



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS: La Recomendación 64/95, del 8 de mayo de 1995, se envió al Gobernador del Estado de Guerrero, y se refirió al caso de ejecución de sanciones no privativas de la libertad. Se recomendó ejecutar debidamente las penas no privativas de libertad; constituir los centros de ejecución y de supervisión del tratamiento en semilibertad en lugares distintos a los Centros de reclusión, ordenar que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social supervisara la aplicación de los sustitutivos de prisión y que, en su caso, notificara a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de adoptar las medidas legales conducentes, y ordenar que el Servicio de Defensoría de Oficio gestionara la obtención de los sustitutivos de prisión de los inculpados que representara cuando procediere legalmente, y que regularmente hiciera valer ante los tribunales la conveniencia de imponer este tipo de penas.

Recomendación 064/1995

México, D.F., 8 de mayo de 1995

Caso de la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado de Guerrero.

Lic. Rubén Figueroa Alcocer,

Gobernador del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gro.

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.; 6o., fracciones II, III y XII; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 Y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/122/94/GRO/P06094, relacionados con la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado de Guerrero, 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 del país, sino en que el sistema penitenciario nacional en su conjunto corresponda al desarrollo de la sociedad y del Estado mexicano y, por ello, está empeñada en que se impulse y se promueva la aplicación de las penas sustitutivas a la de privación de libertad.

El 1º de diciembre de 1986 entró en vigor el actual Código Penal del Estado de Guerrero, en el que se incorporan las penas sustitutivas de prisión; en sus artículos 24, fracciones II, III y IV; 26; 27 y 28, se establecen la semilibertad, el tratamiento en libertad, y el trabajo en favor de la comunidad, respectivamente. Por su parte, el artículo 71 de ese

mismo ordenamiento legal dispone que la pena de prisión puede ser sustituida por trabajo en favor de la comunidad o por la semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cinco años y por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de cuatro, cuando se pague o se garantice la multa y se reparen los daños y perjuicios causados y, además, se esté dentro de los supuestos jurídicos que señala el artículo 72 en sus fracciones I y II.

De acuerdo con el artículo 72 del mismo Código, reformado por Decreto del 10. de octubre de 1991, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 22 de noviembre del mismo año, la ejecución de la pena privativa de la libertad podrá ser suspendida condicionalmente cuando no exceda de dos años de prisión, siempre y cuando se paguen o garanticen por cualquier medio a satisfacción del juzgador, la multa y la reparación de los daños y perjuicios causados; asimismo, cuando no exceda de cuatro años, tratándose de mujeres con hijos menores de edad; jóvenes menores de 23 años de edad que acrediten que están realizando estudios en instituciones legalmente autorizadas, y que demuestren fehacientemente que se dedican a una actividad lícita; indígenas monolingües; trabajadores o jornaleros, asalariados o no, que tengan dependientes económicos y cuya remuneración no sea superior al salario mínimo general de la zona, y que comprueben tener un modo honesto de vivir. En el caso de este segundo supuesto, el reo debe cumplir los siguientes requisitos: que haya delinquirido por primera vez; que por la naturaleza del delito, personalidad, vida anterior y conducta posterior a aquél, se pueda suponer fundadamente que no cometerá otro ilícito; que asegure, a satisfacción del juzgador, que desarrollará una ocupación lícita; que garantice, a satisfacción del juzgador, su comparecencia ante dicha autoridad e informe y obtenga la autorización de ésta para cualquier cambio de residencia; que se abstenga del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de psicotrópicos y estupefacientes, con excepción de los empleados por prescripción médica; y que se abstenga de causar molestias al ofendido, a sus familiares o las personas relacionadas con el proceso.

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

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

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

i) El 21 de febrero de 1994, este Organismo Nacional, mediante el oficio 1454, solicitó a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Guerrero, información respecto del total de personas sentenciadas a pena de prisión en el Estado y, de éstas, el número de personas a quienes se les ha sustituido dicha pena por una sanción no privativa de la libertad. Se solicitó además, 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.

ii) El 19 de mayo de 1994, el señor Clemente Rizo Valverde, titular de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, mediante el oficio 1345, envió la información solicitada por esta Comisión Nacional.

