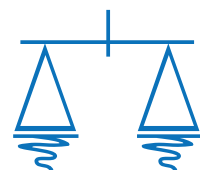
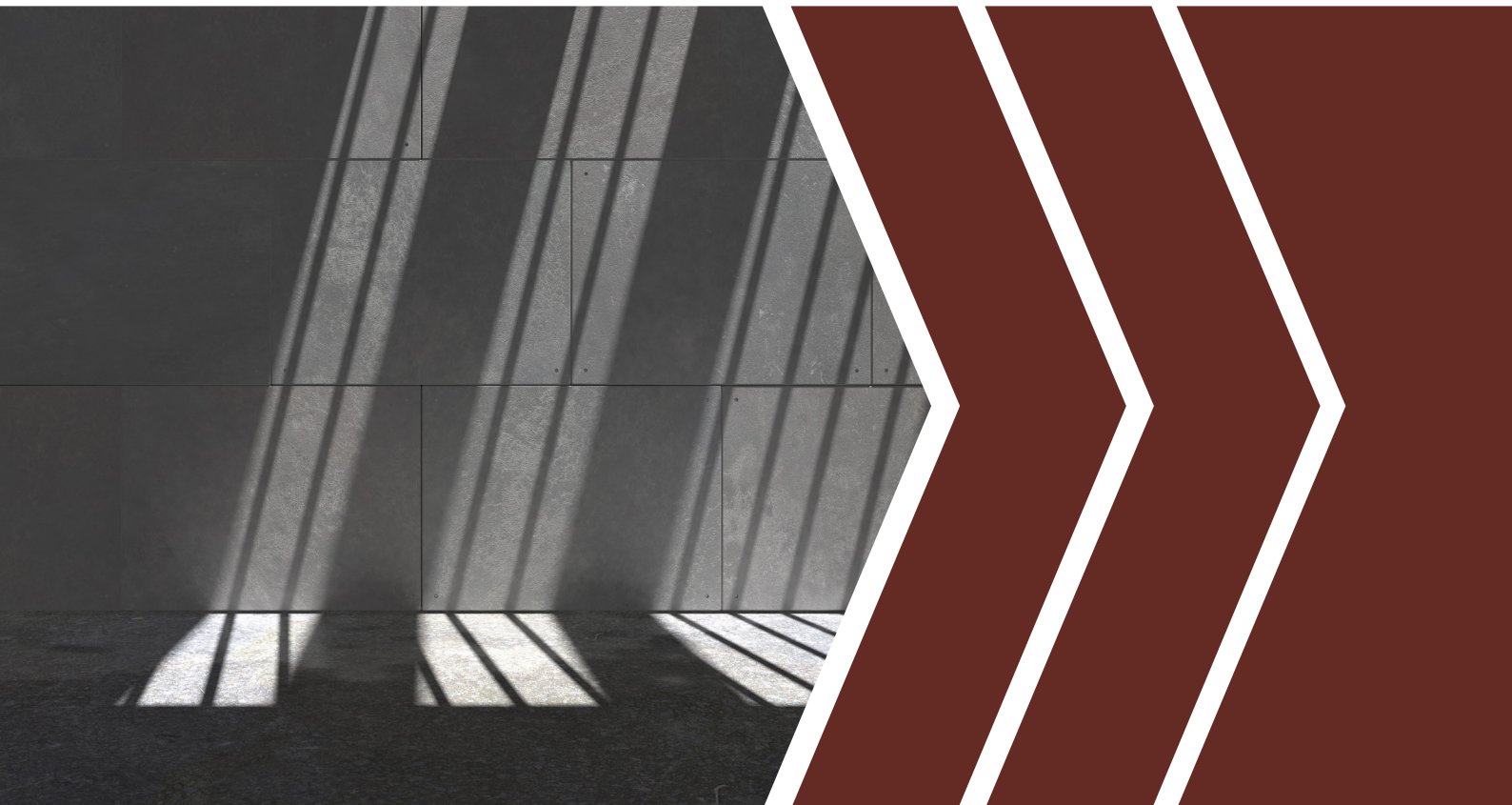


LA CONTRIBUCIÓN DE LA COMJIB A LA HUMANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS EN IBEROAMÉRICA



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB

Elaboración: **Prof. Dr. Borja Mapelli Caffarena. Catedrático de Derecho Penal. Universidad de Sevilla**
Prof. Dra. Mercedes Llorente Sanchez-Arjona. Profesora titular de Derecho Procesal. Universidad de Sevilla

Supervisión y Coordinación: **Luz Entrena**

© Conferencia de Ministros de Justicia de los países iberoamericanos, COMJIB

Octubre, 2021

ISBN: 978-84-09-36152-6



Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
PRÓLOGO	6
INTRODUCCIÓN	8
1. RELACIÓN CRONOLÓGICA DE DOCUMENTOS	12
2. RELACIÓN DE ABREVIATURAS	17
3. TÓPICOS PENITENCIARIOS UNIVERSALES	18
4. DISTRIBUCIÓN DE LOS COMPROMISOS RECOGIDOS EN EL ACERBO COMJIB SEGÚN LOS DIFERENTES TÓPICOS PENITENCIARIOS	19
ANEXO I: DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE PRINCIPIOS DE POLÍTICA CRIMINAL	149
ANEXO II: LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE LA COMJIB Y LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS	159

PRESENTACIÓN



Evidencia el “derecho viviente”, como plasmó Nelson Mandela en su célebre cita, que los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad se encuentran devaluados en la normativa y en la jurisprudencia en comparación con la tutela que poseen aquellos mismos derechos cuando se refieren a quienes viven en libertad. Esa juridicidad oculta un incumplimiento sistemático de los derechos fundamentales para más de un millón y medio de personas que se encuentran reclusas en América Latina y el Caribe, número que se ha incrementado exponencialmente en los últimos 20 años¹.

La pandemia del COVID-19 vino a constatar dramáticamente esta falla en la consolidación del Estado de derecho en nuestros países, brindando una oportunidad única para humanizar el sistema penal de la región a través de respuestas a la reclamación histórica de poner en el centro la protección de los derechos fundamentales de los privados de libertad, especialmente el del acceso a la salud.

La COMJIB no ha sido ajena a los esfuerzos regionales de los últimos años para revertir esta distorsión a través del compromiso político de los 22 Ministerios de Justicia e instituciones que forman parte de la Conferencia y el desarrollo de herramientas técnicas dirigidas a mejorar las respuestas del sistema penal y las condiciones de vida de la población penitenciaria. El primer hito del organismo en este ámbito lo constituye la Declaración de San José, que contenía la “Recomendación sobre acceso a derechos de las personas penalmente privadas de libertad en Iberoamérica”, elaborada con el apoyo técnico del

1. “La tasa de encarcelamiento se ha duplicado desde el año 2000 en América Latina y el Caribe: ha aumentado un 120% frente a un tímido 24% en el resto del mundo”. BID (2020). *Las cárceles de América Latina y el Caribe ante la crisis sanitaria del COVID-19*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-carceles-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-la-crisis-sanitaria-del-COVID-19.pdf>.

La media para los países de ALC fue en 2019 de 262 reclusos por cada 100.000 habitantes, para España de 125, para Portugal de 126 y para Andorra de 63 según las estadísticas penitenciarias del Consejo de Europa. Recuperado de https://wp.unil.ch/space/files/2021/09/SPACE-II_Final_report_210919.pdf



Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y aprobada por la XVII Asamblea Plenaria de la COMJIB celebrada en Ciudad de México, en 2010.

Consciente de la centralidad de las políticas y las instituciones penitenciarias en la articulación del sistema de justicia penal, como secretario general de la COMJIB me he propuesto desarrollar en la Conferencia de Ministros este enfoque de humanización a través de los Principios de Política Criminal recogidos en la Declaración de Cartagena, aprobada en 2018 por 13 de las instituciones parte de la Conferencia, y que será sometida a la aprobación de todos los ministros y ministras de Justicia en la próxima Asamblea Plenaria del organismo.

Este trabajo que presentamos aquí viene precisamente a calibrar cuál es la extensión y alcance de estos y otros compromisos internacionales adquiridos desde 2010 por los miembros de la COMJIB y cuál es el direccionamiento que debe mantener el organismo en su línea de trabajo dedicada a la reforma de los sistemas penitenciarios, liderada por la Procuraduría General de República Dominicana.

Tanto las circunstancias que han tensionado el funcionamiento de las prisiones en los últimos meses como el nuevo marco de cooperación y los objetivos comunes establecidos en la Agenda 2030 de Naciones Unidas exigen reforzar la protección de los privados de libertad y los mecanismos de exigibilidad de los derechos que les asisten, en línea con los postulados de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Este propósito tendrá una plasmación concreta en la XXII Asamblea Plenaria de Ministros y Ministras de Justicia de los Países, que acogerá la aprobación del “Compromiso de acción sobre los derechos humanos de la población privada de libertad y la humanización de los sistemas penitenciarios en Iberoamérica”, instrumento que se ha desarrollado sobre el análisis técnico que esta publicación recoge y que nos ha permitido conocer qué ámbitos de actuación son prioritarios para la COMJIB en el fortalecimiento de los sistemas penitenciarios de la región.

Enrique Gil Botero
Secretario General de la COMJIB

PRÓLOGO



La necesidad de incidir en la reforma de los sistemas penitenciarios en el espacio iberoamericano es, junto con el fortalecimiento de la asistencia jurídica internacional, uno de los temas más recurrentes tratados en la COMJIB; así, se le ha dado un abordaje específico desde el análisis de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas realizado durante el Taller de Intercambio de Experiencias sobre la Mejora de los Sistemas Penitenciarios Iberoamericanos y Medidas Alternativas a la Prisión, realizado en 2008, y que dio lugar al estudio *Sistemas penitenciarios y penas alternativas en Iberoamérica*, presentado en Valencia en el año 2009, y al Encuentro Virtual de Ministros de Justicia en el Contexto de la Pandemia, celebrado en el año 2020.

Tenemos ahora el apoyo de la asistencia técnica de acompañamiento a la *Línea de Reforma de los Sistemas Penitenciarios de la COMJIB*, la oportunidad de ver un ponderado análisis de toda la documentación y las experiencias que hasta el momento se han generado respecto de este tema, así como un nuevo enfoque pospandémico donde el fin resocializador de la pena, la justicia restaurativa, las medidas sancionatorias distintas de la prisión y el manejo adecuado de las infraestructuras penitenciarias deben ser también ejes fundamentales que ser tomados en cuenta en la definición de las políticas criminales de nuestros Estados, lo cual es un compromiso asumido con la Declaración de Cartagena de 2018 sobre los Principios de Política Criminal.

Con la publicación de los trabajos desarrollados bajo la dirección de los profesores el Dr. Borja Mapelli Caffarena, catedrático de Derecho Penal, y la Dra. Mercedes Llorente Sánchez-Arjona, profesora titular de Derecho Procesal de la Universidad de Sevilla, estamos en condiciones de poder definir un compromiso de acción, un cronograma de implementación de los derechos humanos de la población privada de libertad y la humanización de los sistemas penitenciarios en Iberoamérica, el cual podrá contribuir con un mejor entorno social tendente a la reducción de los niveles de criminalidad y con un



crecimiento sostenido de la paz social que es la aspiración de las sociedades que anhelan vivir como verdaderos Estados democráticos y de derecho.

Agradecer desde la línea de trabajo que lideramos como Procuraduría General de República Dominicana al equipo de la Secretaría General de la COMJIB por el permanente apoyo brindado tanto a los consultores como al Comité de Reforma de los Sistemas Penitenciarios, que han producido sin lugar a dudas un material de un alto nivel de excelencia para la toma de decisiones y la estructuración de políticas públicas en el ámbito de la justicia penal y de la seguridad ciudadana.

Ministerio Público de República Dominicana

*Presidencia del Comité Sobre Reforma
de los Sistemas Penitenciarios*

INTRODUCCIÓN



Conforme a los términos de referencia de la asistencia técnica de acompañamiento a la *Línea de reforma de los sistemas penitenciarios de la COMJIB (L4)* para el desarrollo de la Declaración de Cartagena de Principios de Política Criminal y el “Compromiso de acción sobre los derechos humanos de la población privada de libertad y la humanización de los sistemas penitenciarios en Iberoamérica”, llevada a cabo entre mayo y octubre de 2021, el trabajo de los expertos abordó la elaboración de los siguientes productos:

1. Sistematización del acervo de la COMJIB en materia penitenciaria. Documento recopilatorio de las distintas declaraciones, recomendaciones e instrumentos de aplicación desarrollados por la Conferencia entre 2010 y 2021, propuesta de marcos teóricos para su actualización y unificación y análisis de los vacíos (*gap assessment*) detectados en su articulación y despliegue.
2. Documento de desarrollo de la Declaración de Cartagena sobre los Principios de Política Criminal aprobada en 2018, en el ámbito penitenciario su aprobación se efectuó en la XXII Asamblea Plenaria de la COMJIB.
3. “Compromiso de acción sobre los derechos humanos de la población privada de libertad y la humanización de los sistemas penitenciarios en Iberoamérica”. Definición de una hoja de ruta basada en los compromisos internacionales adquiridos por los países iberoamericanos y las recomendaciones formuladas por la COMJIB para la mejora de los sistemas penitenciarios de la región.
4. Propuesta de plan de trabajo 2021-2023 de la *Línea de reforma de los sistemas penitenciarios de la COMJIB*.

La presente publicación agrupa los contenidos de la sistematización del acervo COMJIB en materia penitenciaria y de la hoja de ruta basada en los compromisos internacionales



adquiridos por los países iberoamericanos, así como las recomendaciones formuladas por la COMJIB, con una estructura en torno a los principales tópicos penitenciarios universales que permite visibilizar qué aspectos han sido más y menos desarrollados por el organismo en su producción técnica y declarativa y qué nivel de compromiso han adquirido los países miembros de la Conferencia en relación con estos tópicos. Constituye, por tanto, un insumo base para poder monitorear la actividad de los Ministerios de Justicia e instituciones homólogas de los 22 países que forman parte de la COMJIB en el cumplimiento del marco regional sobre protección de los derechos de las personas privadas de libertad, que la propia organización ha contribuido a construir.

No se recogen aquí ni el texto del “Compromiso de acción sobre los derechos humanos de la población privada de libertad y la humanización de los sistemas penitenciarios en Iberoamérica”, ni la vinculación de los Principios de Política Criminal de la Declaración de Cartagena con incidencia en el diseño de un modelo de política penitenciaria, por tratarse de documentos en revisión para su aprobación en la XXII Asamblea Plenaria de Ministros de Justicia de la COMJIB. Lo mismo sucede con el plan de trabajo de la línea de reforma de los sistemas penitenciarios, que ha sido considerado para la definición de la estrategia bienal (2022-2023) y el plan de trabajo del organismo para el año 2022.

II

Los objetivos de la elaboración del primero de los productos, el acervo de la COMJIB en materia penitenciaria, fueron los siguientes:

- Conocer los temas sobre los que ya se ha trabajado.
- Determinar la necesidad de insistir o no sobre el mismo.
- Identificar las cuestiones sobre las que existe un exceso de producción.
- Detectar posibles contradicciones entre los documentos.

A tenor de lo anterior, se presenta la siguiente documentación ordenada con los siguientes criterios para facilitar los referidos objetivos:

- 1. Relación cronológica de documentos** elaborados por la COMJIB. De toda la documentación generada desde los comienzos de la institución, hemos seleccionado aquella que cumple con los dos siguientes requisitos: que se trata de documentación de cuyos contenidos se desprenden compromisos de acción política y que se refiere a cuestiones relacionadas con los sistemas penitenciarios. No obstante, la mayoría de los documentos abordan cuestiones que trascienden lo estrictamente penitenciario. Por esta razón, nos ha parecido conveniente recoger sintéticamente el objetivo central de cada uno de los documentos.



2. **Relación de abreviaturas** que serán empleadas en adelante para identificar cada uno de los documentos recogidos en la relación documental.
3. **Elaboración de tópicos penitenciarios universales.** Se trata de cuarenta y dos tópicos extraídos de los textos penitenciarios internacionales que ayudarán a textar y ordenar los compromisos de los documentos anteriores.
4. **Distribución de los compromisos recogidos en la documentación en los diferentes tópicos.** Para la elaboración de este documento hemos realizado dos ejercicios: en primer lugar, hemos identificado los compromisos, en la medida en que hacerlo ha sido posible, es decir, hemos descartado las declaraciones generalistas y aquellas otras que se refieren a cuestiones no propiamente penitenciarias, como pueden ser, por ejemplo, la Administración de justicia o las alternativas a la prisión. En segundo lugar, hemos incluido cada uno de los compromisos identificados bajo el tópico correspondiente. En ocasiones se ha modificado la redacción para que no pierdan sentido al ser descontextualizados.

III

La evolución de los sistemas penitenciarios de la región y del resto del mundo han evidenciado algo que la ciencia venía señalando en las décadas precedentes. La humanización del castigo, como principio de información del sistema, resulta ser más fructífero comparativamente que los fines resocializadores, cuya concreción los convierte en poco adecuados para dar contenido a los modelos de política penitenciaria. Son muchas las razones que apoyan esta tesis, pero nos interesa destacar una de ellas, y es que la resocialización es algo que ocurre al margen de las prisiones, puesto que el sistema penitenciario tiene poco que aportar a los procesos resocializadores de las personas. Justo lo contrario sucede con la humanización de las cárceles, que tiene como referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros textos similares. Todos sabemos cómo tiene que ser el sistema para garantizar la salud, el acceso a la justicia, la educación, el trabajo y otros expedientes, porque todos ellos tienen en común una referencia directa a aquellos derechos reconocidos en todos los textos constitucionales de nuestros países.

IV

Si en la primera parte de este trabajo se persiguió mapear los compromisos que constan en el acervo documental de la COMJIB en los últimos años, sistematizándolos en torno a un catálogo de tópicos penitenciarios, el siguiente paso tuvo como objetivo conocer las propuestas de política penitenciaria que surgen desde una perspectiva humanista, algunas ya recogidas en compromisos precedentes, y otras obtenidas de otras fuentes ajenas a la actividad de la COMJIB.



Para garantizar la conexión entre ambos elementos y su eficacia los hemos ordenado respetando esencialmente los mismos tópicos que nos sirvieron para sistematizar los compromisos. Tan solo hemos introducido una modificación relevante a raíz de la propuesta de uno de los participantes en el encuentro con los representantes ministeriales. Hemos añadido un tópico denominado “corrupción penitenciaria”. No parece preciso detenerse en la importancia del mismo. La corrupción penitenciaria erosiona la organización del sistema penitenciario afectando a sus elementos más sensibles. La población penitenciaria, ya de por sí desconfiada de la justicia, confirma ese sentimiento cuando vive como víctima la corrupción dentro de las prisiones. Sin embargo, la lucha contra este fenómeno no ha merecido hasta ahora la atención debida en los acuerdos precedentes. Por esta razón, no solo lo hemos incorporado al elenco de tópicos, sino que hemos tratado de argumentar los cambios que deben introducirse en el sistema para luchar contra esta lacra.

V

En cada uno de los tópicos se han incluido los siguientes contenidos:

- Aproximación conceptual al tópico. Se trata de conocer lo que se entiende por cada uno de esos elementos y determinar sus coincidencias y relaciones con otros que son afines.
- Descripción del contenido de las acciones de compromiso respecto del tópico en el panorama internacional. Se han destacado especialmente aquellas propuestas que tengan la cualidad de ser posibles y formar parte de un programa de acción de política penitenciaria.
- Tras cada propuesta existe una argumentación que la avala. Los argumentos son de interés para saber el alcance y la orientación que deben tener las propuestas en el contexto del modelo de política penitenciaria que se defiende. Conocer qué razones avalan la propuesta no solo sirve para defenderla en un foro, sino también para comprenderla.
- Referencia a los textos internacionales que avalan los contenidos del compromiso de acción.

1. RELACIÓN CRONOLÓGICA DE DOCUMENTOS



1. SISTEMAS PENITENCIARIOS Y PENAS ALTERNATIVAS EN IBEROAMÉRICA (2009)

Monografía no se ha considerado en el análisis por no contener compromisos concretos.

