

su falta de recursos económicos, por defecto de educación ó por manifiesta naturaleza criminosa, puede temerse que cometan. El desarrollo de esta acción se concreta en limitaciones á la libertad de movimientos, ya señalando un domicilio forzoso, ya prohibiendo acercarse á determinados sitios, ya expulsando del territorio nacional, ya deteniendo al interesado, ya, por fin, sometiéndole al régimen particular de vigilancia de la policía. De todas suertes, aun cuando circunstancialmente se explique esta acción de vigilancia, es lo cierto que su eficacia jurídica y moral será escasísima, si no va acompañada de la acción tutelar, benéfica, encaminada á aminorar la indigencia hasta suprimirla, á impedir la vagancia por el trabajo y á elevar la condición de los penados cumplidos (1).

16.—Entra también en el concepto genérico de la policía de seguridad lo que en general se ha llamado «policía de armas (2)» (y explosivos).

Los principios á que obedece el régimen de las armas refiérense á su uso y á su comercio. En cuanto al uso, en España se ha establecido que nadie puede usar armas ni dedicarse al ejercicio de la caza y de la pesca sin haber obtenido previamente una licencia ante el Gobernador de la provincia. Hay

(1) Véase en España el art. 36 del Reglamento de la Guardia civil, que supone como deber de ésta recoger los vagabundos que anden por los caminos y despoblados, y el art. 40 en lo relativo á la vigilancia especial de las personas de mal vivir. Véase también el cap. II de la Cartilla de la Guardia civil, y, por último, las disposiciones análogas del Reglamento y Cartilla del Cuerpo de seguridad y vigilancia.

(2) Seydel, ob. cit., § 28; Löning, ob. cit., pág. 289, y Stein, *Handb.*, 1.

varias clases de licencias. El R. D. de 10 de Agosto de 1876 distingue hasta cinco, reducidas luego á dos: la de *caza* y la de *uso de armas*—de todo género de armas: para defensa personal y demás.—(Véase R. O. de 2 de Marzo de 1888.) La autoridad gubernativa está revestida de ciertas facultades para declarar en suspenso las licencias por motivos de orden público. (Véase R. O. de 24 de Noviembre de 1876 y 16 de Enero de 1893.) En cuanto al comercio de armas, las disposiciones refiérense á la necesidad de autorización para verificar el tránsito del exterior al interior, y por el interior, de las armas fabricadas aquí; á exigencias muy minuciosas respecto de la exactitud de los libros comerciales de los armeros, comerciantes de armas, etc., etc. (R. D. de 23 de Junio de 1876.)

Tocante al uso de las materias explosivas, hay que distinguir dos momentos, que son: el de su fabricación y comercio, y el de su uso. En el primer supuesto trátase de una industria peligrosa; en el segundo, de prevenir y evitar los peligros que puedan provenir de su empleo imprudente. En el uso de sustancias explosivas hay que distinguir todavía dos modos diferentes, á saber: el empleo lícito y la aplicación criminosa, tal cual, verbigracia, lo ha hecho repetidamente el anarquismo. De la condición jurídica especial de este último modo del empleo de los explosivos hemos hablado ya. En cuanto al uso de los explosivos, las medidas de precaución se refieren á su almacenaje y expendición en las poblaciones. En casi todas partes se ha legislado ó reglamentado esto

En cuanto á España, hállese la materia sometida en gran parte á las *Ordenanzas municipales*; pero hay además la Real orden de 7 de Octubre de 1886, que se refiere á la de 11 de Enero de 1865. Las disposiciones más importantes implican: 1.º, la necesidad de licencia para fabricar, almacenar, vender y exponer á la venta pólvora, cartuchos y sustancias explosivas (la fabricación de explosivos se ha convertido recientemente en un monopolio); 2.º, la fijación de cantidad máxima almacenable; 3.º, las condiciones de precaución en que dichas materias han de conservarse y venderse; 4.º, las formalidades con que en la expendición de explosivos debe procederse; 5.º,



la inspección de la autoridad. Sobre el empleo de los explosivos en las minas, véase *Reglamento de policía minera*, artículos 63 á 71.

