

NOTA SOBRE *La reforma penitenciaria en la Historia contemporánea española*, DE ISABEL RAMOS VÁZQUEZ⁹

**Miguel Pino Abad
Universidad de Córdoba**

En el proemio a su nueva obra, *La reforma penitenciaria en la Historia contemporánea española*, que la profesora Ramos Vázquez escribe en inglés porque las traducciones al español no recogen tan nítidamente el sentido de la frase (“*instantly reorganize humanity (...) without the aid of living Historical development*”, de Feodor Dostoevsky, *Crime and punishment*, New York, 1975, pp. 217-223), se nos ofrece, al parecer, la clave o el objetivo principal que se ha querido perseguir con este estudio: intentar comprender y describir cómo, de repente, desde finales del siglo XVIII y a lo largo de los siglos XIX y XX, la doctrina y la legislación española, de forma paralela y coordinada con el resto de los países occidentales, desarrolló una nueva penalidad, más humana y racional, basada en la pena privativa de libertad y superadora de las penas, obsoletas y

⁹ Dykinson, Madrid, 2014, 485 págs.

cruels, del Antiguo Régimen. Sin la ayuda de ninguna experiencia histórica previa, hubo que construir entonces un novedoso sistema penitenciario, en el que pusieron todas sus esperanzas los hombres de la época como el mejor medio para la humanización del castigo, la prevención del delito y, en lo posible, la corrección de los delincuentes.

Si en una obra anterior (*Arrestos, cárceles y prisiones en los derechos históricos españoles*, Premio Nacional Victoria Kent 2007, Ministerio del Interior, Madrid, 2008), la profesora Ramos Vázquez nos mostraba que, antes del siglo XVIII, la cárcel o prisión apenas era utilizada como una pena por los ordenamientos jurídicos peninsulares, sino sobre todo como medida cautelar, siendo escasos los antecedentes históricos que podían buscarse a la misma en la época medieval y moderna; en esta nueva obra, que podría considerarse continuación de aquella, sigue el discurso jurídico de la evolución de la privación de libertad en las cárceles y prisiones a lo largo de la época contemporánea. En ella tienen cabida, por tanto, todas las realidades penitenciarias (cárceles o depósitos cautelares, presidios, galeras, casas de corrección o penitenciarías de mujeres y prisiones propiamente dichas), que, bien como lugares de custodia o como lugares de castigo, entraron a formar parte de un único sistema penitenciario a mediados del siglo XIX.

Analizar qué corrientes doctrinales o teorías jurídicas, así como los modelos extranjeros o patrios que sirvieron fundamentalmente de inspiración a la llamada “reforma penitenciaria” española y comprobar su plasmación legislativa en las abundantes fuentes normativas a través de las cuales se fue vertebrando dicha reforma, es el principal objetivo de estudio de una obra que, para ello, se presenta dividida en nueve extensos capítulos.

Siguiendo un orden cronológico, el Capítulo 1 (*El castigo del delincuente a finales del Antiguo Régimen*), nos adentra en las primeras reformas penales que comenzaron a afrontarse en la Europa

dieciochesca siguiendo el espíritu ilustrado, fundamentalmente a través de las corrientes humanistas y utilitaristas y que sirvieron de más directo antecedente a la reforma penitenciaria contemporánea. El Capítulo 2 nos presenta, a continuación, las *Bases ideológicas de la reforma en Europa y los Estados Unidos de América*, analizando el pensamiento de los principales filósofos de la Revolución y padres de la Escuela penal clásica, así como los orígenes de la reforma penitenciaria americana.

El Capítulo 3 todavía sigue planteando, casi a modo de introducción, las primeras tímidas reformas que se acometieron en España en el ámbito carcelario y penitenciario desde las Cortes de Cádiz hasta el Trienio Liberal, siendo propiamente el Capítulo 4 el que comienza a estudiar *El desarrollo del derecho penitenciario en España durante la época moderada*. En ese momento aún se distinguían como realidades independientes los presidios y casas de corrección, de un lado, y las cárceles de custodia, de otro. Del *Tipo de presidios y régimen interno en la primera mitad del siglo XIX* trata, por tanto, a continuación, el Capítulo 5 de la obra, abriendo un paréntesis en la evolución cronológica de la reforma para adentrarse de forma más exhaustiva en el funcionamiento de los primeros presidios españoles.

