

en todas partes se introdujeron grandes reformas, siendo acaso la más importante la llamada *municipalización* de los servicios públicos, que consistió en elevar á obligación de los ayuntamientos dar al vecindario, no sólo agua, vías públicas y mercados, sino también transportes urbanos, alumbrado, fuerza y calor para las habitaciones y edificios privados, declarando que esas necesidades, y otras análogas, son, en los tiempos modernos, tan ingentes como las de agua potable, desagüe, etc., y que, por ende, es la administración pública, y no la empresa particular, quien debe tomarlas á su cargo, para que no se convierta en objeto de especulación comercial lo que es de primera necesidad para la vida culta y superior. Para fundar el nuevo sistema se ha invocado el ejemplo de los servicios que de antaño tiene á su cargo el Estado: el correo, los telégrafos, los muelles, los caminos, etc.

Planteado por primera vez el sistema en Inglaterra (Glasgow, 1870; Birmingham, 1873; Manchester, 1875), ha ido generalizándose, y la noción del Municipio se ha transformado allí hasta decirse que «el concejo municipal de una ciudad es el director de una gran sociedad cooperativa en la que cada vecino es accionista y cuyos dividendos consisten en el mejoramiento de la salud, del recreo y de la felicidad de todos.» (Lord Chamberlain.)

Poco disciplinados los ayuntamientos mexicanos para la dirección de negocios industriales, sin la unidad de acción necesaria para tales empresas, no ha sido posible que entren en la nueva vía, y hemos visto que, por el contrario, han abandonado diversos de sus ramos más importantes en las manos más enérgicas y fuertes de los Gobiernos superiores ó de juntas delegadas.

54. La obra del siglo xx será dar á las instituciones municipales, es decir, á la rama del poder público que tiene á su cargo la satisfacción de las más ingentes necesidades locales del vecindario, una organización más fuerte y eficiente, privando á los ayuntamientos de la administración directa ó inmediata, y dejándoles como función política la de continuar siendo el elemento primordial en el organismo electoral, con el cargo de formar los padrones de los votantes ó instalar los centros de votación.

En lo concerniente al aumento de bienestar en las ciudades y á su progreso, es de creerse que habrán de complicarse los problemas que ya están planteados, con otro que comienza á iniciarse en nuestro país: el de la despoblación de los campos y de los pueblos para concentrarse todos los habitantes en las grandes ciudades, que ejercen un poder de incontrastable atracción por las comodidades y placeres que ofrecen, determinando con ello un éxodo que trastorna el orden social profundamente, sobre todo en su parte moral. Es claro que para combatir ese fenómeno perturbador son más eficaces las medidas económicas que el buen arreglo municipal de las ciudades y pueblos pequeños; pero éste será en todo caso un elemento favorable, que entre otras consecuencias producirá la de arraigar á sus habitantes y hacerles vivir conformes y contentos con su tranquilidad.

El problema municipal es, sin duda, muy arduo; pero hay que tener fe en que los gobernantes mexicanos sabrán resolverlo. ¿Por qué no, si ya han dado satisfactoria solución á otros no menos complejos y trascendentales para la constitución de la nacionalidad y para el engrandecimiento de la patria?

LOS ESTABLECIMIENTOS PENALES

1. La evolución de los establecimientos penales ha sido directamente regida por la del Derecho Penal. Siendo aquéllos el medio de ejecución de las sanciones por éste consignadas, mientras la reacción social contra el delincuente no estuvo confiada al poder público ó consistió tan sólo en la eliminación de la sociedad por medio de la muerte ó de la simple expulsión, ó en un mal meramente físico, como los azotes ó la mutilación, no hubo ni fueron necesarias prisiones, á no ser para la guardia ó custodia del acusado durante el tiempo del juicio.

Por eso en la antigüedad, y mientras el Derecho Penal no constituyó un cuerpo de doctrina y de legislación sistemáticamente organizado, no existieron verdaderos establecimientos penales, y no aparecieron éstos sino en un período superior de la evolución general, cuando la mayor complicación de la vida

social dió origen á frecuentes delitos y tuvo que organizarse una represión activa y disciplinada para defender á la sociedad.