17.—Atiende también la policía de seguridad á impedir y evitar los peligros que puedan provenir para las personas y los bienes del establecimiento y ejercicios de determinadas industrias (1). Es corriente comprender aquí la policía de industrias *peligrosas, incómodas é insalubres*, en cuanto no hay derecho á practicar una industria que ponga en peligro la vida, la salud ó la tranquilidad de las gentes, ó sencillamente que perjudique intereses legítimos. La legislación en este caso, muy confundida á veces con otros puntos de vista de carácter social que las industrias suponen, tiende por lo común á prohibir la implantación de fábricas sin previa licencia, para cuyo otorgamiento se investigan antes las condiciones de la fabricación, fijando, en su consecuencia, bien la situación territorial del establecimiento industrial con respecto á los grupos de población cercana, ó bien la indemnización á la agricultura, ó bien las garantías de la construcción necesarias para que no peligre la vida de los obreros, así como las precauciones que deben tomarse en el ejercicio de la industria, en interés también de los trabajadores y del público. En lo que principalmente cambian las leyes y reglamentos es en cuanto á los trámites exigidos para obtener la licencia de instalación, á las condiciones para que resulte bien garantida la existencia, tranquilidad y comodidad de las personas que viven en las cercanías

(1) Hauriou, ob. cit., pág. 463; Batbie, ob. cit., tomo V, pág. 569; Gneist, ob. cit., pág. 886; Orlando, pág. 252, etc.

del establecimiento industrial, y asegurada la integridad corporal de los obreros. En Alemania, por ejemplo, rigen, entre otras, las siguientes disposiciones: 1.ª, ciertas instalaciones determinadas por la ley necesitan la autorización de la autoridad competente, en virtud de su índole *peligrosa*; 2.ª, la instalación de ciertas industrias, *molestas* por lo menos, corre á cargo de las autoridades locales; 3.ª, los empresarios deben introducir cuantas disposiciones sean necesarias, dada la industria y el lugar, para la mejor seguridad de los obreros; 4.ª, deben además indemnizar los daños que su conducta ocasione. En Francia, la reglamentación de las industrias peligrosas, insalubres ó incómodas, se funda en la clasificación de los establecimientos en tres categorías: 1.ª, establecimientos que deben estar lejos de las habitaciones, á una distancia dada; 2.ª, las que pueden estar cerca de las habitaciones, pero que no han de ponerse en marcha sino después de haberse cerciorado de que no han de incomodar ni causar perjuicios; 3.ª, los que pueden estar sin inconveniente junto á las habitaciones, pero sometidos á la vigilancia de la policía.

En cuanto á España, es bastante confusa la legislación: reina el régimen de las Ordenanzas municipales. En general, están prohibidas dentro de las poblaciones, y á menos de cierta distancia, las industrias que puedan ofrecer peligro, desde los puntos de vista de la seguridad ó de la salubridad. Rezan, sobre todo, estas prohibiciones con los hornos, fábricas de cal y yeso, tenerías y fábricas de aguardientes, tahonas y las industrias movidas á vapor. El Código penal castiga á quien contraviniere las reglas establecidas para evitar los peligros de la industria que los ofrece. (R. O. de 8 de Enero de 1884; Código penal, art. 601; Ley de 1873, citada más adelante.) En 18 de Diciembre de 1890 dictóse un Reglamento para la indemniza-



ción de los daños y perjuicios causados á la agricultura por las industrias mineras. Debe verse también la ley de 24 de Julio de 1873, reglamentando el trabajo de las mujeres y niños en fábricas, talleres y minas, así como el Reglamento de policía minera de 15 de Julio de 1897.

18.—No siempre los autores comprenden como servicio de policía de seguridad la acción que tiende á proteger las vidas y los bienes contra peligros naturales, sin intervención directa de hecho del hombre. Por mi parte, conceptúo que la protección ó auxilio que en una inundación ó incendio presta el Gobierno, así como las medidas preventivas para hacer más tranquila la vida frente á las calamidades naturales, canalizando ríos, levantando diques, procurando organizar cuerpos de bomberos, implica á veces una manifestación de la policía de seguridad.

La legislación positiva enumera entre los servicios que la policía gubernativa debe prestar, el de *prevenir* los accidentes y siniestros y auxiliar á las víctimas de ellos (Regl. de 18 de Octubre de 1887), señalando como deber de los agentes el de *prestar auxilio á las personas que demanden socorro* y á las que se hallaren *en cualquier peligro*; el de *acudir* á los sitios donde tenga lugar un incendio, haya ocurrido alguna desgracia ó siniestro, para socorrer las personas (idem, art. 75).

III.—*El servicio administrativo de la policía judicial, especialmente de la penitenciaria* (1).