2. RECOMENDACIÓN RELATIVA AL ACCESO A DERECHOS DE LAS PERSONAS PENALMENTE PRIVADAS DE LIBERTAD EN IBEROAMÉRICA: DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ (2010)

Recomendación por la que se reconoce a la población reclusa como sujeto de derechos, avanza en la visibilización de la mujer privada de libertad como sujeto en condición de máxima vulnerabilidad, prestando especial atención a las madres en contexto de encierro y a sus hijos menores privados de libertad. Pretende marcar un futuro Programa de Género en Prisión en Iberoamérica.

3. GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DE SISTEMAS DE VIGILANCIA ELECTRÓNICA EN AMÉRICA LATINA. TRANSFERENCIA DE BUENAS PRÁCTICAS (2012)

Guía orientada a la construcción de proyectos de vigilancia electrónica como medio de reacción penal. Nace con vocación de apoyar la implementación de la tecnología relacionada con la vigilancia electrónica para aquellos que han decidido volcarse en su implementación y a la vez dará argumentos en favor de esta implementación. Sin embargo, también destaca que existen argumentos igualmente válidos para evitar el uso de



sistemas electrónicos de vigilancia y decidirse por adoptar sistemas menos lesivos aún de la libertad de las personas o de su intimidad.

4. GUÍA DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURAS PENITENCIARIAS (2013)

Este documento no solo pretende realizar una recopilación conceptual de las más importantes reglas o recomendaciones sobre el trato de las personas privadas de libertad, sino que también busca ser una guía para el desarrollo o promoción de una infraestructura penitenciaria, la definición de conceptos como la selección del terreno más apropiado, el programa funcional ajustado a los requerimientos penitenciarios o el perfil de los profesionales involucrados en cada una de las fases del desarrollo, y llegar a su puesta a disposición de la propia Administración penitenciaria.

5. PROGRAMA MODELO DE GÉNERO EN CONTEXTO DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN IBEROAMÉRICA (2013)

Programa que presenta el esquema de abordaje integral para el trabajo con mujeres en contexto de encierro teniendo en cuenta las diferentes variables relevantes del cumplimiento de la pena privativa de libertad con un enfoque de género. Se trata de lograr identificar las particularidades de la privación de libertad de las mujeres.

6. PROTOCOLOS DE COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PENITENCIARIAS Y EMPRESAS (2015)

Protocolo que inspira la regulación de la relación jurídica entre entidades privadas y la entidad que gestiona las actividades productivas en los centros penitenciarios, sin olvidar que el ámbito penitenciario tiene sus propias singularidades. Por un lado, como Administración pública y, por otro lado, por la protección especial de los derechos de los internos en estos establecimientos, que debe proporcionar la institución penitenciaria. Este protocolo nace de la necesidad de disponer de un instrumento jurídico que regule, eficazmente, la relación entre la entidad pública que gestiona las actividades productivas en los establecimientos penitenciarios y las empresas, entidades y profesionales que colaboran en las mismas, de forma continuada.



7. NORMAS PARA LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD Y LIBERADAS (2015)

El fin de este documento es proponer un conjunto de normas sobre inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas en Iberoamérica que promuevan la inclusión de la perspectiva de género en la intervención penitenciaria en este campo. Del mismo modo, el documento también persigue orientar un desarrollo práctico de la normativa internacional de referencia, considerando las específicas condiciones del contexto latinoamericano y las diferenciadas necesidades de las mujeres que dependen de las instituciones penitenciarias en los países de la zona.

8. REGLAS REGIONALES PARA LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Y LIBERADAS (2015)

El objetivo de este documento es la colaboración en la inclusión social de las personas penalmente privadas de libertad y en un adecuado retorno al medio libre, mediante la aplicación de programas relacionados con la inserción laboral que hayan dado resultados positivos en Europa y América Latina, profundizando el intercambio en esta materia.

9. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN PARA POLÍTICAS DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL (2015)

Este trabajo consiste en la elaboración de una estrategia de comunicación y sensibilización acerca de la importancia de la inserción social y laboral como política penitenciaria y pospenitenciaria, incluyendo la perspectiva de derechos humanos y como forma de contribuir a la seguridad ciudadana. Potencia la necesidad de visibilizar que la inserción sociolaboral de personas privadas de libertad es una temática prioritaria para los países de la región, tal y como demuestra el hecho de que las instituciones latinoamericanas que participan en EUROsocial II hayan priorizado esta área de trabajo para incidir en la cohesión social.



10. DECLARACIÓN IBEROAMERICANA SOBRE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA (2015)

Declaración por la que los Estados se comprometen al desarrollo de políticas públicas focalizadas en justicia juvenil y de acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes, incluyendo instancias comunitarias para la solución restaurativa de conflictos e infracciones de menor potencial ofensivo, evitando su judicialización. Se plasma el compromiso de velar para que las respuestas a las infracciones penales juveniles no constituyan meras retribuciones punitivas o que se reduzcan al tratamiento psicosocial del infractor, sino que comporten un proceso de reflexión y responsabilización individual y colectivo de cara a las consecuencias lesivas del acto, incentivando su reparación.

11. INSTRUMENTOS TÉCNICOS PARA LA ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN Y COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL TELEMÁTICO EN EL PROCESO PENAL EN GUATEMALA (2017)

Se trata de ideas que puedan servir de referente en la elaboración de protocolos de actuación y coordinación para la implementación de mecanismos de control telemático en el marco de la legislación vigente.

12. LA PRISIÓN PREVENTIVA: ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE EL IMPACTO DEL MODELO PENAL ACUSATORIO (2017)

Estudio de los retos de la reforma judicial en materia de utilización de la prisión preventiva como mecanismo excepcional de coerción para garantizar la presencia de la persona en proceso penal en los países de Guatemala y Paraguay.

13. CONTROL TELEMÁTICO Y OTRAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD. MAPEO APROXIMATIVO A LOS MECANISMOS LEGALES PREVISTOS EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE COMJIB (2017)

Este documento analiza, en sintonía con la constante tendencia hacia la humanización del castigo, las medidas alternativas a la prisión, en general, y los medios telemáticos, en particular, como una de las fórmulas novedosas en la ejecución de las penas y la



prevención del delito, dentro del marco de la humanización de aquellas y de la utilización del encarcelamiento, verdaderamente, como *ultima ratio*, cumpliendo el mandato constitucional recogido en la mayoría de los países del ámbito de la COMJIB.

14. PRONTUARIO DE REGLAS TÉCNICAS PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES Y MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD IMPUESTAS A ADOLESCENTES Y JÓVENES (2018)

El presente prontuario tiene la pretensión de constituir un marco de referencia que permita orientar las actuaciones de todos los actores involucrados en el ámbito de la jurisdicción especial de adolescentes o jóvenes infractores, en relación con aquellos que hayan sido condenados por la comisión de un hecho delictivo. El desarrollo de procedimientos restaurativos y de ejecución de sanciones o medidas alternativas a la privación de libertad en el ámbito de la jurisdicción penal de adolescentes requiere de un procedimiento en el que queden definidas las actuaciones que realizar, así como las diferentes responsabilidades que atañen a los diversos operadores implicados y los objetivos marcados y expuestos en este prontuario.

15. ¿CÓMO ATENDER LOS DESAFÍOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL CONTEXTO DE UNA CRISIS DE SALUD PÚBLICA? COMPARTIENDO EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES EN ALC Y EL MUNDO PARA LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 (2020)

Análisis de la incidencia de la pandemia en la población carcelaria, prestando especial énfasis al problema del hacinamiento y su repercusión en este contexto, a la necesidad de acudir a medidas alternativas de prisión, como acto de humanidad, y de hacer valer los medios tecnológicos.

2. RELACIÓN DE ABREVIATURAS



1. **SPPAI** (2009): *Sistemas penitenciarios y penas alternativas en Iberoamérica.*
2. **DSJ** (2010): *Declaración de San José.*
3. **GVE** (2012): *Guía de implementación y gestión de sistemas de vigilancia electrónica en América Latina. Transferencia de buenas prácticas.*
4. **GIP** (2013): *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias.*
5. **PGPLI** (2013): *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica.*
6. **CAPE** (2015): *Protocolos de cooperación entre Administraciones penitenciarias y empresas.*
7. **ISLMPL** (2015): *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas.*
8. **ISLPL** (2015): *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas.*
9. **ECSISL** (2015): *Estrategia de comunicación y sensibilización para políticas de inserción sociolaboral.*
10. **DIJRJ** (2015): *Declaración iberoamericana sobre justicia juvenil restaurativa.*
11. **CTPP** (2017): *Instrumentos técnicos para la elaboración de protocolos de actuación y coordinación para la implementación del control telemático en el proceso penal en Guatemala.*
12. **PP** (2017): *La prisión preventiva: estudio exploratorio sobre el impacto del modelo penal acusatorio.*
13. **CTAPL** (2017): *Control telemático y otras alternativas a la privación de libertad. Mapeo aproximativo a los mecanismos legales previstos en los países miembros de la COMJIB.*
14. **MAJ** (2018): *Prontuario de reglas técnicas para la aplicación de las sanciones y medidas alternativas a la privación de libertad impuestas a adolescentes y jóvenes.*
15. **C-19** (2020): *¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública? Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo para la gestión de la pandemia del COVID-19.*

3. TÓPICOS PENITENCIARIOS UNIVERSALES



- Alimentación.
- Ancianidad.
- Asistencia jurídica.
- Asistencia pospenitenciaria.
- Beneficios penitenciarios.
- Celdas.
- Centros de máxima seguridad.
- Control jurisdiccional.
- Deberes de los/as internos/as.
- Derechos de los/as internos/as.
- Educación.
- Ejercicio físico.
- Enfermos/as psíquicos/as.
- Excarcelación.
- Extranjeros/as.
- Higiene.
- Ingresos.
- Inspección y registro.
- Jóvenes.
- Libertad condicional.
- Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- Madres e hijos pequeños.
- Minorías étnicas y culturales.
- Motines.
- Mujeres.
- Participación de la sociedad civil.
- Peticiones y quejas.
- Presos preventivos.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad.
- Prisiones abiertas.
- Régimen disciplinario.
- Relaciones con el mundo exterior.
- Resocialización.
- Ropa.
- Sanidad penitenciaria.
- Seguridad de los establecimientos.
- Trabajo penitenciario.
- Trabajadores penitenciarios (funcionarios).
- Tratamiento penitenciario.
- Traslados.
- Uso de fuerza y medidas coercitivas.

4. DISTRIBUCIÓN DE LOS COMPROMISOS RECOGIDOS EN EL ACERBO COMJIB SEGÚN LOS DIFERENTES TÓPICOS PENITENCIARIOS



ALIMENTACIÓN

- Toda persona penalmente privada de libertad tiene derecho a una alimentación con el valor nutricional adecuado, acceso a agua potable y unas instalaciones salubres que permitan el normal desarrollo de los diferentes programas y la atención a las poblaciones con necesidades específicas (DSJ).
- Se deben establecer dietas alimenticias especiales supervisadas por nutricionistas para las mujeres embarazadas y lactantes, así como para sus hijos e hijas en los centros penales de privación de libertad (DSJ).

La alimentación se encuentra relacionada con el derecho a la salud, asumiendo la Administración un triple compromiso:

- Se obliga a suministrar a los internos una alimentación adecuada, incluida el agua potable.
- La alimentación que se ofrece ha de ser respetuosa con las creencias, culturas y convicciones religiosas o filosóficas del interno. Este requisito es de especial trascendencia en aquellos países en los que se da el multiculturalismo. Una de las señas de identidad más universal de una cultura es su alimentación, de forma que ignorar esta circunstancia es atentar contra el derecho constitucional de respetar las identidades de cada una de las culturas que conviven en un país.
- La alimentación ha de ser distribuida de manera equilibrada a lo largo del día.

Asimismo, estas particularidades de la alimentación penitenciaria hacen recomendable que esté previsto un control médico-sanitario sobre el régimen alimentario.



La alimentación merece una atención especial, ya que gracias a ella se cumple con la obligación de velar por la vida y la integridad física de los internos. Como viene siendo reconocido por la mayoría de los textos legales, el respeto a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión se manifiesta en el derecho de los internos a poder elegir un régimen alimenticio adecuado a su filosofía o su religión. De nuevo vemos aquí la eficacia del principio de diversidad, que exige tener en cuenta en la alimentación las circunstancias de distintos tipos que hace diferentes las necesidades alimentarias de la población penitenciaria.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), garantizando el derecho a una alimentación saludable y al acceso al agua potable, así como el derecho de las mujeres embarazadas y lactantes a dietas alimenticias supervisadas por nutricionistas.

La complejidad de asegurar una alimentación diversificada que atienda las circunstancias de cada comensal hace recomendable que se establezcan fórmulas para permitir que estos puedan proveerse de alimentos muy específicos cuando resulta necesario y cuando los mismos no pueden ser atendidos ni por los servicios de cocina ni por el sistema sanitario. Como en otras ocasiones, hacer compatible esta externalización de la alimentación plantea problemas de seguridad que deberán ser atendidos de forma que sean compaginables con la atención de este derecho.





El gran reto de la alimentación no es solo garantizar la calidad y el equilibrio de la misma, sino procurar que la cadena alimenticia se distribuya cumpliendo los estándares de higiene. Los espacios relacionados con la alimentación, como son las despensas, donde se guardan los alimentos, las cocinas y los comedores deben garantizar esas exigencias. Se debe evitar que la cadena de recogida de los restos alimenticios se cruce con la de distribución de alimentos. También es necesario que en la cocina el espacio dedicado a la preparación de los alimentos se ajuste a la normativa vigente en la sociedad civil para el tratamiento y manipulación de los alimentos. Preservar el derecho a la salud es compatible con la condición de privado de libertad y, en consecuencia, las normas que rigen para la preparación de alimentos para colectivos en otras instituciones —colegios, hospitales, etc.— son también de obligado cumplimiento dentro de los establecimientos penitenciarios.

Por último, en relación con la alimentación se plantea si es mejor o más recomendable la externalización completa del servicio acudiendo a empresas de *catering*. En principio ambas opciones son compatibles. En ocasiones, el sistema de *catering* puede resultar más económico debido a los costos añadidos que conlleva prestar el servicio en un contexto de medidas de seguridad. No obstante, además del aspecto económico es recomendable que la decisión sobre este tema considere que la elaboración de la comida en el centro permite generar puestos de trabajo y programas de formación profesional que están en sintonía con los principios de reinserción laboral de la población penitenciaria.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ) al disponer que toda persona penalmente privada de libertad tiene derecho a una alimentación con el valor nutricional adecuado, acceso a agua potable y unas instalaciones salubres que permitan el normal desarrollo de los diferentes programas y la atención a las poblaciones con necesidades específicas. De igual forma, se dispone que se han de establecer dietas alimenticias especiales supervisadas por nutricionistas para las mujeres embarazadas y lactantes, así como para sus hijos e hijas en los centros penales de privación de libertad.



ANCIANIDAD

-  Acondicionar espacios físicos adecuados para las mujeres adultas mayores y velar para que tengan una atención y programas especiales según su edad (DSJ).
-  Desarrollar enfoques de género de programas de salud a partir del apoyo de las autoridades correspondientes del medio libre con una especial atención a mujeres mayores y a otros grupos en condiciones de especial vulnerabilidad (PGPLI).
-  Las mujeres jóvenes adultas, las adultas mayores y las que provienen de minorías étnicas tienen problemáticas específicas que no son suficientemente tenidas en cuenta en los procesos de intervención penitenciaria. En todos los casos, las necesidades específicas de estos grupos hacen más dura la privación de libertad y más difícil la inserción sociolaboral (ISLMPL).

No estamos en condiciones de afirmar que las personas de mayor edad tengan problemas con algunos de los valores específicos protegidos por el derecho penal o tengan problemas específicos, pero un indicativo sintomático de que algo estamos dejando atrás en el tratamiento de la ancianidad es comprobar que la banda de edad por encima de los sesenta años ha sufrido el mayor incremento en los últimos años dentro de la población penitenciaria.

El aumento de condenados ancianos tiene una particular relevancia en el ámbito de la ejecución de las penas o, más ampliamente, de las consecuencias jurídicas de los delitos. El número de personas de edad avanzada en los centros penitenciarios es mayor que su crecimiento en la sociedad. El aumento de personas de edad que necesitan unas atenciones significativas a su salud y que presentan unas carencias de atención social han creado enormes desafíos para las prisiones. Si acordamos que estas circunstancias justifican un esfuerzo por aplicar políticas de excarcelación anticipada, lo que existe actualmente en las legislaciones es poco o nada adecuado a esos objetivos porque se hacen gravitar sobre las expectativas laborales y de integración social —vivienda, familia, patrimonio, arraigo, etc.— de los reclusos y son ajenas del todo al grupo de edad avanzada. La incidencia de la ancianidad en la responsabilidad penal apenas ha sido tomada en cuenta ni en las políticas de prevención criminal, ni por la jurisprudencia y, ni mucho menos, por el legislador. En relación con las decisiones de este último, es enorme el contraste con los menores de edad, los cuales han gozado de una excepcionalidad permanente a lo largo de la historia. La minoría de edad penal además ha operado siempre de modo objetivo, de la forma más beneficiosa para el menor, como si se tratara de una exención personal de la responsabilidad penal que funciona *iuris et de iure*.



Hay en los responsables de las políticas penitenciarias el acuerdo generalizado de considerar que estas personas forman parte de lo que se viene denominando personas en condición de vulnerabilidad o vulnerabilizadas, es decir, aquellas en las que concurren ciertas circunstancias que, de no ser tenidas en cuenta, provocan un mayor padecimiento de las condiciones penitenciarias. En el caso de los ancianos, la propuesta más comúnmente aplicada consiste en derivarlo a los servicios sanitarios. No puede seguir vigente un modelo reduccionista que identifique a las personas de edad avanzada con los enfermos. Esta identificación no solo es equivocada, porque una persona de edad no está enferma, sino que es un atentado a su dignidad porque se estigmatiza la condición de anciano y se le margina. Tanto si es realmente un enfermo al que se debe excarcelar como si no lo es se deben introducir cambios en el modelo de ejecución.

Los ancianos o ancianas encarcelados en centros penitenciarios sufren un doble padecimiento durante la encarcelación debido a la separación de sus familiares —con quienes en ocasiones pueden llegar a perder el contacto definitivo— y por razones de su deterioro físico o mental, sobre todo en los casos de internos condenados a penas privativas de libertad de larga duración o de cadena perpetua.

En estos supuestos, la resocialización del anciano privado de libertad va a resultar una pretensión inalcanzable si tenemos en cuenta que una vez cumplida su condena y satisfecha su deuda con la sociedad, las posibilidades de encontrar un trabajo son prácticamente nulas.



Para minimizar esta desigualdad deben establecerse vías específicas de reinserción laboral en los programas sociales del país para personas de edad avanzada excarceladas.

Así pues, la primera de las cuestiones que se plantean es la conveniencia o no de separarlos respecto del grupo principal. Es cierto que las separaciones tienen en ocasiones efectos dudosos, como ocurre con las mujeres. Si se decide la separación de los ancianos debe ser para aplicarles un modelo regimental específico y no por tenerlos separados, ya que, en este caso, las separaciones terminan convirtiéndose en segregaciones. Existe la posibilidad de experimentar fórmulas de excarcelación de los ancianos a través, por ejemplo, de establecimientos geriátricos independientes, que permitan la máxima adaptación a sus necesidades, centros que funcionen sobre los mismos principios del régimen abierto, de confianza y autorresponsabilidad. Cuando esta alternativa no fuera posible, porque, por ejemplo, el interno presentara altos índices de peligrosidad criminal, deben crearse módulos diferenciados del resto de la población penitenciaria.

Los espacios arquitectónicos de estos establecimientos y módulos tienen que estar provistos de recursos que posibiliten y hagan segura la movilidad dentro de ellos. Los diseños de las celdas presentan, en ocasiones, barreras similares a las que paulatinamente se han ido eliminando en la sociedad libre para las personas con capacidades diferenciadas.