2. Visitas a los centros de internamiento

i) El día 18 de enero de 1995, personal de este Organismo Nacional visitó el Centro Regional de Readaptación Social de Acapulco, en el Estado de Guerrero, con el fin de verificar los programas de sustitutivos de prisión que se llevan a cabo en ese establecimiento. Al respecto, el director de la institución, licenciado Francisco Flores Herrera, manifestó que dichos sustitutivos efectivamente se aplican, y precisó que los internos a los que se les han otorgado las penas alternativas consistentes en trabajo en favor de la comunidad y semilibertad, acuden al Centro los sábados de las 9:00 a las 14:00 horas a realizar labores de limpieza en el área de gobierno del penal. Se intentó comprobar en la correspondiente libreta de control el dicho del funcionario, sin embargo, en la misma no se pudo determinar la cantidad de personas que cumplen con sustitutivos de prisión, ya que aparecían intercaladas las firmas de éstos con las de personas a quienes se les han otorgado beneficios de libertad anticipada.

ii) El 14 de febrero del año en curso, en el Centro de Readaptación Social de Chilpancingo, el director, teniente Javier Castrejón Rosales, manifestó que "sólo a una persona se le ha aplicado un sustitutivo de prisión consistente en semilibertad, por lo que acude al Centro los sábados de las 9:00 a las 14:00 horas para realizar labores de limpieza en el área de gobierno del penal".

3. Entrevista con personal de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado

El 15 de febrero de 1995, el subdirector de Prevención y Readaptación Social, licenciado Fredy Sánchez Carmona, informó que desde la fecha en que entró en vigor el actual Código Penal del Estado, se otorgan los sustitutivos de prisión; que en la mayoría de los casos se cumplen en los centros de readaptación, los sábados de las 9:00 a las 15:00 horas, y consisten en realizar trabajos de aseo.

En la misma dependencia se observó un cuadro comparativo de los sustitutivos de prisión otorgados de 1986 a 1991 en el Estado, con las siguientes cifras: en 1986, 0; en 1987, 26; en 1988, 138; en 1989, 189; en 1990, 156 y en 1991, 62. No hay datos estadísticos de 1991 a la fecha.

Durante la visita se revisaron al azar 58 expedientes de internos a los que se les otorgó un sustitutivo de prisión y se comprobó que todos contienen la sentencia dictada y oficios que Dirección General gira a los encargados de los centros y a instituciones donde se cumplen. Del total de los expedientes revisados, solamente en tres casos se menciona que el sentenciado a trabajos en favor de la comunidad cumplía el sustitutivo en institución distinta a los centros de reclusión.

Por otra parte, el mismo funcionario señaló que en el caso del trabajo en favor de la comunidad, es el sentenciado quien busca la dependencia pública donde cumplirá la pena y le notifica a la autoridad ejecutora.

4. Información sobre sentenciados con penas sustitutivas

El 3 de marzo de 1995, mediante el oficio 401, el señor Clemente Rizo Valverde, titular de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, envió la información que había sido solicitada por personal de esta Comisión Nacional durante la visita realizada a la dependencia estatal el 15 de febrero de 1995, relacionada con la actualización de datos sobre los sentenciados del fuero común que cumplen penas sustitutivas de prisión en los diferentes centros de readaptación social y en las cárceles municipales del Estado.