A).—*La policía administrativa y la prisión preventiva.*

1.—La policía de seguridad entraña las operaciones de la judicial indicadas antes y cuantas exija la práctica apli-

(1) *Bibliografía*: Lucas, *Du système pénitentiaire en Eu-*

ción de la tutela penal. Desde el punto de vista administrativo, la función del servicio judicial se refiere á la prestación de las condiciones de conservación: 1.<sup>o</sup>, para que la función judicial penal sea posible; y 2.<sup>o</sup>, para que la determinación penal sea efectiva y eficaz, tanto como

*rope et Amerique; De la theorie de l'emprisonnement*; Robin, *Le question pénitentiaire*; Röder, *Estudios sobre Derecho penal y régimen penitenciario* (trad. de Romero Girón); *Doctrinas fundamentales sobre el delito y la pena*, especialmente págs. 321 á 351 (trad. de Giner); *Transactions of the international penitentiary Congress held in London, 1872*; Guillaume, *Comptes-Rendus des seances du Congrès pénitentiaire de Stockolmo, 1879*; Lastres, *Memoria oficial sobre el Congreso penitenciario de Stockolmo de 1879*; Randall, *The Fourth international prison Congress St.-Petersburg, 1891*; Tallock, *Penological and preventive principles*; Holtzendorff, *Die Deportatione als Strafmittel*; *Das Irische Gefängnissystem*; Mary Carpenter, *Crofton system* (Congreso de Londres); Van der Bruggen, *Etudes sur le système pénitentiaire irlandais*; Borrego, *Estudios penitenciarios*; Lastres, *Estudios penitenciarios*; Salillas, *La vida penal en España*; Concepción Arenal, tomos V y VI, X, XIII y XIV de sus *Obras completas*: los escritos de esta insigne escritora son lo mejor y de más substancia, por el vigor de las ideas, la alteza de miras, la competencia y amor con que los asuntos se tratan, que tenemos en España, y que acaso no han sido superados por muchos trabajos análogos en el extranjero. Aunque sin tratar el asunto en detalle, hay orientación fecundísima en los estudios de Dorado, especialmente en sus *Problemas jurídicos contemporáneos* y en la *Misión de la justicia criminal en el porvenir* (*España Moderna*, Abril 1897). Como no me es posible fundamentar en el texto las ideas jurídico-penales sobre que debe asentarse el régimen administrativo judicial de prevención y penitenciario, me remito, como á los autores en quienes encuentro una tendencia más conforme con mi manera de ver actual, á la ilustre señora



reparación del daño cuanto como *tratamiento del reo* (1). En el primer respecto interviene la policía, apoyada en el servicio administrativo, en función *investigadora*; en el segundo en función principalmente *penitenciaria*.

2.—Pero en la actividad de la policía, preparatoria de la penitenciaria, hay que distinguir para su régimen administrativo dos momentos, revelándose en el uno la acción propiamente *investigadora* de los delitos y delincuentes en el medio social, y en el otro la *preventiva*, auxiliar del procedimiento judicial, que consiste en rodear al presunto reo de las condiciones necesarias para asegurar su presencia ante la justicia.

3.—La función administrativa en este primer respecto manifiéstase en lo judicial, procurando el personal adecuado y prestándole todos los medios idóneos que la investigación del delito exige; pero de todo esto se ha hablado ya. Manifiéstase luego en el segundo en la preparación y acomodamiento de las medidas que la acción judicial pide para asegurar el reo, bien sea por actos de especial vigilancia ó con la exigencia de ciertas garantías—fianza personal ó de bienes, etc.,—bien sea cuidando de él cuando estuviese detenido ó preso.

Arenal, á Röder y á Dorado. Debe consultarse también Giner, *Curso de filosofía del Derecho*, págs. 382 y siguientes. Datos y detalles de administración penitenciaria, deben verse además en Posada Herrera, *Lecciones de Administración*, II; Santamaría, ob. cit., págs. 290 y siguientes; Bravo, *Legislación penitenciaria*; Armergol, *Estudios penitenciarios y Cuestiones penitenciarias*; Canalejas, *Cuestiones penitenciarias*, y el *Anuario penitenciario* (1889).

(1) Véanse obs. cits. del Sr. Dorado.

4.—Como el medio más importante de precaución jurídica, desde el punto de vista administrativo, en el caso á que me refiero, es, en el Estado moderno, la *prisión preventiva*, la tarea de la Administración se contrae, sobre todo, á la organización de ésta.