2. Al fundarse la colonia de la Nueva España, la legislación española había reconocido ya el principio de que «non pertenece a otro ome ninguno, nin ha poder de mandar facer carcel, nin meter omes a prision en ella, si non tan solamente el Rey, o aquellos a quien el otorga que lo puedan facer.» (Part. VII, título 29, ley 15). Pero al mismo tiempo se establecía que la prisión no era una pena: «Ca la carcel deue ser para guardar los presos, e non para fazerles enemiga, nin otro mal, nin darles pena en ella..... Ca assaz abonda de ser presos, e encarcelados, e recibir, quando sean judgados, la pena que merecieren.» (*Ib.*, ley 11).

El único régimen de la prisión, según ese cuerpo de leyes, consistía en la seguridad material del preso para evitar su fuga:

«Monteros, o Ballesteros, o otros
»omes cualesquier, que son
»puestos para guardar los pre-
»sos del Rey, o de algun Con-
»cejo, non los deben sacar de
»aquel lugar donde gelos man-
»daron tener, nin de la car-
»cel..... Otrosi dezimos, que
»deuen ser acociosos los que
»deuen guardar los presos, para
»guardarlos todavia con gran
»recabdo, e con gran femencia,
»e mayormente de noche, que
»de dia. E de noche los deuen
»guardar en esta manera:
»echandolos en cadenas, o en
»cepos, e cerrando las puertas
»de la carcel muy bien; e el car-
»celero mayor deue cerrar cada
»noche las cadenas, e los cepos,
»e las puertas de la carcel, con
»su mano mesma, e guardar
»muy bien las llaues, dexando omes dentro con los presos, que los velen con candela toda la noche, de manera
»que non puedan limar las prisiones en que yoguieren, nin se puedan soltar en ninguna manera: e luego
»que sea de dia, e el sol salido, deuenles abrir las puertas de la carcel, porque vean la lumbré.» (*Ib.*, ley 6).



Puebla. — Palacio Municipal

3. En las Leyes Recopiladas, la organización de las cárceles comenzó ya á delinearse con alguna mayor firmeza y quedaron sancionados algunos de los principios que todavía hoy consideramos como fundamentales del orden en los establecimientos penales: la separación de los hombres y de las mujeres en prisiones ó departamentos diversos, la existencia de libros de registro de los presos y la prohibición de juegos de azar entre los encarcelados; pero las prisiones no eran consideradas aún como establecimientos públicos, cuyo sostenimiento debiera ser á cargo del Rey ó del Estado, sino que cada preso debía proveer á su subsistencia con sus propios recursos y pagar derechos de *carcelaje*, para remuneración del alcaide y de sus empleados. Sin embargo, un sentimiento humanitario se impuso, y para la alimentación de los presos pobres se estableció el sistema de limosnas en su favor (1) y se les eximió del pago de derechos, mandándose que no se les detuviera en la cárcel para apremiarlos (*Nov. Rec.*, lib. XII, tit. 38).

(1) Todavía hoy los presos de la Cárcel general del Distrito (Belem) llaman *la caridad* á los alimentos que reciben, aunque les son ministrados por la administración.

4. Las Leyes de Indias, conservando los mismos principios, mandaron que se hicieran cárceles en todas las ciudades, villas y lugares; les dieron el carácter religioso de la época, previniendo que todas tuvieran capilla y capellán, y dispusieron que se tratara bien á los presos, que los carceleros no se hicieran servir por los indios ni tuvieran tratos con los encarcelados, y que no detuvieran á los pobres ni les quitaran prendas para el pago de los derechos. El sentimiento de piedad hacia el delincuente se acentuó, al menos en la ley, y se procuró proteger al preso contra los abusos graves de los encargados de las prisiones, atenuándose los rigores de la legislación medioeval (*Rec. de Indias*, lib. VII, tít. 6).

Todas las prisiones de la Nueva España fueron cárceles en común, y prácticamente fueron muy diversas de como estaba mandado por las leyes.

5. Además de las cárceles hubo en la colonia los *presidios*, fundados sobre todo en la región Norte, y que tuvieron el triple carácter de puntos ó fortalezas militares avanzadas para ensanchar la conquista, de medios de población de las provincias remotas y de establecimientos penales, pues con sus guarniciones eran enviados y custodiados en ellos los criminales.

Como fortalezas-prisiones existieron también San Juan de Ulúa y Perote.

Todos esos establecimientos subsistieron hasta después de la Independencia, y sobre todo los del Norte, se conservaron como puntos de defensa contra los indios bárbaros insumisos.

6. Larga y amena labor sería la crónica de la fundación y transformaciones de las cárceles establecidas en la ciudad de México; pero no entrando en los límites ni en el objeto de este trabajo, nos limitaremos á decir que esas cárceles fueron, durante el mayor tiempo de la época colonial, tres: la de Corte, que ocupó el ala norte del Palacio virreinal, extendiéndose sobre la calle del Arzobispado y con frente á la Plaza de armas; la de Ciudad, ubicada en el costado occidental de las Casas de Cabildo ó Palacio Municipal, con entrada por la Callejuela, y otra en Santiago Tlaltelolco, que tuvo el carácter de especial para determinados delinquentes. La de Corte estuvo destinada á los presos por causas criminales, es decir, de delitos graves, y la de Ciudad á los responsables de infracciones leves.

7. Todas las provincias de la Nueva España sufrieron siempre de suma inseguridad: numerosas partidas de bandoleros infestaban los caminos y aun las poblaciones estaban plagadas de ladrones, que asaltaban las habitaciones y despojaban á los transeuntes en las calles.

La vasta extensión del territorio, lo quebrado de muchas de sus comarcas y la falta de caminos fáciles, así como de medios de transporte rápidos, fueron seguramente la causa de tan grave mal, y por lo que tocaba á las ciudades, la falta de una policía bien organizada, que ejerciera eficaz vigilancia, y de un alumbrado competente.

Diversas disposiciones dictó el Gobierno español para reprimir los delitos, especialmente los de asalto, que fueron siempre los más frecuentes y que mayor alarma causaban. De las más importantes fué la del establecimiento de una jurisdicción especial, la Santa Hermandad, que por medio de sus provinciales y alcaldes, que podían poner oficiales y cuadrilleros, persiguiera y castigara á los ladrones, de la misma manera que la Hermandad de Sevilla (1631). Pero aun esto fué insuficiente, y en 1664 se facultó á todos los jueces y justicias para ejecutar sus sentencias, aunque fuesen de muerte, sin necesidad de revisión superior.

Como tampoco esta medida fué eficaz, después de poner en práctica otros medios, que sólo temporalmente aliviaban el mal, el Virrey duque de Linares creó, de acuerdo con la Audiencia, de donde tomó su nombre de *Acordada*, un Alcalde provincial de la Hermandad en Querétaro, cuyas facultades fueron ampliadas poco después (1719) declarando inapelables sus sentencias y eximiéndolo de dar cuenta de ellas á la sala del crimen, de modo que de hecho quedó erigido un nuevo tribunal unitario de extensa jurisdicción, grandes facultades, procedimientos breves y sentencias ineludibles.

El primer juez de la Acordada fué D. Miguel Velázquez de Lorea y funcionó hasta 1732; el segundo, don José Velázquez de Lorea, hijo del anterior, funcionó hasta 1756, y el tercero, D. Jacinto Martínez de la Concha, hasta 1774, siguiendo después otros seis jueces, el último de los cuales funcionó hasta después de iniciada la guerra de Independencia (1812). Desde su fundación hasta el año 1809, el tribunal de la

TOMO I. — PARTE CUARTA

Los municipios — Establecimientos penales — Asistencia pública

Penitenciaría de México