POBLACION INTERNA DEL FUERO COMUN EN EL ESTADO DE GUERRERO

CENTROS DE RECLUSION	PROCESADOS		SENTENCIADOS	
	H	M	H	M
ACAPULCO	385	12	367	3
ARCELIA	13	1	1	0
AYUTLA	32	0	1	0
COYUCA DE CATALAN	27	0	0	0
CHILAPA	57	1	13	0
CHILPANCINGO	116	2	64	1
HUAMUXTITLAN	3	0	0	0
IGUALA	63	6	54	0
OMETEPEC	23	0	0	0
SAN LUIS ACATLAN	25	0	0	0
TEOLOAPAN	15	0	1	0
TIXTLA	11	0	0	0
TLAPA	23	0	21	2
ZIHUATANEJO	46	1	8	0
SUBTOTAL	857	25	534	6
TOTAL	1,422			

Como anexo a la información enviada el 3 de marzo de 1995, el señor Clemente Rizo Valverde reportó que en el Estado hay un total de 621 sentenciados del fuero común, de los cuales 540 cumplen su pena en internamiento y 81 personas lo hacen en externación.

De los 540 internos, 76 compurgan penas que no exceden de cinco años y cumplen su sentencia en diferentes Centros del Estado como a continuación se detalla:

POBLACION INTERNA DEL FUERO COMUN CON PENAS QUE NO EXCEDEN DE CINCO AÑOS

CENTRO	No. DE INTERNOS
ACAPULCO	32
ARCELIA	4
CHILAPA	5
CHILPANCINGO	5
HUAMUXTITLAN	3
IGUALA	13
TAXCO	4
TLAPA	4
ZIHUATANEJO	6
TOTAL	76

Del análisis de la información remitida por el mismo funcionario se desprende que los 81 casos de penas no privativas de la libertad que actualmente se cumplen han sido decretadas por 23 de los 36 juzgados del fuero común en el Estado. De ellos corresponden a 65 sanciones de trabajo en favor de la comunidad, 9 de tratamiento en libertad y 7 de tratamiento en semilibertad.

Los juzgados que han aplicado dichas penas son los siguientes:

JUZGADO	Trabajo a favor de la comunidad	Tratamiento con libertad	Tratamiento en semilibertad
2º PENAL DE ALARCON	2	1	1
MIXTO DE ALVAREZ	5		
1º PENAL DE PTE. J. AZUETA	2		
2º PENAL DE PTE. J. AZUETA	4		
JUZGADO PENAL DE CUAUHEMOC	1		3
1º PENAL DE LOS BRAVO	3		
2º PENAL DE LOS			1

BRAVO			
3º PENAL DE LOS BRAVO	1		
J. PENAL DE GALEANA	1		
1º PENAL DE HIDALGO	6		
2º PENAL DE HIDALGO	2		
3º PENAL DE HIDALGO	2	3	
J. PENAL DE MORELOS	4		
1º PENAL DE TABARES	5	3	
2º PENAL DE TABARES	4		1
3º PENAL DE TABARES	1		
4º PENAL DE TABARES	3		
5º PENAL DE TABARES	3	1	
6º PENAL DE TABARES	3		
8º PENAL DE TABARES	3		
10º PENAL DE TABARES	7		1
12º PENAL DE TABARES		1	
JUZGADO MIXTO ZARAGOZA	3		
SUBTOTAL	65	9	7
TOTAL	81		

Asimismo, el señor Clemente Rizo Valverde asienta en su anexo que de conformidad con lo establecido por la Ley en relación con las penas alternativas de prisión, la Dirección General cuenta con personal de trabajo social, de psicología y de medicina para supervisar el tratamiento, aplicar terapias individuales y realizar visitas quincenales o

mensuales a las personas a quienes se les aplicaron dichos sustitutivos; agregó que el control se lleva en la Secretaría General de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

En el mismo sentido, expresó que no existen convenios con instituciones que apoyen este tratamiento, pero que en algunas ocasiones se solicitan sus servicios. El mismo funcionario añadió que en relación con las penas en semilibertad, sólo se asigna a los internos a actividades de limpieza en las áreas perimetrales de los citados centros de reclusión, presidencias municipales, comisarías ejidales, escuelas y centros de salud, con un horario de las 9:00 a las 15:00 horas, con su respectivo control, ya que no se han instrumentado los programas necesarios para la aplicación de estas penas sustitutivas de prisión.

