

**COMISIÓN DE MEJORA REGULATORIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.
OFICIO NO. SPPC/CMER/00394/2023.
NO. DE CONTROL: OCMR0823-4.
ASUNTO: DICTAMEN PRELIMINAR.**



QUERÉTARO, QRO., A 04 DE AGOSTO DE 2023

Ing. José Bertín Cornejo Martínez
Director de Administración y Responsable Oficial de Mejora Regulatoria
de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro
Presente

En atención a su propuesta regulatoria denominada ***Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Ingreso de las y los Visitantes a los Centros Penitenciarios de Querétaro*** que fue acompañado del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, y remitida por medios digitales el 05 de julio de 2023; la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro en su carácter de órgano dictaminador y de conformidad con los artículos 3 fracción II y III, 61,62,64 fracción I y 74 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, emite el siguiente:

DICTAMEN PRELIMINAR DE AIR EX ANTE

I. COMPETENCIA.

La Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro¹ establece en el artículo 1, su observancia general en la entidad, advirtiendo su inaplicabilidad por razón de materia en los casos de carácter fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, también en materia de responsabilidades de los servidores públicos y de la Fiscalía General del Estado de Querétaro cuando se encuentre en ejercicio de sus funciones de Ministerio Público. Por lo que, al analizar el Acuerdo emitido por un organismo descentralizado, se coloca en el supuesto para ser analizado por esta Comisión.

Considerando lo anterior, el objeto de la Ley es establecer disposiciones en materia de mejora regulatoria para los órdenes estatal y municipal, para ello, en su numeral 3 fracción XXXIV se definió a los Sujetos Obligados a la citada Ley, siendo estos las secretarías del Poder Ejecutivo del Estado, sus órganos y entidades, los municipios, sus dependencias y entidades.

¹ Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, publicada el 29 de noviembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga".

Siendo así, los Sujetos Obligados adquieren responsabilidades para el cumplimiento de los principios y objetivos que persigue la Ley Local referida, así como en la implementación de las herramientas de mejora regulatoria, entre las que se encuentra el Análisis de Impacto Regulatorio, herramienta que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos, al tiempo que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica.

Para ello, es necesario que los Sujetos Obligados establezcan un proceso de revisión y diseño de sus regulaciones, previo a su emisión, para que éstas cumplan con los siguientes propósitos:

- a) Que generen el máximo beneficio para la sociedad con el menor costo posible;
- b) Que su impacto sea proporcional a la problemática que busca atender y para los sujetos a los que resulta aplicable;
- c) Que promueva la coherencia de políticas públicas;
- d) Que mejoren la coordinación entre poderes y órdenes de gobierno;
- e) Que fortalezca las condiciones de los consumidores y sus derechos, de las micro, pequeñas y medianas empresas, la libre competencia, el desarrollo económico, la competencia económica, el comercio exterior y los derechos humanos, entre otros; y
- f) Que impulsen la atención de situaciones de riesgo mediante medidas proporcionales a su impacto esperado.

Acorde a lo anterior, el artículo 69 de la Ley Local refiere que cuando los Sujetos Obligados elaboren una Propuesta Regulatoria, deberán presentarla ante la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente, junto con un Análisis de Impacto Regulatorio cuando menos treinta días antes de la fecha en que pretendan publicarla en el Medio de Difusión Oficial o someterla a consideración de la persona Titular del Poder Ejecutivo.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo anterior, la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro -en adelante CESPQ-, organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, definido así por el artículo 2 de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro, en su carácter de Sujeto Obligado de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, sometió a revisión la propuesta regulatoria denominada **Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Ingreso de las y los Visitantes a los Centros Penitenciarios de Querétaro**, a través de la Calculadora de Impacto Regulatorio, instrumento que en conjunto con la propuesta permitió determinar a la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, la existencia de costos de cumplimiento hacia los particulares, lo que originó la necesidad de que la CESPQ realizará un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante -en adelante AIR-, es decir, previo a la emisión de la propuesta regulatoria, resaltando que la autoridad emisora manifestó que no se trataba de una regulación de emergencia ni tampoco de una regulación periódica, por lo que realizó un Análisis de Impacto Regulatorio ordinario, en términos del artículo 68 fracción II de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.

Considerando lo anterior, toda vez que el presente análisis versa sobre un Acuerdo emitido por una autoridad que se coloca en el supuesto de Sujeto Obligado por la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, se da cuenta que esta autoridad es competente para el estudio, análisis y evaluación de la propuesta regulatoria y de la emisión del presente dictamen.

Adicionalmente, se manifiesta que esta Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro cuenta con un plazo de 30 días hábiles siguientes a la recepción de la AIR, de las ampliaciones o correcciones al mismo o de los comentarios de los expertos, para la emisión del dictamen correspondiente, quedando precisado que la propuesta regulatoria y su respectivo AIR se recibieron el 05 de julio de 2023, por lo que de conformidad con los artículos 4 y 74 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, el plazo para emitir el dictamen es el 16 de agosto del presente año.

II. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA PROPUESTA REGULATORIA (PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS, FUNDAMENTO JURÍDICO Y POSIBLES ALTERNATIVAS REGULATORIAS).

El formato de Análisis de Impacto Regulatorio en su apartado *I. Problemática que da origen a la necesidad de intervención gubernamental y objetivos que persigue*: permitió que la autoridad emisora manifestará lo siguiente:

La problemática que se tiene hoy en día no hay ordenamiento jurídico que regule las visitas a las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios y de certeza jurídica a las personas privadas de la libertad y visitantes. Así como contribuya en la salvaguardar la seguridad de esta Institución.