Compensar la falta de comunicación con el exterior es otra de las características que debe tener una política penitenciaria para la ancianidad. Lamentablemente nuestras legislaciones no contemplan las específicas circunstancias regimentales. Muchos de los internos de edad avanzada se encuentran dentro de este grupo que, prácticamente, no tiene visitas del exterior. Por lo general, el aislamiento penitenciario es la causa de que sus allegados se hayan ido alejando de ellos. Las visitas son un instrumento fundamental en los procesos de reconstrucción social de los privados de libertad, ya que además de neutralizar la prisionalización humanizan el castigo. Los programas de las personas de edad avanzada en las prisiones tienen que contemplar actividades que compensen esta carencia. Las instituciones asistenciales del exterior pueden interesarse en programar visitas y, a falta de estas, y considerando la baja peligrosidad de estas personas, se puede flexibilizar la prohibición de acceso a Internet u otros medios de comunicación tecnológicos.

Se aconseja también reducir la presión disciplinaria. La vida en la prisión se caracteriza por su rigidez. Las dificultades que entrañan mantener privados de libertad a un grupo de personas solo pueden sortearse con unas condiciones regimentales estandarizadas que, en la mayoría de las ocasiones, se imponen estableciendo distintos niveles de disciplina. Lo prohibido determina todo en la prisión —lo que no está permitido es que está prohibido—. Ahora bien, la disciplina no debe extenderse con igual intensidad siempre —la



disciplina equivale a la intervención quirúrgica en la medicina, a ella debe acudir cuando otros mecanismos han fracasado—, porque un uso desproporcionado de la misma pone en peligro el ambiente del establecimiento. Diversas circunstancias justifican que se rebajen las exigencias generales de régimen, y una de ellas es el perfil del interno. Las personas de edad avanzada reducen considerablemente su conflictividad y, consiguientemente, deben ajustarse a las normas de régimen y se les ha de permitir cierta flexibilización en los horarios, en los desplazamientos zonales dentro del módulo, en las actividades comunes, etc.

Además, las particulares condiciones que rodean a este grupo van a requerir de la selección de un personal especializado y preparado para atender sus necesidades específicas. De igual forma, es recomendable que este colectivo sea alojado en diferentes secciones dentro de los establecimientos penitenciarios.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ) cuando habla de la necesidad de acondicionar espacios físicos adecuados para las mujeres adultas mayores y velar por que tengan una atención y programas especiales según su edad. De igual forma el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI) señala la necesidad de desarrollar enfoques de género de programas de salud a partir del apoyo de las autoridades correspondientes del medio libre con una especial atención a mujeres mayores y a otros grupos en condiciones de especial vulnerabilidad. Finalmente, las *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas* (ISLMPL) apuntan a que las mujeres jóvenes adultas, las adultas mayores y las que provienen de minorías étnicas tienen problemáticas específicas que no son suficientemente tenidas en cuenta en los procesos de intervención penitenciaria. En todos los casos, las necesidades específicas de estos grupos hacen más dura la privación de libertad y más difícil la inserción sociolaboral.

ASISTENCIA JURÍDICA

El derecho de defensa ha sido consagrado dentro del elenco de derechos humanos inviolables tanto en las Constituciones de los distintos Estados como en los instrumentos internacionales. Este mismo compromiso con el derecho de defensa se extiende, como no podría ser de otro modo, a las personas privadas de libertad, que tendrán derecho a asistencia letrada bien nombrada a instancia del recluso o su familia, o bien de oficio, proporcionada por el Estado. Por tanto, la defensa en la ejecución de la pena implica una asistencia especializada y focalizada en un apoyo técnico legal y en el fomento del plan de vida de la persona privada de libertad, dirigido a la reinserción social.



Debe trabajarse para que la defensa, en la ejecución de la pena, promueva los derechos de las personas privadas de libertad, con el fin concreto de evitar que sufran padecimientos ilegítimos, no derivados de su situación de encierro y de reducir los niveles de violencia carcelaria.

La inmersión del sistema penitenciario en las exigencias del Estado de derecho ha dado lugar a un cambio de paradigma en el mundo de las prisiones. El condenado ha dejado de ser un objeto del derecho y ha pasado a ser un sujeto del derecho. Este reconocimiento ha producido una inmersión del sistema penitenciario en el lenguaje jurídico. Esto quiere decir que el interno se ha convertido en una persona a la que, a pesar de estar condenada, se le reconocen un conjunto de derechos y deberes. Allá donde existen relaciones jurídicas es necesario contar con operadores de la justicia que aseguren que los interesados tienen acceso al ejercicio de sus derechos. Entre estos operadores se encuentran los abogados. Pero a diferencia de lo que sucede en la sociedad libre, en las cárceles muchos derechos no pueden ejercerse si no se cuenta con la colaboración activa de la Administración penitenciaria, que asume el correspondiente deber de poner a disposición de los internos los recursos idóneos para ello.

Lo anterior nos da la clave para determinar el ámbito y los contenidos que debe tener la asistencia jurídica penitenciaria. Con respecto a lo primero, hoy se conviene en que dicha asistencia debe tener carácter universal, es decir, basta la condición de privado de libertad para poder acceder a los mismos. Con independencia de que una persona se encuentre detenido, preventivo o condenado, todos esos supuestos procesales tienen en común la condición de privado de libertad, que es la fuente de la que surgen los derechos y deberes que han de respetarse. Esto es particularmente importante en aquellos países que cuentan con un número muy elevado de presos preventivos. A ellos, como a los demás, se les debe asegurar que pueden acceder a un abogado.

La constelación de asistencias jurídicas que un abogado puede ofrecer a su cliente es muy diversa y resulta aún más variada por la condición de condenado. La ejecución de una condena de prisión obliga al condenado a afrontar desde la prisión innumerables problemas jurídicos que pueden ir desde la tramitación de un divorcio, una herencia, una compraventa, unas diligencias colaterales a la causa penal por la que resultó condenado o la asistencia en los conflictos que se derivan de la relación jurídico-penitenciaria. Lógicamente, la obligación de la Administración penitenciaria no es lo mismo en cada supuesto.



Como principio general debe asumirse que la privación de libertad en ningún caso puede significar que se vea dificultado el acceso a la asistencia jurídica. Esto quiere decir que el recluso debe poder acceder a la asistencia gratuita en los mismos términos que las personas libres.

Ahora bien, resuelto el problema de compatibilización de la vida en la cárcel con la asistencia técnico-jurídica, se plantean dudas sobre cómo debe afrontarse la asistencia en los conflictos que generan las relaciones jurídico-penitenciarias. Estas deben ser siempre gratuitas y han de ser suministradas al margen de la Administración para garantizar su equidad. En consecuencia, el asesoramiento en los problemas que puedan derivarse de su estancia en prisión debe ser un servicio jurídico gratuito, en un sentido estricto, es decir, problemas relacionados con las condiciones regimentales, de acceso a los beneficios penitenciarios, de traslados, de excarcelaciones y, por supuesto, frente a un eventual expediente disciplinario. No obstante, este servicio gratuito no es incompatible con el derecho que asiste a toda persona a buscar una asistencia técnica de carácter privado a costa de sus propios recursos económicos.

Asegurar el acceso de los privados de libertad a la justicia se ha convertido en una meta prioritaria en la política penitenciaria moderna ya que si, en definitiva, el control de legalidad no se garantiza —y para ello es preciso blindar de garantías el asesoramiento jurídico—, la mejor de las leyes no pasaría de ser una declaración programática. La realidad en muchos sistemas es que el condenado que no tenga recursos económicos se queda en la más absoluta soledad desde el punto de vista jurídico y sobre su situación penitenciaria. El abogado defensor del turno de oficio cesa en sus funciones con la sentencia y algún otro trámite inicial de la ejecutoria. Esta situación se ha agravado con la pandemia, lo cual ha hecho aumentar la incertidumbre de las personas internas para llevar a efecto el derecho de defensa. El acceso a las cárceles se restringió y los servicios de orientación quedaron suspendidos, retomándose gracias a las nuevas



tecnologías, lo que pone de manifiesto la imperiosidad de fomentar este tipo de comunicaciones.

Se ha de partir de que, sea cual sea el tema que venga a tratar el abogado con su cliente, la confidencialidad debe estar garantizada. Por tanto, el principio general debe ser que toda limitación de la confidencialidad tiene que estar autorizada por un juez. Por otra parte, la regulación concreta de las visitas se ha de acordar con los correspondientes colegios profesionales. La Administración penitenciaria está obligada, en la medida de lo posible, a favorecer la asistencia jurídica de los internos, en especial cuando estos están en prisión preventiva.

No hay pronunciamientos en los documentos de la COMJIB sobre este tema.

ASISTENCIA POSPENITENCIARIA



Políticas públicas de seguimiento de las internas una vez que salen al medio libre con acompañamiento a la reinserción social y laboral (PGPLI).

La pena privativa de libertad ha de ir orientada a los fines resocializadores, por lo que debe prever una asistencia elemental para ayudar al egresado y su familia una vez que concluye la ejecución. Privar de libertad a una persona conlleva siempre daños en sus relaciones sociales, aunque hoy se tiende a ver el tiempo penitenciario de una forma porosa, de manera que se hace compatible la condición de recluso con salidas temporales de la prisión más o menos largas, no obstante, mantener intactas las relaciones sociales con las que se entró a la prisión resulta sumamente complejo. Cuanto más larga haya sido la estancia en prisión, mayores van a ser las necesidades de contar con esa asistencia, cuyo fundamento no solo está en los fines resocializadores de la pena, sino también en el principio de igualdad y en el modelo social de Estado, que le obliga a promocionar la integración positiva de las personas necesitadas, de ahí que tenga carácter universal y se aplique a todos los reclusos. El modelo social de Estado tiene como objetivo promocionar socialmente a las personas. Si la incidencia de pasar por una cárcel ha perjudicado sensiblemente ese objetivo, el propio Estado se debe sentir obligado a establecer programas de reinserción que ayuden a los exreclusos a recuperarse socialmente.

En los últimos años se aprecia una convención generalizada no solo en la doctrina, sino también en los textos internacionales, que puede sintetizarse en que la prisión debe interesarse en la reinserción social más que en la compleja función de resocializar al



individuo. Los postulas humanistas demandan que se elaboren programas claros y concretos sobre los recursos destinados a esa función reinsertadora. Un buen ejemplo de ello nos lo suministra la última versión de las Reglas Penitenciarias Europeas entre cuyos principios encontramos la siguiente declaración en la número 6: “Cada detención debe ser de manera que facilite la reintegración en la sociedad libre de las personas privadas de libertad”.

Por reinserción se entiende un proceso de incorporación pacífica del condenado a la sociedad. Lógicamente los esfuerzos en este sentido van incrementándose según se acerca el momento de la excarcelación. Además, este proceso de reinserción no puede acabar con la salida del condenado de la prisión, sino que es conveniente tener prevista una asistencia pospenitenciaria de acompañamiento para ayudar en los lógicos problemas de reingreso con los que frecuentemente se enfrenta el exrecluso. A la salida de la prisión el exrecluso se enfrenta, muchas veces solo, a dificultades para encontrar vivienda, trabajo y, a veces, relaciones sociales que o bien se perdieron, o bien nunca se tuvieron, o bien resulta recomendable cambiar. Estas dificultades están a veces en el origen de la reincidencia, por lo que la asistencia pospenitenciaria resulta ser de enorme relevancia en un sistema penitenciario comprometido con los fines resocializadores.

Sobre este tópico se ha pronunciado el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI), que apunta la necesidad de políticas públicas de seguimiento de las internas una vez que salen al medio libre con acompañamiento a la reinserción social y laboral. El PGPLI acierta al plantear este tipo de asistencia como un seguimiento a los programas que se han desarrollado durante la estancia del condenado en la prisión. En este sentido, podemos hacer la siguiente distinción dentro de estas actividades:

- Actividad de seguimiento: el objetivo es verificar si al ser excarcelado el individuo ha consolidado sus comportamientos de integración social y, en caso de que fuera necesario, reforzarlos con nuevos estímulos.
- Ayuda social: se trata de prestar una ayuda directamente económica o de colaboración en la búsqueda de medios para cubrir necesidades básicas de desplazamiento, vivienda o puesto de trabajo.

Es recomendable que los servicios que gestionan y atienden estas necesidades no recaigan en personas del interior de la prisión, sino, por ejemplo, en organizaciones no gubernamentales. Aunque en realidad sean también parte del personal penitenciario, estos deben dedicarse con carácter exclusivo a las funciones de asistencia pospenitenciaria. Si las funciones son asumidas por organizaciones no gubernamentales, es conveniente que la Administración penitenciaria ejerza cierto control sobre los programas



de acción de estas. En todo caso, el órgano que se cree con estas funciones debe estar situado fuera del establecimiento penitenciario y los trabajadores del mismo han de tener una formación específica para captar recursos que puedan ser útiles para las funciones que tiene encomendada. La asistencia pospenitenciaria en absoluto debe entenderse como un instrumento de control que extiende su actividad más allá de la conclusión de la pena. Al concluir esta, el exrecluso se convierte en sujeto de pleno derecho.

Por regla general, los sistemas penitenciarios incluyen tres tipos de ayuda pospenitenciaria: la ayuda personal, que asegura durante unos meses medios económicos para cubrir sus necesidades básicas; la ayuda para encontrar una vivienda; y la ayuda laboral.

BENEFICIOS PENITENCIARIOS

-  Promover el desarrollo de programas y sistemas orientados a la implementación de penas no privativas de libertad y de medidas alternativas a la prisión, como herramientas para el mejor desarrollo del sistema de ejecución penal, sin que esto represente un incremento del control social penal, reservando el sistema de privación de libertad como última alternativa (DSJ).
-  Impulsar la discusión sobre la pertinencia de una especial ponderación del estudio en la flexibilización de la ejecución de la pena o en la libertad anticipada y, en su caso, articular las reformas legales y/o el desarrollo de programas que lo contemplen (DSJ).
-  Los supuestos en los que es posible el uso de dispositivos de control telemático determinarán el tipo de medios tecnológicos que utilizar y la necesidad de elaborar un procedimiento para su aplicación (CTAPL).
-  El juez deberá controlar el otorgamiento o denegación de beneficios relacionados con las sanciones y medidas impuestas a los jóvenes (MAJ).
-  Ante la situación de pandemia se reconoce, sin lugar a duda, la soberana decisión de los Estados para adoptar las medidas alternas a la privación de libertad que mejor se adapten a sus propias circunstancias y en consonancia con su ordenamiento jurídico (C-19).
-  El beneficio de medidas alternas no debe aplicar para los infractores por delitos en los que haya mediado violencia en contra de las mujeres, delitos sexuales en perjuicio de personas menores de edad o delitos graves (C-19).
-  En las medidas alternas adoptadas debe tenerse en consideración, como factores relevantes para la imposición del beneficio: la edad, con especial



énfasis en las personas adultas mayores y las personas menores de edad infractoras o en conflicto con la ley; el género, en este sentido a las condiciones especiales, tales como mujeres embarazadas o lactantes, mujeres acompañadas de personas menores de edad y madres monoparentales; los tutores de personas menores de edad y/o incapaces; quienes hayan cometido delitos culposos o estén privados de libertad por impago de alimentos en el ámbito civil; las condiciones de salud de cada persona, si sufren enfermedades que hacen a la persona privada de libertad aún más vulnerable en caso de contagio, como el VIH, problemas cardíacos, respiratorios, diabéticos, hipertensos, etc. (C-19).

-  Como mencionamos anteriormente, las experiencias que pueden derivarse de la puesta en práctica de medidas alternas a la privación de libertad como parte de las respuestas estatales ante la crisis sanitaria pueden ser sumamente enriquecedoras para que, a partir de ellas, podamos continuar con un proceso sistemático de aplicación de medidas alternas a la privación de la libertad, no ya como una medida urgente ante la crisis sanitaria del COVID-19, sino como medidas a medio y largo plazo (C-19).
-  Establecer como prioritario la aplicación de procedimientos de evaluación y clasificación objetiva de las personas privadas de libertad al ingreso en el sistema penitenciario, para facilitar el proceso de inserción sociolaboral (ISLPL).

De los beneficios penitenciarios se puede decir que suponen un cambio sustancial en la ejecución de la pena impuesta, que tiene lugar en la fase de ejecución de esta. Hasta ahí existe un acuerdo en el análisis comparativo de este instituto jurídico-penitenciario. Mas allá de esa idea cada país recoge bajo este concepto un número muy diverso de supuestos que van desde la efectiva modificación de la pena impuesta, adelantando el momento de la excarcelación —redención de pena, libertad condicional, indulto, etc.—, hasta la modificación de las condiciones regiminales, haciéndolas más llevaderas —permisos de salida, régimen abierto, visitas, etc.—. Así pues, en un esfuerzo de síntesis se puede decir que son aquellas medidas que permiten modificar las condiciones de ejecución de la pena privativa de libertad en la fase de ejecución de esta.

Los textos legales de nuestros países convienen en vincular la concesión de los beneficios al progreso favorable del condenado en los programas resocializadores, sin embargo, la praxis demuestra que con frecuencia la distribución de los beneficios se pone al servicio de los fines disciplinarios. Es decir, están más próximos al derecho de gracia con el objetivo de conseguir buenos reclusos y, no tanto, buenos ciudadanos. En los sistemas penitenciarios resocializadores los beneficios penitenciarios forman parte del



modelo de ejecución penitenciaria, erigiéndose en auténticos límites externos del *ius puniendi* en fase de ejecución.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), que enfatiza la necesidad de promover el desarrollo de programas y sistemas orientados a la implementación de penas no privativas de libertad y de medidas alternativas a la prisión, como herramientas que contribuyan a un mejor desarrollo de la ejecución penal. De igual forma, el documento *Control telemático y otras alternativas a la privación de libertad. Mapeo aproximativo a los mecanismos legales previstos en los países miembros de la COMJIB* (CTAPL) apunta la necesidad de elaborar un procedimiento para la aplicación del uso de dispositivos de control telemático. También se pronuncian el *Prontuario de reglas técnicas para la aplicación de las sanciones y medidas alternativas a la privación de libertad impuestas a adolescentes y jóvenes* (MAJ) y el documento *¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública? Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo para la gestión de la pandemia del COVID-19* (C-19), que pone de manifiesto la conveniencia de acudir a medidas alternativas a la privación de libertad como parte de la respuesta estatal ante la emergencia sanitaria, teniendo en consideración factores como la edad, las condiciones de salud o el género, entre otros. Se subraya, igualmente, cómo este beneficio de medidas alternativas no se debe aplicar en los supuestos de violencia de género o delitos sexuales.

La gran diferencia entre los sistemas penitenciarios modernos y clásicos es que gracias a la humanización del castigo, la cárcel ha ido permitiendo que la población penitenciaria pudiera disfrutar de determinadas cuotas de libertad que generaban un horizonte de esperanza de cara al momento de la excarcelación. A pesar de que la gestión de estos beneficios ha merecido algunas críticas, sin embargo, su implantación supone un triple beneficio. En primer lugar, motiva al interno a participar en aquellas actividades —cursos de formación, actividades culturales, talleres, etc.— que más adelante le van a permitir acceder a los beneficios. En segundo lugar, cuando dichos beneficios suponen el adelantamiento, aunque sea ocasional, de la excarcelación permite al interno reconstruir sus relaciones sociales de forma progresiva. En tercer lugar, los reclusos animados por las expectativas de obtener un beneficio no crean conflictos dentro de la prisión y el ambiente en el mismo mejora considerablemente.

Sin embargo, el riesgo de los beneficios está en el mal uso que se puede hacer de ellos. La prisión mantiene una convivencia frágil gracias a una red de sanciones negativas y positivas. Las primeras son castigos que limitan o suspenden el ejercicio de ciertos derechos —salidas, aislamiento, etc.—, mientras que de las segundas forman parte los beneficios penitenciarios. La población penitenciaria se muestra muy sensible a la concesión arbitraria de estos beneficios. Cuando los mismos se dan al margen de todo control



y para gratificar a los beneficiados por servicios inconfesables, lejos de relajar el ambiente de la prisión lo tensa y surgen movimientos reivindicativos que muchos de ellos terminan en actos de violencia y motines.