El Capítulo 6 avanza en el tiempo para analizar el período de la reforma penitenciaria española que abarca desde el Código Penal de 1848 a la década de los sesenta, bajo la rúbrica de *Los últimos intentos reformistas del moderantismo*. Paralelamente, comenzaban a desarrollarse nuevas corrientes del pensamiento penal que determinarían el futuro de la reforma y que, en consecuencia, son convenientemente estudiadas por la profesora Ramos Vázquez en el Capítulo 7 de la obra, titulado *Doctrina científica e influencias externas a finales del siglo XIX y principios del XX*. Con él se da paso a nuevo periodo reformista en España que es objeto de estudio a lo largo del Capítulo 8, *El régimen penitenciario español a finales del*

siglo XIX (1869-1901), y el Capítulo 9, La reforma penitenciaria española a principios del siglo XX (1901-1933).

La obra termina con el estudio de la reforma penitenciaria en la Segunda República española porque, según nos advierte la propia autora en el Epílogo, éste “fue el último momento en el que brilló la idea de la reforma penitenciaria”, en la Historia contemporánea española. Durante la Guerra Civil y el posterior periodo de la Dictadura franquista, del que simplemente se dan algunas pinceladas en el epílogo de la obra, “el sistema penitenciario descarriló de los principios preventivos (general y especial) que durante tantos años le habían ido marcando el camino, para volver a convertirse en un instrumento más de la represión política, participando del caos en el que se sumieron el resto de las instituciones jurídicas”. Su estudio, que en sí mismo conforma una temática cerrada por su especialidad, está siendo objeto de análisis además por otros autores, a los que la profesora Ramos Vázquez remite para quien quiera completar su conocimiento sobre la realidad penitenciaria en la más reciente Historia española.

NOTA SOBRE *EL OMBUDSMAN DE LA SALUD EN MÉXICO*, DE ROSA MARÍA DÍAZ LÓPEZ DE FALCÓ¹⁰

**Magda Yadira Robles Garza
Universidad de Monterrey**

1. Índice

La autora, investigadora del Centro de Investigación Tecnológica y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en los últimos seis años, es profesora también de la misma Universidad realiza este trabajo el cual presentó para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, constituye una interesante propuesta que da título a la obra que ahora comentamos.

El libro, escrito en un lenguaje sencillo y accesible, muestra elevadas dosis de rigor metodológico y una no menos buena capacidad analítica de la materia objeto de estudio, esencial para el correcto

¹⁰ DÍAZ LÓPEZ DE FALCÓ, R. M^a., *El ombudsman de la salud en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie estudios jurídicos, n° 247. México, 2014.

conocimiento tanto de los procedimientos de los métodos alternos de solución de controversias como del derecho a la protección de la salud. El resultado final es una labor explicativa que le permite abordar las cuestiones necesarias para afrontar la tarea.

El texto se estructura en ocho capítulos. La sucesión de capítulos sigue un orden lógico en este tipo de cuestiones comenzando por la exposición de las bases constitucionales del derecho a la protección de la salud y su regulación secundaria a nivel nacional como es la Ley General de Salud y la Ley de Profesiones del Distrito Federal, así como lo relativo a la reglamentación en el estado de Nuevo León.

Le sigue el mismo tratamiento pero referido en el Segundo Capítulo a los medios alternos de solución de controversias. Así, encontrará el lector la información legal sobre las bases constitucionales y estatales de estos métodos. También se hace referencia al marco teórico y la clasificación tradicional que conocemos: la negociación, mediación, conciliación y arbitraje. Cierra con un breve señalamiento sobre los pros y contras del uso e implementación de los métodos alternos de solución de controversias en nuestro sistema jurídico. El Tercero en turno refiere a la importante figura del *ombudsman*. Aquí el lector encontrará los antecedentes, atribuciones, facultades de esta figura. La autora comenta sobre sus antecedentes y competencia en el ordenamiento jurídico mexicano.

En los siguientes capítulos hasta concluir, el estudio describe a las Comisiones de Arbitraje Médico (Capítulo Cuarto), la naturaleza jurídica de dichas comisiones y las disposiciones reglamentarias en las cuales tiene su asiento legal, como lo son el Decreto de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) y el Decreto de creación de la Comisión Estatal de Arbitraje Médico en Nuevo León (COESAMED en NL). Continúa con la exposición del Proceso de arbitraje médico en lo referente a su regulación, los principios que lo rigen y los actos procesales, (Capítulo Quinto). Sin embargo, será en

los capítulos Sexto y Séptimo donde el lector podrá ubicar con sumo detalle y precisión el proceso de arbitraje médico en todas sus etapas. Desde la interposición de la queja ante la Comisión y el procedimiento de conciliación y sus audiencias, hasta el proceso arbitral y las reglas del proceso decisorio. Concluye el estudio con el tema de la gestión pericial, donde el Capítulo Ocho da cierre a la temática exponiendo la importancia del dictamen pericial, sus características y sobre todo, de sumo interés, las estadísticas en el uso del mismo ante la Comisión.

