma constitucional, la Comisión dictaminadora. Ya veremos en el curso de esta breve intervención, cómo podemos deslindar estos campos.

Cuando se discutió en Comisiones por primera vez esta iniciativa, y se formuló un primer dictamen, varios miembros de dichas comisiones - en concreto los licenciados Christlieb, Gómez Mont y su servidor- emitimos un voto particular, en el cual expusimos nuestros puntos de vista discrepantes de la mayoría de las comisiones, y que nos llevaron a la conclusión de no aceptar en sus términos la iniciativa del Ejecutivo; pero a la vez, de abrir el campo de la reforma penitenciaria, y fue por ello que aportamos algunos puntos que deberían, a nuestro modo de entender, quedar incluidos en la reforma constitucional.

Nuestros argumentos fueron escuchados al leerse el voto particular. Entonces había una diferencia substancial entre las conclusiones a que habían llegado las Comisiones, y las conclusiones a que llegamos nosotros. Hoy, afortunadamente, esas diferencias han desaparecido substancialmente, y han llegado a puntos mínimos que no son materia para un rechazo de la iniciativa, sino tal vez para una afinación; pero nos dan a nosotros la



posibilidad de señalar por qué razón coincidimos con el dictamen, con las conclusiones a que ha llegado hoy la Comisión dictaminadora.

No se trata, pues, señores diputados, simplemente de algo que pudiera parecer a alguna persona malintencionada, como un oportunismo político; se trata, fundamentalmente, de haber llegado a un mismo punto, caminando por dos caminos distintos, y es eso lo que nos obliga a explicarles a ustedes cómo llegamos ambas corrientes de opinión a los puntos de conclusión que hoy aceptamos todos.

Desde luego, decía yo, que hemos llevado dos caminos distintos. No subscribimos el dictamen de la Comisión, porque contiene tesis filosóficas que nosotros no compartimos, que inclusive rechazamos.

Desde luego, hemos recogido con atención y con interés los motivos doctrinales, las tesis fundamentales de la Comisión dictaminadora. Ellas nos revelan la opinión profesional, la convicción de legisladores de nuestros compañeros que han presentado en su dictamen. Nos revelan identidad; nos revelan un estudio profundo, interesante. Sin embargo, no las suscribimos, y desde ahora decimos que discrepamos de esos puntos de vista. Esto no es obstáculo, que por nuestros caminos hayamos llegado a la coincidencia.

No vamos a entablar una polémica sobre doctrinas penales, tan larga como la misma historia del Derecho Penal. Escuelas, tratadistas, autores, expresan sus puntos de vista, a veces semicoincidentes, a veces totalmente divergentes, y la historia sigue, y los tratadistas siguen, y las escuelas siguen. ¿Qué objeto tendría plantear tesis de Derecho Penal y hacerlas motivo de una divergencia profunda, de una discrepancia de intenciones, cuando hemos coincidido en las intenciones?

Por esa razón, no queremos darle ni le daremos a esta intervención la característica de una polémica doctrinaria sobre tesis de Derecho Penal.

Nosotros, cuando formulamos nuestro voto particular, no tuvimos el propósito simple de bloquear una iniciativa del Gobierno Federal. Solamente nos parecía que aquella iniciativa no iba por los caminos constitucionales que establecen los demás preceptos de la Carta Magna. Y aquí es en donde tenemos que explicar, fundamentalmente, por qué ahora sí estamos de acuerdo, en términos generales con estas conclusiones.

Recordarán ustedes que la parte substancial de nuestra intervención era en el sentido de que ese sentido anacrónico de que ha hablado el diputado Lombardo, era en el sentido de



defender la soberanía de los Estados, la soberanía de los Estados que no creemos, por ningún motivo, que los acontecimientos históricos hagan aconsejable su eliminación de la estructura jurídica de nuestro país.

Creo yo que la Comisión dictaminadora, que también sostiene que no se trata de absorber las facultades de los Estados, no puede aceptar como buena la interpretación intervencionista de la historia de México, que nos ha estado haciendo el señor diputado Lombardo en ésta y en otras intervenciones. El recurre a una acrobacia de conceptos, para justificar una posición que hoy adopta él, sintiéndose parte de un sector progresista y que hace muchos años adoptaron otros mexicanos a los que entonces y ahora aún se clasifica de reaccionarios. Sencillamente hay una distorsión de su perspectiva histórica: habla él de que todavía algunas personas hablan de centralismo, y se le olvida que no todas esas personas que ahora hablan de centralismo son las que discrepan de él. El quisiera, seguramente, que siendo federalista los que ahora él llama "federalistas", pudiera encajarlos a la maravilla en las épocas pasadas de la historia, como los que hora él supone que fueron centralistas.

En realidad, él nos ha disfrazado, durante su intervención, el más auténtico centralismo, con la palabra "federalismo", mirándola al revés, mirándola de afuera adentro. Hay un federalismo. Todo México es México, una sola unidad nacional. Eso no quiere decir que sea lógico suprimir de una plumada las diferencias regionales, los ámbitos de actividad que por razón de naturaleza, corresponden a las instituciones sociales, a las familias, a los municipios, las regiones, etc.

Su tesis estatista fundamentalmente, esa tesis que reclama no sólo ya el poder político totalmente abrazado por el Gobierno a quien llama él "federalista", pero que en este caso realmente merecería el calificativo de "centralista", sino también en todo tipo de actividades, de las económicas, de las culturas, etc.

Creo yo que, y ahí estaba la paradoja, al haber hablado en favor de esta proposición él más bien sentó bases doctrinarias, antitéticas totalmente, a las conclusiones a que llegaron los señores de la Comisión dictaminadora.

Nuestra posición de defensa de la soberanía de los Estados está salvada con la afortunada fórmula que encontró la Comisión al hablar de que los convenios deberán sujetarse a lo que establezcan las leyes locales respectivas. Si hay entonces de por medio la observancia de la legislación propia de cada Estado, los convenios pueden celebrarse sin lesión de aquella soberanía. Ya las legislaciones de los Estados verán en qué forma



pueden, si es que sus propias legislaciones se lo permiten, verán en qué forma pueden celebrar esos convenios. Si no se lo permiten no podrán celebrarse convenios, de tal manera que el obstáculo sustancial de imposición de funciones, de absorción de pensiones, creemos que ha sido salvado afortunadamente por la Comisión que ha hecho, esta nueva redacción.

Por lo demás, se hablaba también en el dictamen de aportaciones que habían hecho algunos señores diputados, entre cuyos nombres citaban los nuestros. Realmente tenemos un reconocimiento expreso para la Comisión por haber dado oportunidad a nosotros de aportar algo que ha sido considerado por positivo para mejorar la legislación de nuestro país.

En cuanto a otras cosas que fueron desechadas de nuestra proposición inicial, como eran algunas observaciones, algunas limitaciones, a la imposición de determinadas penas, creemos sinceramente que no estaban fuera del orden constitucional, puesto que hay otros artículos dentro de la misma Constitución que también hablan de limitación de determinadas penas. Sin embargo, el desarrollo democrático de nuestro país y el contenido de las legislaciones de nuestros Estados en relación con esos problemas, tal vez necesiten por ahora de que no se incluya en la materia constitucional, aquella proposición a que nos referíamos y en el sentido de que no tenemos ningún empacho en admitir el que quede fuera de la reglamentación constitucional.

Desde que se iniciaron las labores de esta Cámara, en diversas ocasiones se ha hablado de una responsabilidad histórica para nuestra legislatura, de una responsabilidad que debemos asumir y que creemos que en esta ocasión hemos asumido airadamente. Esa responsabilidad a que se han referido varios diputados no creo yo que consista exclusivamente en el trato cordial, inclusive en la exposición franca y abierta de opiniones y doctrinas contradictorias, sino que viene a tener verdadero contenido y verdadero remate en la posibilidad de hacer señores diputados, lo que hoy hemos hecho: llegar, por nuestros diferentes caminos ideológicos, a puntos coincidentes que representan metas positivas para nuestro pueblo. Es en esta forma como nosotros entendemos esta responsabilidad histórica. No estaríamos contentos si simplemente nuestro papel tuviera que ser el de la condescendencia o de la complacencia o del silencio, por temor a que se pudiera abrir algo.

Lo que sí nos complace, lo que sí nos satisface es poder expresarnos libremente, plantear nuestros problemas según el modo de entenderlos y las concepciones para resolverlos y buscar la forma de que por estos caminos divergentes podamos llegar a puntos



coincidentes que sean para beneficio de nuestro pueblo. Creo que éste sí es, señores, el cometido de nuestra responsabilidad histórica.

Creo también un deber formular un reconocimiento la valor ético que se contiene en la autocrítica que se ha hecho en el dictamen con respecto a un cambio de opinión en algunos puntos de nuestro dictamen. Me parece digna de elogio esta actitud. Creo que también en esta forma, reconociendo nosotros mismos algún error, haciendo un sacrificio muchas veces de pequeñas cosas accidentales en favor de la substancial, podremos dar cima a esta tarea en que nos encontramos embarcados.

De ninguna manera consideramos las aportaciones que han sido recibidas por la Comisión dictaminadora, como un triunfo partícipe; no fuimos, señores, a las Comisiones, en función de nuestro partido político, fuimos en función de legisladores que deben aportar su trabajo para beneficio del pueblo. De manera que no consideramos como un triunfo del Partido nuestro el que hayan sido incluidos algunos puntos de vista en el nuevo dictamen. Es - y quiero que ustedes así lo reciban- , simplemente como una aportación de nuestro trabajo, del estudio que hemos desarrollado y que tenemos mucho gusto en entregar, y que junto con el de ustedes será realmente algo que sirva a nuestro pueblo.

Finalmente, compartimos esa esperanza de los demás miembros de la Comisión, en el sentido de que ahora que hemos ido orientando por cauces constitucionales la reforma penitenciaria, esta reforma sea continuada, esta reforma sea llevada a la realidad por algunos órganos del Poder, a quienes corresponde su ejecución.