5.—La necesidad de la prisión preventiva y de las operaciones que desde la captura del *sospechoso* de delincuencia tiene que verificar la policía, impone la organización de un servicio administrativo que en todos los países pide: 1.º, el sostenimiento y conservación de *depósitos* de detención; 2.º, la conducción, en su caso, de los capturados ó presentados por reclamación judicial á los depósitos y á las cárceles; y 3.º, el sostenimiento y organización de éstas. El principio *jurídico* de este servicio es el de que la Administración obra en función de precaución social; no desarrolla una acción penal: el detenido por sospechoso debe ser tratado como inocente.

6.—Los depósitos deben existir en gran número, para que la acción preparatoria de la policía resulte fácil y eficaz: deberán estar situados de modo que el sospechoso de delito capturado, pueda ser detenido sin grave extorsión para él ni peligro para la justicia. Son los depósitos lugares donde se encierra provisionalmente al presunto reo, y en donde debe estar el tiempo estrictamente necesario. Y por esta razón dice Doña Concepción Arenal que tienen poco que hacer los que de ellos cuidan. «Vigilancia para que el preso no se fugue; cuidado para que no comunique; exactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas, y miramiento y humanidad con los que han de custodiar (1).»

(1) *Estudios penitenciarios*, I, pág. 109.



De más está decir que los depósitos deben ser habitaciones decorosas é higiénicas.

7.—La conducción de los presos á la cárcel es un acto de importancia en el servicio administrativo. En resumen, debe decirse que la conducción ha de hacerse teniendo en cuenta que es *un hombre* el que se conduce. El presunto reo, dice la insigne escritora citada, debe ser conducido sustrayéndole á las miradas del público y evitándole fatigas y vejaciones: no debe olvidarse el efecto depresivo é inmoral que tiene exponer á un hombre á la vergüenza pública. Mil veces el que salió de su casa avergonzado, llega á la cárcel perdida la vergüenza (1). En virtud de lo expuesto, toca á la Administración: 1.º, organizar el personal conductor; 2.º, sostener en buenas condiciones las cárceles ó depósitos de tránsito; 3.º, procurar los medios adecuados de transporte: caballerías, coches celulares, de motor animal y en los trenes; 4.º, procurar al preso alimentación conveniente; 5.º, custodiarle.

8.—En cuanto á las cárceles donde los presos procesados deben ser reclusos, se han de administrar teniendo en cuenta su objeto. En primer lugar, la prisión preventiva ha de reducirse al *mínimum*; luego se ha de recordar que los recogidos en ella no son todavía—y quizá no lo serán nunca—*penados*. La necesidad precisa á que las cárceles preventivas responden, señala con toda claridad la misión de la Administración respecto de ellas: por de pronto, la Administración debe organizarlas sin carácter alguno penitenciario, con lo que dicho se está que deben ser distintas de las prisiones propiamente dichas, y al organizarlas ha de

(1) *Estudios penitenciarios*, I, págs. 111 y siguientes.

preocuparse: 1.º, de procurar un personal adecuado; 2.º, de que sean seguros y salubres los establecimientos dedicados al efecto; 3.º, de que reine en ellos el orden necesario, sometiendo á los presos á una prudente disciplina y evitando por el conocimiento de las condiciones personales, en virtud de los antecedentes del preso, que se manifieste un influjo pernicioso de los malos respecto de los buenos; 4.º, de alimentar á los presos con todo lo necesario; 5.º, de vestirlos, si ellos no pudieran hacerlo por sí; 6.º, de organizar el trabajo, que no puede ser impuesto; 7.º, de mantener las relaciones necesarias con las familias de los presos, al efecto de que la prisión no determine el total abandono de éstas; 8.º, de la instrucción que debe facilitarles; 9.º, del régimen interior de la cárcel; 10, del régimen especial á que debe someter las mujeres, los jóvenes y niños sospechosos de delito (1).

9.—Aun cuando es doctrina la expuesta teóricamente muy admitida, dista mucho la Administración de haber llegado á distinguir este momento especial del servicio de la policía judicial. Sin duda el carácter respetuoso del derecho personal, que rechaza la detención y el procesamiento arbitrarios, está reconocido en la ley; es innegable la tendencia á aminorar los motivos de la prisión preventiva, así como á limitar su duración y á indemnizar sus perjuicios (2); pero la gran dificultad está en ordenar los suficientes depósitos con condiciones adecuadas, en establecer la conducción de los presos sin vejaciones y con seguridad, y en distinguir el servicio de la prisión preventiva del genuinamente penitenciario.

(1) Doña Concepción Arenal, ob. cit., I, caps. II al IX.

(2) Véase Giuriati, *Los errores judiciales*.



