



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

Síntesis:

La Recomendación 118/94 del 18 de octubre de 1994, se envió al Gobernador del Estado de Sinaloa, y se refirió a la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado recomendó crear la infraestructura física, asignar el personal técnico capacitado, promover 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; una vez cumplida la recomendación anterior, la autoridad ejecutora comunique al Presidente Tribunal Superior de Justicia el avance logrado, a efecto de que la información le proporcionada a los jueces del Estado con competencia en materia penal; estudiar la conveniencia de presentar ante el H. Congreso del Estado una iniciativa de reformas a la legislación en la materia a fin de aplicar los sustitutivos penales en los Casos de delitos cuya pena no exceda de cinco años de prisión, con objeto de incrementar el número de sentenciados que cumplan pe sustitutivas de prisión; que los centros de ejecución y de supervisión de sanciones no privativa la libertad que incluyan tratamiento en semilibertad, se constituyan en lugares distintos a los centros de reclusión; que en el caso de sentenciados que hubiese presentado, 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; que la Dirección de Prevención y Readaptación Socialmente, 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.

RECOMENDACIÓN 118/1994

**México, D.F., a 18 de octubre
de 1994**

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

Ing. Renato Vega Alvarado,

Gobernador del Estado de Sinaloa,

Culiacán, Sin.

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/SIN/P06187, relacionados con la ejecución de sanciones no privativas de libertad en el Estado de Sinaloa, 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 penas sustitutivas a la de privación de la libertad.

El Código Penal del Estado de Tabasco regula esta clase de penas alternativas en sus artículos 21, fracción II, y 24, los cuales se refieren al tratamiento en libertad, en semilibertad y al trabajo en favor de la comunidad, respectivamente, en relación con el artículo 71 de ese mismo ordenamiento legal, el actual dispone que la pena de prisión que no exceda de tres años puede ser sustituida por sanciones no privativas de la libertad, siempre y cuando se trate de primodelinquentes que hayan evidenciado buena conducta y que se presuma que no volverán a delinquir.

Cabe agregar que de acuerdo con el artículo 79 del mismo Código Penal, cuando se considere que no es necesaria la imposición de una pena sustitutiva de prisión, procede la suspensión condicional de la ejecución de la pena en el caso de delitos cuya sanción corporal no exceda del mismo límite de tres años y se cumplan básicamente los mismos requisitos establecidos en el caso de los sustitutivos penales.

Estas disposiciones se encuentran en vigor desde el año de 1992, en que se reformó el Código Penal del Estado y se 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 y se recabaron las siguientes:

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

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

a) El 4 de marzo de 1994, la Tercera Visitaduría General de este Organismo Nacional envió el oficio 1454 a la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado de Sinaloa, 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 solicitaron datos sobre el número de internos sentenciados, así como la descripción de los lugares destinados al tratamiento en semilibertad y los programas que se aplican para apoyar el tratamiento en libertad y el trabajo en favor de la comunidad.

b) El 13 de julio de 1994, el licenciado José Manuel Cervantes Castro, titular de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, envió respuesta a la solicitud de esta Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante el oficio 635/94 que incluye la información relativa a la población penitenciaria de cada uno de los centros de readaptación social y de las cárceles municipales del Estado, en los términos que se describen en el cuadro 1.

c) Mediante el mismo oficio, el licenciado José Manuel Cervantes Castro reportó que en relación con los sentenciados del fuero común, además de los 1077 sentenciados que están en reclusión, seis cumplen su pena en

externación, lo que hace un total de 1077 sentenciados, de los cuales 195 tienen penas que no exceden de tres años, a seis de ellos se les impuso un sustitutivo de prisión y los 189 restantes están cumpliendo su sentencia en diferentes centros del Estado, como se transcribe en el cuadro 2.

d) Respecto de los demás centros penitenciarios no descritos en el cuadro anterior, el Director de Prevención y Readaptación Social del Estado manifestó que hasta la fecha no se tenía conocimiento de que éstos existían internos con penas que no exceden de tres años.

e) El mismo funcionario indicó que la información que solicitó esta Comisión Nacional fue a su vez requerida a los jueces del Estado y señala que de los treinta y un juzgados del fuero común, únicamente dos de ellos han impuesto penas sustitutivas de prisión en seis casos, todas consistentes en trabajo a favor de la comunidad; agregó que en el resto de los juzgados no se han aplicado penas sustitutivas a la de prisión. Asimismo, manifestó que los juzgados que han aplicado dichas penas son: el Primero Penal de Culiacán y el Primero Penal de Guasave.

CUADRO 1

Centros De Reclusión	Procesados					Sentenciados		
	Fuero Común		Fuero Federal			Fuero Común		Fuero Federal
	H	M	H	M	H	M	H	M
Culiacán	614	21	242	6	427	15	362	27
Mazatlán	346	4	0	0	326	3	0	0
Los Mochis	342	4	0	0	170	0	0	0
Guasave	35	0	0	0	36	1	0	0
Guamuchil	32	0	0	0	16	0	0	0
Angostura	6	0	0	0	9	0	0	0
Badiraguato	5	0	0	0	3	0	0	0
Choix	7	0	0	0	8	0	0	0
Concordia	9	0	0	0	6	0	0	0
El Fuerte	53	0	0	0	8	0	0	0
Elota	10	0	0	0	1	0	0	0
Escuinapa	26	1	0	0	6	0	0	0
Mocorito	4	0	0	0	10	1	0	0
San Ignacio	9	0	0	0	1	0	0	0
Sinaloa	20	0	0	0	9	0	0	0

De Leyva								
Navolato	29	1	0	0	6	0	0	0
Cosala	8	0	0	0	4	0	0	0
Subtotal	1569	31	242	6	1051	20	362	27
Total	1600		248		1071		289	
Gran Total	03308							

CUADRO 2

Población interna del Fuero Común con penas menores de tres años.

Centro	Núm. De internos
Culiacán	80
Mazatlán	54
Los Mochis	24
Guasave	8
Guamuchil	6
Angostura	1
Badiraguato	2
Choix	1
Concordia	2
El Rosario	2
Escuinapa	4
Mocorito	4
Navolato	1
Total	189

f) El licenciado José Manuel Cervantes Castro manifestó que no existe ningún tipo de convenio con instituciones públicas o privadas para el cumplimiento de las penas no privativas de libertad.

La misma autoridad indicó que respecto a las penas de semilibertad no hay espacios destinados a su ejecución en virtud de que hasta la fecha no se está aplicando este tipo de sanciones, pero que tan pronto como se dicten las sentencias correspondientes, se prevé el internamiento de los sentenciados en las instituciones penitenciarias respectivas, según el caso, si existe espacio disponible.

Expresó que respecto a las penas de trabajo en favor de la comunidad no existe registro para el control de esas actividades, ya que sólo se cuenta con un registro de las prestaciones que algunos sentenciados efectúan ante esa Dirección; agregó que, dado que no existen convenios de trabajo para este tipo de sustitutivos, en algunos casos se solicita al director de una institución educativa que asigne al sentenciado una determinada labor para beneficio de esa institución. En relación con el horario, indicó que en los casos en que esto ha sido posible, se ha realizado el trabajo a favor de la comunidad durante tres horas diarias, de lunes a viernes, en el tiempo libre de que dispone el sentenciado.

III. OBSERVACIONES

Las penas no privativas de libertad constituyen modalidades jurídicamente racionales que el juzgador ha de aplicar por considerar 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 desarrollo 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, mediante programas de seguimiento de las penas que hayan sido determinadas como sustitutivos de prisión, a la sociedad le garantiza, 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.

No obstante, del análisis de cada una de las evidencias se desprende la casi nula aplicación de los sustitutivos de prisión establecidos en el Código Penal para el Estado de Tabasco.

En efecto, de acuerdo con los datos aportados por la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, a la fecha que se proporcionó la

información había 603 sentenciados internos del fuero común y uno que cumplía su pena en externación; es decir, un total de 604 sentenciados, de los cuales según los mismos datos 194 tienen una pena de prisión que no excede de tres años lo que en términos porcentuales se traduce en que el 32.11% de la población sentenciada tiene una pena corporal dentro del rango de penalidades susceptibles de ser sustituidas. Sin embargo, de los 194 casos, solamente uno obtuvo la sustitución de la pena de prisión, lo que significa que del total de sentenciados con posibilidad de recibir un sustitutivo de prisión, en el 99.48% de los casos no se hizo efectivo este derecho.

No obstante, para que las penas sustitutivas de prisión se apliquen en los hechos a fin de que éstas reditúen las ventajas arriba mencionadas, y se logre una proporción más equilibrada entre las penas privativas de la libertad y sus alternativas no carcelarias, se requiere la participación coordinada de las autoridades administrativas y judiciales.

Para contribuir al anterior propósito, la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, como dependencia encargada de la ejecución de las penas, debe establecer e instrumentar la infraestructura y los procedimientos 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 quienes tienen sanciones sustitutivas, ni tolerar forma alguna de simulación a fin de que éstas no sean confundidas con una forma de impunidad.

Una vez establecida la infraestructura y los procedimientos operativos necesarios, los jueces del Estado podrán recurrir a todo el espectro de opciones de punibilidad al definir la sanción aplicable a cada caso concreto, ya que es evidente que 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, con lo que hacen 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 veintitrés juzgados de primera instancia del Estado aplica penas sustitutivas de prisión, lo

que además 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.

No obstante, otro motivo fundamental por el cual la autoridad judicial se ve limitada para imponer penas no carcelarias, estriba en que en el Código Penal se señala el mismo límite de tres años de prisión para el otorgamiento de la suspensión condicional de la pena, lo que motiva que en la casi totalidad de los casos se suspenda la pena de prisión en vez de sustituirse por una alternativa, de donde se hace patente la necesidad de ampliar el rango de las penas que dan cabida a la aplicación de los sustitutivos.

Debe también propiciarse que la defensoría de oficio realice regularmente 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 el límite de las penas de prisión que admiten sustitución y homologar de esta manera la legislación del Estado a la federal, y a las de otras Entidades Federativas que establecen la sustitución de las penas de prisión cuando éstas no exceden de cinco años, con lo que, además, se contribuirá a fortalecer la igualdad jurídica al ofrecerse las mismas sanciones alternativas por penas de prisión equivalentes, independientemente del fuero en el que hayan sido juzgadas las personas.

Las deficiencias y omisiones anotadas, al limitar el desarrollo del sistema penal del Estado, contravienen los principios y las disposiciones legales contenidas en los cuerpos normativos 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 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 entre ésta e 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 de Tokio.

Al no existir los lugares idóneos destinados a la ejecución de la semilibertad y del tratamiento en libertad, no se cumple con el objetivo de este tipo de sanciones previstas en los artículos 21, fracción II, y 24 del Código Penal para el Estado de Tabasco.

Por no haber suficiente 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 de Tokio.

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

IV. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Crear la infraestructura física, asignar el 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 una vez cumplida la Recomendación anterior, la autoridad ejecutora comunique al Presidente del Tribunal Superior de Justicia el avance logrado en la infraestructura y procedimientos para la aplicación de las penas no privativas de la libertad, a efecto que esta información le sea proporcionada a todos los jueces del Estado con competencia en materia penal.

TERCERA. Que se estudie la conveniencia de presentar ante el H. Congreso del Estado una iniciativa de reformas a la legislación en la materia, para que proceda la aplicación de los sustitutivos penales en los casos de delitos cuya pena no exceda de cinco años de prisión a fin de que, al eliminarse el actual límite, se pueda incrementar el número de sentenciados que cumplan penas sustitutivas de prisión en relación con el de los que permanecen en reclusión.

CUARTA. Que en el caso de sentenciados que hubiese 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.

QUINTA. 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.

SEXTA. Que la Dirección 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 adopte las medidas legales conducentes.

SEPTIMA. 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 esta circunstancia.

**MUY ATENTAMENTE
EL PRESIDENTE DE LA COMISION**