Por esta razón, los beneficios deben conceder con un triple control:

- La concesión de los beneficios está estrictamente sometida al principio y las garantías de legalidad, en consecuencia, debe ser un texto legal donde se recojan los beneficios que se pueden conceder, los motivos por los que se conceden, el órgano competente para ello y los recursos de que disponen los interesados para reclamar una concesión irregular.
- Aquellos permisos que modifiquen sustancialmente el contenido de la pena, por ejemplo, permitiendo la excarcelación anticipada, deben ser concedidos por un juez y sometido a los controles de jurisdiccionalidad.
- La Administración penitenciaria debe contar con recursos para hacer un seguimiento del uso del permiso por el interno beneficiado y en caso de abusos de los mismos debe estar previsto su revocación.

CELDAS

-  Implementar iniciativas legislativas y administrativas para que la capacidad edilicia se corresponda con la cantidad de población penalmente privada de libertad existente, a fin de asegurar que la acción del sistema penitenciario no sea afectada por la sobrepoblación (DSJ).
-  La celda-dormitorio es la unidad elemental de alojamiento de los privados de libertad. La celda-dormitorio será un espacio cerrado e independiente de otras celdas-dormitorio, disponiendo de un suelo, paredes y techo construidos con materiales altamente resistentes y que admitan la limpieza o lavado para garantizar las adecuadas condiciones de salubridad e impidan la anidación de animales o insectos, o la presencia de microorganismos patógenos para la salud (GIP).
-  Dispondrá de una sola puerta, preferentemente opaca, que garantice la intimidad durante el descanso nocturno, incluyendo elementos de visión exterior (ventana o mirilla) para permitir el control y vigilancia (GIP).
-  También la celda-dormitorio dispondrá de una ventana suficientemente grande para permitir la lectura diurna y la ventilación de la celda-dormitorio (GIP).
-  La celda-dormitorio incluirá los siguientes espacios: entrada, camas, una estantería con baldas donde colocar sus enseres personales, mesa con banco o asiento para lectura o escritura y zona de aseo (GIP).



- 

En la distribución de las zonas de la celda-dormitorio primará la proximidad de la zona de lectura y descanso a la ventana para garantizar un mínimo de luz natural y ventilación directa sobre estas zonas, frente a la zona de aseo o pertenencias personales. Además del espacio ocupado por el mobiliario, debe existir una superficie mínima libre útil por privado de libertad, considerando como dato de referencia $2+2*PL \text{ m}^2$ (GIP).
- 

En los climas donde sea preciso, según la práctica habitual, la celda-dormitorio dispondrá de un sistema de calefacción que permita mantener las condiciones de confort estándar. La celda-dormitorio dispondrá de instalación de alumbrado suficiente para la visión nocturna, especialmente en la zona de lectura y aseo, según los parámetros habituales del país, y habrá una instalación de electricidad con una o varias bases de enchufe, según el número de privados de libertad (GIP).
- 

Hay mujeres que viven con sus hijos en prisión en espacios que no están diferenciados. Esto pone en especial riesgo de maltrato o abuso a las niñas y los niños con los que conviven. Asimismo, provoca situaciones de gran riesgo para los niños y de extrema vulnerabilidad para las madres (ISLMPL).

La celda constituye el espacio más íntimo de que dispone un interno en un medio en donde la intimidad resulta gravemente dañada por la necesidad de compartir un edificio en condiciones de privación de libertad. Gradualmente se ha ido evolucionando de un pensamiento en el que la celda respondía a razones de seguridad y disciplina a la idea de la celda individual como garantía de la intimidad del interno, dibujando un nuevo escenario jurídico de respeto de los derechos fundamentales de los presos.

Esta primera cuestión se ha traducido en una reclamación de otorgar de forma progresiva a la celda las mismas garantías de las que disfruta el domicilio en un Estado de derecho. Los partidarios de transferir a la celda la condición jurídica de domicilio invocan como argumento el hecho de que el domicilio, desde la perspectiva jurídica, se define como aquel lugar en el que una persona desarrolla de forma permanente los aspectos relativos a la vida íntima. El concepto jurídico de domicilio se construye sobre criterios sustantivos, de manera que se reconoce esta condición a espacios que son más transitorios que una celda, tales como los camarotes de los barcos o las habitaciones del hotel. La celda es, desde la perspectiva jurídica, un domicilio, lo que significa que la entrada en ella, el registro o el control visual solo deben estar permitidos si media una autorización judicial, si lo consienten sus moradores o si lo exigen circunstancias excepcionales.

A pesar de estar en una sociedad sin libertad, hay tres circunstancias que hacen posible cumplir con la exigencia de la equiparación del domicilio y la celda. La primera es



que en la mayoría de los países se cuenta ya con una jurisdicción penitenciaria que puede autorizar un registro sin excesiva complejidad procedimental. La segunda es que las medidas de seguridad perimetral de los establecimientos son cada vez más eficaces de cara a neutralizar los riesgos de entrada de objetos prohibidos en el establecimiento. Y la tercera es que siempre estará justificada la suspensión del derecho a la intimidad en la celda cuando concurren razones de seguridad que requieran una intervención en su interior.

Un espacio personalizado es la primera condición para que un interno pueda sentirse tratado como una persona. Algunas investigaciones apuntan que los internos ven, como uno de los aspectos más gravosos de la prisión, la imposibilidad de disponer de un espacio propio. Además, en el interior de las celdas o en los dormitorios colectivos es donde se producen los casos más graves de violencia y sometimiento de unos internos sobre los otros. Teniendo en cuenta la estrecha vinculación de la celda individual con el respeto por la intimidad y dignidad de sus moradores, resulta inaceptable que, de forma generalizada, se niegue este derecho sin más razones que la falta de recursos. En ningún caso, el ejercicio de los derechos fundamentales puede limitarse por la falta de recursos.

La segunda gran reivindicación que se invoca en referencia a las celdas es si a los internos debe garantizárseles el derecho a disponer de una celda de uso exclusivo. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en términos económicos o arquitectónicos cumplir con esta exigencia no requiere un incremento presupuestario ya que las prisiones en la actualidad se construyen sobre suelo rural que resulta barato y, por otra parte, la arquitectura ha experimentado a lo largo de los años diseños de celdas individuales que no son más costosas que las de carácter colectivo.

Pero es necesario destacar que garantizar el uso de celdas individuales no es solo un compromiso con el derecho a la intimidad, la higiene y otros derechos de la persona, sino que también tiene ventajas desde otras perspectivas. En primer lugar, la celda individual mejora la seguridad, ya que la fragmentación del espacio penitenciario ayuda a incrementar la eficacia de las medidas de seguridad cotidianas, por esta razón las celdas individuales se aseguran siempre cuando se trata de establecimientos de máxima seguridad. Por otra parte, la experiencia demuestra los altos índices de inseguridad, de abusos, de contagios de enfermedades y de agresiones que se ocasionan en el escenario de los dormitorios colectivos. Los dormitorios colectivos son incluso más peligrosos que los patios y en ellos se dan condiciones idóneas para que nazcan relaciones de dominio y organizaciones carcelarias.



En segundo lugar, es recomendable la localización permanente del interno para facilitar los recuentos y controles, y por esta razón una cárcel que gira en torno a la celda individual resulta más fácil de gestionar.

En definitiva, garantizando el uso individual de la celda logramos acercar los modelos regimentales a los que se emplean en la sociedad libre. El ambiente en el establecimiento se normaliza y los conflictos se reducen, pudiéndose economizar las medidas regimentales de seguridad que normalmente tensan la convivencia ordenada. Permitir que el interno pueda decorar la celda con objetos personales es otro de los objetivos que se alcanza garantizando el uso individual de estas. Como ya se encargó de establecer la Regla 60.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas, el régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto estas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de las personas. Este importante principio de normalización obliga a las instituciones penitenciarias a autorizar que el interno pueda decorar y organizar la celda conforme a sus propias convicciones con la única excepción de que dicha autorización no ponga en peligro la convivencia ordenada o la seguridad del establecimiento.

Ahora bien, el principio de individualidad en las celdas requiere hacerse compatible con situaciones en las que resulta recomendable que la celda sea compartida. No solo en casos de emergencia, sino también para atender necesidades de diversidad de algunos internos. La intimidad y la privacidad e, incluso, el aislamiento son vividos de forma muy diferente según cada cultura. Mientras que en la cultura occidental se valora extraordinariamente disponer de un espacio íntimo, en otras culturas la separación en celdas tiene una lectura negativa y segregadora. También las circunstancias personales psíquicas, sociales o familiares pueden hacer recomendable establecer una excepción y permitir que más de un interno comparta una misma celda. En estos casos, es aconsejable contar con el consentimiento de estos.

En aquellos casos en los que por razones ajenas al interés del interno se tiene que contar con dormitorios colectivos, la dirección del establecimiento debe asegurarse de que las personas que van a convivir en ese espacio reducido son compatibles. Puede ser necesario contar con una tabla de criterios adecuados para asignar la ocupación de los dormitorios, de manera que, por ejemplo, los más débiles no queden a merced de los más fuertes. Los dormitorios colectivos son una respuesta frecuente al problema de la sobrepoblación, pero hay que tener en cuenta que dichos espacios son empleados por las personas más violentas y peligrosas para el sometimiento del resto de los internos y, por esta razón, una vez cerrados dichos dormitorios deben establecerse mecanismos de control que neutralicen esos abusos, ya que la cohabitación termina convirtiéndose en un instrumento de sometimiento y castigo.



De igual forma, las condiciones de habitabilidad se han convertido en el momento actual en un reto de los establecimientos penitenciarios. La necesidad de dar cabida dentro de ellos a más personas de las que caben realmente en el edificio obliga a reducir por debajo de lo permitido los índices de habitabilidad. En primer lugar, deben respetarse unas condiciones físicas de ventilación, luz y volumetría en aquellos espacios en donde está previsto que los internos residan. Sería conveniente abordar recomendaciones sobre las dimensiones que debe tener una celda y sobre los metros cuadrados por interno en las zonas comunes. Aunque no hay disposiciones internacionales que se expresen con claridad sobre las dimensiones que se deben garantizar para cada celda, ya que las circunstancias pueden hacer recomendables medidas distintas, las celdas de uso individual no deben ser de menos de nueve metros cuadrados y no menos de quince cuando está previsto que en las mismas convivan dos personas. Es una grave equivocación considerar que ambos aspectos son secundarios en relación con otros derechos. Bien al contrario, los privados de libertad hacen un uso muy intenso del espacio del que disponen y prueba de ello es la frecuencia con la que se describen episodios de mareos y vértigos provocados por periodos largos de internamiento sin que la persona pueda disfrutar de un espacio abierto. Las vistas al exterior no están previstas en ocasiones alegando injustificadas razones de seguridad y aseguramiento.

El principio general que ha de imperar es que cada interno debe poder disfrutar de una celda de uso individual. Este derecho guarda una relación estrecha con el respeto de la intimidad y, en consecuencia, no pueden restringirse alegando la superpoblación del establecimiento. Sin embargo, el derecho a la celda individual debe hacerse compatible con el derecho a compartir celda cuando se dan las circunstancias —adecuación de la celda para soportar más de un huésped y capacidad de los internos para cohabitar— que lo hacen recomendable. A veces, con la concurrencia de dos parientes en el mismo establecimiento o dos amigos o ciertos estadios psicológicos se recomienda la cohabitación. Resultaría aconsejable, conforme a los modelos penitenciarios democráticos, que el interno pueda elegir a la persona con la que va a compartir celda durante la noche. Se trata de una opción posible técnicamente, pero, sobre todo, parte del respeto a la dignidad de la persona. Ciertamente, no se nos escapa que la posibilidad de elegir compañero de celda no siempre se podrá respetar frente a imperiosas razones penitenciarias de más peso.

Las celdas deben contener un mobiliario sencillo pero suficiente, asegurándose de que cada interno disponga de una cama propia de dimensiones apropiadas, en ningún caso inferiores a 90x180 centímetros.



Sobre este tópico se han pronunciado la Declaración de San José (DSJ), la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP) y las *Normas para la inserción socio-laboral de las mujeres privadas de libertad y liberadas* (ISLMPL). Partiendo de la Declaración de San José, que se pronuncia sobre la necesidad de asegurar “que la acción del sistema penitenciario no sea afectada por la sobrepoblación”, la guía efectúa diversos pronunciamientos sobre las condiciones de habitabilidad que han de reunir las celdas. Así, se dispone que las celdas han de garantizar la intimidad con cama, estantería, mesa, asiento y aseo, con ventilación garantizada por ventana que permita un mínimo de luz natural. Además, debe existir una superficie mínima útil por privado de libertad, considerando como dato de referencia 2+2 PL m². Por su parte, la ISLMPL alerta sobre la situación de las mujeres con hijos en prisión cuando habitan en espacios no diferenciados.



CENTROS DE MÁXIMA SEGURIDAD

Tanto por razones humanitarias como resocializadoras, los establecimientos de máxima seguridad constituyen unos modelos excepcionales en todos los sentidos en un sistema penitenciario coherente con sus fines. Sin embargo, la sobrepoblación, el fracaso de los modelos terapéuticos, la falta de recursos económicos y una cierta desilusión debido a un sentimiento generalizado de que hemos llegado al final del camino están en el origen de una sensación de que a la prisión no le queda más que reproducirse a sí misma. Todos los modelos imaginables parecen estar experimentados y esas experiencias nos conducen nuevamente a la convicción de que la mejor política penitenciaria es la que dicta la eficacia. La eficacia para que la pena se cumpla en los términos más parecidos posibles a lo que disponen las sentencias. Que los muchos recursos económicos que le cuesta al Estado mantener el sistema carcelario sirva, al menos, para satisfacer las exigencias de seguridad que pretendidamente demanda la sociedad.

Las cosas no son necesariamente así, y en la cárcel, contando con su existencia inevitable, hay muchos retos por cumplir. El más complejo de todos es someterlos a un test de legalidad y de respeto por los derechos de las personas compatible con la condición de privado de libertad.

Pero, entre tanto, vemos un sistema que valora con más evidencia las políticas de orden penitenciario. Todos los institutos jurídicos premiales que nacieron con el objetivo de estimular las conductas socialmente positivas de los internos se empeñan ahora en valorar las conductas penitenciarmente positivas. El ejemplo paradigmático lo tenemos en la interpretación del término “buena conducta”, que suele ser presupuesto de la mayoría de los beneficios. En la actualidad se ha convertido en el instrumento a través del cual se hipotecan aquellos beneficios en la consecución de buenos reclusos. Consiguientemente, los equipos dedicados a los programas de tratamiento resocializador están perdiendo peso en la modulación de la intensidad de la privación de libertad en favor de los responsables del orden y la seguridad.

Otro aspecto en el que se aprecia esta evolución es en los llamados centros de máxima seguridad. Una vez más da la impresión de que la prisión se cierra en su espiral como el mito del eterno retorno. Las viejas penitenciarías eran todas presidios de máxima seguridad sin ningún contacto con el exterior, aisladas y alejadas de las ciudades, en las que solo se entraba y salía una vez. Hoy los modelos arquitectónicos nos llevan de nuevo a prisiones con unos niveles extraordinarios de aislamiento gracias a los avances tecnológicos. Como entonces, un solo nivel de seguridad se aplica por igual a todo el interior dando lugar al uso desproporcionado de las medidas de seguridad y de régimen,



aplicados a grupos de condenados para los que no es necesario —sino, todo lo contrario, gravemente perjudicial— soportar tantas medidas de este tipo, que además son incompatibles y asfixian a otras alternativas más abiertas. Toda esta modificación del modelo de control penitenciario se ha ido modulando a partir de las necesidades de la delincuencia más grave, de grandes condenados —narcos, terroristas, psicópatas, etc.—, pero finalmente se ha hecho extensivo a la gran mayoría de la población penitenciaria, gracias a las ventajas de las nuevas tecnologías del control.

En estos establecimientos encontramos a una población penitenciaria radicalmente fragmentada. Una población confinada durante largos periodos de tiempo en celdas individuales. Los criterios de seguridad se sobreponen sobre cualquier otra consideración. A pesar de que, a veces, se dicen otras cosas, estos establecimientos hacen prácticamente imposible el desarrollo en ellos de otros programas resocializadores. No se puede implementar un programa de salidas de prisión cuando la vida en el interior se organiza en torno al aislamiento. No se trata de transformar conductas, sino de vigilarlas, controlarlas y castigarlas.

Los centros de máxima seguridad acentúan todo lo perjudicial que existe en una prisión de cara a lograr que en el futuro el condenado pueda reinserirse en la sociedad. Su existencia debería estar rigurosamente sometida a criterios de excepcionalidad. En ningún caso puede ser considerado el modelo de prisión dominante en un país. El ingreso de un recluso en este tipo de establecimiento debe estar siempre motivado y durar lo estrictamente necesario para neutralizar su inadaptación a otros modelos regimentales. Apenas los informes demuestren que el individuo puede pasar a un modelo menos gravoso, se debe trasladar.

No se puede negar la necesidad de contar con algún centro de estas características siempre que estén pensados para ingresar en ellos a los reclusos más peligrosos y evitar que su inadaptación obligue a someter al resto de la población no problemática a medidas de seguridad que no resultan justificadas. Ahora bien, los centros de máxima seguridad no pueden diseñarse al margen de derechos inalienables; por el contrario, forman parte del sistema penitenciario de un país regido por el Estado social y democrático de derecho, y estos basamentos también deben procurar aplicarse en estos establecimientos. La aplicación de las medidas debe preservar siempre el respeto por el núcleo del derecho fundamental afectado. Este solo puede ceder dentro de los límites que establece la Constitución y la legislación penitenciaria. Las restricciones, por otra parte, han de ser ponderadas y razonables de acuerdo con los fines que pretende, y la Administración debe fundamentar estas decisiones como garantía para el afectado. En especial, el control de legalidad es imprescindible en estos establecimientos porque allí donde hay ley, no hay violencia.



Quizás los riesgos más graves de estas políticas sean no saber ceñir el régimen de máxima seguridad dentro de la reserva absoluta de ley; estar restringido a quienes precisan del mismo; y no extenderlo al conjunto de la población por medio de un sistema de medidas de seguridad desproporcionadas, favoreciendo que una dinámica represiva y custodial termine apoderándose del sistema y afectando a quienes, pese a ser reclusos, son víctimas de esos excesos. Estos peligros solo podrán alejarse en la medida en que se profundice en las garantías constitucionales y se asegure un funcionamiento legal de los institutos penitenciarios. Flaco favor hacen quienes desde la responsabilidad penitenciaria consideran que las garantías constitucionales se aplican en los conflictos dentro de las prisiones. Bien al contrario, la fuerza pedagógica de la coherencia política y jurídica es la mejor de las armas y es la única que legitima toda intervención que sea precisa aplicar cuando las circunstancias lo requieren.

Sobre este tópico no hay pronunciamientos.

CONTROL JURISDICCIONAL

-  Aunque la actividad judicial se entiende como previa a la penitenciaria, puede considerarse necesaria la incorporación en la infraestructura penitenciaria de un área de dedicación judicial, independientemente de las posibilidades de videoconferencia que los privados de libertad pudieran mantener con el exterior (GIP).
-  El módulo judicial alberga diversos locales dedicados a la actividad judicial en sus procesos previos de identificación o reconocimiento, toma de declaraciones, notificaciones al privado de libertad, audiencias, etc. (GIP).
-  La reforma judicial resulta esencial para limitar el poder arbitrario e intervenir en la resolución de la conflictividad social (PP).
-  La ejecución de las sanciones y/o sanciones acordadas judicialmente se hará bajo el control de la autoridad judicial competente, que deberá controlar que la ejecución de todas las sanciones o medidas sea conforme con las sentencias, garantizando la legalidad y demás derechos y garantías que asisten al adolescente o joven (MAJ).
-  La decisión de utilización y revocación de la vigilancia electrónica deben ser preferentemente jurisdiccionalizadas (GVE).