10.—En España, la legislación se ha preocupado de antiguo con la suerte de los presos. La L. 4.<sup>a</sup>, tít. IV, lib. VII del *Fuero Juzgo*, habla del tratamiento de éstos, declarando que aquéllos que tuvieren bajo su guarda los presos, si éstos «salieren sin culpa, non demanden á éstos nada por la guarda, nin por los soltar.» Cosa análoga dispone el *Fuero Real* (L. 12, tít. XIII, lib. 4). Las *leyes del Estilo* (LL. CXI y CXIII) hablan de la conducta de los presos, garantizando su vida. Las *Partidas* contienen muy varias disposiciones señalando los lugares de prisión, el régimen interior, etc. (Leyes 1 á 13 del tít. XIX Part. VII), y declarando que la cárcel debe ser para guardar los presos «e non para facerles enemiga, nin otro mal, nin darles pena en ellas,» limitando á un máximo de dos años la duración de la prisión. Carlos I, Felipe II y Felipe III, dictaron leyes para la conducción de los presos, pudiendo registrarse muy interesantes decisiones en la *Novísima Recopilación*. (V. gr., LL. 10, 11, 12, 18, 19, 24, 25 del tít. XXXVIII del lib. XII.) Ya en el siglo actual se aplican á la condición de la prisión preventiva las Ordenanzas del 20 de Diciembre del mismo año, y otras. Actualmente, en España el régimen jurídico de la detención y de la prisión preventiva tiene su fundamento en los artículos 4.º, 5.º, 8.º y 16 de la Constitución, estando desarrollados en los capítulos II, III y IV del tít. VI del lib. II de la Ley de Enjuiciamiento criminal. Las reglas del régimen administrativo se contienen de un modo especial en los artículos 520 á 529 de esta Ley. Según ellas, la detención debe hacerse con todo el respeto debido á las personas é intereses de los detenidos; éstos deben, en lo posible, estar separados según su edad y circunstancias, no debiendo gozar el concepto de penados. Los establecimientos para los presos son, en primer término, los *depósitos municipales* destinados á custodia de los que se hallan procesados criminalmente, ínterin se les traslada á las cárceles de partido, y éstas y las de Audiencia, según los artículos 7.º y 10 de la Ley de 20 de Julio de 1849. Por otra parte, el Real decreto de 22 de Diciembre de 1889 dispone que los establecimientos destinados á prisión preventiva y penas de corta duración, serán casas de

aislamiento sin la complicación que imponen los servicios de penitenciarías (1). En cuanto á la conducción de presos, rigen varias disposiciones, de que hablaremos al tratar de la conducción de penados. Sólo importa consignar aquí que, según la Ley de 1849 (artículos 31 á 33), la autoridad judicial es quien puede decretar la traslación de presos que cumple la Administración.

11.—Conviene notar que si los principios legislativos del servicio de las prisiones preventivas y lugares de detención parecen inspirados en buenas tendencias la práctica es una negación bastante general de todo régimen jurídico. Ni los depósitos municipales son siempre lugares salubres ni decentes, ni las cárceles tienen en todas partes las secciones independientes para los presos preventivos, ni la conducción de éstos suele hacerse en las condiciones que la moralidad y la justicia piden.

#### B).—La policía administrativa y el régimen penitenciario.

1.—Revélase la acción administrativa respecto de la policía de seguridad en su aspecto judicial, en la organización y prestación del servicio penitenciario, al efecto de que la acción penal *reparadora* y *tutelar* (véase antes A, núm. 1) sea efectiva y eficaz. La orientación técnica de este servicio depende, en primer lugar, del concepto de la función de la *pena*, entrañando el desarrollo de ésta: 1.º, el criterio jurídico de la acción penal dado su fin; 2.º, la determinación concreta de la pena, según el delito, por el Juez; 3.º, el esfuerzo coactivo con que en su caso puede contribuir el Poder ejecutivo para que la pena se cumpla; y 4.º, la prácti-

(1) Véase cómo se han interpretado estos principios en el Reglamento de 1894 de la *Cárcel Modelo* de Madrid. Luego hablaremos de él.



ca aplicación del tratamiento penal, por obra de administración, en los institutos penitenciarios.