Nosotros como legisladores, hemos puesto lo que ha estado de nuestra parte, hemos abierto el camino de la ley para quienes se encarguen de ejecutarlo, pongan los recursos de que dispongan y con las posibilidades de su potestad puedan llevar más allá de una simple letra impresa en un opúsculo que se llama Constitución, puedan llevar a la realidad la verdadera reforma penitenciaria que tampoco está orientada en las cárceles en reformar su funcionamiento, en que se conceda la readaptación de quienes han delinquido, sino que también está en prevenir el delito, que también está en la recta administrativa de justicia, que también está en la solidaridad humana que permite a los penados que han compurgado la pena, readaptarse realmente a la vida social y ser recibidos con franqueza, con afecto, con oportunidad, para que puedan desarrollar su vida.

Nos felicitamos de que la intervención del voto particular haya tenido también la virtud de interesar a otros sectores en este trabajo; así como la iniciativa, como el dictamen de la



Comisión, nos lo ha recalcado, nosotros lo recibimos y estamos realmente satisfechos de que nuevos factores inicialmente no previstos ni por los miembros de la Comisión.

Dictaminadora ni por nosotros, hayan venido a enriquecer este precepto constitucional, estableciendo también un sistema más amplio para la readaptación de los delincuentes.

Señores diputados: he expresado los puntos de vista de mis compañeros y el mío personal en relación con este asunto. Esperamos, pues, haber dejado claramente establecido por qué razón hemos llegado a una conclusión idéntica a la de ustedes, por qué caminos diversos hemos concurrido en un punto, y cómo sin hacer de éstos un motivo de apasionamiento, estamos entregando, ustedes y nosotros, a nuestras autoridades y a nuestro pueblo, un precepto constitucional que llenará, ciertamente, de tener vigencia y eficacia, las posibilidades de nuestra Nación. Muchas gracias (Aplausos.)

- El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra a la comisión.

- El C. Covián Pérez, Miguel: Señor Presidente, señores diputados: el criterio de las Comisiones Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Justicia, ha sido expuesto a ustedes con suficiente amplitud en el dictamen motivo de este debate. Por tanto no vamos a abundar en las consideraciones ya expuestas, sino que con el objeto de precisar algunos conceptos que podrían haber quedado confusos, en virtud de las explicaciones que han venido a hacer a esta tribuna los diputados que me antecedieron en el uso de la palabra, debemos nosotros puntualizar alrededor de esos temas, cuál es el criterio de nuestras comisiones.

Se nos ha hablado del problema del centralismo y del federalismo. Coincidimos en muchos de los puntos de vista expuestos por el diputado Lombardo Toledano, pero es necesario hacer una revisión, aunque sea somera, de esas ideas que él entregó a esta asamblea.

El surgimiento del federalismo en México fue efectivamente, en su origen, una creación artificial. Sabemos que al realizarse la independencia política de México, esas dos corrientes que él mencionaba, de centralista y federalista, debatieron acerca del cuál debería ser el sistema político que debía regir constitucionalmente en nuestro país.

El federalismo de aquella época tenía por objeto combatir toda posibilidad de despotismo en el ejercicio de poder. Evitar la centralización del poder, de tal manera que pudiera ser esto objeto de arbitrariedades y de un ejercicio en favor de determinadas clases o grupos, de manera ilimitada, constituyendo así privilegios indebidos.



El federalismo era así, pues, una superestructura política que tendía a evitar abusos de poder en la realidad. En seguida el federalismo tiene otro contenido, contenido, que tanto la iniciativa del Ejecutivo Federal como los miembros de las Comisiones, tratamos de defender en la propuesta que hacemos a esta Asamblea.

El federalismo en nuestro tiempo no puede tener el mismo contenido que tuvo en sus orígenes.

El federalismo en nuestro tiempo representa tan sólo una autonomía de carácter político, autonomía de carácter político para los Estados y que también derivan hacia el sistema municipal que tiene por objeto seguir adelante en el mismo camino de la democratización de nuestro pueblo y de nuestros sistemas de gobierno. En anteriores ocasiones hemos dicho que para nosotros la democracia no se entiende solamente en un sentido formal, o sea en el ejercicio del voto activo y pasivo, sino que tiene, fundamentalmente, un contenido real, un contenido social que es la participación de las grandes masas de población en la dirección de la sociedad a través de los cargos de gobierno; la participación de todas las clases sociales en el ejercicio del gobierno. Eso es para nosotros, democracia.

Ahora bien, ese sistema federal que se practica en nuestro país, en nuestro tiempo, tiene precisamente ese contenido y esa finalidad esenciales: procurar que a través de la participación de todas las clases sociales en los órganos de gobierno de los Estados y de los municipios, se esté llegando precisamente al desarrollo de ese contenido de la democracia. Pero no es menos cierto que en otros aspectos el federalismo ha variado su contenido. Esencialmente no puede ser concebido el federalismo como una suma de soberanías para crear una nueva soberanía. De hecho los estados federados renuncian a un aspecto esencial de su soberanía a sea el aspecto de las relaciones frente a otros estados distintos a los que constituyen la Federación. De tal manera que en materia política exterior la soberanía se ejerce exclusivamente por el Estado federal. ¿Qué queda, pues, de la soberanía del Estado? Tan sólo es autonomía política de que ya hablábamos y que tiene por finalidad esencial, como hemos dicho, pero que deseamos repetirlo para que quede debidamente puntualizado, tiende al desarrollo de la democracia mexicana en su contenido fundamental, o sea la participación de las grandes masas y de todas las clases sociales en la dirección de la sociedad a través de los cargos de gobierno.

Este federalismo lo defendemos y lo seguiremos defendiendo en todos los problemas que se susciten en esta Asamblea y fuera de ella. De este federalismo no podemos claudicar en modo alguno. Sin embargo, coincidimos, repito, en lo que ha manifestado el diputado



Lombardo Toledano cuando afirma que para resolver problemas de orden nacional, un pretendido interés respecto a la ficción jurídica, ficción en este aspecto del federalismo, puede constituir obstáculo para que esa solución llegue por los caminos que la técnica y la economía y la política moderna exigen. Como obstáculo puede llegar a ser también ese mal entendido federalismo para que se realice plenamente la unidad nacional. ¡Cuántas veces ese sentimiento soberanista en algunas regiones de nuestra patria ha sido raíz para el surgimiento también de un sentimiento regionalista contrario a la unidad nacional! Debemos nosotros examinar lo que es realidad y lo que es forma. La realidad es que constituimos una sola nación, una sola nacionalidad, y esa nacionalidad debe mantenerse unida y no debe ser obstáculo para olvidar la circunstancia de que estemos estructurados jurídica y constitucionalmente, sobre la base de ese sistema federal cuyo contenido moderno y actual hemos ya dejado plenamente precisado.

Así pues, en estos momentos, el criterio de la Comisión es muy claro: somos defensores de la soberanía de los Estados, porque somos defensores del federalismo en cuanto éste tiende a conservar la autonomía política de los Estados para lograr un desarrollo cabal del proceso de democratización de nuestro pueblo; pero no somos partidarios de que se enarbole la bandera del federalismo o de las soberanías de los Estados, para obstaculizar en la solución de ciertos problemas que solamente a través de la dirección y de la intervención del Estado Federal, con todos los recursos técnicos y económicos de que dispone, y que ya se ha precisado aquí que son mucho muy superiores a los que podría disponer económica y técnicamente cualquiera de los Estados federados.

Solamente a través de esa dirección y de esa intervención, podrá llegarse a la resolución de esos problemas y al desarrollo pleno de nuestro país en todos los órdenes de la vida social y económica.

Este es el criterio de las Comisiones a este respecto; pero debo también aclarar, en relación con la intervención del diputado Ruiz Vázquez, que este criterio no se ha aplicado únicamente en el segundo dictamen de las Comisiones, sino que empezó a aplicarse desde el primer dictamen; es decir, que la soberanía de los Estados estaba debidamente protegida desde la iniciativa del Ejecutivo Federal; es decir, que la iniciativa del Ejecutivo Federal en modo alguno violaba la soberanía de los Estados. Y aquí debe contar un antecedente de suma importancia:

En el Constituyente de 1916-17, el Proyecto Carranza planteaba una centralización de los sistemas penitenciarios, de manera impositiva, de tal manera que todos aquellos reos sentenciados a una pena mayor de dos años de prisión, debían compurgar su sentencia



precisamente en establecimientos penales de la Federación, propuesta ésta que fue rechazada por el Constituyente. Pero hay entre la reforma que se plantea en estos momentos, y que el Proyecto Carranza, una diferencia fundamental: en aquel entonces, la centralización penitenciaria era impositiva para los Estados. Ahora no puede hablarse siquiera de centralización penitenciaria, porque se está conservando en el segundo párrafo del artículo 18 constitucional, la obligación para los Estados de organizar, en su respectiva jurisdicción, su sistema penitenciario propio; y la posibilidad de los convenios, siendo potestativa del Gobierno del Estado, tiene el carácter tan sólo de una excepción frente a la regla general, que es precisamente la de que cada Estado organice su propio sistema penitenciario.

Entonces, no puede hablarse en este caso de centralización penitenciaria ni mucho menos de que se esté imponiendo a los Estados un sistema que tuviera por finalidad llegar más tarde o más temprano a esa centralización, porque se está dejando a la potestad del Estado, aceptar o, mejor dicho, promover la celebración de esos convenios con el Ejecutivo Federal.

Entonces ya, desde el primer momento, la iniciativa de adición al artículo 18 constitucional, mantenía ese respeto irrestricto a nuestro sistema federal y al principio de la soberanía de los Estados. ¿Cuál es la diferencia en este punto esencial? La iniciativa del Ejecutivo y el texto que finalmente las Comisiones presentan a la consideración de esta Asamblea. Una sola diferencia: mientras en la iniciativa del Ejecutivo Federal se establecía que los convenios debían celebrarse previa autorización de las Legislaturas de los Estados - lo que también era una garantía de respeto a esa soberanía estatal- en la actualidad se establece que los convenios podrán celebrarse siempre y cuando se ajusten a las leyes locales respectivas.