La exigencia de fiscalización judicial de la privación de libertad no es sino una manifestación específica del deber estatal de conceder acceso al control jurisdiccional de cualquier acto de la Administración que afecte o pueda afectar a derechos o libertades



fundamentales. Sin embargo, la especial situación que se pretende regular, la privación de libertad, justifica una necesidad de control judicial más atento. En efecto, la estrecha y continua interrelación entre el agente penitenciario y el interno favorece la generación de conflictos y, con ello, el peligro constante de afectación de los derechos fundamentales del interno, por lo que un control intenso de la actividad de la Administración penitenciaria resulta imperativo.

Para la Comisión Iberoamericana de Derechos Humanos, el control durante la etapa de ejecución de una pena privativa de libertad debe estar a cargo de las autoridades judiciales y deberá referirse a cuestiones tales como la legalidad de los actos que emanan de la autoridad penitenciaria, las condiciones de la privación de libertad y la supervisión del cumplimiento de las penas. Además, la autoridad judicial deberá ser independiente, imparcial y efectuar un control periódico.

El ingreso en prisión de cualquier persona no despoja a esta de otros derechos que aquellos que se determinan en la sentencia condenatoria y los expresamente fijados en la ley. En suma, si se reconoce lo anterior, se concluye en la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que, como persona, conservan los internos. Por esta razón muchos países vienen creando, desde hace ya tiempo, tribunales específicos destinados a garantizar la naturaleza jurisdiccional de esta etapa.

La fase de ejecución penitenciaria comienza procesalmente con la firmeza del fallo, a partir de ahí arranca la ejecución y el juez de vigilancia penitenciaria o de ejecución de penas asume las funciones que corresponderían, de no existir, al tribunal sentenciador. Sin embargo, a este último siguen reservándose algunas competencias de la importancia de la liquidación de condena, la remisión condicional, la suspensión de la ejecución, la sustitución de la pena, la facultad de informar en los indultos y el licenciamiento definitivo. Pero los verdaderos problemas de la jurisdicción penitenciaria no han surgido de los conflictos con los órganos judiciales sentenciadores, que quieren extender sus competencias en cuestiones que son relativas a la ejecución, porque surgen después del fallo condenatorio firme. Los verdaderos problemas se han planteado con la Administración penitenciaria, a quien arrebatada ciertas competencias que se siguen considerando imprescindibles para gestionar una cárcel. En este conflicto, la Administración penitenciaria ha invocado siempre a su favor que de perder la capacidad de decidir sobre ciertos aspectos que se pretenden trasladar a la jurisdicción penitenciaria, las cárceles serían poco menos que ingobernables. Los expedientes más problemáticos son los traslados, las sanciones de aislamiento en celdas, el uso de medios coercitivos, el control sobre las normas que rigen en el interior de la prisión y, en general, todo lo que tiene que ver con la organización y actividades del centro.



Cualquier diseño del control jurisdiccional de la ejecución, para ser mínimamente eficaz, exige el aseguramiento de dos aspectos: por un lado, la construcción de un sistema de control propio, esto es, que se confiera la competencia para intervenir en toda cuestión suscitada entre el interno y la Administración, durante la etapa ejecutiva, a una jurisdicción especializada, desvinculada de los órganos jurisdiccionales de mérito. En segundo lugar, y siempre en relación con esa magistratura especializada, que se diseñe legalmente un ámbito de jurisdiccionalización muy amplio, de forma tal que la Administración penitenciaria viene a aparecer como una muy importante e incluso esencial pieza auxiliar en la etapa ejecutiva, pero instrumento auxiliar al fin, y por ende institución colaboradora y subordinada a los tribunales de justicia en el desenvolvimiento de su potestad jurisdiccional.

Para revestir las decisiones de la jurisdicción penitenciaria de autoridad deben ser de obligado cumplimiento y, por tanto, de inmediata ejecución. No se compadece con el Estado de derecho una situación en la que una autoridad judicial específicamente creada para ejercer un control de legalidad sobre una actividad administrativa tan delicada desde la perspectiva de los derechos fundamentales deba verse relegada a “hacer meras propuestas” o a esperar que los interesados recurran o demanden frente a los abusos o las infracciones de la legalidad.

El tiempo penitenciario en la mayoría de las ocasiones es relativamente corto. Esta circunstancia debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar el procedimiento para dirimir las cuestiones que son competencia. El procedimiento penitenciario debe ser ágil y de fácil comprensión, ha de apoyarse fundamentalmente sobre la oralidad, permitiendo las vías de intervención directas. Ciertamente no resulta siempre fácil hacer compatible la imparcialidad del órgano judicial con las actuaciones de oficio, sin necesidad de que medie la denuncia, sin embargo, la peculiaridad de esta jurisdicción hace recomendable la agilización y proximidad del interesado a la figura del juez.

Como todos sabemos las prisiones son herméticas, el conocimiento de la vida dentro de ellas escapa a la mirada de todo el que viene del exterior, y sin ese conocimiento detallado resulta imposible administrar justicia; por esta razón, las competencias de los jueces penitenciarios deben ser cuanto más extensas mejor, porque aseguran una mayor eficacia. Uno de los aspectos que, a veces, pasa desapercibido en el diseño de lo que debe estar sometido al control judicial son las sanciones informales y las sanciones positivas. En un mundo de carencias de todo tipo, las decisiones insignificantes tienen un valor trascendental y desproporcionado. Las posibilidades de aplicar sanciones informales dentro del hermético mundo de la prisión son casi ilimitadas: traslados, cambios de celdas o módulos, horarios de televisión, pérdida de destino, imposición de trabajos, reducción de las visitas en algunos minutos, retraso en la entrega de correspondencia, etc. Otro tanto cabe decir de las sanciones positivas que permiten a ciertos internos disfrutar de unas condiciones



privilegiadas. En uno y otro caso es necesario que se judicialicen para evitar un abuso arbitrario de las mismas.

Un aspecto controvertido es la ubicación de las oficinas de los juzgados. Por todas las razones anteriores se considera recomendable que las mismas se ubiquen dentro del perímetro del establecimiento penitenciario para facilitar el acceso a las mismas de los internos.

Los juzgados deben estar dotados de una infraestructura necesaria para su correcto funcionamiento, siendo esencial que se pongan en marcha los equipos técnicos-criminológicos; organismos necesarios para el control de los informes emanados de la autoridad administrativa.

Sobre este tópico se pronuncia la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP), que apunta la necesidad de incorporación en la infraestructura penitenciaria de un área de dedicación judicial, independientemente de las posibilidades de videoconferencia que los privados de libertad pudieran mantener con el exterior (GIP). De igual forma, el documento *La prisión preventiva. Estudio exploratorio sobre el impacto del modelo penal acusatorio* (PP) señala que la reforma judicial resulta esencial para limitar el poder arbitrario e intervenir en la resolución de la conflictividad social. La necesidad de control por parte de la autoridad judicial competente, en lo que respecta a la ejecución de todas las sanciones o medidas, garantizando la legalidad y demás derechos y garantías que asisten al adolescente o joven, se refleja en el *Pronuario de reglas técnicas para la aplicación de las sanciones y medidas alternativas a la privación de libertad impuestas a adolescentes y jóvenes* (MAJ).

CORRUPCIÓN PENITENCIARIA

Entendemos comúnmente por corrupción el abuso de poder que es instrumentalizado por determinados empleados públicos para obtener unos beneficios económicos a cambio de la gestión administrativa. Las formas más frecuentes de ejecutar estos delitos son la extorsión, falsificación, tráfico de influencias, apropiación indebida, prevaricación, cohecho, etc. Como tantas veces se ha destacado entre los males de esta modalidad delictiva, no solo hay que considerar los beneficios injustos que obtienen los delincuentes, sino sus graves daños colaterales. La impunidad con la que funcionan los empleados públicos corruptos transmite a la sociedad un sentimiento de desconfianza en las instituciones públicas. Los ciudadanos víctimas de la corrupción se sienten prisioneros de una trama poderosa, inserta en las mismas instituciones que pensaban podían proteger sus derechos.



Las circunstancias que concurren en las prisiones favorecen la corrupción dentro de la Administración penitenciaria. Básicamente, los empleados públicos pueden ofrecer dos cosas muy deseadas y escasas a la población reclusa. Por una parte, mejorar sus condiciones regiminales posibilitando traslados a otros centros, fugas o ubicaciones privilegiadas. También existen beneficios penitenciarios que permiten la excarcelación anticipada o temporal y que son concedidos por la Administración del centro. Por otra parte, la vida en la prisión se encuentra muy condicionada por la imposibilidad de acceder a un importante número de artículos cuya circulación está prohibida en el interior, tales como el dinero, las alhajas, el alcohol, los móviles, los ordenadores portátiles, los fármacos, las drogas, las armas, etc. Los empleados penitenciarios corruptos reciben a cambio de esas prebendas compensaciones en el exterior.

La corrupción penitenciaria se ha hecho más frecuente y poderosa en relación con las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, las cuales disponen de grandes sumas de dinero para comprar los favores que le hacen dentro de la prisión los empleados corruptos a los miembros de aquellas que se encuentran privados de libertad. La fuerza corrosiva de estas organizaciones es enorme, y con frecuencia da lugar a que los empleados penitenciarios tengan que responder ante la justicia.

Pero la intervención de la justicia penal cuando el daño a las instituciones ya se ha producido no puede ser la única forma de atacar este grave problema. Es preciso que la política penitenciaria de los países se arme de recursos específicos para prevenir la corrupción penitenciaria. Entre otras, merecen destacarse las siguientes medidas:



- Definir en la ley las competencias de los órganos penitenciarios, procurando que las que son relevantes recaigan sobre órganos colegiados. Nos referimos a competencias que afecten a los aspectos fundamentales del modelo de ejecución —máxima seguridad, prisión abierta, permisos, etc.—. Los modelos presidencialistas que inspiran los organigramas de las prisiones deben ser sustituidos por otros más colegiados.
- Avanzar en el proceso de judicialización de la fase de ejecución de la pena. La pena impuesta por el poder judicial solo debe poder sufrir modificaciones sustanciales por órganos procedentes de ese poder.
- Aprobar una norma específica de lucha contra la corrupción en la que se garantice a los reclusos, afectados o no, las vías para denunciar estos hechos.
- Establecer un régimen sancionador severo para los responsables de corrupción que contenga sanciones de inhabilitación profesional.
- Crear o reforzar los órganos de control. En este sentido, las Reglas Penitenciarias Europeas recogen entre sus principios fundamentales que “Todas las prisiones deben ser objeto de una inspección gubernamental regular, así como de un control por parte de una autoridad independiente” (9). La Administración penitenciaria no solo debe dar cuentas de su gestión ante su Gobierno, sino también ante órganos independientes, como pueden ser las comisiones parlamentarias o los organismos internacionales.
- Promover la gestión abierta hacia la propia población penitenciaria. Se debe facilitar el acceso a las decisiones de los órganos.
- Facilitar el acceso a la prisión de la sociedad libre, fomentando las ONG o creando órganos de composición paritaria —prisión/sociedad— en los que se tomen decisiones de política penitenciaria.
- Otorgar rango de fundamental al derecho de acceso a la información. La información es un derecho de los privados de libertad. La información debe ser actualizada, regular, veraz y comprensible. Los reclusos pueden disponer de acceso a medios de comunicación internos con el objeto de asegurar este derecho a la información. Desde los sistemas más sencillos, como son los tableros, hasta medios más complejos, como periódicos, radios o canales de TV interiores, deben fomentarse desde la dirección del mismo. Para evitar coyunturalismos y opacidades es recomendable que el acceso a los medios de comunicación libres se rija por medio de un protocolo incorporado a las normas que regulan la vida en el establecimiento penitenciario.
- Incorporar nuevas tecnologías al servicio de la transparencia y la lucha contra la corrupción.
- Los trabajadores de instituciones penitenciarias son un grupo profesional especialmente vulnerable a las acciones de corrupción penitenciaria, bien sea como autores de las mismas, bien como víctimas. Para reducir el riesgo de corrupción es



recomendable establecer controles paralelos a la actividad de los funcionarios que aseguren la transparencia, la objetividad y la imparcialidad profesional.

No hay pronunciamientos sobre este tópico.

DEBERES DE LOS/AS INTERNOS/AS

La condición de persona sometida a una privación de la libertad ambulatoria la convierte en parte de una relación jurídica de especial sujeción. Esta relación se establece entre el interno procesado o penado y el Estado, y es fuente de un conjunto de derechos y deberes. Estos últimos son de obligado cumplimiento y la Administración puede exigirlos mediante el correspondiente sistema disciplinario. Unos y otros se encuentran sometidos al principio de legalidad, ya que afectan a derechos fundamentales de las personas.

La trascendencia de las conductas infractoras es, por lo general, muy relevante y coincide con conductas tipificadas como delito en los códigos penales —muerte, lesiones, amenazas, injurias, fugas, secuestros, etc.—. No se extrañan las coincidencias de los ilícitos penales y administrativos y la consiguiente duplicidad sancionatoria. En la praxis tanto las autoridades penitenciarias como la jurisprudencia entienden que cuando concurren ambas sanciones lo procedente es que se apliquen con el argumento de que la sanción penal responde a la lesión de un bien jurídico, mientras que la administrativa se debe a la infracción de un deber penitenciario que nace de la relación especial de sujeción.

Los deberes de los internos se deben reconducir a dos:

1. Deber de permanencia

El deber de permanecer privado de libertad se deriva de la propia naturaleza de la pena y entra en franca contradicción con el instinto natural del hombre a la libertad, de forma que en determinadas circunstancias en las que el interno sufre un trastorno de su personalidad por una prolongada estadía en prisión, debe considerarse la exculpación de la fuga. Es más, como cualquier otro deber no tiene carácter absoluto y está sometido a las reglas de eventuales concurrencias de causas de justificación que permitiría su infracción, por ejemplo, en caso de incendio o para colaborar en la evitación de otro delito. Esto plantea algunas dudas sobre si existe delito de quebrantamiento de condena cuando la fuga se debe a que el interno huye de un centro que sufre una pandemia de COVID-19 incontrolada.



El deber de permanencia no es único, sino que vendrá determinado normalmente por la autoridad judicial o administrativa, será distinto para quienes disfruten de una semilibertad o para quienes están en una unidad de máxima seguridad. En todo caso, solo se infringe cuando el interno trata de interrumpir la privación de libertad que tenga impuesta. Tampoco quebranta la condena el preventivo incomunicado por orden judicial cuando desobedece la incomunicación. Por tanto, el deber de permanencia es un elemento normativo referido exclusivamente a un nivel de libertad ambulatoria.

La determinación de cuando se produce el quebrantamiento es también muy discutida en todas aquellas penas que son de semilibertad o durante el tiempo que el condenado está disfrutando de una salida del centro. Para evitar que se aplique el delito de quebrantamiento a casos de escasa relevancia, debe exigirse que efectivamente se aprecie una decidida voluntad de quebrantar la pena.

Todo deber se corresponde con una sanción para quien lo infringe, por lo que quien con su fuga lo quebranta, el deber de permanencia será objeto de una sanción cuya gravedad va a depender de las circunstancias de la fuga.

2. Deber de respetar las normas de régimen interior

La cárcel constituye una auténtica microciudad plagada de normas que regulan la vida en su interior. Las personas allí ingresadas tienen el deber de cumplir con dichas normas. Sin embargo, este deber de respetar la convivencia ordenada exigible a quien se integra en una comunidad ha sido interpretada de forma pretendidamente abusiva. El deber de respetar las normas de convivencia no significa el deber de sumisión. Las pautas militarizadas son muy frecuentes en las prisiones. Los saludos militares, la posición de firme, el saludo militar y otras actitudes aún más graves nada tienen que ver con la convivencia ordenada y, por lo tanto, no tienen por qué ser objeto de sanción.

Como presupuesto para que sea sancionado, el incumplimiento de las normas de un establecimiento es que el sujeto infractor tuviera conciencia de la antinormatividad de su conducta. No podrá ser sancionado quien no fue informado de la norma.

No hay pronunciamientos sobre este tópico.



DERECHOS DE LOS/AS INTERNOS/AS

-  Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las personas privadas de libertad (DSJ).
-  Reconocer que la privación de libertad es un castigo en sí mismo, no debiendo tener la población penalmente privada de libertad limitado el acceso a otros derechos, tales como la salud, el trabajo, la educación y las actividades culturales, en tanto que implicaría un castigo adicional (DSJ).
-  El Estado debe promover e implementar espacios de coordinación entre el sistema penitenciario y el Ministerio de Trabajo o equivalente, las agencias pospenitenciarias, el sector privado y la comunidad, con el fin de mejorar las oportunidades por parte de las personas penalmente privadas de libertad para acceder a un empleo una vez recuperada su libertad (DSJ).
-  Las personas penalmente privadas de libertad tienen derecho a acceder a una atención en salud, higiene y salubridad igual a la que se presta a las personas en el medio libre, que considere los efectos particulares del encierro sobre su salud física y mental (DSJ).
-  El desarrollo práctico de los principios fundamentales se inicia en el privado de libertad como persona dentro de la colectividad de la infraestructura penitenciaria por medio de: trato respetuoso; trato no discriminatorio por sexo, edad, idioma, creencia u opinión; estancia diurna y alojamiento nocturno adecuado; higiene personal, vestuario y ropa de cama (GIP).
-  El hacinamiento carcelario no debe existir en ningún contexto, por la sencilla razón de ser violatorio de los derechos humanos y del derecho internacional (C-19).
-  La implementación de reformas penales y procesales penales en la mayoría de los países de América Latina ha coincidido con el aumento de las tasas de encarcelamiento. Esto impacta en las condiciones de habitabilidad en las prisiones, puesto que la sobrepoblación y consecuente hacinamiento impiden la satisfacción de derechos fundamentales, generando al mismo tiempo condiciones de violencia y disminuyendo las posibilidades de intervención intrapenitenciaria (ISLPL).

A finales del siglo XIX se comienza en los sistemas penitenciarios de todo el mundo un movimiento cuyo objetivo era reconocer que los privados de libertad son sujetos de derechos y que solo se les puede limitar el ejercicio que resulte incompatible con esa condición. Los principales derechos fundamentales que se pueden ver vulnerados en el ámbito penitenciario hacen referencia al derecho a la vida y a la integridad, a la dignidad



y a la intimidación. Esta evolución tiene su momento más destacado con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos que dictan las Naciones Unidas (adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663 C [XXIV], de 31 de julio de 1957, y 2076 [LXII], de 13 de mayo de 1977). Se trata de un documento de una enorme trascendencia porque por vez primera se diseñan una serie de derechos y deberes de los privados de libertad que van a servir de referencia para las legislaciones de todo el mundo.

Comenzando por el primero de ellos, el derecho a la vida y a la salud está directamente relacionado con otros derechos que se traducen en obligaciones para la Administración penitenciaria, como son el derecho al agua potable, al aseo personal, a la alimentación equilibrada, a usar ropa, a los servicios sanitarios, a los servicios médicos o al descanso nocturno, entre otras.

El ejercicio de estos derechos se ha visto cuestionado en algunas circunstancias derivadas de la situación penitenciaria. En concreto, nos referimos a dos problemas: los suicidios y las huelgas de hambre. Debemos empezar por destacar que la Administración penitenciaria no solo está comprometida con respetar y garantizar la vida en los mismos términos que establecen las Constituciones, sino que debe velar por la vida, la integridad y la salud de los internos. Con base en este deber de velar por la vida, la mayoría de los sistemas penitenciarios contemplan la posibilidad de aislamientos de internos con fines de protección, en casos en los que es previsible una respuesta agresiva por parte de otros internos.

Deteniéndonos en las huelgas de hambre, son junto con los motines los medios de reivindicación más violentos que se practican en los establecimientos penitenciarios. Se trata de conductas individuales o colectivas que consisten en no ingerir ningún tipo de alimentación, en los casos más extremos tampoco líquidos, hasta que no sean atendidas determinadas reivindicaciones. Aunque estas pueden ser de cualquier tipo, por lo general hacen referencia a problemas con la Administración de justicia o con las condiciones de la prisión en donde el sujeto está internado. A diferencia de los suicidas, los huelguistas no quieren morir, sino que utilizan esta vía para vehicular sus reivindicaciones.

El problema que se plantea es determinar la legalidad de la interrupción de la huelga mediante medios coercitivos de alimentación parenteral. En este sentido, se entiende que solo en aquellos casos en los que el mantenimiento de la huelga entrañe graves riesgos para la seguridad podría justificarse su interrupción por exigencias del cumplimiento del deber de mantener la convivencia en el centro.



En lo que respecta al derecho a ser tratado dignamente, es decir, a ser tratado como persona con sus cualidades inherentes de autonomía, diversidad, humanidad y racionalidad, introduce en el mundo penitenciario un cambio de enorme calado que afecta a todas las relaciones que se establecen con el interno, desde el derecho a usar el propio nombre al derecho a disponer de un espacio en el que poder desenvolver su individualidad o el derecho a que los registros y cacheos a los que se le sometan estén presididos por la excepcionalidad. Más que un derecho, garantizar la dignidad de los condenados constituye el sustento de todos los valores que inspira al Estado en su relación con las personas.

Finalmente, el derecho a la intimidad guarda una estrecha relación con la dignidad humana y se garantiza a través de ella una esfera personal en la que no puede haber intromisiones de terceros sin la autorización del titular del derecho. El reconocimiento de este derecho constituye un reto para la ejecución de la pena. Actualmente, se observa un interés por reforzar el derecho a la intimidad como medio de humanización del castigo. En este punto, los excesos con los que se emplean las medidas de registro corporal deben de encontrar un freno en el derecho a la intimidad. Por una parte, porque los mismos han de aplicarse con un riguroso cumplimiento de la excepcionalidad y, por otra parte, porque los registros corporales deben realizarse de forma que se respete en todo momento la intimidad personal del sujeto afectado.

Los registros de las celdas o de los armarios en los que el interno guarda sus enseres no han merecido nunca la menor consideración desde el respeto a la intimidad. Si se parte de considerar a la celda como domicilio, ha de dársele la misma inviolabilidad. Teniendo en cuenta la agilidad de las comunicaciones, no ha de plantear problema la transmisión de una autorización judicial de registro desde las dependencias de los juzgados, debiendo mediar autorización judicial.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), al reconocer que la privación de libertad es un castigo en sí mismo, no debiendo tener la población penalmente privada de libertad limitado el acceso a otros derechos, tales como la salud, el trabajo, la educación y las actividades culturales, en tanto que implicaría un castigo adicional. Por su parte, la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP) apunta que el desarrollo práctico de los principios fundamentales se inicia en el privado de libertad como persona dentro de la colectividad de la infraestructura penitenciaria por medio de: trato respetuoso; trato no discriminatorio por sexo, edad, idioma, creencia u opinión; estancia diurna y alojamiento nocturno adecuado; higiene personal, vestuario y ropa de cama. De igual forma, las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL) considera que la implementación de reformas penales y procesales penales en la mayoría de los países de América Latina ha coincidido



con el aumento de las tasas de encarcelamiento. Esto impacta en las condiciones de habitabilidad en las prisiones, puesto que la sobrepoblación y consecuente hacinamiento impiden la satisfacción de derechos fundamentales, generando al mismo tiempo condiciones de violencia y disminuyendo las posibilidades de intervención intrapenitenciaria.

EDUCACIÓN

-  Todas las personas penalmente privadas de libertad tienen derecho a participar en actividades educativas y culturales dirigidas al pleno desarrollo de la personalidad humana, así como a recibir la educación formal básica (DSJ).
-  Homologar la enseñanza formal en las cárceles con la que se imparta en el sistema educativo en medio libre (DSJ).
-  La instrucción de las personas analfabetas y la de los adultos jóvenes será motivo de atención prioritaria por parte del Estado (DSJ).
-  La educación es un nivel más avanzado en el tratamiento penitenciario. Debe ser posible que se impartan clases en un aula de la propia unidad de alojamiento como primer escalón educativo, especialmente, a los privados de libertad con bajos o muy bajos niveles de alfabetización. Cuando el nivel de compromiso de los privados de libertad y su programa personalizado de tratamiento penitenciario así lo recomienden, surge el siguiente nivel: enseñanza más avanzada de nivel medio educativo. La enseñanza superior o universitaria a distancia también debe considerarse como fase más avanzada en la formación del privado de libertad como alternativa o complementaria de la formación laboral (GIP).
-  Comprometerse a elaborar un plan de formación profesional anual, que recoja de forma priorizada las necesidades de formación de las personas privadas de libertad, para presentarlo a las instituciones públicas y privadas con el objeto de obtener la financiación necesaria (ISLPL).

En un sistema penitenciario moderno la educación no puede concebirse como la regeneración de los condenados, sino como un instrumento de instrucción sistemática de conocimientos de las ramas del saber y habilidades que permiten un desarrollo integral de la personalidad. La población penitenciaria, no tanto por haber cometido delitos, sino por pertenecer a los estratos más depauperados de la estructura social, presenta frecuentemente graves carencias educativas, incluso de alfabetización, con especial incidencia en las mujeres reclusas.



La educación y la capacitación están llamadas a ser las instituciones que sustituyan al trabajo como núcleo principal de las actividades penitenciarias. Mientras que este último ha perdido paulatinamente su sentido expiatorio y redentor tan característico de otros modelos penitenciarios, la actividad educativa ofrece, en cambio, numerosas ventajas para la capacitación profesional y cultural de los internos y, en definitiva, para la reinserción laboral. Además, la laboralización del trabajo penitenciario, es decir, una oferta de este en idénticas condiciones de higiene, seguridad y retribuciones, le ha hecho perder capacidad competitiva al no ir acompañado de medidas proteccionistas. Por último, la crisis del trabajo penitenciario está motivado por la tecnificación de los procesos productivos, que son difíciles de actualizar y mantener dentro de las prisiones.

La carencia de formación es un obstáculo para la reinserción social. Aquellas personas que tienen una mayor cualificación ofrecen unas bases más favorables para responder positivamente a un programa resocializador. En la medida en que la condición de privado de libertad es el factor que influye en la falta o suspensión de la educación o capacitación de los internos, el sistema debe garantizar que todas las ofertas que se hagan dentro de las prisiones o todos los programas que se implementen deben tener carácter universal, sin hacer distinción de grupos de género, de edad, de situación procesal o penitenciaria. Esta garantía de que de estas ofertas se pueda aprovechar toda la población penitenciaria del establecimiento es compatible con una oferta especializada de acuerdo con las capacidades o conocimientos de cada interno.

Uno de los problemas más complejos de superar en la educación penitenciaria es la orientación que ha de dársele a los programas educativos. Si estos han de ser estrictamente escolares o, por el contrario, son parte del tratamiento y forman parte de la actividad terapéutica y tienen como objetivo la compensación del déficit de socialización. La formación de los detenidos debe integrarse en el sistema educativo común e, incluso, establecer como directriz la conveniencia de que se imparta en colaboración con las instituciones educativas de la sociedad libre, lo que favorecerá la armonización y normalización de esta actividad y, además, abrirá una vía de comunicación con la sociedad.

No obstante, tanto la ciencia pedagógica como la penitenciaria reconocen que la enseñanza en prisión debe tener unos contenidos específicos. Desde un punto de vista penitenciario tampoco es aconsejable una educación estrictamente escolar, que no tuviera en cuenta el contexto penitenciario en el que se desarrolla. Las legislaciones penitenciarias se muestran a favor de un concepto amplio de educación en el que se incluya, además de la actividad meramente formativa, la capacitación laboral, las actividades culturales y creativas, la educación física y el deporte, la educación social y los servicios de biblioteca. Se ha demostrado que la respuesta es diferente según el tipo de interno que se trate, siendo el colectivo de los jóvenes donde resulta más complejo arrancar su



colaboración con los programas educativos. Asimismo, el ambiente es el menos recomendable para garantizar el éxito de dichos programas.

La enseñanza penitenciaria debe responder a un modelo equilibrado entre la enseñanza oficial y la pedagogía social. La oferta educativa debe estar en manos de pedagogos que han de concretar los contenidos de los programas y valorar la oportunidad de que el rendimiento sea premiado como beneficio penitenciario. Debe fomentarse que el contenido de estos programas esté en manos de personal docente que proceda del mundo exterior para asegurar una vía de comunicación con el mundo libre.

Una cuestión controvertida es si la educación en el medio penitenciario debe o no ser gratuita. La tendencia actual establece las siguientes políticas en función de la naturaleza de la actividad educativa:

1. Garantizar la oferta en todos los establecimientos de recursos educativos para personas con carencias de alfabetización y jóvenes.
2. Ofrecer programas de educación elemental con carácter gratuito para los internos que lo necesiten.
3. Asegurar que aquellos internos que lo deseen puedan continuar sus estudios universitarios o iniciar una enseñanza reglada no obligatoria.
4. Asegurar, en el caso de penas cortas, la continuidad del programa iniciando en el establecimiento tras la liberación.

Acertadamente se asocia el acceso a la cultura con la actividad educativa y formativa, de manera que las bibliotecas deben estar presentes en todos los establecimientos, a ser posible dependientes de la red nacional de bibliotecas. Hoy en día existen medios técnicos que permiten que libros procedentes de bibliotecas públicas puedan ser utilizados dentro de la prisión. Desarrollar esta posibilidad asegura un incremento en la oferta bibliográfica, por lo que se recomienda que sea posible que la biblioteca de la prisión este organizada en concurso con las bibliotecas públicas.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), que recomienda la homologación de la enseñanza formal en las cárceles con la que se imparta en el sistema educativo en medio libre. La instrucción de las personas analfabetas y la de los adultos jóvenes será motivo de atención prioritaria por parte del Estado (DSJ). La *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* habla de la posibilidad de que se impartan clases en un aula de la propia unidad de alojamiento como primer escalón educativo, especialmente, a los privados de libertad con bajos o muy bajos niveles de alfabetización. Finalmente, las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL) apunta al compromiso de elaborar un plan de formación



profesional anual, que recoja de forma priorizada las necesidades de formación de las personas privadas de libertad, para presentarlo a las instituciones públicas y privadas con el objeto de obtener la financiación necesaria.

EJERCICIO FÍSICO

-  La actividad deportiva también es un elemento fundamental y complementario del tratamiento, donde se exige un nivel más importante del compromiso de los privados de libertad. También existen otras necesidades o actividades culturales o deportivas que precisan un espacio en común (GIP).
-  Las condiciones climatológicas del país y la capacidad global de la infraestructura penitenciaria recomendarán tanto la cubrición como el cierre de alguno de los recintos deportivos, permitiendo su uso para otras actividades como reuniones con familiares. Se compone básicamente de las siguientes subzonas: pista polideportiva, que dispondrá de espacio lateral para graderío, gimnasio y zona deportiva auxiliar (GIP).

La actividad deportiva es un elemento que favorece la idea de equipo y cohesión frente a unos objetivos comunes. No obstante, el deporte en el medio penitenciario encuentra serias dificultades para convertirse en un ejercicio social y, por el contrario, se entiende unidimensionalmente como amortiguador de ansiedades e impulsos agresivos de los internos. La práctica deportiva penitenciaria se caracteriza por ser muy monótona y competitiva, puesto que sigue formas estresantes como medio para descargar las tensiones estructurales que genera el internamiento.

Relacionado con las prácticas de ejercicios físicos está la necesidad de garantizar a toda la población penitenciaria el acceso a los espacios al descubierto, siempre que lo permita la climatología, para desarrollar en ellos ejercicios que garanticen el desarrollo muscular equilibrado. Es cierto que en ocasiones no resulta fácil compatibilizar esta exigencia con determinadas limitaciones penitenciarias, bien para los sancionados disciplinariamente, bien para los enfermos o internos de especial protección o para grupos especiales como son los presos preventivos. Pero es, lógicamente, en relación con estos grupos con los que garantizar el ejercicio físico se hace más necesario. Las prisiones deben contar con unos espacios comunes en los que desplegar adecuadamente estas actividades. Una correcta distribución del espacio asegura que puedan desplazarse a los gimnasios o instalaciones deportivas con seguridad sin tener que disponer de medidas extraordinarias.



El tiempo mínimo recomendado al aire libre es de una hora cada día para todos los internos con independencia de la situación en que se encuentren. Es cierto que en algunas ocasiones se cumple con esta exigencia relacionada con la salud en espacios pequeños, en patios cerrados o, incluso, en habitaciones, lo que muchas veces no es otra cosa que una celda sin techo. Los establecimientos tienen que diseñarse contando con estos espacios amplios para el esparcimiento. Este acceso a los espacios libres tiene carácter universal y se debe garantizar para todos sin excepción.

Otra medida que favorece los ejercicios físicos es la previsión normativa de desplazamientos fuera del establecimiento para competir con otros equipos en distintos deportes. Esta posibilidad ha resultado muy positiva para los participantes e, incluso, para el conjunto de la población de un centro, ya que favorece los contactos con el mundo exterior en un ambiente saludable. Educar para la competitividad a través del deporte favorece el desarrollo integral de la persona y estimula el esfuerzo personal frente a los retos, a la vez que disminuye el efecto de la prisionalización porque los participantes en las competiciones deportivas ponen su interés en ellas y se alejan de los efectos nocivos del encerramiento.

Cuando las condiciones lo permiten, en algunos países se han experimentado resultados muy positivos con las granjas penitenciarias. De ellas salen en ocasiones productos frescos suficientes para satisfacer las necesidades alimenticias de la población, pero además asegura el contacto con la naturaleza de los internos encargados de dichas granjas y huertas.

El único pronunciamiento sobre este tópico se contiene en la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP), al reconocer la actividad deportiva como un elemento fundamental y complementario del tratamiento penitenciario. Además, se advierte de la conveniencia de un espacio común para fomentar las actividades deportivas y, acorde a



las condiciones climatológicas del país y la capacidad global de la infraestructura penitenciaria, la recomendación de cerrar alguno de los recintos deportivos.

ENFERMOS/AS PSÍQUICOS/AS

-  Las personas declaradas inimputables y las diagnosticadas con una enfermedad mental grave no han de ser recluidas en centros penales de privación de libertad, debiendo ser tratadas en instituciones de salud especializadas (DSJ).
-  Generar los acuerdos e instrumentos necesarios que permitan que toda persona penalmente privada de libertad cuente con un diagnóstico de salud mental y, si procede, con un tratamiento y ubicación acordes (DSJ).
-  En los establecimientos con mujeres reclusas resulta necesaria la instalación de áreas de salud mental con la debida coordinación de las áreas de salud mental que desarrollan políticas de prevención de suicidio en el medio libre (PGPLI).
-  Analizar las posibles condiciones para que exista un sistema de apoyo entre las propias mujeres privadas de libertad a modo de “acompañante terapéutico” o grupo de apoyo para aquellas internas que se las diagnostique con alto riesgo de autolesiones o suicidio (PGPLI).

Circunstancias de distintos tipos dan lugar a que la presencia de personas con anomalías o alteraciones psíquicas sea algo normalizado. La incompreensión social de enfermo mental, la falta de recursos idóneos o la hipervaloración de la seguridad son algunas de ellas. Lo cierto es que, por los patios de las cárceles, por sus galerías y celdas, tenemos la ocasión de ver internos que presentan un perfil característico de las personas que padecen alguna patología de este tipo.

Para un sistema penal moderno es muy relevante considerar si la anomalía o alteración psíquica estuvo presente en la ejecución del delito o fue sobrevenida en los momentos en los que la pena ya se estaba ejecutando. En el primero de los casos, en principio, la ley debe tener previsto un ingreso alternativo en establecimientos hospitalarios —si ello fuera recomendable desde una perspectiva terapéutica— ajenos a las prisiones, ya que el sujeto resulta inimputable. Sin embargo, los establecimientos penitenciarios tienen que contar con la realidad de la presencia de un importante número de personas en la prisión que sufren algún tipo de anomalía. Es conveniente recordar que la atención sanitaria está recogida dentro de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos sin limitación debida a los recursos económicos disponibles ni del perfil criminológico del enfermo. En concreto, la Regla 22 señala lo siguiente sobre este tema:



22. 1) Todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico calificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos. Los servicios médicos deberán organizarse íntimamente vinculados con la administración general del servicio sanitario de la comunidad o de la nación. Deberán comprender un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuere necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales. 2) Se dispondrá el traslado de los enfermos cuyo estado requiera cuidados especiales a establecimientos penitenciarios especializados o a hospitales civiles. Cuando el establecimiento disponga de servicios internos de hospital, estos estarán provistos del material, del instrumental y de los productos farmacéuticos necesarios para proporcionar a los reclusos enfermos los cuidados y el tratamiento adecuados. Además, el personal deberá poseer suficiente preparación profesional.

Desde luego las prisiones no están pensadas para cumplir funciones hospitalarias, sino todo lo contrario; las personas con padecimiento mental, allí encerrados, terminan viendo cómo sus síntomas se agravan y las posibilidades de recibir una terapia adecuada se hacen cada vez menos viables y más complejas. Por esta razón, el respeto a los derechos de este grupo de internos obliga al sistema a regular legalmente unas vías que permitan el inmediato internamiento en un hospital psiquiátrico preparado para el tratamiento o la asistencia de estas personas. Ya no solo se trata de consideraciones humanitarias, sino de respeto al derecho que tienen todas las personas a la vida y la salud.

Los hospitales psiquiátricos penitenciarios no son la mejor de las soluciones, pero, al menos, se aproximan a ella. A pesar de que estos centros tienen que contar con medidas de seguridad especiales, debe procurarse que las mismas sean compatibles con las necesidades terapéuticas. Se debe asegurar que los profesionales de la medicina, que trabajan en su interior, estén representados en los órganos de dirección para que todas las decisiones que se tomen sean compatibles con los programas terapéuticos. En todo caso, el internamiento en estos hospitales psiquiátricos penitenciarios debe formar parte del tratamiento de estas personas con padecimientos mentales, para lo cual es recomendable insertar dichas terapias en un programa integral de salud mental y, de esta manera, coordinarse con los servicios de salud nacionales.

Por lo tanto, el internamiento de las personas con padecimiento mental en los centros penitenciarios debe estar presidido por un criterio de excepcionalidad, en la medida en que dichos establecimientos ofrecen obstáculos a programar actividades reinseradoras que en relación con estos grupos de internos deben tener un tratamiento relevante. Pero, si en determinadas circunstancias un enfermo mental hubiera de ser trasladado o



recluido en un establecimiento penitenciario, no bastará con asegurar que estos se encuentren separados del resto de la población penitenciaria. El respeto al principio de la diversidad exige que “su situación y sus necesidades deben estar regidas por unas reglas especiales”. Por ello, si se opta por su encarcelamiento los Estados deben aplicar medidas especiales de protección, considerando que los efectos de su estancia en prisión pueden agravar su condición psíquica.

Una vez más es preciso denunciar las políticas penitenciarias de la segregación como única forma de afrontar los problemas que presentan algunos grupos de condenados. El equipo médico será quien asuma la responsabilidad de determinar las condiciones en que el enfermo psíquico debe sufrir la privación de libertad. En no pocas ocasiones la separación y el aislamiento resultan ser medidas absolutamente desaconsejables para el tratamiento de este tipo de patologías.

El establecimiento penitenciario que acoja a este colectivo ha de contar con el tratamiento médico y psiquiátrico necesario para atender los problemas concretos de esta población o, en su defecto, trasladar a estas personas a centros de atención, todo ello sin olvidar la importancia de procurar que prosigan con su tratamiento psiquiátrico una vez ingresen en prisión.

La vulnerabilidad de este colectivo radica en que pueden tener dificultad para manejar y controlar su conducta dentro de prisión, por lo que pueden estar sujetos a mayores niveles de abusos por parte de los otros presos, así como por parte del personal penitenciario. Es de vital importancia aislar a este colectivo de los demás presos con el fin de evitar abusos y malos tratos.

Además, si bien muchas personas privadas de libertad padecen antes del ingreso en prisión problemas psicológicos, muchos otros los desarrollan intramuros, por lo que es crucial activar mecanismos ágiles de acceso a la justicia a la par de tratamientos específicos y adecuados para atender estas patologías.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), que señala que las personas integradas en este colectivo no han de ser recluidas en centros penales de privación de libertad, debiendo ser tratadas en instituciones de salud especializadas. Asimismo, se aconseja que se generen instrumentos necesarios que permitan que toda persona penalmente privada de libertad cuente con un diagnóstico de salud mental y, si procede, con un tratamiento y ubicación acordes. De igual forma, el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI) señala que en los establecimientos con mujeres reclusas resulta necesaria la instalación de áreas de salud



mental con la debida coordinación de las áreas de salud mental que desarrollan políticas de prevención de suicidio en el medio libre.

EXCARCELACIÓN

Por excarcelación se entiende el momento en el que el privado de libertad abandona el establecimiento penitenciario para pasar a una situación de persona libre, ya sea con libertad plena, ya con una libertad condicionada por la aplicación de las condiciones de un beneficio penitenciario. El traslado de un centro a otro, aunque se haga con autonomía personal no es un supuesto de excarcelación, como tampoco lo son las eventuales salidas que puedan hacer los internos por diversos motivos —laborales, educativos, deportivos, médicos, etc.—.

La excarcelación es un momento crítico en la vida del condenado. Este momento será más complejo y difícil dependiendo de múltiples circunstancias entre las que destacan el tiempo y las condiciones a las que haya estado sometido durante la ejecución de la pena, pero también la propia realidad de la vida social del liberado. Conforme a los estudios de la criminología, los problemas a los que con más frecuencia tienen que hacer frente los liberados son los siguientes:

- Personales: la pena bloquea las relaciones personales del interno, tanto las familiares como las de los amigos. La intervención institucional es de escasa eficacia en estos ámbitos, por el contrario, las ONG presentan rendimientos exitosos.
- Vivienda: la falta de vivienda es mayor en relación con la mayor duración del internamiento.
- Trabajo: los esfuerzos encaminados a evitar el desempleo de los liberados encuentran muchas veces resistencia en las propias organizaciones laborales por considerarlo un caso de discriminación positiva injustificado.

El objetivo del sistema penitenciario no es conseguir buenos reclusos, sino buenos ciudadanos, y por esta razón está justificado que se dediquen recursos de todo tipo para asegurar que dicho momento de la puesta en libertad alcance el objetivo deseado. Estos recursos dedicados a garantizar el éxito de la excarcelación son de dos tipos. En primer lugar, son los esfuerzos que se pueden hacer en el último periodo de estancia en el centro y, en segundo lugar, las actividades que forman parte de la asistencia pospenitenciaria.

La colaboración exterior siempre resulta relevante para el sistema penitenciario, pero lo es aún más en el momento en que el interno va a abandonar la prisión ya que sus circunstancias personales estarán con toda probabilidad muy debilitadas de cara a



reactivar sus relaciones sociales y familiares. La ayuda, por tanto, desde el exterior se hace casi imprescindible. Normalmente se requieren preparativos especiales para los reclusos —sobre todo los de condenas de larga duración— que vuelven a su hábitat. Estos preparativos no son solo necesarios para el interno, sino también para los familiares que han perdido la costumbre de tenerlo de forma regular dentro del grupo. Es recomendable que se autorice que antes de la salida definitiva el interno pueda visitar a sus familiares durante unos cuantos días.

Debe recordarse que el empleo es el único elemento de reinserción social. Una respuesta integral requerirá oportunidades de desarrollar todas las aptitudes necesarias para ese retorno. Para asegurar el éxito de la reinserción tras la salida en libertad es preciso que las actividades que se desarrollen en el último periodo en prisión estén dedicadas fundamentalmente a asegurar un puesto de trabajo, por lo tanto, es preciso que esté prevista una coordinación entre los servicios de prisiones y las instituciones públicas o privadas en las que es posible encontrar dicho puesto de trabajo. Teniendo un conocimiento aproximado de las ofertas laborales en el entorno, en el último periodo de estancia en el interior se incentivará la participación del interno en programas de capacitación laboral específicos. Las Reglas Mínimas se han referido expresamente a la necesidad de que, en la medida de lo posible, “ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación” (Regla 71.4).

En las actividades de atención externa de los liberados resultan muy eficaces las Administraciones que se encuentran próximas a los lugares donde el liberado va a iniciar su proceso de reinserción. La Administración municipal es más idónea para prestar la asistencia adecuada que la Administración central del Estado.

Otro aspecto importante que debe ser incentivado en este último periodo es la recuperación o activación de los vínculos con la comunidad exterior. Lo idóneo para lograr este objetivo es programar un encuentro bajo la coordinación de los servicios sociales del establecimiento o de una ONG. Las autoridades penitenciarias no podrán, por lo general, preparar a los reclusos para su puesta en libertad sin la ayuda de otros organismos pertenecientes a la sociedad civil. La programación con los mismos es un instrumento imprescindible para garantizar el éxito de la reinserción.

En todo caso, las recomendaciones coinciden en que no es recomendable que la excarcelación sea entendida como un acto de liberación, sino como un proceso que se inicia un tiempo atrás y que se coordina con la asistencia pospenitenciaria. Lo penitenciario debe ceder a la demanda de lo sociolaboral y por ello, como decimos, es importante que la ayuda exterior juegue un papel nuclear y que el sistema esté en condiciones de adaptarse a las exigencias



de esa ayuda. Incrementar las posibilidades de que se pueda salir durante parte del día o, incluso, que solo se vuelva a pernoctar a la prisión si así lo exige asegurar un puesto de trabajo; permitir encuentros excepcionales con familiares; o asistir a cursos de formación externo son algunas de las actividades que pueden formar parte del proceso de excarcelación.

EXTRANJEROS/AS

-  Desarrollo de información de normas y legislación en los idiomas de las personas privadas de libertad en colaboración con las diferentes embajadas o representaciones diplomáticas (PGPLI).
-  Implementación de programas de capacitación en idioma español o portugués a las internas extranjeras (PGPLI).
-  Las mujeres extranjeras suelen tener un peso importante entre la población de mujeres privadas de libertad. Sus condiciones son aún más duras y difíciles. El desarraigo local, lingüístico y cultural, las dificultades en el acceso a la información tanto judicial como instrumental para conocer el funcionamiento de los centros, la pobreza y un gran número de factores empeoran su situación. Todos estos factores dificultan la integración de estas mujeres en el sistema penitenciario y, por tanto, su acceso a los programas que pueden prepararlas de cara a una posible inserción sociolaboral a la salida de prisión (ISLMPL).

El fenómeno del multiculturalismo y la globalización se ha impuesto como denominador común en las sociedades modernas. Precisamente, la adaptación de este colectivo de extranjeros en los países de destino va a suscitar números problemas de adaptación y desencadenar reacciones como el racismo o la xenofobia. Este fenómeno del multiculturalismo también se ha impuesto en el mundo carcelario, siendo necesario referirse a los extranjeros como grupo especialmente vulnerable, vulnerabilidad que va a residir tanto en dificultades idiomáticas como, sobre todo, en diferencias culturales. La mayor parte de la población extranjera en nuestras prisiones se corresponde, primordialmente, con la delincuencia procedente de la inmigración ilícita.

La población extranjera en las prisiones constituye hoy uno de los grandes problemas penitenciarios. Los sistemas penitenciarios no tenían previsto respuestas adecuadas a las necesidades de estos grupos heterogéneos. Por una parte, los extranjeros encuentran barreras idiomáticas y dificultades de integración cultural y social en el mismo centro y, por otra parte, sufren un aislamiento muy intenso, interior y exterior. Pero, sin duda, el problema más grave es poder diseñar un programa de reinserción



social con una persona que se sabe tendrá que abandonar el país una vez cumplida la pena de prisión. Invertir en recursos reinsertadores orientados hacia la sociedad en donde se ubica el centro no tiene sentido para estos grupos. Y el sistema desconoce cuáles son las necesidades que estos sujetos van a encontrar en su país una vez expulsados.

Las normas internacionales se han hecho eco de este problema y alertan de los peligros de decisiones discriminatorias en los establecimientos penitenciarios por motivos de etnia o nacionalidad en unos momentos de crecimiento espectacular de la población extranjera. Ha de asegurarse que la Administración penitenciaria facilitará la comunicación de los extranjeros con los representantes diplomáticos de su país y que estén debidamente informados de las posibilidades de solicitar el traslado a su país para continuar allí con el cumplimiento de la pena. Nada se recomienda sobre el derecho a que se atienda un traslado por reagrupación nacional o que se dé una formación especializada a los funcionarios que atienden a estos grupos.

De forma sintética podemos resumir los problemas de los extranjeros en torno a los siguientes puntos:

1. Problemas de carácter idiomáticos. Graves dificultades para comprender las normas de régimen interior y, como consecuencia de ello, frecuentes sanciones disciplinarias.
2. Problemas de carácter cultural. Se han detectado algunos conflictos interculturales, cuando por razones de espacio ha sido necesario compartir celdas. Conflictos tales como ordenación del mobiliario, distintos niveles de exigencia higiénica, etc.
3. Problemas de carácter religioso. Recientemente se están planteando algunos conflictos con las personas de religión musulmana, tales como cambios dietéticos, cambios de horario —mes de Ramadán—, demanda de ministros de culto, reivindicación de ciertas ceremonias —dar muerte a un cordero—.
4. Mayores dificultades para acceder a los beneficios penitenciarios. Así, por ejemplo, dentro de la tabla de variables de riesgo que los equipos técnicos suelen considerar aparece como factor de riesgo relevante la condición de extranjero.
5. Escasos contactos con el exterior. La circunstancia más frecuente entre la población penitenciaria extranjera es la de la absoluta ausencia de contactos con el exterior, ni amigos, ni familiares, ni allegados. Esta falta de relación con el exterior se traduce en un mayor aislamiento durante el tiempo de ejecución de la pena.
6. Nula actividad resocializadora. La actividad resocializadora tiene como meta la integración positiva en la sociedad. Pero no en cualquier sociedad, sino en aquella en la que se está cumpliendo la condena. Si ya es difícil conseguir recursos para los nacionales, aún lo es más para los extranjeros con antecedentes penales.



7. Falta de expectativas de cara a su futuro personal. La mayoría de los países tienen prevista la expulsión del extranjero una vez que ha terminado de cumplir la pena. Con este panorama el futuro pospenitenciario de este grupo resulta absolutamente incierto.
8. Desinterés por participar en las actividades del centro por falta de incentivación.
9. Alto grado de indefensión. No suelen tener asistencia letrada exterior. En un mundo como el penitenciario en el que son frecuentes las carencias de este tipo, el bajo nivel de comprensión y la condición de extraño favorecen su fácil absorción por las mafias carcelarias, que a cambio de una colaboración incondicional cubren parte de las carencias infraestructurales.

Sobre este tópico se pronuncia el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI), enfatizando la necesidad de contar con información de normas y legislación en los idiomas de las personas privadas de libertad en colaboración con las diferentes embajadas o representaciones diplomáticas. Asimismo, las *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas* (ISLM-PL) señalan que las mujeres extranjeras suelen tener un peso importante entre la población de mujeres privadas de libertad, siendo sus condiciones aún más duras y difíciles. El desarraigo local, lingüístico y cultural, las dificultades en el acceso a la información tanto judicial como instrumental para conocer el funcionamiento de los centros, la pobreza y un gran número de factores empeoran su situación. Factores, todos ellos, que dificultan su reintegración en la sociedad.

Desarrollar una política penitenciaria resocializadora y, a la vez, coherente con las políticas sociales respecto del extranjero pasaría por aceptar los siguientes puntos:

- El interno/extranjero debe recibir una formación integral de cara a la reinserción social en su país.
- La repatriación después de una condena penal no debe ser considerada en ciertas circunstancias como un castigo. Siempre que se compruebe el desarraigo del extranjero, se resuelvan los problemas de recepción en su país de origen y se controle judicialmente el procedimiento.
- Deben propiciarse mecanismos que permitan el cumplimiento de la pena en su país de origen, pero sin abandonar al extranjero a su suerte. En este sentido habría que articular formas de traslados de extranjeros condenados para que cumplan en su país la pena impuesta por nuestros tribunales. Los convenios de esta naturaleza que existen hoy tienen como presupuesto el consentimiento del penado, lo que hace muy escasa su aplicación. En su lugar nos parece conveniente establecer prisiones bilaterales entre determinados Estados o regiones.



HIGIENE

-  Adoptar una política de mejora edilicia por parte del Estado que contemple la remodelación de los actuales centros penales, así como la construcción de nuevos centros cuando se estime necesario para posibilitar, entre otras cosas, que las personas privadas de libertad vivan en un entorno saludable (DSJ).
-  Establecer, en coordinación con las autoridades sanitarias, un protocolo de visitas mediante el cual se realice una supervisión diaria de las condiciones del agua y de los alimentos, y de forma periódica se inspeccionen las condiciones de higiene, limpieza, saneamiento, climatización, alumbrado y ventilación, y de las ropas y las camas de los reclusos, así como las oportunidades de hacer ejercicio (DSJ).
-  No tomar medidas necesarias y urgentes para los privados de libertad en medio de esta pandemia mundial violentaría, sin lugar a duda, derechos fundamentales (C-19).

Las condiciones higiénicas son una de las cuestiones programáticas que ocasionan más dificultades para su correcta implementación. De la misma forma que se puede afirmar con carácter general que la población penitenciaria presenta déficit de salud por razones que no son necesariamente responsabilidad del sistema penitenciario, también puede decirse que mantener los estándares de higiene constituye todo un reto del que además depende el acceso al ejercicio de otros derechos de las personas. El primer problema que se plantea en relación con la higiene es que las exigencias higiénicas están condicionadas por dos circunstancias externas. Por una parte, la cultura del grupo al que pertenece el interno y, por otra parte, la educación que ha recibido que, a su vez, está determinada por razones sociales, familiares y económicas.

La higiene tiene una dimensión general y otra personal. En su dimensión general, la higiene no solo es exigible para asegurar unas condiciones sanitarias adecuadas, sino también para la confortabilidad. Tanto las zonas comunes como las celdas han de mantenerse en un aceptable estado de conservación y limpieza. Conviene no olvidar que la higiene es un valor diverso en cada cultura, e, inclusive, en cada estamento socioeconómico, pero la prisión no permite distintos niveles de higiene, lo que provoca una imposición para ciertas personas. La limpieza de las celdas forma parte de las actividades de los propios internos, mientras que la de las zonas comunes debe ser tratada como trabajo penitenciario.



Es frecuente que la Administración penitenciaria haga responsable a los internos de la limpieza de los espacios propios y comunes. En principio se trata de una medida razonable, pero en la práctica se observa que se producen algunos abusos de esta. En primer lugar, debe evitarse que la limpieza se convierta en un castigo, ya que entonces los internos dejarán de valorar la participación en la limpieza como un acto de corresponsabilidad. Para evitar la idea de castigo es recomendable que la distribución de la limpieza se haga de forma proporcional y equitativa; incluso, en algunas ocasiones se ha propiciado que dicha distribución se haga con la participación de los propios internos, lo que favorece la corresponsabilidad y reduce las posibilidades de los abusos o las sanciones encubiertas. En segundo lugar, bajo la coartada de la limpieza no pueden imponerse trabajos forzados. Los internos dedicados a estas labores deben realizarlas con las medidas que las legislaciones en la sociedad libre establezcan para el uso de productos que en ocasiones son peligrosos o tóxicos. Por último, la limpieza de zonas comunes, tales como patios, cocinas, talleres, etc., son en realidad trabajos que deben regirse conforme a las relaciones laborales.

En las labores de limpieza de las zonas comunes o propias el establecimiento debe proveer a los internos de todo lo necesario para llevarlas a cabo.

Junto con esta limpieza de los espacios está la limpieza personal, debiendo la Administración asegurar unas condiciones mínimas de higiene, siendo importante que los internos tengan acceso y autonomía para acceder a sanitarios en cualquier momento. La higiene personal femenina merece una especial atención. Periodos de menstruación o de embarazo demandan condiciones higiénicas especiales que deben ser atendidas. Se le debe proveer del material sanitario específico para esas situaciones y contar siempre con la posibilidad de que por estas razones la mujer pueda pedir el acceso a los espacios de higiene y deje sus ocupaciones rutinarias.

También las creencias religiosas pueden incidir en el régimen de la higiene personal. Siempre que se cumpla con los estándares mínimos, el régimen debe respetar esas creencias como parte de la implementación del principio general que obliga a todo el sistema a respetar las creencias de este tipo.

La limpieza constituye una necesidad más intensa cuando un grupo de personas debe convivir en un espacio de forma continuada. Como se ha advertido, la distinta extracción social y cultural de los internos, la cultura o la religión pueden ser en ocasiones causa de que ciertos internos no cumplan ni siquiera con lo mínimo exigible en cuanto a las condiciones higiénicas, provocando una convivencia difícil y siendo muchas veces el origen de disputas. De ahí el interés en recomendar que se establezca una corresponsabilidad de los internos en la limpieza. No se trata solo de la limpieza personal, sino también de



las zonas comunes. Hemos de destacar que el derecho a tener las personas y las instalaciones limpias se traduce en el deber de que la Administración no permita la masificación del establecimiento y provea de medios a los internos para poder asearse y limpiar las zonas de residencia.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ) y el documento *¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública?* (C-19). En concreto, se aborda la necesidad de adoptar una política de mejora que contemple la remodelación de los centros penitenciarios, la construcción de nuevos centros para posibilitar un entorno lo más saludable posible y una inspección periódica de las condiciones de higiene, ventilación, ropas, camas, etc., de los reclusos (DSJ). Por su parte, el documento C-19 ha puesto de manifiesto la imperiosidad de garantizar una adecuada higiene ya que “no tomar medidas necesarias y urgentes para los privados de libertad en medio de esta pandemia mundial violentaría los derechos fundamentales”.

Además de cumplir funciones importantes de cara a prevenir enfermedades, la higiene personal refleja el respeto de la persona por sí misma. Un sentimiento frecuente en la población penitenciaria, especialmente la que sufre condenas de larga duración, es el abandono personal tanto psíquico como físico, de manera que promover la higiene se convierte en una terapia sencilla de ayudar al condenado al auto-respeto.





INGRESOS

-  La admisión en una infraestructura penitenciaria es el procedimiento de entrada en un nuevo entorno para el nuevo privado de libertad, exigiendo la aplicación de unos protocolos muy definidos, desarrollados en un entorno adecuado (GIP).
-  El ingreso sigue un proceso de identificación, observación, equipación y estancia por tiempo reducido del privado de libertad cuando llega a la infraestructura penitenciaria, antes de ser destinado al módulo residencial adecuado (GIP).
-  El módulo de admisión es el edificio residencial de privados de libertad, con permanencia temporal muy reducida, identificándose como la “puerta” de entrada y salida. Este módulo debe incluir: puesto de control, zona de ingreso, zona de servicio y zona de alojamiento (GIP).

Uno de los momentos claves es, sin duda, el ingreso en un centro penitenciario, en especial cuando se trata de personas que nunca antes habían sufrido la privación de libertad. El ingreso supone la interrupción brusca en la continuidad de la propia vida, resultando fuertemente afectada la autonomía personal. El ingreso provoca un cambio de estatus de una persona, que pasa bruscamente de poder ejercer plenos derechos a ser un interno con una fuerte restricción de los mismos. Lógicamente, la complejidad del ingreso será aún mayor cuando se trata de un centro de medidas de seguridad extraordinarias. También la edad es un factor determinante en la dificultad de ingreso, siendo los jóvenes los que presentan una mayor resistencia.

El concepto de ingreso con el que se trabaja por lo común dentro de las prisiones abarca una amplia panoplia de supuestos y cada uno de ellos genera unos derechos y deberes distintos tanto para la Administración como para la persona ingresada. Los ingresos pueden ser desde el exterior o desde otros establecimientos. Dentro de los ingresos del exterior pueden ser para iniciar el cumplimiento de una condena o por haber concluido o haber sido revocado un beneficio penitenciario.