Sin bien la Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 33 establece que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario dictará los protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios, entre ellos se encuentra el protocolo "De Visitas y Entrevistas con las personas defensoras" de acuerdo a los artículos 58 y 59 de dicha Ley.

Sin embargo, a la fecha no se ha emitido dicho protocolo, por lo que esta Autoridad Penitenciaria de acuerdo a sus atribuciones de organizar la administración y operación del Sistema Penitenciario emite los Lineamientos para el ingreso de las y los visitantes a los Centros Penitenciarios ya que es necesario que las personas visitantes conozcan los criterios y requisitos de seguridad establecidos por la Autoridad Penitenciaria, en dicho documento también se contemplan cuestiones de seguridad sanitaria en virtud de la experiencia con el COVID- 19 (Sic).

De la información proporcionada por la CESPQ, se advierte una problemática, puesto que la falta de regulación jurídica en las visitas a las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios crea incertidumbre, viola derechos, pone en riesgo la seguridad y dificulta la reinserción social. Por esta razón, es fundamental abordar esta problemática mediante la implementación de una norma legal que brinde certeza jurídica tanto a las personas que se encuentran dentro de los Centros Penitenciarios como a los visitantes, garantizando la protección de sus derechos y la seguridad en dichos Centros.

Considerando la problemática planteada por la autoridad, es esencial resaltar la importancia de regular las medidas que permitan a las personas privadas de la libertad a recibir visitas. Lo anterior, debido a que la Entidad, a pesar de ser uno de los Estados con menor índice de población privada de la libertad, según el *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021*², debe contar con una regulación que

² https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2021/doc/cnsipef_2021_resultados.pdf

oriente el acceso a visitas por parte de familiares y seres queridos, ya que es un aspecto crucial en el tratamiento penitenciario, en virtud de que contribuye a mantener los vínculos afectivos, brinda apoyo emocional y promueve la reintegración exitosa de las personas privadas de la libertad.

Según los datos recopilados en el mencionado Censo, la cifra de personas privadas de la libertad a nivel nacional fue de 211,154 de las cuales se registraron 2,884 en los centros penitenciarios del Estado de Querétaro. Aunque esta cifra puede ser menor en comparación con otros Estados, es fundamental reconocer que cada individuo privado de la libertad tiene derecho a mantener lazos familiares y sociales que contribuyan a su proceso de reinserción social y su bienestar emocional.

Por cuanto ve a los objetivos que persigue la regulación, la CESPQ refirió lo siguiente:

- 1. Establecer las bases para regular el registro e ingreso de las y los visitantes a los Centros Penitenciarios del Estado de Querétaro.*
- 2. Establecer un procedimiento para el registro e ingreso en el que se incorpore el uso de la tecnología*
- 3. Hacer más seguro, eficiente y ágil el procedimiento de registro e ingreso de las y los visitantes a los Centros Penitenciarios.*
- 4. Brindar a través de una plática inductiva a las y los visitantes la información relativa a los procedimientos de ingreso y registro, así como los requisitos y normas de seguridad.*
- 5. Establecer los supuestos conforme a los cuales se pueden suspender o cancelar las visitas.*
- 6. Establecer los objetos no son permitidos para ingreso a las visitas (Sic).*

Mediante la implementación de esta propuesta regulatoria, se espera lograr una significativa mejora en el proceso de registro e ingreso de las y los visitantes a los Centros Penitenciarios del Estado de Querétaro. Lo anterior debido a que, al establecer procedimientos claros, incorporar tecnología, mejorar la capacitación del personal y garantizar el acceso a información relevante, se pretende que las visitas a las personas privadas de la libertad sean más eficientes, transparentes, accesibles y respetuosas de los derechos humanos. Esta iniciativa representa un paso importante hacia una gestión penitenciaria más moderna, segura y comprometida con el bienestar de todos los involucrados.

Ahora bien, establecida la problemática y los objetivos de la propuesta regulatoria, es necesario abordar el apartado **II. Análisis de las alternativas a la regulación**, en el que se busca que la autoridad plasme las opciones que tuvo previo al diseño de la propuesta regulatoria, se trata de un ejercicio de análisis de diferentes opciones que permitan abordar y resolver la problemática planteada. Ante ello, se advierte que al apartado relativo a "Señale las alternativas con las cuáles se podría resolver la problemática identificada", la CESPQ respondió "Otras opciones regulatorias" y estableció como opción:

Que se dicten los protocolos conforme al artículo 33 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Las desventajas de esto es que los mismos no han sido emitidos desde la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no obstante, en caso de emitirse solo van a contemplar cuestiones muy generales que sean aplicables a todos los Centros Penitenciarios del país, y no acorde a las necesidades identificadas en cada centro penitenciario y su experiencia (Sic).

Y respecto a la interrogante ¿se considera que la propuesta regulatoria es la mejor opción para resolver la problemática? La CFSPQ estableció lo siguiente:

Esta Autoridad Penitenciaria tiene la obligación de administrar y operar los Centros Penitenciario, elaborar y expedir normas técnicas para la operación de los centros penitenciarios, así como salvaguardar la seguridad de las personas privadas de la libertad, del personal, de los visitantes y de cualquier persona externa que se encuentre en las instalaciones de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro.