2.—En mi concepto, la pena es una forma de tutela social aplicada al delincuente (1), á la que éste se somete en razón de haber revelado por el delito un estado de incapacidad por vicio, enfermedad ó desequilibrio personal, que debe ser corregido ó enmendado. En su virtud, el servicio administrativo de la pena debe estimarse como función de índole esencialmente tutelar, que se resuelve en un tratamiento, el cual ha de inspirarse en la naturaleza especial del vicio revelado en el delincuente por el delito. La acción de este servicio consiste en poner á disposición del Gobierno los medios ó factores que el tratamiento penal exige en cada caso. Ahora bien: como este tratamiento tiene su razón principal en el estado de perturbación, momentáneo ó natural (2), del sentido moral que en el delincuente se acusa, y ha de acomodarse á las exigencias que su educación pide, ofreciéndose en tal concepto como *un deber* de gobierno, que ha de manifestarse con todo aquel cuidado y respeto que el individuo humano demanda, puede decirse que la administración de la pena, aun considerada como dirección de la policía de seguridad por uno de sus propósitos,

(1) Véase Dorado, obras citadas; Giner y Calderón, ob. cit., pág. 382. Mi concepto de la pena rechaza en absoluto toda idea de castigo por expiación con el propósito de producir un dolor cualquiera, sin preocuparse de la redención del reo.

(2) Merced á la distinción que debe hacerse entre los delitos ocasionales, y que no implican una naturaleza depravada, y los crímenes que suponen al verdadero criminal, lo cual no quiere decir que admitamos la doctrina del criminal nato ni menos la del incorregible.

es en el fondo función de *cavidad jurídica*, actividad de beneficencia, que tiene que producirse con amor humanitario, con fe en la virtualidad del bien, tomando al delincuente, fuente de peligros sociales, como un desgraciado digno de la más exquisita atención moralizadora. Nada más extraño á este espíritu de amor y de abnegación que el delincuente pide al *sufrir* la pena, que el frío y despreocupado con que suele proceder la burocracia oficial de los centros administrativos; pero téngase en cuenta que con este último espíritu, no hay modo de infundir en esas manifestaciones del deber benéfico del Estado el ideal de justicia que está llamado á realizar (1).

3.—El concepto de la pena expuesto no expresa el sentido dominante en la materia administrativa penitenciaria, ni abarca todas las manifestaciones positivas de la penalidad á que la Administración debe hoy atender. En el concepto reinante en las legislaciones positivas se atiende to-

(1) Esta consideración de la función penitenciaria como una función de beneficencia, me ha hecho alguna vez vacilar en cuanto al lugar propio del servicio administrativo que supone: ¿debería éste ser una dependencia del organismo general de la beneficencia? ¿Debiéramos estimarlo como una manifestación de la función de beneficencia del Estado? Realmente, examinada con detenimiento la función penitenciaria *tal cual hoy* se estima en los Estados modernos, es preciso ver en ella una dirección de la policía de seguridad; el Estado persigue por ella el alejamiento ó represión de verdaderos ataques á la seguridad, lo cual no impide, claro es, que al desarrollar todos los servicios que esa dirección de la policía entraña, tenga que preocuparse con el delincuente, y una vez preocupado con él, ejerciendo un deber de beneficencia, lo someta al tratamiento penal adecuado para su redención.



avía con las penas á fines como la expiación, la ejemplaridad, la intimidación, la defensa del orden social, y vese en el criminal, más que al prójimo extraviado ó viciado merced al concurso de mil concausas, al enemigo con quien se debe luchar quizá para exterminarle, y por eso en la Administración penitenciaria tiene mucha parte el elemento de privación, de castigo, de dolor, de limitación de la personalidad, como ocurre al aplicar las multas, los destierros, las deportaciones, los confinamientos, las penas afflictivas y, por de contado, la horrenda pena capital. Pero sin discutir la razón con que se atribuyen á la pena esos fines; más es, reconociendo que muchos de ellos, v. gr., el de la *seguridad social*, se obtienen como una consecuencia natural del tratamiento tutelar del delincuente, es lo cierto que la Administración en el desarrollo de la función de policía tiene que atender: 1.º, á procurar la reparación del daño causado por el delito (indemnizar á las víctimas, decomisar los efectos, devolver lo robado, etc.) (1); y 2.º, á hacer efectivo el tratamiento penal.

4.—Actualmente conceptúase como materia posible de las penas: 1.º, el patrimonio; 2.º, los derechos civiles y políticos; 3.º, la honra; 4.º, la libertad de movimientos; 5.º, la vida. La idea es que el delincuente, peligro social, debe ser *castigado*, á veces *corregido*, á veces *eliminado*, procurando á veces también *reparar* el daño que hubiere producido con el delito. Ahora bien: conforme con este sentido eclético (2), el régimen administrativo penitenciario no se contrae, como es corriente

(1) Véase nuestro Código penal, artículos 18, 47 á 50, 63, y tit. IV del lib. I.