Con respecto a las penas de trabajo en favor de la comunidad, señaló que se da seguimiento a quienes están beneficiados con este tratamiento, y que aún no se cuenta con convenios de trabajo para este tipo de sustitutivos, por lo que de acuerdo con sus capacidades, se canaliza a estas personas a diferentes instituciones.

III. OBSERVACIONES

Las penas no privativas de libertad constituyen modalidades jurídicamente racionales que el juzgador ha de aplicar al considerar que se traducen en una serie de beneficios, tanto para el sistema penitenciario como para el sentenciado y la sociedad en general.

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

Para el sentenciado representan una serie de situaciones 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; en el caso del trabajo en favor de la comunidad, significa 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 sustitutivas a la de prisión, que los actos constitutivos de delito no queden impunes, al tiempo que se obliga al sentenciado a realizar actividades orientadas en beneficio de la comunidad y se evita que sea influenciado por internos que observan conductas negativas.

Esta Comisión Nacional reconoce el avance legislativo y el interés que en el Estado de Guerrero se ha manifestado por ampliar la gama de penas aplicables a quienes han cometido un ilícito; no obstante, del análisis de cada una de las evidencias se desprende la indebida ejecución administrativa de los sustitutivos de prisión establecidos en el Código Penal del Estado, que la autoridad judicial ha decretado.

a) En las evidencias se observa una contradicción entre la información que proporcionó la Dirección del Centro de Readaptación Social de Chilpancingo y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Guerrero, toda vez que la primera indicó que en la fecha de la entrevista tenía registrado sólo a un sentenciado que estaba cumpliendo alguna pena alternativa de prisión, misma que consistía en tratamiento en semilibertad, mientras que la segunda manifestó que los tribunales con jurisdicción en Chilpancingo, Guerrero, (Juzgados Penales de los Bravo) le impusieron a 4 personas la pena de trabajos en favor de la comunidad, y a una la de tratamiento en semilibertad (evidencias 2 y 4); por otra parte, en el Centro Regional de Readaptación Social de Acapulco los sentenciados a los que se les han impuesto las penas alternativas consistentes en trabajo en favor de la comunidad y semilibertad, solamente acuden al Centro los sábados de las 9:00 a las 14:00 horas a realizar labores de limpieza en el área de gobierno del penal, y su control se limita a firmar en una libreta; en dicho instrumento no se pudo determinar la cantidad de personas que cumplían sustitutivos de prisión, ya que aparecían intercaladas las firmas de éstas con las de reos a quienes se les han otorgado beneficios de libertad anticipada (evidencia 2).

Como se puede apreciar, no se lleva un control preciso de las personas que cumplen sustitutivos de prisión, situación que puede alentar formas de impunidad que generen en la sociedad pérdida de confianza y se traduzcan en la disminución de la aplicación de estas penas por parte de la autoridad judicial.

En razón de lo anterior, es importante que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Guerrero instrumente los procedimientos operativos necesarios para registrar, controlar y supervisar a las personas a quienes se les otorga algún sustitutivo de prisión; además, esto contribuirá a que los jueces del Estado continúen recurriendo al espectro de opciones de punibilidad para definir la sanción aplicable a cada caso concreto, y se evite que opten por sancionar con la privación de la libertad o con el pago de una multa a todos aquellos que han delinquido.

Al no existir un régimen de vigilancia adecuado por parte de las autoridades competentes, no se atiende a lo dispuesto por el numeral 10, incisos 1 al 3, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), que señalan que dicha vigilancia se deberá ejercer a fin de proporcionar oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad y facilitar la reinserción social de los condenados a penas no privativas de la libertad.

b) Para contribuir con el propósito de las alternativas no carcelarias, se requiere la participación coordinada de diversas instancias. Es necesario que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado, como órgano encargado de la ejecución de las penas, celebre los convenios necesarios con las instancias públicas y privadas no lucrativas e instituciones educativas y de asistencia social y disponga instalaciones físicas adecuadas, aún cuando éstas no necesariamente tengan que construirse exprofeso.