Además el titular de la entidad tiene como atribución la administración del funcionamiento de los centros penitenciarios y emitir los lineamientos para autorizar el acceso a particulares y autoridades a los Centros Penitenciarios de conformidad con el artículo 15 de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro.

Por lo que emitir la normatividad para regular el régimen de visitas, el registro, ingreso, supuestos de cancelación y suspensión, objetos prohibidos, temporalidad y días, brinda certeza jurídica a la población que visita a una persona privada de la libertad y se salvaguarda la gobernabilidad y seguridad de las personas privadas de la libertad y en general del personal penitenciario.

Los Lineamientos emitidos por esta Autoridad se realizaron conforme a las necesidades y condiciones particulares de los Centros Penitenciarios del Estado de Querétaro, con la finalidad de abonar a la reinserción social de las personas privadas de la libertad a la sociedad y procurar que no vuelvan a delinquir.

Además de establecer y regular claramente el registro para el ingreso de los visitantes con el uso de las tecnologías a efecto de facilitar y agilizar los trámites internos.

Sin perder de vista que las personas privadas de la libertad tienen el derecho de seguir en contacto con el exterior y con sus familiares como apoyo para su reinserción, por ende, esta Autoridad tiene la obligación de propiciar los medios para que este contacto se lleve a cabo de conformidad con el artículo 59 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, aunado a que las disposiciones que rijan en régimen de visitas deberá ser conocido por las personas que realizan las visitas. (Sic).

Analizada la alternativa que planteó la autoridad, se advierte la posibilidad de regular el ingreso de las visitas a los Centros Penitenciarios de Querétaro a través de los protocolos que serán emitidos por la Conferencia Nacional, entre ellos el de "Régimen de visitas". Por ello, esta Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro determina validos los argumentos que vierte la CESPQ, referentes a la necesidad contar con un ordenamiento a nivel local, por las siguientes ventajas:

1. **Adaptación a realidad del Estado:** Una regulación a nivel local permite ajustar las normas y procedimientos a las circunstancias y recursos disponibles en cada jurisdicción, teniendo en cuenta factores como la capacidad de los centros, la seguridad, la infraestructura y las características de la población carcelaria.
2. **Flexibilidad:** La regulación a nivel local permite tomar decisiones y ajustes más rápidos en función de las necesidades y circunstancias del Estado, sin tener que esperar a cambios o modificaciones a nivel nacional.

3. Creación de la regulación basada en evidencia local: Permite tener en cuenta datos específicos de la realidad del Estado en la toma en la creación de la regulación, lo que fortalece la efectividad y la pertinencia de las normas y políticas implementadas.
4. Proximidad y cercanía con la población objetivo: Se fomenta una mayor cercanía y proximidad con las personas privadas de la libertad y sus visitantes. Esto puede facilitar la comprensión de las necesidades y demandas de los involucrados, permitiendo una mejor respuesta y adaptación de las normas y políticas a sus realidades concretas.

En este sentido, la propuesta regulatoria permite adaptar las normas a las realidades y necesidades específicas del Estado. Lo que contribuye a una gestión más eficiente y efectiva de las visitas en los centros penitenciarios del Estado de Querétaro, promoviendo el respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad y sus visitantes. Debido a ello, el **Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Ingreso de las y los Visitantes a los Centros Penitenciarios de Querétaro** atiende a los propósitos de mejora regulatoria: **“Mayores beneficios que costos y el máximo beneficio social”, “Seguridad jurídica que propicie la certidumbre de derechos y obligaciones” y “Focalización a objetivos claros, concretos y bien definidos”**, los cuales se encuentran regulados en el artículo 7 fracciones I, II y III de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.

III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA REGULACIÓN (COSTOS DE CUMPLIMIENTO, ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO).

Este apartado permite a la autoridad revisora identificar los elementos que determinaran el factor para el cumplimiento del objetivo que persigue la herramienta de Análisis de Impacto Regulatorio, relativo a que las regulaciones al elaborarse, deben buscar generar el máximo beneficio para la sociedad con el menor costo posible; buscando que su impacto sea proporcional a la problemática que busca atender y para los sujetos a los que resulta aplicable.

Ahora bien, la autoridad en el apartado 6 del Formulario de Análisis de Impacto Regulatorio, refirió que la propuesta regulatoria crea un trámite, por lo que precisó las características, como a continuación se muestra en la siguiente tabla, donde se agrega un apartado de observaciones en los rubros que esta Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro determina necesario precisar de la siguiente forma:

Apartados:	Respuesta del Sujeto Obligado:	Observaciones:
Nombre del trámite o servicio:	Registro e Ingreso de las visitas.	Identificar el nombre completo del trámite o servicio, ejemplo: Solicitud de autorización de visita de familiares y/o amistades a personas privadas de la libertad en Centros Penitenciarios.

Descripción:	Las personas interesadas en ingresar a los Centros Penitenciarios del Estado de Querétaro como visitantes de las personas privadas de la libertad, deberán hacer un registro previo en la Plataforma digital para registro con los datos y documentos que le son requeridos en la propia plataforma o los lineamientos, además de acudir a una plática de inducción donde serán despejadas todas las dudas y les será explicados los procesos de seguridad, ingreso, tiempo y días de visita de acuerdo con cada centro penitenciario y la ubicación de su familiar o conocido.	Sin observaciones.
Modalidad:	El registro es por medio digital en un plataforma.	En este apartado, las modalidades son los tipos de visita que se regulan en el apartado "Régimen de Visita".
Fundamento jurídico:	Los artículos 14, 15, 59, 60, 61 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, 4 y 15 de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro; 17 y 43 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro.	Sin observaciones.
Casos en que puede o debe realizarse el trámite o servicio:	El registro debe ser realizado por todas aquellas personas que pretendan ingresar a los Centros Penitenciarios como visitantes para las personas privadas de la libertad.	En el apartado de "Régimen de Visita" se encuentran establecidos los casos.
Requisitos (datos y documentos):	<p>Visita familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Original y copia de Acta de nacimiento. • Para parentescos directos debe acreditarse con el Acta de Nacimiento (padres, hermanos, hijos). • Los visitantes con nacionalidad distinta a la mexicana deberán presentar Acta de Nacimiento con apostillamiento y traducción de la 	Si el registro es digital, los documentos deberán ser digitales, evitando las copias. Se sugiere establecer un formato digital en su plataforma, donde describa la carta de motivos, y documentar desde el registro los datos que solicitan.

	<p>misma.</p> <p>Visita íntima:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificado médico expedido máximo con tres días de anticipación por una institución pública o privada, en el que se especifique la no existencia de enfermedades de transmisión sexual o infectocontagiosas. Deberá contener el nombre, firma, domicilio, teléfono, número de cédula profesional del médico que la expide. Será actualizado anualmente. • Documento oficial ya sea administrativo o judicial, con la que se acredite la relación de cónyuge o concubino. <p>Visita religiosa, ministros de culto, visita asistencial, grupos de asistencia social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carta de motivos • Acta constitutiva para personas morales, curriculum vitae para personas físicas • Informar la cantidad de personas que forman parte, además del nombre completo; edad; cargo o función; teléfonos: constancia de no contar con antecedentes penales, adquirida en un plazo no mayor a 6 meses • Asociaciones religiosas contar con clave SGAR, expedida por la Dirección General de Asuntos Religiosos 	
Medio de presentación:	No se cuenta con formato alguno.	De acuerdo a lo regulado se advierte que es en línea y presencial.
En caso de requerir inspección o verificación, señalar el objeto de la misma:	No se requiere.	Sin observaciones.
Plazo que tiene el Sujeto Obligado para resolver el trámite o servicio y, en	No mayor a 5 días hábiles, no aplica afirmativa o negativa ficta.	La simplificación de los procesos a través de la digitalización, recomienda

su caso, si aplica la afirmativa o la negativa ficta:		como tiempo estándar de respuesta 3 día hábiles.
Plazo con el que cuenta el Sujeto Obligado para prevenir al solicitante y el plazo con el que cuenta el solicitante para cumplir con la prevención:	No mayor a 5 días hábiles.	Sin observaciones.
Monto de los derechos o aprovechamientos aplicables, en su caso, o la forma de determinar dicho monto, así como las alternativas para realizar el pago:	No aplica ningún monto ni pago para el trámite.	Sin observaciones.
Vigencia de los avisos, permisos, licencias, autorizaciones, registros y demás resoluciones que se emitan:	La vigencia del registro de visita es indefinida.	Sin observaciones.
Criterios de resolución del trámite o servicio (Condiciones o consideraciones necesarias de la autoridad, para dar atención al trámite o servicio).	Las consideraciones a tomar por parte de esta Institución o el titular de la entidad para efectos de otorgar el registro son que se cumplan con todos y cada uno de los requisitos.	Los criterios de resolución deben estar estrictamente descritos en la regulación, con la finalidad de que cualquier decisión que tome la autoridad no sea arbitraria, sino estrictamente legal.
Horarios de atención:	Se tiene un horario de atención para el trámite de registro el horario de oficinas, de lunes a viernes de 9:00 am a las 4:30 pm	Al tener dos medios de presentación, es necesario informar el horario para el registro presencial y el horario para el registro a través de la plataforma.
Números de teléfono y medios electrónicos de comunicación, así como el domicilio y demás datos relativos a cualquier otro medio que permita el envío de consultas, documentos y quejas:	Carretera a Chichimequillas K.M. 8.7 San José el Alto, Querétaro, teléfono 4422467201-7202	Sin observaciones.
La información que deberá conservar para	No aplica.	Sin observaciones.

fines de acreditación, inspección y verificación con motivo del trámite o servicio:		
---	--	--

Por lo que corresponde al punto 8 "Frente a los costos de cumplimiento que pueden encontrarse en la propuesta regulatoria, ¿qué beneficios representa para el sector que regula y por qué son superiores a sus costos (administrativos y/o económicos) ?, la CESPQ manifestó que:

Si bien el registro de las y los visitantes genera un costo de cumplimiento por los documentos que son solicitados para ello, el presente ordenamiento acarrea mayores beneficios.

El contar con un ordenamiento donde se establece los requisitos de ingresos, el régimen de visitas, los días, horarios, supuestos de suspensión y cancelación, así como el registro, genera certeza jurídica para los visitantes, ya que tienen conocimiento pleno de los requisitos, proceso y registro que deben seguir. Contando con el derecho de promover a través de la instancia correspondiente alguna reclamación, nulidad o revisión.

Asimismo, los presentes lineamientos garantizan la seguridad de la institución y su gobernabilidad al establecer días y horas en que las personas podrán ingresar para visita y los objetos que estas no deben ingresar. También conlleva salvaguardar la seguridad de las personas privadas de la libertad al verificar que las personas que ingresen para visita se encuentren autorizadas por la persona privada de la libertad y cumplan con los requisitos para ello. Sin dejar de lado la seguridad para el Estado y la ciudadanía en general, ya que al tener un ordenamiento se da certeza jurídica y organización para la respectiva vigilancia y seguridad requerida. (Sic).

De acuerdo con los beneficios establecidos en la respuesta de la Comisión, se demuestra que la propuesta regulatoria va más allá de los costos asociados, ya que su implementación tendrá un impacto positivo en la sociedad en general, esto debido a que su enfoque integral y orientado a la protección de los derechos humanos, la reinserción social, la transparencia, la seguridad institucional y la equidad, la convierte en una herramienta eficaz para promover el bienestar de la comunidad y avanzar hacia una sociedad más justa y segura.

En razón de lo anterior, esta Comisión determina que la propuesta regulatoria contiene beneficios que superan a sus costos, así como también atiende a los objetivos de mejora regulatoria señalados en las fracciones I, II, III y V del artículo 8 de la Ley local de la materia, mismos que señalan que las regulaciones deben **"Procurar que las regulaciones que se expidan, generen beneficios superiores a los costos y produzcan el máximo bienestar para la sociedad", "Fomentar la eficacia, eficiencia, racionalidad y proporcionalidad en el diseño, implementación, aplicación y evaluación de Regulaciones, Trámites y Servicios, a través de las cuales se despliega la actuación normativa y administrativa de los Sujetos Obligados, "Promover una estricta ética del servicio público que coloque a la ciudadanía como centro de la gestión gubernamental" y "Generar un entorno institucional que garantice seguridad jurídica, claridad y transparencia en la elaboración y aplicación de las Regulaciones, Trámites y Servicios" .**

Si bien la propuesta regulatoria ha demostrado que sus beneficios son superiores a sus costos, es importante reconocer que existen áreas de oportunidad relacionadas con la claridad en lenguaje. Se han identificado disposiciones que pueden generar confusión, lo que podría dificultar el cumplimiento de la regulación propuesta. Por lo que, de conformidad con el artículo 8 fracción XIV de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro en el apartado "VII OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE MEJORA REGULATORIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO", se emitirán los comentarios específicos, los cuales buscan garantizar una mejor comprensión y aplicación de la propuesta regulatoria por parte de todos los interesados.

IV. MECANISMOS Y CAPACIDADES DE IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN E INSPECCIÓN.

En este apartado la autoridad emisora analiza la congruencia con Tratados Internacionales y la armonía de la propuesta regulatoria con los instrumentos de planeación estatales, al mismo tiempo que permite detectar aquellos mecanismos de vigilancia o verificación que permitirán evaluar el cumplimiento aplicación, efectos y observancia de la regulación.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la CESPQ en el numeral 9. *¿La regulación es congruente con los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por México? En caso afirmativo, señale con ¿cuáles? y explique su congruencia,* manifestó que la propuesta es congruente con Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, resaltando lo siguiente:

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos "Reglas Nelson Mandela" y Declaración Universal de los Derechos Humanos, Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

Conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la emisión de los lineamientos es acorde para garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad sin discriminación alguna.

Las Reglas Nelson Mandela en las reglas 58, 59, 60, 61, 62 y 63 disponen que las personas privadas de la libertad tienen derecho a comunicarse con sus familiares y amigos a través de visitas, bajo la debida vigilancia. Donde las y los visitantes deberán expresar su consentimiento para el ingreso al Centro Penitenciario por medio del registro correspondiente.

Con lo que nace la obligación para esta Autoridad Penitenciaria de facilitar e implementar los mecanismos con los cuales las personas privadas de la libertad puedan recibir visitas de sus familiares y amigos. Contando con instalaciones adecuadas para que se realicen las visitas y de los procesos de seguridad para salvaguardar a las personas privadas de la libertad, personas y demás visitantes. Es así que el ordenamiento expuesto cumple con dichos parámetros, lo que coadyuva a la reinserción de las personas privadas de la libertad (Sic).

En relación a ello, la propuesta regulatoria debe atender los principios internacionales de derechos humanos que subrayan la importancia de preservar los lazos familiares y la dignidad de los individuos

privados de la libertad, tal y como los establecidos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos³, también conocidas como "Reglas Nelson Mandela".

Las Reglas Nelson Mandela son una serie de normas y principios internacionales que tienen como objetivo garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas privadas de libertad. Estas reglas contienen directrices fundamentales para el tratamiento de los reclusos, y su cumplimiento es fundamental para promover un sistema penitenciario justo, humano y respetuoso de los derechos de los individuos.

En cuanto a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)⁴ la propuesta regulatoria debe garantizar el derecho a la familia, la dignidad, la no discriminación, un juicio justo, la libertad de pensamiento y religión, la salud y la asistencia humanitaria. Al asegurar que estas visitas se realicen en condiciones respetuosas de los derechos humanos, se contribuye a proteger la integridad y la dignidad de las personas privadas de libertad, lo que estaría en línea con los principios fundamentales de la DUDH.

En este contexto, si bien es cierto que en el contenido de la propuesta se han incluido diversos aspectos relacionados con los derechos humanos, lo cual refleja el compromiso con la protección y promoción de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, también lo es que, al revisar detenidamente la propuesta, se han identificado obligaciones pendientes de regular, tales como la falta de incorporación de un apartado específico que aborde los derechos de las personas privadas de la libertad, así como un régimen específico que regule y garantice a las madres que se encuentran dentro de los centros penitenciarios el derecho a recibir a sus hijos y/o hijas menores de edad -que no superen los diez años- y dado que la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad es un tema de gran relevancia y trascendencia en el ámbito de la justicia penal y la dignidad humana, en el apartado "VII. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE MEJORA REGULATORIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO", se advierten de manera específica los comentarios correspondientes al enfoque de derechos humanos en la elaboración de las regulaciones.

Ahora bien, en el apartado 10. *Explique ¿qué congruencia guarda la propuesta regulatoria con el Plan Estatal de Desarrollo?*, la autoridad emisora señaló:

Totalmente apegado a las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, con el Eje 5 Paz y Respeto a la Ley. "Generar condiciones de paz y tranquilidad para la ciudadanía, preservando en todo momento el Estado de derecho y cumpliendo el mandato de brindar protección a las personas y sus bienes, garantizando el derecho de acceso a la justicia, promoviendo la mediación comunitaria y aplicando la ley a cabalidad, privilegiando la rendición de cuentas y la participación comunitaria. "

Los lineamientos generan certeza y seguridad jurídica para las y los visitantes, al conllevar la tranquilidad para estos respectos del proceso y requisitos a seguir para visitar a sus familiares y amigos que se encuentran privados de la libertad. Un ordenamiento que establezca el régimen de visitas, requisitos, objetos no permitidos, supuestos de suspensión o cancelación, da acceso a la

³ Asamblea General, resolución 70/175, anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-5-ebook.pdf

⁴ Declaración proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

justicia para las y los visitantes, ya que tienen conocimiento del proceso a seguir, además, de que pueden promover a través de la autoridad competente la inconformidad que consideren.

Unos de los fines de esta Institución es la seguridad de las personas privadas de la libertad, visitantes, personal y de la ciudadanía en general dentro del ámbito de su competencia, a efectos de preservar el orden y gobernabilidad de los Centros Penitenciarios. (Sic).

De la revisión a la información proporcionada, se confirma que la propuesta regulatoria se encuentra en consonancia con el Eje Rector 5 "Paz y Respeto a la Ley" del Plan Estatal de Desarrollo⁵. Situación que asegurará que las acciones y políticas adoptadas estén alineadas a los intereses y necesidades de la sociedad, promoviendo un desarrollo sostenible y equitativo en el Estado de Querétaro. En consecuencia la propuesta cumple con uno de los propósitos del Análisis de Impacto Regulatorio, relativo a la "**Promoción de coherencia de políticas públicas**", establecidos en el artículo 63 fracción III de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.

En el numeral 11. *Explique con qué mecanismos cuenta el Sujeto Obligado para implementar la propuesta regulatoria y la capacidad para tal actividad, la autoridad respondió:*

Cuenta con toda la capacidad de infraestructura, tecnología y de recursos humanos necesaria. La plataforma se encuentra con posibilidad de funcionamiento. A la fecha se cuenta con la plataforma <https://visita.cespg.gob.mx> a través del cual operara el Registro e Ingreso de las Visitas, con aproximadamente 3 años de funcionamiento (Sic).

En relación al punto 12. *Mencione cuál es el medio para verificar o inspeccionar la aplicación de la propuesta regulatoria, la autoridad emisora respondió:*

A través del Departamento de Vinculación Permanente con el Exterior de la Dirección de Reinserción Social de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro, será la encargada de verificar que las personas que pretensan su registro para la visita, cumplan con todos y cada uno de los requisitos (Sic).

De acuerdo con lo anterior, la propuesta ha sido desarrollada considerando la viabilidad y la factibilidad de su implementación. Se prevé la capacidad en la infraestructura, tecnología y recursos humanos, asimismo incluye mecanismos de verificación y monitoreo para evaluar su cumplimiento y efectividad en el logro de los objetivos planteados. Estos elementos son esenciales para asegurar la aplicación efectiva de la regulación, garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos. Lo que asegura una implementación eficaz y adecuada.

⁵ Publicado el 21 de febrero de 2022 en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20220214-01.pdf>

V. MECANISMOS, METODOLOGÍA E INDICADORES QUE SERÁN UTILIZADOS PARA EVALUAR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN.

En este apartado se analiza si existe alguna metodología y sus indicadores para evaluar el cumplimiento de las normas contenidas en la propuesta regulatoria, para ello se advierte que la autoridad emisora refirió:

Por medio del Programa Operativo Anual se implementan una serie de indicadores, así como a través del Comité de Control y Desempeño Institucional de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro se establecen indicadores para la mejora de las actividades que se realizan. (Sic).

Estos indicadores permitirán medir el progreso, orientar la toma de decisiones, fomentar la rendición de cuentas y promover la mejora continua en la implementación de la regulación. Al utilizar indicadores del Programa Operativo Anual, se garantizará una gestión basada en resultados y un enfoque estratégico en la implementación de políticas y regulaciones.

VI. CONSULTA PÚBLICA.

El mecanismo de consulta pública permite socializar el contenido de la propuesta regulatoria, al mismo tiempo que recaba las opiniones de los sectores a quien va dirigida la regulación, en dicho ejercicio, se tiene la posibilidad de transparentar la intervención gubernamental y de someter a la consideración de los expertos, grupos de interés, sectores afectados y población en general las propuestas regulatorias y sus análisis de impacto presentados por las autoridades emisoras, lo que tiene por finalidad lograr una gobernanza más inclusiva, transparente y eficaz. Estos ejercicios permiten dar cumplimiento a uno de los objetivos de la política de mejora regulatoria que cita: **“Garantizar la participación activa de los sectores público, social, privado y académico en el diseño, implementación y evaluación de las Regulaciones, Trámites y Servicios”**, el cual se encuentra regulado en el artículo 8 fracción VII de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.

La autoridad emisora señaló que en el diseño de la propuesta regulatoria no llevo a cabo ningún ejercicio de consulta pública previa y que durante el periodo de consulta pública de la herramienta de Agenda Regulatoria no se recabó comentario alguno. Lo anterior se confirma, ya que en registros de esta Comisión se advierte que la CESPQ inscribió la propuesta regulatoria en tiempo y forma, por lo que, fue puesta a consulta pública del 09 de mayo al 05 de junio de 2023, periodo en el que no se recibieron comentarios al **“Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el Ingreso de las y los Visitantes a los Centros Penitenciarios de Querétaro”**.

Al respecto, también se informa que en cumplimiento del artículo 71 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, la propuesta regulatoria y su Análisis de Impacto Regulatorio se sometieron a consulta pública del 05 de julio al 01 de agosto de 2023, ejercicio que se encuentra en la página oficial de la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro y que se puede consultar en la siguiente liga http://cemer.queretaro.gob.mx/cemer/cemer_consulta.php. Del referido ejercicio se informa que tampoco se recibieron comentarios.

VII. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE MEJORA REGULATORIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Tras revisar detenidamente la propuesta regulatoria y su AIR, con fundamento en el artículo 74 segundo párrafo de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, se emiten las siguientes observaciones y recomendaciones:

1. CLARIDAD EN EL LENGUAJE:

1.1. Esta Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro ha detectado la ausencia de una definición clara y precisa del concepto de "visita asistencial", esta falta de claridad en la propuesta regulatoria puede generar confusiones e interpretaciones erróneas, dificultando su implementación efectiva y el adecuado ejercicio de los derechos de las personas privadas de la libertad y sus visitantes. Para que ese régimen sea efectivo, es esencial que se defina claramente en qué consiste, quiénes pueden acceder a él, qué requisitos deben cumplirse y cuáles son los procedimientos para solicitarlo y autorizarlo.

1.2. Por lo que ve al régimen de "visita íntima", si bien es cierto que si se regulan los requisitos, también lo es que no se establece su definición. La visita íntima es una modalidad de suma importancia, ya que garantiza el derecho a la intimidad y a la vida personal y familiar de las personas privadas de la libertad. Por lo que, se pide incluir una definición que aborde ese régimen de visita.

1.3. En el apartado "Décimo Primero" numeral 3, referente a los requisitos para la visita religiosa, de ministros de culto y de asistencia social, se ha identificado que se están estableciendo requerimientos para más de un tipo de régimen de visita, sin una clara delimitación o diferenciación entre cada uno. Esta situación podría generar confusión, dificultando el cumplimiento adecuado de la regulación.

1.4. En el numeral "Octavo" se hace referencia a los Centros "CP3 Varonil de San Juan del Río" y "CP4 Varonil de Jalpan". Es relevante mencionar que se debe evitar el uso excesivo de abreviaturas, y cuando se utilicen, es necesario poner el nombre completo de las mismas para un mejor entendimiento de las disposiciones. Las abreviaturas pueden generar confusiones y dificultades en la interpretación de la normativa, especialmente para aquellos que no están familiarizados con los términos específicos.

Lo observado en este apartado es relevante, en razón de que la elaboración de las propuestas regulatorias debe estar enfocadas a favorecer su entendimiento y cumplimiento, mediante claridad en el lenguaje, tal y como se establece en los principios de mejora regulatoria establecido en el artículo 8 fracción XIV de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro.

2. ELABORACIÓN DE LAS REGULACIONES CON UN EFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.

2.1. Puesto que, la propuesta regulatoria encuentra su fundamento en las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* y en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, se informa que para dar cumplimiento a los citados instrumentos internacionales, se recomienda incluir en el **Acuerdo por el que se emiten Lineamientos para el Ingreso de las y los Visitantes a los Centros Penitenciarios de Querétaro** un apartado de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Algunos de los derechos que se sugiere deban incluirse son:

- **Derecho a la confidencialidad:** Las personas privadas de la libertad tienen derecho a mantener conversaciones confidenciales durante las visitas, sin que estas sean interceptadas o escuchadas por terceros. Siempre que esta comunicación no ponga en peligro la seguridad del centro penitenciario.
- **Derecho a la no discriminación:** Las personas privadas de la libertad tienen derecho a ser tratadas sin discriminación alguna durante las visitas, independientemente de su raza, género, religión, origen étnico o cualquier otra condición personal.
- **Derecho a condiciones dignas de visita:** Las personas privadas de la libertad tienen derecho a recibir visitas en espacios adecuados y limpios, que permitan la comodidad y seguridad tanto para los detenidos como para sus visitantes.
- **Derecho a la visita de personas con discapacidad:** Las personas privadas de la libertad tienen derecho a recibir visitas de personas con discapacidad, asegurando que estas visitas se realicen en condiciones accesibles y adecuadas.
- **Derecho a denunciar violaciones de derechos:** Las personas privadas de la libertad tienen derecho a denunciar cualquier violación de sus derechos durante las visitas y recibir una respuesta adecuada por parte de las autoridades competentes.
- **Derecho para solicitar visitas a distancia:** La regulación debe establecer un procedimiento claro y accesible para que las personas privadas de la libertad puedan solicitar visitas a distancia, por ejemplo de aquellos que vivan en el extranjero o no puedan trasladarse a los centros penitenciarios.
- **Derecho a la Autorización Previa de Visitas:** Toda persona privada de la libertad goza del derecho inherente a autorizar previamente si desea o no recibir visitas durante su período de reclusión. Este derecho fundamental tiene como objetivo salvaguardar la autonomía, privacidad y dignidad de la persona privada de la libertad, reconociéndola como un ser humano con libertad de decisión incluso en el contexto de su detención.

Es necesario destacar que estos derechos fundamentales propuestos son una mera recomendación y no una imposición. Se sugiere que, al incorporarlos en la propuesta regulatoria, se haga de manera flexible, considerando las particularidades y necesidades de la CESPQ.

2.2. En el apartado "Décimo Primero" numeral 3, referente a los requisitos para la visita religiosa, de ministros de culto y de asistencia social, se detectó que uno de los requisitos para ese tipo de visitas es la Constancia de no contar con antecedentes penales. Sin embargo, solicitar dicha constancia a las personas que solicitan visitar a una persona privada de la libertad puede entrar en conflicto con los siguientes principios:

- **Presunción de inocencia:** Pedir una carta de no antecedentes penales a los visitantes sugiere que se parte de la suposición de que son culpables o potencialmente peligrosos, lo que contradice el principio de presunción de inocencia.
- **Discriminación:** Requerir una carta de no antecedentes penales puede estigmatizar a los visitantes y someterlos a discriminación, especialmente si tienen un pasado penal.
- **Derecho a la reintegración social:** El objetivo de la rehabilitación y reintegración social es fundamental en el sistema de justicia penal. Exigir una carta de no antecedentes penales a los visitantes puede dificultar la reintegración social de la persona privada de la libertad y su capacidad para mantener vínculos con la sociedad.

Para esta Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro siempre es importante garantizar que las medidas adoptadas para garantizar la seguridad y el control en los centros penitenciarios sean proporcionales y estén en línea con los estándares internacionales de derechos humanos, pero podrían considerarse alternativas menos intrusivas y más acordes con los derechos humanos, como la implementación de sistemas de control y seguridad más efectivos.

Las observaciones y recomendaciones establecidas en este numeral son con la finalidad de dar cumplimiento al artículo 63 fracción V de la Ley local de la materia, el cual, entre otras cosas, establece que los procesos de revisión de las Propuestas Regulatorias, así como los Análisis de Impacto Regulatorio correspondientes deberán fortalecer los derechos humanos.

3. ASPECTOS JURÍDICOS A CONSIDERAR.

3.1. Se recomienda la inclusión de las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* y en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en el apartado de los considerandos de la presente propuesta regulatoria. Debido a que esta medida reforzará la legitimidad, coherencia y transparencia del marco normativo que regirá las visitas a las personas privadas de la libertad.

3.2. De la revisión al contenido de la propuesta regulatoria no se desprende evidencia de que exista un régimen específico de visitas para las personas menores de edad que no superen los diez años y no convivan con la madre en el Centro Penitenciario, así como un apartado que garantice que estas visitas se realizarán sin restricciones en cuanto a frecuencia e intimidad, tal y como lo establece el artículo el artículo 10 de la Ley de Ejecución Penal. Por lo que, se advierte la necesidad de dar cumplimiento al marco jurídico vigente, debido a que es primordial proteger el bienestar de los menores y la promoción de una justicia penal más humana y rehabilitadora.

Lo anterior, con el fin de atender el principio de mejora regulatoria establecido artículo 7 fracción IV: *Coherencia y armonización de las disposiciones que integran el marco regulatorio estatal y municipal con el nacional* y al objetivo establecido en artículo 8 fracción V: *Generar un entorno institucional que garantice seguridad jurídica, claridad y transparencia en la elaboración y aplicación de las Regulaciones, Trámites y Servicios*, ambas disposiciones de la Ley local de la materia.

VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS.

PRIMERO. La Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro es competente para el estudio, análisis y evaluación de la propuesta regulatoria y de su Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), así como para la emisión del presente dictamen preliminar.

SEGUNDO. El presente dictamen preliminar requiere que la CESPQ realice una evaluación de las observaciones y recomendaciones planteadas por la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro, en el apartado **VII. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE MEJORA REGULATORIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.** Mediante la consideración y aplicación de lo establecido en ese apartado, se espera que la regulación logre alcanzar los objetivos de mejora regulatoria, promoviendo un marco normativo más eficiente, transparente y beneficioso para todos los actores implicados, por lo que, de conformidad con el artículo 74 de la Ley local de la materia, tendrá un plazo de cuarenta y cinco días hábiles a partir de la notificación del presente dictamen, para manifestar su conformidad, modificar y remitir la propuesta regulatoria, o bien, manifestar y justificar las razones por las cuales determina no atender las observaciones, con la finalidad de que esta Comisión emita la determinación correspondiente.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente

C.P. Pedro Paredes Reséndiz
Comisionado de Mejora Regulatoria
del Estado de Querétaro