Como se ve hay dos grandes cuestiones: la base constitucional del derecho a la protección de la salud y el estudio de la figura jurídica de la Comisión de Arbitraje Médico tanto a nivel nacional como estatal. Con ello, encontrará estimado lector, lectora las conclusiones y propuestas que plantea la autora. A esto hay que añadir lo relativo a las fuentes, que se relacionan y estructuran para superar el contenido meramente adjetivo del tema, sino que constituye una sólida base de consulta sobre el tema aquí tratado. En este sentido, Rosa María contribuye en la temática dada las pocas previsiones que existen en la materia.

2. - Comentario del libro

Enseguida haré un breve comentario sobre cada uno de los capítulos que integran la obra completa que aquí se analiza y analizar la propuesta que hace la autora. Comencemos. Pues bien, en el Capítulo Primero es menester señalar el estudio de las bases constitucionales del derecho a la protección de la salud. Para ello, introduce con acierto la doctora Díaz López el debate relacionado con dos aspectos esenciales en su estudio: como derecho social o individual y la exigibilidad de los mismos. Sin duda, el acercamiento a este tema permite entender la forma de aproximación al mismo y por ende, la complejidad que asume como derechos sociales en cuanto a sus aspectos económicos, técnicos y sobre todo, jurisdiccionales. En éste aspecto, plantea los medios de defensa y como ha transitado el

derecho constitucional hacia su exigibilidad. Para ello, toma como referencia datos sobre el porcentaje de población en México que cuenta con algún tipo de asistencia o sistema de seguridad social. Para abordar cuestiones como los índices de medición en este campo tales como INEGI, CONEVAL o informes de la OCDE¹¹, permiten enfrentar una realidad compleja e inconsistente con las cifras oficiales. Sobre todo, me resulta relevante las conclusiones a las que llega por esta vía, pues si bien es cierto, la mayor cobertura en el sistema de asistencia médica ha ido en aumento, esto se encuentra alejado de las mediciones sobre la calidad y cantidad en el servicio prestado¹².

Una de las conclusiones a las que llega la exposición es la falta de mecanismos de defensa para que las personas puedan hacer exigible este derecho en lo que la autora llama como vertiente individual del derecho. Así pasamos al siguiente capítulo. En el Segundo transita el texto hacia los métodos alternos de solución de controversias, plantea el origen constitucional de dichos métodos y un marco teórico de base para entender la naturaleza jurídica de estos métodos para solucionar conflictos entre las partes.

En el Tercero la autor expone la figura del *ombudsman*, como institución defensora de los particulares en temas de derechos humanos. Se preguntará el lector por que la introducción de la figura en el capítulo tercero de la obra. Pues bien, su articulación obedece a la necesidad de exponer la naturaleza jurídica de esta figura y su llegada a México. Sobre todo, para analizar sus atribuciones y funciones. De este articulado y exposición la autora pretende concluir que como figura garante, autónoma y especializada en derechos

¹¹ Ver Díaz López de Falcó, Rosa M., *El ombudsman de la salud en México*, México, IJ-UNAM, 2014, p.24.

¹² Por ejemplo, resulta clarificador que los datos señalados incluyan cobertura, pero no se mida pleno cumplimiento o calidad en el servicio. Por otro lado, como señala la autora, tampoco se han incluido en los informes otras variables relacionadas con la salud, como el medioambiente, la economía, entre otros. Ver Díaz López de Falcó, Rosa M., *Op. Cit.*, pp. 21-22.

humanos, la Comisión de Arbitraje Médico podría convertirse en el *ombudsman* de la salud en México. Para llegar a estos fines, el lector tendrá que leer con detenimiento las atribuciones y facultades que a la Comisión de Arbitraje Médico, tanto a nivel nacional como estatal, le son atribuidas. Así, en palabras de Rosa María las Comisiones tendrían que ser comisiones descentralizadas, con autonomía presupuestaria, optimizar recursos, contar con estructura eficiente y eficaz, elevar el nivel de los servicios médicos prestados, promover los derechos y obligaciones entre ambas partes¹³.

Llegados a este punto, el texto propone en el Capítulo Quinto un estudio del proceso de arbitraje médico, con la finalidad de que el lector conozca la reglamentación aplicable, los tipos de arbitraje que realiza así como los requisitos y el procedimiento a seguir. Lo mismo encontraremos en el Sexto, pero la autora describe aquí con puntualidad el procedimiento para la interposición de quejas y, en mi parecer, una innecesaria explicación de la terminología procesal. Más interesante resulta el procedimiento conciliatorio, ya que según los datos presentados, resulta ser ésta etapa la más recurrida en los procedimientos seguidos ante la Comisión de Arbitraje Médico. En el Capítulo Séptimo continúa con la segunda parte del proceso de arbitraje médico, centrado básicamente en el proceso arbitral, el cual se encuentra regulado tanto a nivel nacional como en la legislación estatal sobre la materia. Aquí explica la profesora Rosa María las reglas aplicables para la audiencia de pruebas y alegatos, la valoración de las mismas y el cierre de la instrucción.

Es necesario comentar el Capítulo Octavo que refiere a la Gestión Pericial. Con acierto, en mi opinión, la autora incluye un elemento clave en materia de derecho a la protección de la salud, que es lo relativo a los dictámenes periciales. En este capítulo se explican las reglas a las que deben someterse la gestión pericial. Especial atención merece lo relativo a los dictámenes de expertos. La autora

¹³ Díaz López, *Op. Cit.*, pp. 133-134.

hace hincapié en ellos y con razón, ya que son proveídos por la Comisión de Arbitraje y elaborados por especialistas de diversas disciplinas que dan su dictamen sobre la cuestión debatida. Aunado a este tema, el capítulo cierra con la exposición gráfica del quehacer de la Comisión nacional y estatal en cuanto a diversos indicadores como número de inconformidades recibidas, modalidad por la que se concluye la inconformidad en los años de 2003 a 2009. A nivel estatal durante el mismo periodo se incluyen datos también sobre los motivos de las inconformidades, las especialidades y las inconformidades por institución, y datos sobre encuestas de calidad en el servicio de 2008 a 2009 únicamente.

Las conclusiones de la investigación retoman los temas tratados anteriormente, pero destaca en mi opinión, la séptima la cual propone una reforma integral al sistema hasta ahora previsto para la Comisión de Arbitraje Médico. La autora sugiere la reforma integral a la ley en la materia que establezca a la Comisión como órgano descentralizado, con autonomía técnica y financiera, con el objetivo de actuar como instancia de resolución de controversias en materia de salud, con árbitros especializados, que realice funciones de previsión y orientación con la finalidad de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 4 constitucional. Además con atribuciones para ejercer medidas de apremio y que las resoluciones sean enviadas a la autoridad judicial para que sea elevado a sentencia y se ejecute.

Mención aparte merece el apartado de fuentes de consulta de la investigación. Destaco el amplio catálogo de publicaciones sobre la materia, de gran valor para el estudioso de esta temática tan poco abordada en el derecho mexicano. Excelente selección de fuentes y recurso para su consulta directa.

3.- Valoración

Finalmente considero necesario destacar el valor académico de la obra. Por un lado por la necesidad hoy en día de estudiar los derechos humanos en lo específico, es decir el derecho a la protección de la salud. En esta particular óptica que nos expone la doctora Díaz López de Falcó, muestra la posibilidad sobre la cual puede descansar su mermada justiciabilidad, esto significa que, a través de los Métodos alternos de solución de controversias, sea posible dar a las personas una vía oportuna y eficaz para resolver los conflictos en materia de salud. Por otro lado, destaco también la relevancia de poner sobre la mesa, con datos reales de gestión, el papel de la Comisión de Arbitraje Médico ante el manejo de las quejas y forma de solucionarlos. Esto ayuda a conocer sobre la conveniencia y oportunidad de atribuirle funciones a la Comisión como los que la autora propone.

Doy gracias por la invitación y la oportunidad de leer esta interesante obra y sobre todo, por tener el medio para invitar a la reflexión y análisis del derecho a la salud desde la visión de los tribunales y compartir los hallazgos que nos permitan discutir temas como el acceso a los medicamentos y tratamientos médicos, coberturas médicas en servicios privados y públicos de salud, acceso a prestaciones médicas en reclamos colectivos, casos de discriminación, entre muchos otros que requieren respuesta judicial y mejor entendimiento y protección del derecho a la salud.

