



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

Síntesis:

La Recomendación 67/94, del 26 de abril de 1994, se envió al Gobernador del Estado de Querétaro y se refirió a la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado. Se recomendó contar con la infraestructura física, asignar el personal, promover la reglamentación correspondiente, preparar los programas y celebrar los convenios que sean necesarios, con instituciones públicas, privadas no lucrativas, educativas y de asistencia social, a fin de estar en posibilidades de ejecutar debidamente las penas no privativas de libertad. constituir los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de libertad; que en el caso de los sentenciados que hubiere representado, la Defensoría de Oficio gestione la obtención de sustitutos de prisión cuando proceda legalmente, que regularmente haga valer ante los tribunales la conveniencia de imponer este tipo de penas a sentenciados que puedan ser objeto de ellas; mantener un sistema de supervisión en la Dirección General de Prevención y Readaptación Social sobre la aplicación de los sustitutos de prisión y, en su caso, notificar a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de proceder legalmente a la revocación del sustitutivo.

RECOMENDACIÓN 67/1994

**México, D.F., a 28 de abril de
1994**

**Caso sobre la ejecución de
sanciones no privativas de
libertad en el Estado de
Querétaro**

**Lic. Enrique Burgos García,
Gobernador del Estado de Querétaro,
Querétaro, Qro.**

Muy distinguido señor Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el Artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Artículos 1º y 6º, fracciones II y III y XII; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos, 1º; 5º; 15; 16; 108, párrafo tercero; 123, fracción III; 132 y 134 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/94/QRO/PO2610, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene particular interés en el impulso y promoción de la aplicación de penas alternativas a la de privación de libertad en el sistema penitenciario nacional.

El Código Penal del Estado de Querétaro regula esta clase de penas alternativas en sus artículos 29 y 68, los cuales se refieren al tratamiento en libertad, en semilibertad y al trabajo en favor de la comunidad respectivamente, ambos numerales en relación con el artículo 87 de este mismo ordenamiento legal, que dispone que las penas de prisión que no excedan de tres años pueden ser sustituidas por sanciones no privativas de la libertad; por ello, con el objeto de conocer y valorar la situación que guarda la aplicación de los sustitutivos penales en esa Entidad, esta Comisión Nacional requirió información a las autoridades penitenciarias locales.

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. Información de la autoridad ejecutora sobre la aplicación de las penas no privativas de libertad.

a) Con fecha 2 de diciembre de 1993, la Tercera Visitaduría General de este Organismo, envió el oficio número 1453 a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, para solicitar información respecto de las personas sentenciadas a pena de prisión y a quienes se les ha sustituido la misma por una sanción no privativa de la libertad; igualmente y para tener conocimiento del global de la población penitenciaria, se solicitó tanto el número de internos sentenciados, como la descripción de los lugares destinados al tratamiento en semilibertad, así como los programas para apoyar el tratamiento en libertad y el trabajo en favor de la comunidad.

b) El día 17 de enero de 1994, según se había acordado previamente con las autoridades, un visitador adjunto acudió a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, en la que su titular, licenciado Gregorio Rangel Otero, dio respuesta a la solicitud de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante el oficio número SG-0402-130/94, con la aclaración de que dicha información era la que se tenía hasta ese momento.

A continuación se transcribe la información que la autoridad ejecutora proporcionó a esta Comisión Nacional, en relación con la población penitenciaria de cada uno de los centros de readaptación social y las cárceles municipales del Estado:

Centro de Readaptación Social de Querétaro:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	371	135	212	294
Mujeres	22	15	17	20
Subtotal	393	150	229	314
Total 543				

Centro de Readaptación Social de San Juan de Dios:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	106	2	36	72
Mujeres	3	0	2	1
Subtotal	109	2	38	73
Total 111				

Centro de Readaptación Social de Amealco de Bonfil:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	12	0	6	6
Mujeres	0	0	0	0
Subtotal	12	0	6	6
Total 12				

Cárcel Municipal de Jalpa de Serra:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	31	1	16	16
Mujeres	2	0	2	0
Subtotal	33	1	18	16
Total 34				

Cárcel Municipal de Tolimán:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	13	0	5	8
Mujeres	0	0	0	0
Subtotal	13	0	5	8
Total 13				

Cárcel Municipal de Cadereyta de Montes:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	7	0	3	4
Mujeres	1	0	1	0
Subtotal	8	0	4	4
Total 8				

Población Total Interna del Estado:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	540	138	278	400
Mujeres	28	15	22	21
Subtotal	568	153	300	421
Total 721				

c) El día 16 de febrero de 1994, se recibió en esta Comisión Nacional el oficio número SG-0402-327/95, firmado por el Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado, mediante el cual informó que el número de internos del fuero común sentenciados a una pena de prisión no mayor de 3 años es de 29; posteriormente, por vía telefónica, indicó que el número de sentenciados con esta clase de penas en el Centro de Readaptación Social de Querétaro es de 25 y en el de San Juan del Río es de 4; y que con respecto a los demás centros penitenciarios, hasta la fecha no se tenía conocimiento de la existencia de internos sujetos a este tipo de sanción, lo que representa únicamente un porcentaje del 4.2% de la población interna total en el Estado que tendría la probabilidad de ser sujeta a una sanción sustitutiva.

d) Por otra parte y en relación al punto seis del cuestionario al que se dio respuesta mediante el informe presentado durante la visita, se aprecia que de los diez juzgados del fuero común en el Estado -6 penales de primera instancia y 4 mixtos (que conocen de materia civil y penal)-, únicamente uno de ellos, el

Juzgado Segundo Penal de San José El Alto, ubicado en el Municipio de la capital del Estado, ha impuesto penas sustitutivas de prisión en 9 casos, las que consisten en trabajo en favor de la comunidad, y ninguna en tratamiento en libertad o semilibertad. En el resto de los juzgados no se ha aplicado pena sustitutiva de prisión.

2. Entrevista al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Querétaro.

El licenciado Gregorio Rangel Otero informó que sobre la ejecución de las penas no privativas de libertad, la Dirección a su cargo únicamente tiene conocimiento de 10 casos de sentenciados a quienes se les ha otorgado algún sustitutivo de prisión, (uno de éstos fue sentenciado en otra entidad, y está sujeto al control de la Dirección citada).

Mencionó el funcionario que no se han elaborado convenios con instituciones públicas o privadas para la realización de las jornadas de trabajo en favor de la comunidad; también indicó que no existen espacios destinados a la ejecución del tratamiento en semilibertad y que no se han instrumentado los programas necesarios para la aplicación de los diferentes sustitutivos de prisión.

Además, el Director anotó que la información que le solicitó esta Comisión Nacional fue a su vez requerida a los jueces de la Entidad; de los cuales únicamente el Juzgado Segundo Penal de Primera Instancia de San José el Alto de la Ciudad de Querétaro, informó que hasta esa fecha se había concedido a 9 personas el sustitutivo de prisión en la modalidad de trabajo en favor de la comunidad, a las que la Dirección General les da seguimiento a través de la apertura de un expediente y de una tarjeta de control para sus presentaciones, y en virtud de que no se cuenta con convenios de trabajo para este tipo de personas, éstas se canalizan a diversas áreas de desempeño según sus capacidades; destacó que hasta el momento los sentenciados laboran en obras municipales, y en áreas de archivo y limpieza de la misma Dirección General a su cargo.

Asimismo, manifestó que en el Código Penal del Estado se establecieron varios sustitutivos de prisión, sin embargo la gran mayoría de los jueces del Estado aplicaron solamente la conmutación por multa.

III. OBSERVACIONES

Las penas no privativas de libertad significan modalidades jurídicamente racionales que el juzgador ha de aplicar, tomando en cuenta que se traducen

en una serie de beneficios tanto al sistema penitenciario, como al sentenciado y a la sociedad en general.

Para el sistema penitenciario, los beneficios significan principalmente disminución del sobrecupo en los centros de reclusión; la posibilidad de ofrecer mayores oportunidades de empleo, mejor atención a los internos, y una más eficaz aplicación de los recursos presupuestales, lo que favorece la reinserción social de la población que ha delinquido.

Para el sentenciado, representan su canalización a una serie de actividades que, a diferencia del encierro, lo sitúan en posición de mantener la cohesión de su ámbito familiar, y de participar en más actividades tanto en la vida económica como en la integración y crecimiento de su entorno social, así como, en el caso del trabajo en favor de la comunidad, la oportunidad de recompensar a la sociedad, sin la necesidad de que se le recluya en una institución.

A su vez a la sociedad le garantiza, mediante programas de seguimiento de las penas que hayan sido determinadas como sustitutivos de prisión, que los actos constitutivos de delito no queden impunes, al tiempo que el sentenciado se vea obligado a realizar actividades orientadas al beneficio de la comunidad y se eviten influencias nocivas entre los internos.

No obstante lo anterior, del análisis de cada una de las evidencias, se desprende la escasa aplicación de los sustitutivos de prisión establecidos en el Código Penal del Estado.

En efecto, de acuerdo con los datos aportados por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, del total de 721 sentenciados que había hasta la fecha en que se proporcionó la información, 38 de ellos tienen una pena de prisión no mayor a 3 años, lo que representa un 5.27% del total de la población penitenciaria; sin embargo, únicamente de este porcentaje en 9 casos se recurrió a la aplicación de los sustitutivos de prisión.

Lo anterior significa que, por una parte, el número de sentenciados cuya pena está dentro del rango de penalidades susceptibles de ser sustitutivas a la de prisión es muy bajo, y que por encima de ello, muy pocos de los que podrían obtener esta clase de sanciones no privativas de la libertad, efectivamente obtienen dichos beneficios.

Para que se incremente la población beneficiada con las penas sustitutivas de prisión y a fin de que éstas redituen las ventajas arriba mencionadas, y se logre una proporción más equilibrada entre las penas privativas de la libertad y sus alternativas no carcelarias que requiere la

participación coordinada de las autoridades administrativas y judiciales, a la vez que ampliar las posibilidades legales para su otorgamiento.

Para contribuir al anterior propósito, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, como órgano encargado de la ejecución de las penas, debe establecer e instrumentar mecanismos administrativos y técnicos que permitan atender y dar el seguimiento adecuado a estos sentenciados.

Por lo tanto, la autoridad ejecutora deberá regular los mecanismos y procedimientos para la instrumentación de los sustitutivos penales; formular los programas respectivos; celebrar los convenios necesarios con las distintas instituciones públicas y privadas no lucrativas; crear las instalaciones físicas adecuadas, y capacitar al personal especializado.

Es importante recalcar que la autoridad ejecutora no deberá permitir el incumplimiento de quien tiene sanciones sustitutivas, ni tolerar forma alguna de simulación a fin de que éstas no sean confundidas como una forma de impunidad.

Por su parte, los integrantes del Poder Judicial estatal deben recurrir al espectro de opciones de punibilidad, en los procesos de razonamiento lógico-jurídico que efectúan para definir la sanción aplicable a cada caso concreto, pues como es evidente, la enorme mayoría de los juzgadores locales, optan por sancionar -casi fatalmente- con la privación de la libertad a todos aquellos que han delinquido, o bien por decretar el pago de una multa, haciendo caso omiso en la práctica, de los avances legislativos en los demás sustitutivos de las penas de prisión, establecidos en la legislación punitiva.

Efectivamente, como se puede apreciar, solamente uno de los diez juzgados de primera instancia del Estado aplica penas sustitutivas de prisión, lo que vulnera el principio de igualdad que debería imperar en la impartición de justicia.

No puede ignorarse que un factor que contribuye a que el Poder Judicial no aplique penas sustitutivas de prisión es su conocimiento de la ya apuntada falta de infraestructura del Ejecutivo Estatal para instrumentar el cumplimiento de esta clase de sanciones; por ello, debe romperse el círculo vicioso consistente en que el Poder Judicial no aplica los sustitutivos, en virtud de que el Ejecutivo carece de los recursos materiales y humanos necesarios, y este último no los provee debido a que en muy pocas ocasiones se imponen las penas no privativas de libertad.

Debe también propiciarse que la defensoría de oficio, regularmente realice las gestiones necesarias para que se impongan este tipo de penas a los sentenciados que puedan ser objeto de ellas.

Por último, debe estudiarse la conveniencia de presentar ante el H. Congreso del Estado, una iniciativa para ampliar los límites de las penalidades y facilitar los requisitos para sustituir las penas de prisión.

Las deficiencias y omisiones anotadas, al limitar el desarrollo del sistema penitenciario del Estado, contravienen las disposiciones legales que en cada caso se indican:

Al no existir reglamentación por parte de la autoridad ejecutora de las medidas de atención y seguimiento en el tratamiento de los sentenciados a un sustitutivo de prisión, no se atiende a lo dispuesto por el artículo 6o. fracciones I y V de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de Libertad de esa Entidad, y por los numerales 10 incisos 1 al 4 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio).

La falta de formulación de programas por parte de la autoridad ejecutora y de celebración de convenios de ésta con instituciones públicas y privadas para la aplicación del trabajo en favor de la comunidad, desatienden lo dispuesto en los numerales 13 inciso 4 y 18 inciso 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad.

Al no existir los lugares idóneos destinados para la ejecución de la semilibertad y tratamiento en libertad, no se cumple con el fin de este tipo de sanciones previstas en los artículos 29 y 68 del Código Penal para el Estado de Querétaro.

Por no haber personal capacitado para impartir el tratamiento a los sentenciados a penas no privativas de libertad, no se aplican los numerales 13 incisos 1 al 3, y 15 inciso 2 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad.

En consecuencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, formula ante usted, respetuosamente, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Que el Estado cuente con la infraestructura física, asigne el personal, promueva la reglamentación correspondiente, prepare los programas y celebre los convenios que sean necesarios, con instituciones públicas,

privadas no lucrativas, educativas y de asistencia social, a fin de estar en posibilidades de ejecutar debidamente las penas no privativas de la libertad.

SEGUNDA. Que los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de la libertad que incluyan el tratamiento en semilibertad, se constituyan en lugares distintos al centro de reclusión.

TERCERA. Que en el caso de los sentenciados que hubiere representado, la Defensoría de Oficio gestione la obtención de los sustitutivos de prisión cuando proceda legalmente y que regularmente haga valer ante los Tribunales la conveniencia de imponer este tipo de penas a los sentenciados que puedan ser objeto de ellas.

CUARTA. Que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social mantenga un sistema de supervisión sobre la aplicación de los sustitutivos de prisión y, que en su caso, se notifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de que proceda legalmente a la revocación del sustitutivo.

QUINTA. La presente Recomendación de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

**MUY ATENTAMENTE
EL PRESIDENTE DE LA COMISION**