La diferencia es, pues, de orden técnico. Si en el proyecto del Ejecutivo la intervención de las legislaturas locales debían producirse en el instante en que se sometiera el convenio a su aprobación, en la actualidad, es decir en los términos en que está presentado el proyecto de las Comisiones a la consideración de ustedes, la intervención de la legislatura local es previa a la celebración de los convenios, porque son las legislaturas locales las que habrán de dictar esas leyes respectivas a que hace referencia el texto constitucional; de manera que los convenios tendrán que ajustarse, necesariamente, a esas leyes vigentes del Estado, y si las leyes se oponen, no podrán celebrarse los convenios, a menos que la legislatura local apruebe una reforma a esas leyes secundarias, para que se permita, dentro del orden jurídico local, la celebración de los convenios.



Es, pues, sólo una diferencia de orden técnico que nosotros consideramos necesaria y conveniente, y que por eso introducimos dentro del proyecto, pero insisto en este punto: deseamos que quede perfectamente aclarado ante esa asamblea y ante la opinión pública nacional.

La iniciativa del Ejecutivo Federal, en modo alguno era violatoria, en los términos iniciales en que fue presentada, del principio de la soberanía de los Estados, ni contrariaba nuestro sistema legal; desde un primer momento tenía presentes todos estos conceptos fundamentales, principios básicos de nuestra vida pública, y la modificación que a este respecto se hizo, tiene un valor de orden puramente técnico.

Nos satisface que los representantes de todos los partidos políticos representados en esta Cámara, coincidan en los propósitos trascendentales de la iniciativa del Ejecutivo; nos satisface también que dicha iniciativa haya provocado una profunda inquietud, no solamente en el seno de esta Cámara de Diputados, sino también en otros sectores interesados en este problema que alcanza proporciones nacionales. Ello demuestra la perspicacia del Ejecutivo Federal para plantear el problema; demuestra, también, que lo que actualmente ocurre en el seno de la Cámara de Diputados, despierta el interés, la inquietud y la atención de la opinión pública nacional.

Esta iniciativa, al mismo tiempo, ha dado lugar a que, haciendo a un lado pasiones de carácter partidista - como ya lo señalaba el diputado Ruiz Vázquez- representante de los distintos grupos o partidos políticos, hayan aportado algo de su pensamiento y de su devoción por México, tratando de resolver uno de los problemas que, por circunstancias que no es el momento examinar, habían quedado al margen dentro del problema general de la delincuencia en nuestro país.

Es muy importante lo que ha producido la iniciativa, tanto por sus resultados de orden constitucional... de orden constitucional, como por el cinismo que actuó y operó dentro del estudio iniciativa del Ejecutivo. Creemos que en estos aspectos: en el aspecto de los propósitos trascendentales de humanizar los sistemas penitenciarios en nuestro país, de darle eficacia a las garantías constitucionales contenidas en el artículo 18, se habrá avanzado un trecho muy considerable, y creemos también que en lo que se refiere a los sistemas internos de trabajo dentro de esta Cámara de Diputados, se ha avanzado también un importante trecho.

Decía el diputado Ruiz Vázquez que llegamos por fin a una coincidencia siguiendo distintos caminos. Esto demuestra para mí que en el fondo para los mexicanos no hay caminos



distantes, sino sólo caminos convergentes que persiguen el bien de México y el progreso y el bienestar de nuestro país.

(Aplausos.)

- El C. Presidente: Se hace del conocimiento de la Asamblea que en términos del Reglamento hablaron en pro del dictamen los ciudadanos diputados Lombardo Toledano y Ruiz Vázquez; asimismo hizo uso de la palabra un miembro de la Comisión.

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: En los términos del artículo 115 del Reglamento, la Presidencia, por conducto de esta Secretaría, pregunta a la Asamblea si considera suficientemente discutido el proyecto del dictamen, en lo general. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Suficientemente discutido. Se procederá a recoger la votación nominal, en los términos legales.

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: Por la afirmativa.

(Votación.)

- El C. secretario Meraz Nevárez, Braulio: Por la negativa.

(Votación.)

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?

- El C. secretario Meraz Nevárez, Braulio: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa?

Se va a proceder a recoger la votación de la Mesa.

(Votación.)

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: Fue aprobado en lo general por unanimidad de 165 votos. Está a discusión en lo particular.

- El C. Gómez Mont, Felipe: Señor Presidente, pido la palabra para objetar el último párrafo del artículo 4o.



- El C. Vista Altamirano, Fluvio: Pido la palabra en pro.
- El C. Covián Pérez, Miguel: La Comisión en pro.
- El C. Presidente: Están inscritos en contra el señor diputado Gómez Mont; en pro, el señor diputado Vista Altamirano y la Comisión. Se concede el uso de la palabra al señor diputado Gómez Mont.
- El C. Gómez Mont, Felipe: Señores diputados: el deseo de dar un perfeccionamiento adecuado a una garantía individual es lo que nos hace ocupar esta tribuna. No somos en estos momentos los legisladores ordinarios, cumplimos la alta misión de constituyentes de la nación. Por ello cabe que desde el momento en que estamos tocando los derechos individuales de los hombres que viven en México, tengamos que buscar con escrúpulo y con dedicación la forma de la definición de la garantía para que ésta brille en forma inmaculada y los derechos no sean violentados a través del pretexto de una interpretación.

Es por ello que hemos reservado los párrafos tercero y cuarto de la proposición para una mejor aclaración, para una mayor claridad, para una redacción más ajustada, a fin de que se eviten vicios que en la práctica se están realizando y que nosotros, como representantes del pueblo, en especial de ese pueblo que no puede hacer valer sus derechos, vengamos a consagrarlos en las altas estructuras de la Constitución de la República.

Estos convenios que van a quedar legalizados con esta reforma constitucional, ya han pasado antes el camino de la experiencia y el camino del tamiz del juicio constitucional. Y el camino de la experiencia tiene que ser cuidadosamente analizado por nosotros para que no dejemos la puerta abierta a la falsa interpretación que haga nugatorio el derecho que hoy establecemos para el hombre que ha sido condenado. Los convenios, escritos o no, se han realizado en la práctica. En la práctica es clamoroso y positivamente abrumador para un jurista la existencia en las Islas Marías de personas nunca sentenciadas a una pena de prisión que son enviadas por los caminos administrativos. A éstas el tamiz constitucional las ha amparado y protegido y no nos explicamos cómo después de dar esas amplias definiciones de nuestro más alto Poder Judicial, siguen ejecutándose esas remesas a través de los agentes del Servicio Secreto de la Jefatura de Policía. El otro problema es el de que en las remisiones que se han hecho por los Estado de personas procesadas - y esto es lo que interesa a la garantía constitucional- , se han remitido personas que tienen el carácter de procesados, ya que sus sentencias no son firmes, con lo cual se han venido



a invalidar los derechos de audiencia, los derechos de defensa, los derechos más elementales del hombre para estar al lado de su Juez y que sean conocidos por el juzgador, a fin de que pueda individualizarse la sanción que se le imponga.

De Sonora, de Baja California, de Tabasco, tengo yo informes fidedignos de que se remitieron personas estando pendientes de tramitarse las apelaciones interpuestas en contra de la sentencia de Primera Instancia.

Es por ello que debemos hacer refulgir los términos de la garantía para evitar una vaga reacción que encontramos en el párrafo tercero reservado. "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".

Se emplean dos conceptos vagos, la palabra reo, que si bien presume la liga al concepto del delito en cualquier instante desde la perpetración hasta la extinción de la sanción, también es una palabra que en otro concepto jurídico es aceptada para todo aquel que es procesado. Esta palabra es vaga, es confusa, por lo tanto debe substituirse para establecerse también ligándola con la palabra sentenciados con el concepto de condenados. Todo hombre que es sometido a un proceso al fin del mismo, tiene la característica de sentenciado, sentenciado absolutoria o condenatoriamente y nosotros no podemos utilizar la vaga palabra de reo sentenciado, que podría ser la puerta falsa por donde se remitiesen a personas, en contra de las cuales no se había dicho la última palabra por la justicia, a compurgar una sentencia cuando aún no tiene el carácter de ejecutoria la resolución dictada.

Por eso nuestra proposición es que se cambie la palabra "sentenciado", por la palabra "condenados en sentencia firme". Podrá haber muchos argumentos señores, podrá haber mucha palabrería hueca, podrán cruzar las puertas falsas que permitan a los ejecutivos locales el lanzar a las Islas Marías o a cualquier otra prisión federal, gentes que no tengan el carácter de condenados en sentencia firme, y entonces el argumento vendrá a hacer caer por la fuerza de su propia insuficiencia, esta reforma que nosotros planteamos de la Constitución de la República, de nuestra Carta Magna, para darle a las personas que son sometidas a proceso, la garantía de que estos convenios solo podrán aplicarse a quienes hayan sido condenados.



El otro párrafo que hemos separado es el relativo a la forma final en que quedó establecida la reforma que se refiere a los menores.

"La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores". Como compañero que ocupó una parte ínfima en el voto particular que nos permitió encontrar los caminos convergentes de que hablaba Covián, debo decir que esta garantía es tan amplia en la forma en que se ha quedado redactada, que por amplia viene a extender las Instituciones penales de menores para aquéllos que no cometen la infracción de la Legislación Penal.

Establece en sus considerandos, el dictamen, que los menores están fuera del Derecho Penal. Esto es tremendamente discutible. El artículo 126 del Código Penal es el que establece que a los menores se les someterá a tratamiento y es una resolución de índole penal y el artículo 127, establece las medidas que se le pueden aplicar a un menor, como establece el Código Penal las medidas que se le pueden aplicar a un loco, como establece las medidas que se le pueden aplicar a un sordomudo, como establece todo el catálogo de penas y medidas de seguridad. El Derecho Penal no elimina como sujeto al menor, lo elimina exclusivamente de la pena, pero lo deja sometido a las medidas de seguridad. Claro que en aquella época de la conciliación de la Escuelas, entre positivismo y clásicos y que surge la terza scuola que habla de que el menor ha salido del Derecho. ¿Por qué? porque entonces eran vagas las nociones de inimputabilidad o bien en la plenitud de la escuela positivista en que se funda este dictamen, eran plenamente responsables los locos y los niños por el hecho de vivir en sociedad. No, el Derecho actual, la escuela tecnicojurídica que encuentra su gran expresión en Edmundo Mezguer y que después se levanta en dos alumnos excepcionales de él que viven hoy día en el profesor Welzel Bonn y en el profesor Máurach, profesor emérito de la Universidad de Munich, encontramos las nuevas soluciones de los problemas de los menores. El menor ya no es imputable, el menor es responsable penalmente. El menor lo único que no puede ser es sujeto de pena ¿por qué? razón? Porque en el hombre está la evolución desde que nace. Entonces la doctrina nos establece tres categorías, el niño, hasta los 14 años que no puede ser sujeto de delito, simple y sencillamente porque su inmadurez sólo se le puede someter a medidas tutelares dictadas por un Juez Tutelar. Fíjense las normas precisadas por el propio Derecho. Después se establece la edad de los 14 a los 18 años ya que se llama la edad "de los menores". La edad de los 14 a los 18 años hace que al niño se le estudie para ver si hay madurez o inmadurez, y si se le encuentra inmadurez se le enviará con el Juez Tutelar, pero si hay la madurez para conocer lo injusto y normar su conducta conforme al conocimiento de lo injusto, ese menor es sometido al Tribunal de Menores que no puede



acudir a la pena si no en caso excepcionalísimo: cuando hay una gran perversidad, o cuando el acto es tremendamente grave.

Esto lo establecen las legislaciones europeas contemporáneas.

La regla general es que el menor sea sometido a un sistema de correcciones. Luego tenemos esa edad transitoria de los 18 a los 21 años lo que se llama "la juventud" en la cual el Juez va a analizar si ese joven tiene ya las características del delincuente adulto - y con el perdón de los que hicieron el dictamen- el Derecho Penal moderno vuelve a hablar de conocimiento y de libertad, estupendamente como columnas del derecho actual y ese hombre maduro, que conoce lo justo y quiere realizar lo injusto y lo llega a cometer poniendo en grave peligro a la sociedad es sólo el sujeto de una pena.

Si está carente de ese conocimiento y se lleva al Tribunal al menor porque no es meritorio de una pena, o sea, van las escalas desde el momento del nacimiento, desde el momento del niño hasta el momento de la pena. ¿Cuál es el problema que nos plantea a nosotros la reforma constitucional en sus términos? Señores, que extiende el Instituto del tratamiento de menores a quienes no infringen las normas penales. ¿Quién de ustedes no ha sonreído de la travesura de un chico que no llega a delito? ¿Quien de ustedes no ha visto la insignificancia de la ebullición del niño que no conoce la propiedad, que no conoce la honestidad, que no se ha formado en los conceptos morales de una vida social, sino que se ha fraguado a través del yunque del maestro, del padre - aunque les pese a ciertas gentes- y sobre todo de los educadores que tenemos nosotros?

Pues, ese concepto social del niño que tiene que desarrollarse normalmente, que lo encontramos también en el joven, mientras no transgreda la norma penal, mientras no haya la calificación de su inculpabilidad para aplicarle una medida de seguridad, no puede hacerlos sujetos constitucionales de una institución de trata de menores. ¿Por qué razón? Porque el estado del menor es normal; porque la conducta del menor es la conducta de todos nuestros hijos, de todos los niños y jóvenes de México en evolución.

Entonces, si él transgrede un reglamento, si no le parece a un agente de la policía que esté en el cine viendo una película determinada y se lo lleva en una razzia ilegal; si está siendo sometido a actividades que hemos visto en nuestro Distrito, los de la capital, cuando recorriéndolos en nuestras campañas veíamos pasar a las "julias" que se adueñaban de los menores que estaban jugando en las calles porque no tiene lugar en donde practicar un deporte.



A esos niños ¿adónde se les, lleva? ¿a entregarlos a sus padres? No, a una institución de tratamiento. ¿Qué freno tiene la autoridad? ¿qué freno le vamos a dar al Estado si no establecemos que en las instituciones de tratamiento de menores infractores, se refieren a los infractores de la ley penal?

Yo podría criticar, señores, las "razzias" de la Policía Preventiva que dañan y lesionan, trascendentalmente el alma de un joven.

Podría también tratar, la forma inadecuada y deficiente con que se lucha contra el pandillerismo juvenil, al que no se le enfrenta igual con la misma decisión que el joven indefenso, aun cuando no se le toman sus huellas; basta el trato de esas gentes incultas de esos "patanes" que los llevan en la "julia" para que nosotros sepamos que hay un corazón lesionado. No, simple y sencillamente lo que queremos es un régimen de garantías, y la garantía está deforme, haciendo que todo aquel infractor de ley o reglamento vaya a dar a una institución de tratamiento; que todo aquél que sea infractor genérico, sea sometido a un tribunal de menores; cuando la sanción debiera ser una multa o una amonestación a los padres, cualquier otra medida, menos internamiento en las instituciones para menores. Aquello que buscamos como garantía y solución para el problema del menor, para sacarlo del mundo de los mayores, viene a convertirse, señores diputados, en una agresión, en una puerta falsa que abrimos, para que nuestros hijos sean tratados sujetos de derecho injusto.

Las instituciones de menores, señores, son instituciones penales; que no vengan con otras cosas; que no vengan a decirnos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los jueces de menores substituyan a sus padres en sus funciones; son las puertas falsas por donde se sale cuando se trata de sostener una institución que carece de base constitucional. No. Es institución penal. Es institución de Derecho; y nace para nosotros en el artículo 126 del Código Penal, que textualmente establece: "Los menores de 18 años que cometan infracciones a las leyes penales, serán internados por el tiempo que sea necesario, para su corrección educativa".

Y entre un niño que he visto llegar al tribunal porque vendía peras sin licencia, y el chico que llegó al mismo porque ha violado, o ha matado, o ha robado, hay una diferencia del cielo a la tierra, y sin embargo convivirán juntos en esas instituciones.

Y entonces, señores, esta garantía que debe ser restrictiva para los que han infringido la Ley Penal, es la puerta que abrimos en el camino a la razzia, a la lucha desorientadora. La lucha por nuestros hijos, que no deben ser tocados por la autoridad; que no deben ser



tratados como se trata a un delincuente. Es el mejoramiento de nuestras garantías que venimos a pedir las gentes de Acción Nacional, por los mismos caminos que como vemos, encontramos convergentes.

Creemos que si en el sentir de esta discusión ponemos el corazón y la vida de nuestros hijos - traviesos porque sólo los traviesos harán patria grande- podemos encontrar en la Constitución de la República un baluarte de garantías que se le dio al delincuente del orden común y que hoy ya se les debe dar completa a los niños. (Aplausos.)

- El C. Presidente: Esta Presidencia concede el uso de la palabra al ciudadano diputado Vista Altamirano.

- El C. Vista Altamirano, Fluvio: Señor Presidente, señores diputados: he solicitado el uso de la palabra en pro del dictamen, porque sinceramente lo creo ajustado a las normas constitucionales y a los principios que informan la doctrina del Derecho Penal; pero además, para realizar algunas breves consideraciones en torno a las impugnaciones del señor diputado Gómez Mont.

Impugna el señor diputado Gómez Mont el párrafo tercero del artículo 18, en los términos en que lo propone la Comisión, argumentando que debe sustituirse la palabra "reo" y la palabra "sentenciado". Estamos de acuerdo con él en que los tratadistas - algunos de ellos- consideran "reo" a la persona desde el momento en que es sujeta a un proceso penal; pero en lo que realmente disentimos con el señor diputado Gómez Mont, es en la proposición de que se sustituya el término de "sentenciados" por "condenados".

Si se lee con cuidado, si se analiza con detenimiento el párrafo tercero del precepto constitucional de esa reforma que está a vuestra consideración, se verá con nitidez que se refiere a reos sentenciados por el delito del orden común, para que extingan sus condenas.

Creo sinceramente que la expresión del proyecto es perfectamente clara, independientemente de que pudiéramos considerar reo a una persona desde el momento en que es sujeto a proceso. Lo cierto es que si en el artículo constitucional se establece que los convenios habrán de referirse forzosa y necesariamente a los sentenciados por delitos del orden común, para que extingan su condena, resulta inconcuso que solamente puedan extinguir una condena quienes han sido sentenciados.



Convengo con el licenciado Gómez Mont en que la sentencia puede producirse en cualquiera de los dos sentidos: en forma absolutoria o en forma condenatoria. Si no se hiciera la aclaración en el precepto, de que será para que extingan su condena, estaría de acuerdo con el diputado Gómez Mont; pero repito, la expresión que se refiere a extinción de una condena, no puede atañer a otro sujeto que no sea aquél en contra del cual se ha dictado una sentencia condenatoria.

En estas condiciones, yo considero que la Comisión ha estado acertada al emplear los términos en la forma en que lo hace en el proyecto.

Por lo que se refiere al párrafo último del precepto, invocó el señor licenciado Gómez Mont el peligro - así lo entiendo- de que menores infractores por violación a reglamentos administrativos, pudieran ser llevados a un establecimiento que el Estado y la Federación estarán obligados a construir.

No estoy de acuerdo con el señor licenciado Gómez Mont, y pienso también que la Comisión ha estado acertada al aceptar el precepto en la forma en que lo somete a nuestra consideración, cuando se habla de preceptos de menores infractores; es indudable que nos estamos refiriendo específicamente a aquellos menores inadaptados sociales, y nunca puedan pensarse que un menor que juegue en la calle porque no tenga dónde practicar un deporte, o un menor vendedor que no tenga licencia, pueda ser un inadaptado social.

La violación indudablemente que dará lugar a hacer acopio, a usar de las medidas que nuestras propias leyes establecen en su favor. Podrá, incluso, acudir al juicio de garantías.

Entonces, a los menores infractores, a los que se refiere el proyecto, son aquellos inadaptados sociales, y aquí, perdón señor licenciado Gómez Mont, no estoy de acuerdo con usted en el sentido de que los menores son sujetos de Derecho Penal.

Para ser sujeto de Derecho Penal, sujeto activo de un hecho delictuoso, se requiere, lógicamente, la comisión de un delito, pero para que se cometa un delito, habremos de examinar cuáles son los elementos del delito, y la doctrina moderna del Derecho Penal es una forma en este aspecto.

El delito es una acción típica, antijurídica, culpable y punible, e imputable, y aquí está lo importante del asunto: imputable. ¿Y qué es la imputabilidad como uno de los elementos del delito? Se dice por los autores que imputar es cargar en la cuenta de alguien una cosa; pero para poder cargar en la cuenta de alguien se requiere que haya un alguien, y en el

ámbito de validez personal del Derecho Penal los menores son inimputables, con todo respeto de las personas de los autores del Derecho Penal que nos citó el licenciado Gómez Mont.

En México, en el Derecho Penal Mexicano se sigue considerando a los menores como inimputables, y si pues los menores son inimputables, nunca podrá darse el caso - jurídicamente hablando- , de que cometan un delito y aquellos menores a los que se refería el señor licenciado Gómez Mont que pudieran en el curso de su vida incurrir a reglamentos administrativos no irán a los establecimientos penales que indudablemente están destinados a inadaptados sociales, pero que no caen en el ámbito de validez personal del Derecho Penal.

Entonces, si estos menores pueden acudir - les repito- al juicio de garantías, cuando las autoridades llegaran a cometer una arbitrariedad, no veo, sinceramente, el por qué de la necesidad de que en un precepto constitucional se haga la referencia a infractores de la ley penal. Pienso sinceramente que seríamos acremente censurados, porque, perdóneme que insista en la inimputabilidad de los menores, si falta uno de los elementos del delito a los cuales ya hice referencia, no puede darse ese delito y, consecuentemente, quien comete una acción típica, culpable, punible, es responsable, pero que no es imputable porque no hay en el caso de los menores, la madurez de que hablaba el señor licenciado Gómez Mont, porque no pueden determinar el campo de acción de la justicia, y de lo injusto; no podrá darse el caso, no sería dable jurídicamente, que pudieran estos menores ir a parar a una institución tutelar.

Ahora yo pregunto sencillamente: ¿cree el señor licenciado Gómez Mont que con el hecho de adicionar el precepto con la frase 'menores infractores de la ley penal' ya no se iba a violar? Si de cualquier manera la falibilidad humana - porque es una de las condiciones de los humanos el ser falible- pudiera dar lugar a la violación, de nada serviría que se incluyera lo de 'menores infractores de la ley penal'; pero si a esto le agregamos las razones técnicas que creo que han sido explícitas, sinceramente no encuentro una razón de orden técnico-jurídica para que se incluya en el precepto constitucional.

Por otra parte, y esto es muy importante destacarlo en este debate, la Constitución, en la forma en que se propone la redacción del artículo 18 consigna ahora algo que no lo habían hecho antes, como es que los menores infractores sean tratados en instituciones especiales. Y esto implica, señores diputados, un avance grandioso en la política criminal en México. Ya no se dará el caso que menores infractores vayan al lugar, en donde en vez de adaptarlos a la vida social, salgan con vicios. Por otra parte, el avance a que hago



referencia garantiza que los menores no puedan ser objeto de razzias o de trato similar al de los adultos. Los menores habrán de ser tratados como tales, como inimputables en menores que por su inmadurez no pueden ser sujetos de Derecho Penal ni de represión.

Las circunstancias de que nos hablaba el señor licenciado Gómez Mont de que en los Códigos Penales se establezca un tratamiento y que haya determinados preceptos de la ley penal que se refieran a los menores, no nos puede indicar que los menores sean sujetos del Derecho Penal. Están incluidos en un ordenamiento penal porque es el adecuado, porque cometen realmente un acto que en otras condiciones sería delictuoso, pero que no lo es precisamente porque falta uno de los elementos del delito, como es la imputabilidad; es la razón de que los Códigos Penales, pero de ahí no podemos derivar ninguna técnica desde el punto de vista jurídico que puedan y deban ser sujetos del Derecho Penal esos menores.

En estas condiciones, señores diputados, y tomando en consideración que la iniciativa del Ejecutivo y el proyecto en la forma que se propone constituye un avance incalculable, yo solicito de ustedes que entendiendo esto como una responsabilidad histórica para esta Cámara de Diputados, puesto que estamos echando las bases de una auténtica política criminal que hace mucho tiempo debía de haberse iniciado en México, aprueben el dictamen en sus términos, por estar ajustado en derecho y, sobre todo, porque implica un avance desmedido de lo que debe ser la política criminal. Muchas gracias.

- El C. Presidente: En cumplimiento del artículo 115 del Reglamento, se suplica a la Secretaría que tenga la bondad de preguntar si el asunto está suficientemente discutido.
- El C. Gómez Mont, Felipe: Señor Presidente: he sido preguntado sobre algunas cosas y tengo derecho a contestarlas.
- El C. Presidente: Tiene el uso de la palabra el ciudadano Gómez Mont.
- El C. Gómez Mont, Felipe: Señor Presidente; señores diputados: debo ser muy breve. En primer lugar, quiero aclarar que yo me he referido a utilizar la palabra 'sentencia firme', porque una persona puede estar sentenciada y condenada y no ser firme la sentencia, o sea una sentencia que ya no admita posibilidad de revocación, para que se le dé' trato de condenado, o sea un condenado por sentencia firme.

En primer lugar se recoge un pensamiento de la Comisión de las instituciones para menores, será para menores infractores de la ley penal y además los inadaptados sociales



o sea es la teoría del estado peligroso, en la cual se van a tomar medidas y precisamente entre las viejas clasificaciones que nos traen Tino de los Estados, están los absueltos por inimputables o los imputables que no pueden ser juzgados, o los sujetos que no pueden ser sometidos a medidas de seguridad.

Por lo que se refiere a los conceptos del señor licenciado Vista Altamirano muy loables y elogiados, estimo que no podemos decidir por mayoría de votos, sino sería discusión en otro lugar, si los menores son imputables o no, pero Mezguer, que es la definición que nos hizo el licenciado Vista Altamirano y que ya pasó de moda porque sus discípulos lo han superado, nunca puso como elemento del delito el que fuese imputable, habló de una acción humana, típica, antijurídica, culpable y sancionada por una pena y dentro de la culpabilidad examinamos la imputabilidad. Ahí se ha establecido ahora que los menores son culpables no que son inimputables y en las modernas corrientes del derecho se habla de los delitos incompletos en los que hay una antijuridicidad sin culpabilidad que dan lugar al nacimiento de las medidas de seguridad y aquéllos actos humanos típicamente antijurídicos y culpables en los que hay el juicio de reproches.

La diferencia atribuibilidad a reprochabilidad que son las palabras que usa el derecho moderno. Yo simple y sencillamente quiero contestarle al señor licenciado Vista Altamirano, entiendo que no por hacer la ley perfecta no deja de ser violable. La esencia del Derecho, ya nos la enseñaban los filósofos griegos y después la recogimos en el pensamiento cristiano - y es lo que los distingue en la teoría pura del derecho y de las leyes económicas y de las leyes físicas- , es que el derecho es esencialmente violable, porque es un producto humano. Nosotros no podemos violar la ley de la gravedad, pero de la Constitución de la República al último de los reglamentos, depende su cumplimiento de la honestidad de las autoridades y de los hombres, de su preparación y de su capacidad.

Por último sí quiero agradecer al licenciado Vista Altamirano y la mayoría de los conceptos elogiosos que tiene para la reforma propuesta por el PAN, de mujeres y menores que delinquen, Sí creo sentir la responsabilidad de haber hablado con mis compañeros de Partido para que se aproveche la oportunidad de plantearse la urgente oportunidad de dar jerarquía constitucional al problema de los menores.

El hecho de calificar la iniciativa del PAN en forma tan brillante, no deja de halagar a un humilde catedrático de Derecho Penal, a un hombre de Acción Nacional, que ve realizarse sus pensamientos a través de una reforma constitucional y de la comprensión encontrada en ustedes. Muchas gracias. (Aplausos.)



- El C. Presidente: Solamente para el efecto de regularización del procedimiento, porque de otra manera estaríamos hablando realmente una serie de preguntas y respuestas, en violación al Reglamento. Solamente para el procedimiento.

Antes quiero hacer esta aclaración, la Presidencia considera la enorme importancia que tiene este asunto, de tal manera que está en condiciones de conceder la palabra a todos los que la soliciten, de acuerdo con lo que establece el propio Reglamento, porque de otra manera volveríamos a esto. Quiero rogar a la Secretaría que tenga la bondad de preguntar si el asunto está suficientemente discutido y en caso de que no sea así, habremos de tener otro debate.

- El C. Vista Altamirano, Fluvio: Señor Presidente, pido la palabra. Solamente para una aclaración; de acuerdo con el Reglamento tengo derecho a cinco minutos.

- El C. Presidente: Tiene la palabra el señor diputado Fluvio Vista Altamirano.

- El C. Vista Altamirano, Fluvio: Señor Presidente, señores diputados: He de ser muy breve; por lo que se refiere a la afirmación del señor licenciado Gómez Mont, en el sentido de que amplía a sentencia firme.

Estimo que tratándose de un precepto constitucional sería antitécnico hablar en él de sentencia firme.

Esto es si se establece en el precepto constitucional un derecho público subjetivo o garantía individual, como algunos otros autores la denominan, en el sentido de que debe o puede, a través de los convenios, las personas sentenciadas pueden ser trasladadas a un establecimiento federal para purgar su condena.

No se puede entender de otra manera, que no sea si se ha producido una sentencia ejecutoriada. Esto es, aquélla que se ha producido en primera instancia o segunda instancia y que por último ha llegado a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que hubiera sido negada la protección federal al quejoso, entonces pienso que sería ocioso una mención en un precepto constitucional, si se hablara de que trata de sentencia firme.

No podemos dar por sentido, nosotros, en un precepto constitucional la violación de la ley, que vaya a cometer una autoridad que desconozca el derecho o que por motivos inconfesables pudiera violar.



Creo que cuando la ley establece que será para extinguir su condena un sentenciado, esta condena no puede ser aquella que ya ha causado ejecutoria y para terminar, si el proyecto habla de menores infractores y se está refiriendo a sujetos de derecho penal, excluyendo; por eso se puso en un párrafo aparte de los menores, tiene que haber una correspondencia entre el último párrafo y todo lo anterior.

Entonces los menores infractores serán aquellos que infrinjan la ley penal, pero que por los motivos que dijimos anteriormente, no pueden ser sujetos a los procedimientos ordinarios.

Entonces resulta antitético incluir en un precepto constitucional frases que no correspondan a la jerarquía constitucional y que están perfectamente explicados en cuanto a su sentido, tanto por la exposición de motivos, cuanto por lo que debe entender por técnica legislativa en materia constitucional, referida específicamente al Derecho Penal.

- El C. Vicencio Tovar, Abel Carlos: ¿Me permite una interpelación?
- El C. Vista Altamirano, Fluvio: No admito interpellaciones.
- El C. Presidente: Se ruega a la Secretaría consulte a la Asamblea si el asunto está suficientemente discutido.
- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: Esta Secretaría, por instrucciones de la Presidencia, pregunta a la Asamblea, en votación económica si se considera suficientemente discutido en lo particular. Los que estén de acuerdo, sírvanse manifestarlo. Suficientemente discutido.
- El C. Gómez Mont, Felipe: Propongo que la votación se pueda hacer con o sin las adiciones, para que quede más adecuada.
- El C. Presidente: Entonces suplico a la Secretaría tenga la bondad de tomar en cuenta la proposición que hace el señor diputado Gómez Mont, para la votación.
- El C. secretario Martínez Corbalá Gonzalo: Rogamos a los señores diputados que en el momento de emitir su voto expresen su deseo de que sea considerado con las adiciones o sin ellas.



- El C. Salgado Páez, Vicente: No hay lugar a la moción para tomar la votación en la forma en que se solicita.
- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: Se procede a recoger la votación nominal en lo particular. Por la afirmativa.
- El C. secretario Meraz Nevárez, Braulio: Por la negativa.

(Votación.)

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?
- El C. secretario Meraz Nevárez, Braulio: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa?

Se procede a recoger la votación de la Mesa.

(Votación.)

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: El dictamen en lo particular fue aprobado por unanimidad de 163 votos. Las adiciones fueron rechazadas por 143 votos en contra y 20 en favor. Pasa al Senado para los efectos constitucionales correspondientes.

IV. MINUTA

CAMARA REVISORA: SENADORES
MINUTA
México, D.F., a 10 de noviembre de 1964.

La Cámara de Diputados remite expediente con minuta proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 18 Constitucional aprobado por dicha Colegisladora.

Recibo y tórnese a las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Justicia, Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación.

V. DICTAMEN / REVISORA

DICTAMEN

México, D.F., a 13 de Noviembre de 1964.

ARTICULO 18 CONSTITUCIONAL, REFORMAS Y ADICIONES

(Dictamen de Primera Lectura.)

(Leyendo.)

"COMISIONES UNIDAS, PRIMERA Y SEGUNDA DE JUSTICIA, PRIMERA DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y SEGUNDA DE GOBERNACION

H. ASAMBLEA:

Por acuerdo de Vuestra Soberanía y para los efectos de estudio y dictamen, se turnó a las Comisiones Unidas, Primera y Segunda de Justicia, Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, el Proyecto de Decreto aprobado por la H. Cámara de Diputados, por el cual se reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las cuatro Comisiones que suscriben, después de realizado un análisis cuidadoso tanto de la iniciativa del Ejecutivo y del Proyecto de Decreto en cuestión, cuanto de los fundamentos y argumentaciones que la H. Colegisladora tuvo en cuenta para aprobarla.

CONSIDERAN

1o.- El artículo 18 de nuestra Carta Magna establece:

"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, en sus respectivos territorios, el sistema penal-colonias penitenciarias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración".



2o.- La iniciativa que al respecto fue enviada por el C. Presidente de la República a la H. Cámara de Diputados, está inspirada en nobles y humanitarios propósitos de mejoramiento del sistema penitenciario nacional, proponiendo fundamentalmente una adición al citado artículo 18, a fin de que los Gobiernos de los Estados queden facultados para celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, a efecto de que los reos del orden común puedan purgar sus penas en establecimientos federales que cuente con los elementos indispensables para el mejor control y regeneración del delincuente. Por otra parte, y como el propio documento del Ejecutivo establece, esta adición permitirá abrir cauces legales a una reforma de los sistemas y regímenes penitenciarios que propicie el funcionamiento de establecimientos penales organizados sobre la base de las técnicas más depuradas, conjugadas con las experiencias y las realidades nacionales sobre esta materia.

3o.- Correspondió el estudio de tal iniciativa a las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Justicia de la H. Cámara de Diputados, quienes rindieron un primer dictamen que posteriormente fue retirado con autorización de su Asamblea soberana, para ser substituido por un segundo dictamen, que si bien no varía en cuanto a criterio sustentado en lo esencial, ofrece mayor amplitud, dado que abarca aspectos que habían quedado fuera del examen inicial. Este segundo dictamen fue aprobado en su integridad en sesión del 6 de noviembre del corriente año, por la H. Colegisladora. Para la elaboración de este segundo documento, las Comisiones Dictaminadoras de referencia tuvieron en cuenta diversas opiniones, y entre ellas, las emitidas por algunos Senadores miembros de las Comisiones correspondientes a las de los Diputados, como producto de un cambio de impresiones entre integrantes de ambos grupos de legisladores. Esta circunstancia afortunada facilita considerablemente nuestra tarea, y permite emitir el dictamen con mayor conocimiento del espíritu y del texto expreso del proyecto aprobado por la Colegisladora, proyecto con que estas Comisiones dictaminadoras están de acuerdo.

4o.- Las reformas y adiciones aprobadas por nuestra Colegisladora enriquecen y aclaran el contenido del segundo párrafo del texto original. El fin perseguido por el Constituyente fue que tanto la Federación como los Estados, organizaran el sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración. Las innovaciones consisten en que, para no dar lugar a dudas o a equívocas interpretaciones, se eliminen algunos conceptos anacrónicos y casuísticos como son los "presidios" que en la actualidad no existen en los sistemas penales modernos y se substituya el término "en sus respectivos territorios" por el de "en sus respectivas jurisdicciones". Desde las leyes españolas mandadas observar en nuestro país por Fernando VII se consignaba el trabajo como medio de regeneración del delincuente, pero el trabajo impuesto en las prisiones, cuando no ha sido debidamente



organizado, frustra todo propósito de enmienda; ahora se sugiere que el trabajo debe ser calificado, o sea que a los reclusos debe capacitárseles para que adquieran mayor eficiencia y por ende mayor rendimiento en sus labores. Pero el trabajo en sí, no es el único factor para producir resultados fructíferos. El delincuente es por regla general, un inadaptado al medio social como acertadamente lo definió el tratadista antillano Moises A. Vieites; si el Estado priva de su libertad a una persona por haber sido declarada culpable de la comisión de un delito, ha de ser con el fin de no mantenerla ociosa, sino que sea el trabajo uno de los medios para que al cumplimiento de la pena impuesta, se reintegre a la vida social después de haber eliminado los factores morbosos que lo condujeron a delinquir. Al trabajo bien organizado en las prisiones, debe agregarse la influencia que ha de ejercer la educación. Educar significa dirigir, encaminar, orientar; en este sentido la educación en las prisiones, no comprende únicamente la instrucción que se imparte en las escuelas que existen en los establecimientos penales con los métodos pedagógicos distintos de los que se emplean en otros establecimientos docentes, pero cuya influencia provechosa en los reclusos es indiscutible. Educar tiene una connotación más amplia que empieza desde el simple trato con sus compañeros de reclusión; su concurrencia o conferencias y otros actos culturales, eventos artísticos y deportivos que transformen al recluso en ser sociable conocedor de sus derechos y también de sus obligaciones, siendo ambos factores los medios para lograr su readaptación social y su reincorporación a la vida común.

50.- Puede asegurarse que, desde la actitud asumida por el Congreso Constituyente de 1916-1917, que rechazó el texto original del artículo 18 del proyecto de Constitución, presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, C. Venustiano Carranza, por estimar que la centralización del régimen penitenciario, como cualquiera otra forma de centralización, conduce a graves males en una República Federativa, hasta la tesis jurisprudencial por medio de la cual la Suprema Corte de Justicia ha impedido la operancia de los convenios celebrados entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los Estados para que reos del orden común compurguen las penas de prisión en establecimientos federales, el argumento primordial invocado para impugnar los convenios se apoya en el concepto de la jurisdicción territorial y de la inviolabilidad de la soberanía de las entidades federativas.

El régimen federal, menester es reconocerlo, no es un mito, ni es una mera ficción, es una realidad política y jurídica ejecutoriada históricamente, a través de las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, al precio de las cruentas luchas que ha sostenido el pueblo mexicano en aras de su libertad.



De ahí que sea indispensable determinar si se incurre en signo alguno que sea lesivo al sistema de autonomías locales, característico de una Federación Nacional, al adicionar el artículo 18 de la forma aprobada por la H. Cámara Colegisladora.

Es debido, en primer lugar, rechazar toda exageración especulativa que conduzca a la creencia de que el sistema federal es contrario a la unidad nacional y propicio a que las entidades federativas, en sus relaciones entre sí mismas y con el Gobierno Federal, han de comportarse como Estados extranjeros, con intereses distintos u opuestos. La Federación es símbolo de unidad nacional, y la distribución de competencias entre sus miembros tiene por objeto fundamental mantener un clima de igualdad y evitar que el Gobierno Federal se convierta en un poder absoluto, pero nunca impedir que el funcionamiento de esas competencias se dirija a la realización de objetivos comunes.

El tercer párrafo del artículo 18 si las adiciones son aprobadas en la vía y forma que dispone el artículo 133 de la Constitución, quedará concebido así: "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 de orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal".

Las suscritas Comisiones dictaminadoras, habida cuenta de las consideraciones precedentes, abrigan la convicción de que los convenios de carácter general que los gobiernos de los Estados celebren con la Federación para los efectos indicados en la adición transcrita, en ninguna forma y por ningún concepto lesionan la jurisdicción territorial ni la soberanía política de los Estados, como tampoco la seguridad jurídica en cuanto atañe a los sentenciados.

En efecto, esos convenios deberán sujetarse a lo que establezcan las leyes locales respectivas, es decir, que la voluntad y la soberanía del Estado que celebre el convenio, manifestadas auténticamente en sus propias leyes, son respetadas.

Por otra parte, los convenios serán siempre de carácter general y no podrán referirse a un solo caso ni a un solo individuo, por lo que los reos sentenciados quedarán libres de un tratamiento privativo y de posibles enconos personales. Como quiera que las leyes locales respectivas autorizarán los convenios, tampoco podrá decirse que se alterará la naturaleza de la pena, pues el precepto local que define la pena de prisión, dentro de una interpretación lógica y sistemática, estará necesariamente relacionado con los que hagan posible el convenio.



Si acontece con frecuencia en la vida internacional que países completamente separados, independientes unos de otros, y aun con los temas políticos distintos, celebren convenios para realizar empresas que interesen a los contratantes, siempre que sea respetada su libre voluntad y no se menoscaben sus respectivas soberanías, por mayoría de razón se justifican los convenios entre los miembros de una misma comunidad nacional cuando su facultad soberana de libre determinación es reconocida y respetada.

En estas condiciones, debe estimarse que el tercer párrafo ya transcrito, es congruente con nuestro sistema de Gobierno democrático y federativo.

6º.- Por otra parte, la H. Cámara de Diputados enriquece el artículo 18 con dos nuevos aspectos de indudable trascendencia: uno relativo a las mujeres y otros a los menores.

El citado artículo contenía ya el mandato de que los procesados (hombres y mujeres) debería destinársele un establecimiento distinto de aquel que se señalara a los sentenciados para la extinción de sus penas, y ordena una completa separación entre ambos, como corresponde a su diversa situación jurídica, que amerita consecuentemente un tratamiento diverso.

Pero la convivencia de hombres y mujeres en estas instituciones independientemente de la dificultad en cuanto a tratamiento ha sido tradicionalmente origen de graves anomalías en la vida diaria de tales establecimientos, especialmente en perjuicio, con lamentable frecuencia, de la mujer, que es víctima de arbitrariedades y abusos por parte del personal de servicio y de groserías y agravios de diverso orden en cuanto a los reclusos. Por tales razones, resulta sumamente plausible y técnicamente atinado el que tan justa protección a la mujer, se eleve a jerarquía de garantía constitucional.

En cuanto a los menores, las Comisiones dictaminadoras saludan con positivo entusiasmo el hecho de que, asimismo, se eleve al rango de garantía constitucional el tratamiento especializado que corresponde a la minoridad infractora.

La conducta de los comúnmente llamamos "delincuentes infantiles" o "juveniles", constituye en la actualidad un serio problema, tanto en cuanto a las graves características que reviste, como en cuanto a su extensión, ya que puede considerarse que tiene como escenario el mundo entero.



Ya lo apuntaba el célebre tratadista italiano Nicéforo, al señalar que la época actual se significa por la precocidad de los "delincuentes" y el aumento de la criminalidad. Y consecuencia de este fenómeno es la manifiesta preocupación de los especialistas por determinar el régimen jurídico correspondiente a esos "delincuentes" menores de edad.

Pérez Vitoria considera que la estricta minoridad penal está constituida por el período de edad correspondiente a la primera etapa de vida del hombre y en el que, por falta de los elementos substanciales sobre los que se sustenta la imputabilidad, no es considerado sujeto capaz de Derecho Penal. La menor edad, pues, constituye una causa de inimputabilidad por diversas razones según distintos autores: por falta de desarrollo mental (Liszt) por exclusión del dolo (Pessina); por una causa física o fisiológica que priva de la facultad intelectual (Carrara); por una causa natural que excluye la personalidad de Derecho Penal (Manzini) por una circunstancia "excusante" (Alimena); o por una incapacidad de pena (Mezger).

Los autores que sustentan este criterio de la inimputabilidad de los menores, y aun otros tratadistas que no lo comparten, coinciden esencialmente en la conveniencia de dejar al menor fuera del ámbito de la represión penal ordinaria. El tratamiento del menor infractor ha dejado de ser, pues, un problema penal para convertirse en un problema de conducta, al que hay que aplicar medidas tutelares, métodos de pedagogía correctiva y en los casos que lo ameriten, procedimientos medios pedagógicos.

Es este pensamiento en lo esencial el que inspiró a los autores del Código Penal vigente para el Distrito y Territorios Federales y también a los de varios Estados de la Federación. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado la procedencia de esta postura doctrinaria en diversas ejecutorias a partir de la resolución dictada en el caso del menor Castañeda, en la que el más alto Tribunal de la Nación estimó: que la ley no somete a los menores infractores a sanción alguna, sino a simples medidas tutelares que el Estado aplica en auxilio de la autoridad paternal, subrogándose a los particulares en sus deberes educativos y correccionales: esto es no en función del jus puniendi; por lo que la aplicación de tales medidas no es violatoria de las garantías consignadas en aquellos preceptos de la Constitución.

Pero por circunstancias de diversa índole preponderadamente económica, el tratamiento de los menores infractores no ha alcanzado el grado de perfeccionamiento y amplitud que su importancia demanda en bien del país, en el que encontramos un panorama dramático en este particular, fundamentalmente la falta absoluta de instituciones de tratamiento, que en ocasiones significa que el menor comparta la cárcel con delincuentes adultos o su



existencia amarga y dolorosa, plena de limitaciones. Por tales razones resulta de extraordinaria trascendencia la adición de un párrafo final al multicitado artículo 18 Constitucional, en el sentido de que la Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

Cabe hacer notar, por otra parte, que este párrafo final técnicamente considerado, ofrece características diversas de las anteriores, porque se refiere a los menores que como se ha establecido, están al margen de la represión penal ordinaria, y en cambio, los párrafos anteriores se refieren a temas comprendidos expresamente dentro de la ley penal.

Las Comisiones que suscriben consideran que la adición que se comenta, propiciará el estudio y la investigación sobre tema tan trascendente, estimulará considerablemente el mejoramiento de este tipo de instituciones en el país y promoverá la dedicación a esta tarea de elementos técnicos y económicos, cada vez en mayor cuantía, por parte del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados.

En tal virtud, sometemos a la aprobación de la honorable Asamblea el siguiente

PROYECTO DE DECRETO:

Artículo 1o. Se adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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, en sus respectivos territorios, el sistema penal - colonias, penitenciarías o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Los Gobernadores de los Estados podrán celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, los cuales deberán ser aprobados por la Legislatura local respectiva y por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o, en su caso, por la Comisión Permanente, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos, penales de la Federación. La Ley reglamentará el funcionamiento de dichos establecimientos, a fin de que, conforme a las técnicas más avanzadas, se logre la readaptación social del delincuente.



Transitorio.

La presente adición entrará en vigor cinco días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

VI. DISCUSIÓN / REVISORA

DISCUSION

México, D.F., a 18 de Noviembre de 1964.

Está a discusión el dictamen, en lo general y en lo particular, por tratarse de artículo único.

El C. Rafael Matos Escobedo: Pido la palabra.

El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra al senador Matos Escobedo.

El C. Matos Escobedo: Señor Presidente; señores Senadores: El dictamen puesto a la consideración de esta H. Asamblea tiene su origen en la Iniciativa del Ejecutivo Federal que propone adicionar el artículo 18 Constitucional con un párrafo que, en seis líneas, por lo menos en su texto primitivo, resuelve atinada y verticalmente un grave problema que no sólo es un estigma para la justicia penal de México, sino una desobediencia a mandatos constitucionales, cuya pertinacia dura ya cuarenta y siete años.

En efecto, desde que fue promulgada la Constitución de 1917, quedó establecida la obligación del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados de señalar sitios distintos y separados, unos de otros, para la reclusión de los simples procesados de una parte y de los sentenciados por la otra.

¿Y qué ha sucedido? Lo que en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial se describe con apego a la triste realidad histórica, al expresar que: "En no pocos casos se encuentran en un mismo establecimiento procesados y sentenciados, en perjuicio de los primeros que, por no haberse comprobado su culpabilidad, tienen derecho a no convivir en prisión con quienes compurgan penas por sentencia judicial".

Esto es, señores Senadores, que se ha estado violando persistentemente una garantía individual en perjuicio de los procesados y aún de los que simplemente aparecen indiciados en la comisión de un hecho delictuoso.



La misma Constitución, en el mismo artículo 18, impone al Gobierno Federal y a los Gobiernos estatales la obligación de organizar, en sus respectivos territorios, un sistema penal colonias, penitenciarias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración de los delincuentes.

Tampoco esta obligación ha sido cumplida, pues en la inmensa mayoría de las Entidades federativas, fuera de la fraseología dogmática de los Códigos, no se ha intentado siquiera ensayar un sistema penitenciario, mediante el cual quede garantizada la eficacia y la utilidad social de la pena de prisión. En la mayoría de los Estados los locales de reclusión son verdaderas cloacas insalubres en que conviven simples detenidos, y procesados, cuya responsabilidad no ha sido definida legalmente, con individuos declarados ya delincuentes y enemigos de la sociedad por sentencia judicial irrevocable.

Se pretende explicar, aunque nunca justificar, esa situación, alegando la escasez de los recursos económicos con que cuentan los Estados. En esta misma ciudad de México se registró semejante fenómeno cuando desaparecida en 1933 la famosa cárcel preventiva de Belén, fueron reconcentrados en el penal de Lecumberri procesados, sentenciados y aún mujeres. Por fortuna ésta situación terminó en 1955 al quedar establecida la nueva Penitenciaría en terrenos de la jurisdicción de Iztapalapa.

La génesis histórica de la Iniciativa se remonta hasta el pensamiento primigenio y perspicaz que, acerca del problema de las prisiones en la República, sostenía con clara visión de la realidad el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, ya que, en el proyecto de Constitución reformada que presentó al Congreso Constituyente de 1917, incluyó el artículo 18 con la siguiente redacción: "Sólo habrá lugar a prisión 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".

La Comisión Dictaminadora, integrada por los Diputados Constituyentes Francisco J. Múgica Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y Luis G. Monzón, en un primer dictamen fechado el 22 de diciembre de 1916, después de pronunciarse contra toda centralización, porque conduce a graves males en una República Federativa, y después de



expresar que: "Una de las consecuencias de la centralización del régimen penitenciario sería que los penados quedarán alejados a gran distancia de los lugares de su residencia anterior y con ello quedarán privados de recibir las visitas de sus familiares", propuso la modificación del artículo en los siguientes términos: "Artículo 18.-Sólo habrá lugar a prisión 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.- Los Estados establecerán el régimen penitenciario sobre la base del trabajo, como medio de regeneración del delincuente".

Sometido el dictamen a la consideración de la Asamblea Constituyente en la sesión del 25 de diciembre, fue objeto de una de las discusiones más vehementes y apasionadas que se registraron en el Congreso Constituyente, al extremo de que el Diputado Gerzayn Ugarte pudo decir que: "La discusión de este artículo provocó en el seno de esta Asamblea la más interesante de las discusiones que se han tenido".

Hablaron en contra del dictamen los Diputados Pastrana Jaimes, Macías, Chapa y Terrones Benítez, y en pro de los Diputados Colunga, Medina, Múgica y de la Barrera. El dictamen fue rechazado y devuelto a la Comisión por setenta votos contra sesenta y siete.

En la sesión del 27 de diciembre fue presentado un nuevo dictamen en el que el artículo quedó redactado en la siguiente forma:

"Artículo 18.- Sólo habrá lugar a prisión preventiva por delito que merezca pena corporal. El lugar de prevención o prisión preventiva 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, penitenciarías o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración".

El nuevo dictamen fue discutido en la sesión del 3 de enero de 1917. Hablaron los Diputados Ugarte, Palavicini Pastrana Jaimes, Múgica, Bojórquez, Espinosa, Martínez Epigmenio, Medina, Rodríguez y Colunga en un maratón de oratoria revolucionaria e impetuosa. El dictamen fue aprobado por ciento cincuenta y cinco votos contra treinta y siete. El artículo después de pasar por el tamiz de la Comisión de Estilo, quedó con la redacción que tiene en la actualidad y que había venido escapando hasta ahora de las muchas reformas que ha sufrido nuestra Carta Magna.

La Iniciativa tiene también sus antecedentes históricos y políticos en la circunstancia de que, desde hace varios años, muchos años, algunos Estados, comprendiendo que, por



dificultades de orden económico, no les era posible todavía establecer un adecuado sistema penitenciario dentro de sus mismos territorios, previeron en sus respectivos Códigos Penales la posibilidad de que las penas de prisión mayores de los años, impuestos por los Tribunales locales, pudieran ser compurgadas aun fuera del territorio de dichos Estados.

El artículo 95, párrafo segundo, del Código de Defensa Social del Estado de Puebla previene: 'El Ejecutivo, cuando lo juzgue conveniente, podrá señalar fuera del Estado, pero dentro de la República, el sitio, establecimiento o colonia penal en que los reos deberán compurgar las sanciones privativas de libertad que excedan de dos años'. La promulgación de este Código, fechada el doce de marzo de 1943, fue firmada por el Gobernador del Estado Dr. Gonzalo Bautista y por el Secretario General de Gobierno Licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

Disposiciones similares existen en los Códigos punitivos de Yucatán, Baja California, Tabasco y otros Estados.

Ha sucedido, sin embargo, señores Senadores. que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis Jurisprudencial número 590, estima que, aunque los Ejecutivos de los Estados están facultados para señalar el lugar de extinción de las penas impuestas por sentencias irrevocables, deben hacerlo dentro de la jurisdicción territorial que gobiernan; y aun cuando tengan arreglos con la Federación no pueden enviar a los reos a la colonia penal de las Islas Marías, pues tal circunstancia implica no sólo una modificación substancial en la naturaleza de la pena, sino la inobservancia de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 18 Constitucional.

La actitud de la Justicia Federal ha impedido la realización y la operancia de convenios entre el Gobierno Federal y los Estados para el traslado a las cárceles federales de reos sentenciados a pena de prisión por más de dos años por delitos del orden común. Esto significa, señores Senadores, la persistencia de un doble estado de ilegalidad en las Entidades Federativas por la falta de un sistema penitenciario y por la mezcla y confusión en que se mantiene a procesados y sentenciados.

Esa situación es la que ha querido y es la que quiere remediar la Iniciativa Presidencial. La H. Cámara de Diputados, además de aprobar la adición propuesta por el Ejecutivo Federal, ha erigido, con categoría constitucional, dos garantías dignas de encomio por su índole humana y generosa y por su apego a las más avanzadas doctrinas penales. Una en favor de las mujeres y otra en favor de los menores. Las mujeres que incurran en delito



compurgarán sus penas en lugares separados y distintos de aquellos destinados a los hombres para tal efecto. A los menores infractores se les coloca al margen de la represión penal ordinaria, a cuyo efecto se establecerán instituciones especiales para su tratamiento que sin duda habrá de ser tutelar y educativo, entre tanto dure la minoría de edad.

El proyecto aprobado por los señores Diputados es producto de un serio y maduro examen del problema penitenciario confrontado con las penurias locales. Tuvo en cuenta las opiniones de los diversos sectores sociales y responde substancialmente a los propósitos de la iniciativa presidencial de que la justicia punitiva en todo el territorio nacional cumpla su misión de restauradora del orden jurídico y de instrumento eficaz para lograr, junto al debido castigo del delincuente, su readaptación social, así como el cumplimiento de exigencias constitucionales.

Señores Senadores: Mientras las cárceles en las entidades federativas sigan siendo sitios carentes de condiciones sanitarias; mientras se mantenga a los reclusos en una lamentable ociosidad y no se haga de ellos una cuidadosa clasificación, según su peligrosidad, sus antecedentes, sus tendencias y sus aptitudes, para lograr, en la mayor medida posible, la individualización administrativa de la pena de prisión; y mientras la dirección y vigilancia de esos establecimiento no se pongan en manos de funcionarios y empleados especializados y aptos todo lo cual requiere, naturalmente, considerables erogaciones que muchas entidades federativas no están en posibilidad de hacer, no se podrá encontrar ningún sentido de utilidad social ni de rehabilitación del delincuente en la imposición y ejecución de las penas privativas de libertad.

Desde luego, la prisión, como cualquiera otra pena impuesta por la violación de la Ley Penal, no se ha instituido para favorecer a los delincuentes y, desde el punto de vista filosófico y jurídico, necesariamente se traduce en una restricción de los derechos de los condenados, pero para que tenga justificación y sea provechosa para la colectividad, es indispensable que los establecimientos de reclusión, penitenciarías o colonias penales, funcionen de acuerdo con un sistema sobre la base de la disciplina, de la organización y de un régimen de trabajo.

De otro modo, si prevalece la situación que existe actualmente en las cárceles de los Estados que no han logrado establecer un sistema penitenciario, esas cárceles no serán lugares de penitencia ni de regeneración, sino verdaderas escuelas superiores del delito con alumnos que han cursado satisfactoriamente los estudios preparatorios de la corrupción moral y del odio al orden social.



Señores Senadores, el dictamen a debate tiene el propósito, igual que la Iniciativa Presidencial, igual que el Decreto de la H. Cámara de Diputados, de que un sistema penitenciario, tal como lo exige el artículo 18 de la Constitución, sobre la base del trabajo para lograr la regeneración de los delincuentes, extienda sus beneficios a todas las Entidades de la Federación, sin menoscabo de las autonomías locales, las autonomías locales protegidas por nuestro régimen federal, régimen federal cuya validez y vigencia histórica y política están fuera de discusión. El proyecto de adiciones que el dictamen acepta responde a la inaplazable necesidad de que la justicia penal en todos los ámbitos de la República, por lo que ve al debido cumplimiento de las penas privativas de libertad, sea enérgica y austera, pero humana, respetuosa de las garantías individuales y positivamente proficua para el orden colectivo y la seguridad jurídica social. Esas adiciones constituyen una medida saludable y patriótica requerida, desde hace largo tiempo, por todos los sectores sociales y por el buen nombre de México.

Es por ello, señores Senadores, que me he permitido levantar mi voz en esta alta y noble Tribuna, para pedir a ustedes su voto aprobatorio del dictamen puesto a discusión. (Aplausos.)

El C. Secretario Sánchez Vite: En votación económica se pregunta si se considera suficientemente discutido el dictamen. (La Asamblea asiente.)

Suficientemente discutido. Se procede a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular. Por la afirmativa,

El C. Secretario Soberanes Muñoz: Por la negativa.

(Se recoge la votación.)

El C. Secretario Sánchez Vite: Aprobado por unanimidad de 55 votos. Pasa a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales.

VII. DECLARATORIA

DECLARATORIA

México, D.F., a 17 de Diciembre de 1964.

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo (leyendo):



"Estados Unidos Mexicanos.-Cámara de Senadores.-México, D.F.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados al Congreso de la Unión.- Presentes.

Para los efectos constitucionales, con El presente tenemos El honor de remitir a ustedes El expediente número 109, en 77 fojas útiles con la minuta del proyecto de declaratoria de reforma y adición la artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por esta H. Cámara de Senadores en sesión celebrada hoy.

Reiteramos a ustedes las seguridades de nuestra consideración atenta y distinguida.

México, D.F., 15 de diciembre de 1964.-Carlos Sansores Pérez, S.S.-Manuel Soberanes M., S. S."

"Minuta proyecto de declaratoria de reforma y adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere El artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado y adicionado El artículo 18 de la propia Constitución.

Artículo Único. Se reforma y adiciona El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 capitalización 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 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.

Transitorio.

Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor, cinco días después de su publicación en El "Diario Oficial" de la Federación.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores.

-México, D. F., diciembre de 1964.-Manuel Moreno, S. P.-Carlos Sansores Pérez, S. S.-Manuel Soberanes Muñoz, S.S."

La declaratoria a que se acaba de dar lectura, contiene El artículo único que ya fue discutido y aprobado por esta Asamblea. Por lo tanto, la Presidencia pregunta, por conducto de la Secretaría, si este asunto se considera de obvia resolución. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Sí se considera.

Está a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, se va a proceder a recoger la votación nominal. Por la afirmativa.

- El C. secretario Meraz Nevárez, Braulio: Por la negativa.

(Votación.)

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?

- El C. secretario Meraz Nevárez, Braulio: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa?

Se procede a recoger la votación de la Mesa.

(Votación.)



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN **1917**

- El C. secretario Martínez Corbalá, Gonzalo: Fue aprobado por unanimidad de 165 votos.
Se remire al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.