(2) Dominante en nuestro Código, donde hay pena de muerte, penas afflictivas y correccionales, y accesorias.

admitir, á cuidar de los establecimientos penales, sino que, por ejemplo, en España atiende: 1.º, á hacer efectivas las multas, acudiendo, cuando fuere preciso, al Ejecutivo (1); 2.º, á poner por obra la suspensión del ejercicio de los derechos civiles y políticos (2); 3.º, á practicar, si hubiere lugar, las operaciones que atañen al honor (3); 4.º, á hacer efectivas las limitaciones á la libertad de circulación, y á proporcionar y sostener los establecimientos penales en donde el penado fuese recluído; y 5.º, á cumplir la triste tarea de ejecutar la pena de muerte (4). En ciertos países la acción administrativa oficial, mediante el auxilio de organismos ó institutos de Administración privada, atiende también al cuidado del cumplido, ó del que hubiere obtenido la libertad condicional.

5.—Lo que pasa es que, siendo la privación de la libertad, ya como simple medida de separación, ya como castigo, ya, en fin, como condición para desenvolver un tratamiento penal, dase el nombre de sistema penitenciario á la manera y procedimientos de organización y administración interior de los establecimientos penales: prisiones, cárceles, y por extensión colonias penitenciarias. El estudio de estos sistemas en sus principios no cae dentro del Derecho administrativo; pero esto no obstante, *el régimen penitenciario, desarrollado según los principios penales imperantes; definido en el derecho positivo, y acomodado á las exigencias del criterio constitucional, es obra de un servicio de la Administración.*

6.—La importancia del régimen penitenciario, como ré-

(1) Véase el procedimiento para hacerlas efectivas.

(2) Todas las operaciones que esto supone: v. gr., al privar del derecho electoral.

(3) Véase Cód. penal, art. 120.

(4) Véase Cód. penal, artículos 102 á 104.



gimen de prisiones ó de cárceles, originase con el advenimiento de las teorías penales, que ven en el delincuente algo más que un objeto de venganza, y en la pena cierto propósito de dignificación del culpable. Mientras el reo se ha estimado sólo como un peligro que conviene suprimir, la Administración tenía poco que hacer con relación al reo: cumplía con quitar á la sociedad la preocupación del delincuente. Mas al iniciarse, principalmente con Beccaria, el movimiento penalista humanitario, surgió la necesidad de fundar una Administración penitenciaria encargada del régimen de las prisiones. Al inmortal Howard (1) se debe (1777) el primer vigoroso impulso en la reforma penitenciaria. «Su queja elocuente y conmovedora—dice Röder—fué la que removió el antiguo sistema, motivando en Inglaterra intentos de mejoras en las instituciones carcelarias; intentos que desgraciadamente no produjeron resultados verdaderamente prácticos ni aun mucho después, á pesar de los esfuerzos de S.-Romilly y de Th. F. Buxton (2).» Realmente el impulso más enérgico débese quizá á los Estados Unidos (3). Consecuencia de todo el movimiento de refor-

(1) Randall, ob. cit., pág. 159; Calvete, *Juan Howard* (1876).

(2) Röder, *Estudios*, etc., pág. 273.

(3) De allí provino también el sistema actual de los Congresos internacionales de las prisiones. En estos Congresos se han puesto de manifiesto, de un lado, las necesidades impuestas por el desarrollo de los sistemas penitenciarios, siempre defectuosos; las aspiraciones del mundo culto y de los especialistas, y las medidas recomendables en el triple respecto legislativo, administrativo y preventivo. El primer Congreso celebrado fué europeo principalmente: verificóse en Francfort en 1845. Este Congreso votó resoluciones favorables al régimen celular, á la

ma penal efectuado durante el siglo actual, y que aquí no es dable ni resumir siquiera, ha sido la producción doctrinal y práctica de los diferentes sistemas, según los cuales se ha querido organizar el medio prisión para recluir y reformar el delincuente. Estos sistemas los reduce Doña Concepción Arenal á los siguientes (1):