Cabe señalar que en el Estado de Guerrero no se han destinado lugares especiales fuera de los centros penitenciarios ni se ha diseñado un programa de atención para los sentenciados a penas sustitutivas de prisión (evidencias 2 y 3). Al parecer, la autoridad

ejecutora no ha identificado la diferencia entre los sustitutivos penales, ni de los objetivos de cada uno, ya que se exige la presencia y la actividad laboral de los sentenciados en la mayoría de los casos en los establecimientos penitenciarios.

De la evidencia 3 se deduce que los sentenciados a trabajo en favor de la comunidad deben buscar la dependencia pública en la que cumplirán la pena y que las autoridades no asumen mayor responsabilidad en esta materia, con lo cual, como resulta obvio, se hace extremadamente difícil para el sentenciado poder cumplir la condena que le fue impuesta.

Como es de su conocimiento, señor Gobernador, hay diversas instituciones públicas que se encuentran en inadecuadas condiciones materiales y que requieren reparaciones menores o mayores, mientras que a decenas de personas en ese Estado se les han impuesto penas no privativas de libertad respecto de las cuales no existe un adecuado control, y ello necesariamente redundará por una parte en situaciones de impunidad y por la otra en el desperdicio de recursos humanos disponibles para la realización de obras de beneficio colectivo, lo que aconseja el desarrollo de programas de apoyo a las instituciones públicas, mediante los cuales se instrumente el cumplimiento de penas alternativas, particularmente las de trabajo en favor de la comunidad y tratamiento en semilibertad. Estas últimas podrían cumplirse en escuelas oficiales que sirvan de sede los fines de semana a los sentenciados a estas penas, para que al tiempo que permanecen ahí puedan reparar las instalaciones. Como se puede observar, este programa no requiere de recursos extraordinarios a los ya contemplados en el presupuesto estatal.

La falta de formulación de programas por parte de la autoridad ejecutora así como la inexistencia de convenios para la aplicación del trabajo en favor de la comunidad entre ésta e instituciones públicas y privadas no lucrativas, desatiende lo dispuesto en los numerales 13, incisos 1 y 4; 10, inciso 4 y 18, inciso 1 de las Reglas de Tokio, que se refieren al tratamiento aplicable a los condenados a medidas no privativas de la libertad y a la participación de la comunidad en esos sistemas de apoyo.

c) No obstante que el señor Clemente Rizo Valverde manifestó que la Dirección General a su cargo cuenta con personal de trabajo social, psicología y medicina para supervisar la aplicación de penas sustitutivas de prisión (evidencia 4), en las evidencias 2 y 3 se expresa que las personas que cumplen penas consistentes en trabajo en favor de la comunidad, semilibertad, o tratamiento en libertad, únicamente acuden al Centro de reclusión para realizar labores de aseo. Por lo anterior, esta Comisión Nacional ha llegado a la convicción de que o bien no existe dicho personal o que no realiza las funciones de orientación y cuidado de los sentenciados, lo que en el caso del tratamiento en libertad, no cumple con lo establecido en el artículo 27 del Código Penal del Estado.

d) Debe también propiciarse que el Servicio de Defensoría de Oficio realice regularmente las gestiones necesarias para que se impongan los sustitutivos de prisión a las personas que puedan ser objeto de ellos.

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

IV. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Asignar personal técnico capacitado, 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 la libertad.

SEGUNDA. Que los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativas de la libertad que atiendan a los sentenciados a tratamiento en semilibertad, se constituyan en lugares distintos a los centros de reclusión.

TERCERA. 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, notifique a la autoridad judicial el incumplimiento de la sanción decretada, a fin de que adopte las medidas legales conducentes.

CUARTA. Que en el caso de los inculpados que represente el Servicio de Defensoría de Oficio, se 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.

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 precisamente esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional