



## Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

### ***Síntesis:***

La Recomendación 84/94, del 9 de mayo de 1994, se envió al Gobernador del Estado de Quintana Roo y se refirió a la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado. Se recomendó proporcionar la infraestructura física para la ejecución de penas no privativas de libertad, asignar el personal, formular la reglamentación correspondiente y celebrar los convenios que sean necesarios con instituciones públicas, privadas, educativas y de asistencia social, a fin de que los sentenciados al trabajo en favor de la comunidad puedan prestar sus servicios en actividades que beneficien a la población; que una vez cumplido lo anterior, la autoridad ejecutora notifique al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y a los jueces penales de la entidad federativa lo establecido, que en el caso de los sentenciados que hubieren sido representados por la Defensoría de Oficio, cuando proceda, ésta solicite incidentalmente la conmutación de la pena de prisión por una no privativa de libertad, y que los defensores de oficio hagan valer oportunamente, ante tribunales, la procedencia de este tipo de penas a los procesados que puedan ser objeto de ellas; constituir los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de libertad en lugares diferentes a los actuales centros de reclusión; que una vez establecida la reglamentación para el cumplimiento de las penas no privativas de libertad, la Dirección General de Prevención Social mantenga un control en el que especifique los datos de cada caso en que se había aplicado este tipo de penas y que, cuando pueda, se notifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, para que el juzgador determine si procede revocar o apercibir al sentenciado que si incurriere en nueva falta se le hará efectiva la pena privativa de la libertad.

### **RECOMENDACIÓN 84/1994**

**México, D.F., a 9 de mayo de 1994**

**Caso de la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado de Quintana Roo**

**Ing. Mario Villanueva Madrid,**

**Gobernador del Estado de Quintana Roo,**

**Chetumal, Q. Roo**

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, III y XII; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44, 46b y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1º, 5º, 15, 16 y 108, párrafo tercero; 123, fracción III; 132 y 134 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/94/QROO/P02656.000, relacionados con la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado de Quintana Roo, y vistos los siguientes:

## **I. HECHOS**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene particular interés, no sólo en verificar las condiciones generales de los centros de reclusión en el país, sino en que el conjunto del sistema penitenciario nacional corresponda al desarrollo de la sociedad y del Estado mexicano y, por ello, está empeñada en que se impulse y promueva la aplicación de penas alternativas a la de privación de libertad.

El Código Penal del Estado de Quintana Roo regula esta clase de penas alternativas en sus artículos 23, 24 y 37, los cuales se refieren al tratamiento en libertad, en semilibertad y al trabajo en favor de la comunidad, respectivamente, en relación con el artículo 62 de este mismo ordenamiento legal, que dispone que la pena de prisión que no exceda de cuatro años puede ser sustituida por sanciones no privativas de la libertad. Estas disposiciones se encuentran en vigor desde el año de 1991, en que se dictó el nuevo Código Penal del Estado, que dio cabida a las penas sustitutivas de prisión.

Con el objeto de conocer y valorar la situación que guarda la aplicación de los sustitutivos penales en esa Entidad Federativa, esta Comisión Nacional requirió información a las autoridades penitenciarias locales.

## **I. EVIDENCIAS**

En este caso las constituyen:

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

Con fecha 25 de noviembre de 1993, la Tercera Visitaduría General de este Organismo Nacional envió el oficio número 1452 a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Quintana Roo, para solicitar información respecto de las personas sentenciadas a pena de prisión, a

quienes se les ha sustituido la misma por una sanción no privativa de la libertad; igualmente, y para tener conocimiento sobre el conjunto 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.

El día 21 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 Manuel H. Estrada Palma, entregó respuesta a la solicitud de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos. 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 de las cárceles municipales del Estado:

Centro de Readaptación Social de Chetumal:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	320	233	245	308
Mujeres	6	4	6	4
Subtotal	326	237	251	312
Total 563				

Centro de Readaptación Social de Cancún:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	220	0	220	0
Mujeres	20	0	20	0
Subtotal	240	0	240	0
Total 54				

Cárcel Municipal de Carrillo Puerto:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	54	0	54	0
Mujeres	0	0	0	0

Subtotal	54	0	54	0
Total 54				

Cárcel Municipal de Cozumel:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	30	0	30	0
Mujeres	31	0	1	0
Subtotal	31	0	31	0
Total 888				

Población total interna en el Estado:

	F. Común	F. Federal	Procesados	Sentenciados
Hombres	624	233	549	308
Mujeres	27	4	27	4
Subtotal	651	237	576	312
Total 888				

También informó el funcionario que el número de internos del fuero común sentenciados a pena de prisión en el Centro de Readaptación Social de Chetumal es de 171 y el de aquellos sentenciados a penas de prisión no mayor de 4 años, que tendrían la probabilidad de ser sujetos a una sanción sustitutiva es de 158, lo que representa un porcentaje del 17.7% de la población interna total en el Estado, y señaló que en el resto de las cárceles municipales únicamente se encuentran internos sujetos a proceso.

## 2. Entrevista al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Quintana Roo

El licenciado Manuel H. Estrada Palma comentó que sobre la ejecución de las penas no privativas de libertad, la Dirección General a su cargo hasta la fecha no tiene conocimiento de que en el Estado se hayan dictado sentencias en que se apliquen sustitutivos de prisión.

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.

Comentó que la información que le solicitó esta Comisión Nacional fue a su vez requerida a los jueces de la Entidad Federativa, y que no se proporcionó dicha información porque en el Estado no se aplican los sustitutivos de prisión, sino únicamente la conmutación de la pena de prisión por la de multa.