7.—1.º De *clasificación*; es el más antiguo: por él se encierra al penado, y comprendiendo que puede degradarse con el trato de otros peores que él, peligro real de las antiguas cárceles, según el régimen de la comunidad confusa, agrúpanse á los diferentes criminales según los delitos. El principio de la clasificación, atendiendo á las edades (adultos, jóvenes) y á los sexos, es racionalísimo; no así el de

revisión del Código penal y al establecimiento de sociedades de patronato. Al siguiente año celebróse otro Congreso en Bruselas: en él se acometió la materia relativa á la creación de Casas de educación correccional para jóvenes delincuentes; también se fijó en la organización de las instituciones de patronato. El primer Congreso verdaderamente internacional fué el de Londres de 1872: tratáronse en él diferentes cuestiones en las tres secciones siguientes: 1.ª, Derecho procesal penal y policía preventiva; 2.ª, presos; 3.ª, tratamiento del cumplido. El Congreso creó un Comité internacional permanente de las prisiones, que citó nueva reunión en Stóckolmo en 1878. En ésta se trataron también asuntos de régimen legislativo y penitenciario, dando mucha importancia á la organización del patronato de los cumplidos. Posteriormente se han reunido Congresos internacionales en Roma (1885), San Petersburgo (1890) y París (1896). Puede verse una reseña muy completa de ellos hasta el de San Petersburgo inclusive, en el informe citado de M. Randall (Washington, 1891).

(1) Véase su trabajo *A todos* (tomo X de las *Obras*), y tomo I de los *Estudios* (VI de las *Obras*), y Röder, ob. cit.



la clasificación por delitos, que sólo tiene un alcance material, pues la igualdad del delito no implica analogía fundamental psicológica del sujeto, y la agrupación de los delincuentes de un mismo delito no evita el influjo de degradación del más intensamente criminal sobre el menos.

2.º *Colonias penitenciarias*, que no es un sistema de general aplicación, pues consistiendo en la traslación del criminal á otros países, lo primero que se necesitan son colonias. Tiene en su defensa este sistema, donde es posible, la esperanza de que, sometido en la colonia á un buen régimen educativo y tutelar, el criminal se reforme bajo la acción de un medio físico y social distinto; pero ofrece varias dificultades: 1.ª, no puede ser único, ya porque no todos los penados deben ser deportados, ya porque algunos no pueden serlo; 2.ª, las colonias mismas, en llegando á cierta altura, pueden rechazar de su seno á los deportados, como le ha ocurrido á Inglaterra; y 3.ª, el sistema puede llegar á ser un estímulo del crimen, como ha pasado en Inglaterra y aun pasa en otras partes. Por otro lado, ¿está tan claro que la deportación sea justa? Sin embargo, la pena de deportación goza hoy de gran predicamento entre los penalistas.

3.º *Sistema celular* ó de Filadelfia, de separación ó singular, que consiste en la incomunicación de los criminales entre sí, con trabajo; incomunicación absoluta casi y permanente, salvo la visita de los empleados, sacerdotes, personas consagradas á la reforma moral de los penados, etc. Se pretende con el aislamiento: 1.º, evitar el contagio; 2.º, suscitar el remordimiento; 3.º, impedir desórdenes; 4.º, procurar la posibilidad de los influjos reformadores, etc. Pero se objeta en contra de él: 1.º, que dificulta la organi-

zación del trabajo; 2.º, que produce graves trastornos mentales; 3.º, que el aislamiento absoluto embrutece; 4.º, que para nada sirve con relación á los criminales ignorantes, en quienes no puede suscitarse por lecturas y reflexiones personales la elevación del ánimo; 5.º, que vicia y enerva la voluntad por la inercia que impone.

4.º *Sistema mixto* (de Auburn), que combina el aislamiento con la vida en común, según el régimen del silencio. Los penados duermen aislados y trabajan juntos, pero en silencio. Ofrécense en éste muchas de las ventajas del régimen celular, con no pocos de sus inconvenientes atenuados; pero todavía persisten no pocos de éstos, pues no es tan fácil hacer guardar el silencio ni evitar la comunicación entre los penados, aparte de que no significa un gran alivio con respecto al aislamiento lo del silencio en común.

5.º *Sistema progresivo ó irlandés*. Consiste este sistema en aplicar, según un proceso evolutivo, la penalidad al delincuente, empezando por el sistema de riguroso aislamiento celular, siguiendo por el régimen mixto de aislamiento nocturno y trabajo diurno en común, y ajustándose el desenvolvimiento de este régimen á grados distintos de intensidad en las restricciones que al penado se imponen. El desarrollo del sistema se completa con dos ulteriores períodos: de *prisión intermedia*, ó sea cuando el penado goza de ciertas consideraciones y hasta de cierta libertad, y el de libertad *condicional*, en que el procesado puede ya hacer uso de su *libertad* de movimientos, aunque bajo la vigilancia y cuidado de la autoridad, que habrá de guiarle y conducirlo en sus primeros pasos de vuelta á la vida social. Quizá es este sistema el que más se acerca al ideal de un