### **3. Entrevista con el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado**

El licenciado Miguel Mario Angulo Flota, Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, manifestó que ese tribunal hasta la fecha no aplica los sustitutivos de prisión, ya que no se ha instrumentado un manual de procedimientos para ejecutar ese tipo de sanciones; también informó que el tribunal está en la mejor disposición de iniciar los trabajos para la elaboración de dicho manual de procedimientos y que posteriormente se realizarán reuniones para estudiar esta posibilidad.

Asimismo, comentó que en el Código Penal del Estado se establecen varios sustitutivos de prisión; sin embargo, lo único que aplican los jueces es la conmutación de la prisión por multa, ya que ésta resulta más práctica que el resto de los sustitutivos, porque una vez que el sentenciado paga la multa ya no hay seguimiento, lo que no ocurriría si se aplicara, por ejemplo, el trabajo en favor de la comunidad, pues para esto debería existir un control del sentenciado, lo que aún no se reglamenta.

### **III. OBSERVACIONES**

Las penas no privativas de libertad son modalidades jurídicamente racionales que el juzgador ha de aplicar, tomando en cuenta que se traducen en una serie de beneficios, tanto para el sistema penitenciario como para el sentenciado y para 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 y, en el caso del trabajo en favor de la comunidad, le brindan la oportunidad de recompensar a la sociedad sin necesidad de que se le recluya en una institución penitenciaria.

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

No obstante lo anterior, del análisis de las evidencias se desprende que en el Estado de Quintana Roo no se imponen, en absoluto, las penas sustitutivas de prisión establecidas en el Código Penal para el Estado, y que para que tales sanciones se puedan aplicar por los juzgadores y hacerse cumplir por la autoridad ejecutora, se requiere la participación coordinada de las autoridades administrativas y judiciales, a la vez que expedir las normas reglamentarias necesarias.

Para contribuir al anterior propósito, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, como dependencia encargada de la ejecución de las penas, debe establecer e instrumentar mecanismos administrativos y técnicos que permitan atender y dar 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; crear las instalaciones físicas adecuadas y capacitar al personal especializado.

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, los juzgadores locales optan por sancionar -casi fatalmente- con la privación de la libertad a todos aquellos que han delinquido, o bien decretan 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, ninguno de los seis juzgados de primera instancia del Estado aplica penas sustitutivas de prisión. No puede ignorarse que un factor que contribuye a esto, es que el Poder Judicial conoce 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 no se aplican las penas no privativas de libertad.

Debe también propiciarse que la Defensoría de Oficio realice regularmente las gestiones necesarias para que se impongan este tipo de penas a los procesados que puedan ser objeto de ellas.

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

La organización de un sistema penitenciario estatal que se restringe a la aplicación de las penas de prisión o de multa, sin instrumentar las sanciones penales no privativas de la libertad, contraviene el principio de eficiencia establecido en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como directriz para la actividad de todos los servidores públicos en el país. Esta conducta omisiva es ineficiente porque además de desatender la voluntad legislativa -benéfica para el pueblo- de diversificar el sistema punitivo, en cuanto que significa una carga onerosa para el propio Estado y los particulares sin un beneficio social que lo justifique, particularmente en el caso de la prisión por delitos menores.

Al no existir reglamentación para la ejecución de las sanciones sustitutivas de prisión, no se atiende a lo dispuesto por el artículo 25 del Código Penal del Estado, y no se considera el numeral 10, incisos 1 al 4, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio).

Con la falta de formulación de programas por parte de la autoridad ejecutora y la inexistencia de convenios entre ésta e instituciones públicas y privadas para la aplicación del trabajo en favor de la comunidad, se desatiende lo dispuesto en el artículo 37 del Código Penal del Estado y 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 lugares idóneos destinados a la semilibertad y al tratamiento en libertad, no se cumple con la finalidad que persiguen este tipo de sanciones, previstas en los artículos 23 y 24 del Código Penal para el Estado de Quintana Roo.

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 Libertad.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a usted, señor Gobernador, respetuosamente, las siguientes:

#### **IV. RECOMENDACIONES**

PRIMERA. Que el Gobierno del Estado proporcione la infraestructura física para la ejecución de penas no privativas de libertad, asigne el personal, formule la reglamentación correspondiente y celebre los convenios que sean necesarios con instituciones públicas, privadas, educativas y de asistencia social, a fin de que los sentenciados al trabajo en favor de la comunidad puedan prestar sus servicios en actividades que beneficien a la población.

SEGUNDA. Que una vez cumplida la Recomendación anterior, la autoridad ejecutora notifique al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y a los jueces penales de la Entidad Federativa, que ha establecido los soportes necesarios para la imposición de las penas no privativas de libertad.

TERCERA. Que en el caso de los sentenciados que hubieren sido representados por ella, la Defensoría de Oficio, cuando proceda, solicite incidentalmente la conmutación de la pena de prisión por una pena no privativa de libertad, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 del Código Penal del Estado, y que los defensores de oficio hagan valer oportunamente ante los tribunales la procedencia de este tipo de penas a los procesados que puedan ser objeto de ellas.

CUARTA. Que los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de la libertad, se constituyan en lugares diferentes a los actuales centros de reclusión.

QUINTA. Que una vez establecida la reglamentación para el cumplimiento de las penas no privativas de la libertad, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social mantenga un control en el que especifiquen los datos de cada caso en que se ha aplicado este tipo de penas y que, cuando proceda, se notifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, para que el juzgador determine si procede revocar o apercibir al sentenciado que si incurre en nueva falta se le hará efectiva la pena privativa de la libertad.

SEXTA. 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 para hacer pública precisamente esta circunstancia.

**MUY ATENTAMENTE  
EL PRESIDENTE DE LA COMISION**