Hay un tipo de ingreso que merece una especial atención. Nos referimos a aquellos casos en los que un interno o grupo de internos van en conducción, traslados de unos centros a otros. En ocasiones se pernocta en un centro en el que tan solo se permanece un corto espacio de tiempo. Este grupo de internos se encuentran desubicados y suelen ser focos de conflictos, por lo que es más recomendable que el tiempo que tengan que estar en el establecimiento de tránsito permanezcan ubicados en zonas independientes del resto de la población. Asimismo, es conveniente que al interno le acompañe o le



preceda una información sobre su perfil penitenciario y criminológico, a los efectos de aplicarles las medidas que resulten necesarias para prevenir conflictos con el personal penitenciario o con el resto de los internos del centro de admisión.

La presión a la que se somete una persona en el momento del ingreso hace aconsejable que durante el mismo se refuercen los mecanismos asistenciales y de protección, teniendo particular importancia salvaguardar su intimidad. Los derechos que merecen especial atención en el momento del ingreso hacen referencia a la información, a la intimidad, a las comunicaciones extraordinarias, a un reconocimiento médico y, en el caso de las madres, a tener a sus hijos menores consigo. Es recomendable que los ingresos sean entendidos como un proceso continuado entre cuyos objetivos está la adaptación no traumática al medio penitenciario.

La necesidad de que el ingreso se haga con todas las garantías de un Estado de derecho recomienda que se consignen todos los datos relativos a las circunstancias jurídicas del mismo, desde la identidad y la fecha hasta la autoridad y el motivo. Durante el ingreso se obtiene una serie de información de la persona, la cual es sometida a cuatro criterios de valoración que deben quedar recogidos en su expediente personal. El primero de ellos es de carácter jurídico y tendrá en cuenta su condición procesal —detenido, preso, penado—. El segundo es de carácter terapéutico y va a permitir que el interno sea clasificado de acuerdo con los programas que existan en el centro y se resolverán las dudas sobre la concurrencia de determinadas patologías que pudieran obligar a aplicarle algunas medidas sanitarias. Por razones médicas debe quedar constancia de las eventuales lesiones que presente el sujeto ingresado. El tercero es de carácter subjetivo y en él se recogen las características de las personas —edad, sexo, fenotipo, etc.—. El último de los informes es de carácter penitenciario; hay que evaluar su perfil de peligrosidad y psicológico de cara a una correcta ubicación en el establecimiento que ingresa o en otro más adecuado.

La condición de ingresado genera un conjunto de derechos de carácter temporal cuyo objetivo es paliar los problemas de ingreso. Estos derechos son los siguientes:

- Derecho a la información: en los primeros días después del ingreso debe recibir información actualizada y comprensible para él sobre los aspectos referidos a las características del establecimiento, las prestaciones administrativas y sus trámites y las normas de régimen interior. En caso de extranjeros, la información se le hará llegar en un idioma que comprenda y, además, se le dará información concreta sobre los representantes diplomáticos de su país.
- Derecho a preservar la intimidad: los departamentos de ingresos cumplen la misión de preservar la intimidad de los ingresados en los primeros días tras el



ingreso. También permite un cierto aislamiento preventivo hasta que va llegando la información sanitaria y criminológica del mismo. La intimidad también queda preservada respecto al exterior de forma que las comunicaciones con el exterior o la información a terceras personas de las circunstancias del ingreso solo se darán mediando la autorización expresa del ingresado.

- Derecho a comunicaciones extraordinarias: para asegurar que el ingresado pueda recibir apoyo desde el exterior desde los primeros momentos es conveniente tener previstas comunicaciones extraordinarias. Este tipo de comunicaciones están consideradas para tres grupos de personas: familiares, abogados y, en caso de extranjeros, para las autoridades diplomáticas.
- Derecho a un reconocimiento médico: a la mayor brevedad posible el ingresado tiene derecho a que se le someta a unas pruebas médicas para determinar su estado de salud y, en caso de que existieran, el posible origen de las patologías que presente.

El ingresado ha de estar informado desde el primer momento de todas estas circunstancias y por razones humanitarias debe poder informar a sus parientes u otras personas del exterior de su ingreso. Pero se ha de tener en cuenta que el sujeto que ingresa del exterior se integra por primera vez en una sociedad altamente compleja caracterizada por una amplia trama de prohibiciones que le puede hacer merecedor de una sanción si no ha sido informado con detalle de la vida dentro del centro.

Para tener en cuenta todas las circunstancias a las que nos acabamos de referir, en interés del buen funcionamiento del centro y en interés del sujeto ingresado, la mayoría de los establecimientos cuentan con unas dependencias para los ingresados. En dichas dependencias permanecerán el tiempo que se estime necesario según las circunstancias. No debe pasarse a las dependencias comunes hasta que no se hayan concluido los correspondientes informes sobre los ingresados.

Sobre este tópico se pronuncia la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP) cuando apunta que la admisión en una infraestructura penitenciaria es el procedimiento de entrada en un nuevo entorno para el nuevo privado de libertad, exigiendo la aplicación de unos protocolos muy definidos, desarrollados en un entorno adecuado. El ingreso sigue un proceso de identificación, observación, equipación y estancia por tiempo reducido del privado de libertad cuando llega a la infraestructura penitenciaria, antes de ser destinado al módulo residencial adecuado.



INSPECCIÓN Y REGISTRO

- 👤 Prioridades del sector justicia: las instituciones penitenciarias suelen padecer debilidades presupuestarias, orgánicas, administrativas y jurídicas (ISLPL).
- 👤 Falta de control y supervisión, facilitando la reiteración de malas prácticas, en un contexto en que la escasez de recursos resulta ser endémica (ISLPL).

La inspección y el registro tienen en común que son actividades de control extraordinarias. La diferencia entre ambas radica en que mientras que la inspección o cacheo se hace sobre el cuerpo humano, el registro se hace sobre las dependencias de los establecimientos, que, a su vez, pueden ser zonas colectivas o de uso privado. En la sociedad libre ambas actividades constituyen actos graves de inmersión en la esfera privada de las personas, pueden suponer una limitación e incluso una vulneración de derechos fundamentales, como la intimidad o la integridad física, y de ahí que sean tratadas de forma excepcional y se exige que se practiquen con la estricta observancia de las garantías constitucionales, salvo en los casos de delito flagrante o mediando el consentimiento del interesado. La adopción de esta medida deberá acordarse judicialmente y de forma motivada bajo los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (adecuación de la investigación, insustituibilidad por otro menos grave y gravedad del delito investigado). Sea cual sea la naturaleza o la motivación de estos tipos de controles, se debe levantar un acta del mismo en el que conste quién se ha hecho responsable del mismo y cuáles han sido los resultados y todas aquellas circunstancias que puedan considerarse de relevancia para el interno.

Además, estos tipos de controles dentro de la prisión provocan de inmediato un estado de tensión que de no tratarse debidamente deriva en actos de violencia, motines o desordenes. Cuando los registros son generalizados la vida en la prisión queda sometida a una especie de estado de excepción que dura lo que dura la misma. Sin embargo, la realidad es que los registros e inspecciones tanto personales como de los lugares de alojamiento son prácticas llevadas a cabo por el personal del centro, de seguridad o penitenciarias, y están ligadas más o menos directamente a fines institucionales declarados. En este sentido, forman parte de la rutina institucional carcelaria.

Conforme se desprende de la jurisprudencia internacional, estas inspecciones además de ser “necesarias” para conseguir alguno de los fines perseguidos, deben ser realizadas de un modo “adecuado”, de manera que el grado de sufrimiento o de humillación



soportado por los detenidos no supere el que inevitablemente implica esta forma de trato cuando es legítimo. Por ello hay que atender especialmente a las circunstancias de cada caso con absoluto respeto al principio de proporcionalidad.

Respecto a lo que se dispone en las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL), la falta de control y supervisión facilita la reiteración de malas prácticas en un contexto en que la escasez de recursos resulta ser endémica.

Todas estas circunstancias obligan a prestarles una especial atención en las legislaciones penitenciarias, para garantizar que se practican en la más estricta observación de la legalidad. Es preciso asegurar que dichas legislaciones regulen los aspectos esenciales de estos actos para prevenir problemas de relevancia jurídica en relación con sus presupuestos, a los sujetos, a su ejecución, a la posibilidad del empleo de la fuerza física o coactiva, etcétera.

Lamentablemente, es difícil imaginar una prisión en donde las autoridades no pudieran contar con instrumentos de control de este tipo, de forma que aquella está absolutamente legitimada para aplicarlas en las circunstancias que acabamos de referir. Con esas limitaciones hay que contar con que existen en el ámbito penitenciario actos corporales que limitan los derechos fundamentales de los internos, que se realizarán cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de las funciones de la Administración penitenciaria de velar por la vida y la seguridad de los internos y la del centro penitenciario. Por tanto, nos encontramos con mecanismos de control y prevención que pueden llegar a aplicar las instituciones penitenciarias, en virtud de poderes que se les conceden por la propia ley penitenciaria, en orden a que estas puedan efectivamente cumplir su fin legal de retención y custodia, así como el de asegurar una convivencia ordenada y el correcto funcionamiento del establecimiento penitenciario. Su finalidad puede ser distinta, según se practiquen como diligencias de investigación o como medidas de seguridad penitenciarias. Pero debe quedar absolutamente prohibido el uso de estas técnicas como medio de sanción colectiva o de sometimiento. Es de lamentar que no resulte infrecuente su utilización con otros propósitos como el hostigamiento y reforzamiento del control sobre ciertos sujetos o poblaciones, la represión violenta de conductas que provocan “alteraciones del orden” o la distribución diferencial de premios y castigos informales, entre otros.

Entre las medidas posibles que practicar procede destacar la práctica de registros y cacheos. Los cacheos consisten en el registro efectuado sobre un interno con el fin de encontrar objetos o sustancias prohibidas que ha podido ocultar en su persona o entre las ropas que viste, pudiendo revestir un carácter superficial u ordinario, lo que



implica exclusivamente la extracción de cualquier objeto que se porte en los bolsillos, registrando la ropa y palpando el cuerpo del interno (brazos, troncos y piernas); mecánicos o electrónicos, cuando se emplean aparatos de detección electrónica; o extraordinarios o integrales, que requieren el desnudo del sujeto pasivo y deberán realizarse únicamente por motivos fundados que hagan pensar que el interno oculta en su cuerpo objetos peligrosos, sustancias susceptibles de causar daño a la salud o alterar la seguridad y convivencia del centro, lo que deberá valorarse de acuerdo con los criterios de necesidad, proporcionalidad y respeto a la dignidad personal.

El registro o cacheo es probablemente la forma más grave de agresión de la intimidad que puede practicarse con un interno. Debe realizarse en una habitación cerrada, en la que solo se encuentre el personal necesario para llevarlo a cabo. Cuando el registro exija comprobar el interior del cuerpo, debe ser realizado bajo el control del personal sanitario. Debe asegurarse que este tipo de control sea practicado por personas del mismo sexo del interno que está siendo cacheado. Los problemas que generan este tipo de actuaciones, sobre todo aquellas que pueden llegar a ser consideradas como vejatorias por someter a la persona a la exposición del cuerpo desnudo, en especial de partes genitales, a la realización de flexiones y otras prácticas denigrantes, deben ser motivo de una regulación exhaustiva por parte de los Estados.

Los registros, por su parte, se realizan con el objeto de inspeccionar las ropas y enseres de los internos, así como las dependencias (puertas, camas, lavabos, ventanas, etc), en búsqueda de objetos no autorizados para interceptarlos y proceder a su intervención, siempre y cuando exista una justificación clara y se cumplan unos requisitos mínimos al practicarlos. Por lo tanto, en el ámbito penitenciario, los registros no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de los actos corporales porque no se practican directamente sobre el cuerpo de una persona.

Tanto en la jurisprudencia penitenciaria como en la doctrina se aprecia un progresivo reconocimiento de la celda como el domicilio en la sociedad libre a los efectos de extender a ella sus garantías en los casos de registro por parte de las autoridades. La celda individual es el hogar y los registros de esta deben venir autorizados por una autoridad judicial, salvo que concurran razones de urgencia que justifiquen la intervención directa, por ejemplo, para impedir un delito flagrante.



JÓVENES

-  No se debe recluir a menores de edad en centros penales o de detención destinados a adultos (PP).
-  La intervención en el marco del procedimiento penal del adolescente o joven tiene entre sus principios rectores el de intervención mínima, conforme al cual el sistema de justicia juvenil, y en particular la privación de libertad, son sanciones y/o medidas que deben utilizarse como último recurso y únicamente de manera excepcional por el periodo de tiempo más breve posible (MAJ).
-  El desarrollo de procedimientos restaurativos y de ejecución de sanciones o medidas alternativas a la privación de libertad en el ámbito de la jurisdicción penal de adolescentes requiere de un procedimiento en el que queden definidas las actuaciones que desarrollar, así como las diferentes responsabilidades que atañen a los diversos operadores implicados (MAJ).
-  Los principios que han de inspirar la ejecución de las sanciones y medidas en menores son el de interés superior, especialización, intervención mínima, legalidad, no discriminación, oportunidad, flexibilidad, confidencialidad, responsabilidad y normalización (MAJ).
-  Se priorizará la desjudicialización, las medidas alternativas a la privación de la libertad y la reparación directa e indirecta por los daños causados por la infracción, tomando en consideración las circunstancias particulares de vulnerabilidad de las partes implicadas directa e indirectamente (C-19).

El problema de la delincuencia juvenil y su reclusión es una asignatura pendiente que no tiene solución. A pesar de los esfuerzos de las políticas, a la sociedad le afecta comprobar que frente a jóvenes que no han podido concluir su educación en condiciones normales no queda más que el internamiento punitivo cuando inician su carrera criminal. El tratamiento del joven infractor sigue siendo una de las cuestiones más controvertidas a la que se enfrenta la justicia de nuestros días porque la presencia de un joven en una prisión no puede ser solo un problema de la justicia. Las decisiones del legislador intentando crear una justicia paralela para él, en la que las razones represivas no asfixien a las necesidades terapéuticas y educativas del infractor, no suelen ser entendidas fácilmente por la sociedad y los costos políticos de la misma provocan unas legislaciones fluctuantes cargadas de idas y venidas que transmiten a los operadores del derecho, a la opinión pública y al propio interesado un mensaje cargado de contradicciones que lejos de ayudar a mejorar nos plantea el grave interrogante de si no sería mejor en este caso dejar las cosas como han estado siempre, es decir, dentro del sistema penal.



Para empezar, hay bastante disparidad de criterios en relación con el límite de edad penal adoptado por los distintos Estados a partir del cual se es imputable. La mayoría optan por emplear un criterio meramente cronológico con independencia de la madurez del infractor. De manera que la exclusión del sistema penitenciario a partir de determinada edad se asemeja más a una excusa absolutoria de carácter personal. El resultado es poco satisfactorio porque en un periodo de tiempo muy corto vemos que determinados jóvenes son castigados con las cárceles de adultos, a pesar de su escaso desarrollo de personalidad y otros, a la inversa, a pesar de ser muy maduros son transferidos a la justicia juvenil donde terminan creando graves perjuicios en los programas.

En las prisiones de adultos no deben ser ingresados los menores de 18 años, por lo tanto, los problemas penitenciarios se plantean respecto de las personas que se encuentran en la franja de edad comprendida entre los 18 y los 21 años, lo que se denomina “adulto joven”. A ellos, pues, nos vamos a referir en esta sección.

Se han de garantizar una serie de derechos a los internos jóvenes, aconsejando su separación de los adultos y recomendando evitar la privación de libertad, siendo aplicable solo como último recurso durante el menor tiempo posible. Se ha de garantizar, igualmente, que goce de un proceso debido con todas las garantías y que mantenga el



contacto con sus familiares. Se aconseja separar a los jóvenes de los adultos, así como la conveniencia de llevarlos ante tribunales especializados.

Resulta, por tanto, preferible la adopción de medidas sustitutorias de la prisión provisional como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o una institución educativa. En aquellos casos en que la privación preventiva resulte inevitable, los menores privados de libertad gozarán de todos los derechos y garantías, debiendo recibir protección y toda la asistencia social, educacional, profesional, psicológica, médica y física que requieran.

Con independencia de que estos se encuentren cumpliendo una pena o una medida de seguridad dentro o fuera del sistema penitenciario, ha de cuidarse que el menor reciba una variada y adecuada oferta de iniciativas de educación y formación, así como contemplar una ayuda especial para favorecer la reinserción social de los menores una vez que abandonen la cárcel. La droga, la falta de empleo o la crisis de la escolaridad se ven como los factores determinantes de la delincuencia juvenil y que requieren de tratamientos alternativos a la prisión, así como de programas terapéuticos.

Es importante que en el diseño de los programas para jóvenes participen desde el principio instituciones externas al sistema penitenciario, ya sean públicas o privadas. Los programas de reinserción juvenil deben de huir por igual de los modelos paternalistas y de los irreales. Ambos llevan a malos resultados. El menor debe ser consciente de lo que es responsable y comprender la racionalidad del castigo, y se ha de integrar en programas que se ajusten a su realidad social y familiar.

Sobre este tópico se han pronunciado diversos documentos como *La prisión preventiva. Estudio exploratorio sobre el impacto del modelo penal acusatorio* (PP), que apunta que no se debe recluir a menores de edad en centros penales o de detención destinados a adultos (PP). De igual forma, el *Prontuario de reglas técnicas para la aplicación de las sanciones y medidas alternativas a la privación de libertad impuestas a adolescentes y jóvenes* (MAJ) señala que la intervención en el marco del procedimiento penal del adolescente o joven tiene entre sus principios rectores el de intervención mínima, conforme al cual el sistema de justicia juvenil, y en particular la privación de libertad, son sanciones y/o medidas que deben utilizarse como último recurso y únicamente de manera excepcional por el periodo de tiempo más breve posible. Finalmente, ¿cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública? Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo para la gestión de la pandemia del COVID-19 (C-19) se priorizará la desjudicialización, las medidas alternativas a la privación de la libertad y la reparación directa e indirecta por los daños causados por la infracción, tomando en consideración las circunstancias particulares de vulnerabilidad de las partes implicadas directa e indirectamente.



De forma sintética, también las Reglas Penitenciarias Europeas se han pronunciado sobre este tema estableciendo los siguientes compromisos de política penitenciaria:



35.1. Cuando los menores de 18 años sean excepcionalmente ingresados en una prisión para adultos las autoridades deben vigilar que aquellos puedan acceder no solamente a todos los servicios ofertados a los demás detenidos, sino también a los servicios sociales, psicológicos y educativos, a una formación religiosa, a programas recreativos o a otras actividades en términos similares a los que pueden acceder los menores cuando viven en la sociedad libre.

35.2. Todo menor detenido en edad de escolarización obligatoria debe tener acceso a esta enseñanza.

35.3. Se debe conceder una ayuda suplementaria a los menores en el momento de la excarcelación.

35.4. Cuando los menores sean detenidos en una prisión deben residir en una parte de la misma separada de las celdas de los adultos, salvo que ello resulte contrario a los intereses del menor.





LIBERTAD CONDICIONAL

-  Se han puesto de manifiesto diversos obstáculos para la generalización en la implementación de sanciones y medidas alternativas a la privación de libertad, tales como la falta de programas educativos, formativo-laborales, de salud y comunitarios (MAJ).
-  Se ha identificado claramente la falta de financiamiento adecuado, la falta de coordinación entre las autoridades y operadores responsables de la ejecución de sanciones y medidas no privativas de libertad y los limitados mecanismos para supervisar su cumplimiento (MAJ).
-  Las instituciones involucradas en la inserción social y sus respectivos responsables a nivel territorial deberán trabajar en la sensibilización y responsabilización del sector privado para el diseño de estrategias empresariales socialmente inclusivas de las personas que cumplen condenas privadas de libertad, las que cumplen condenas en libertad y liberados (ISLPL).
-  La realización de trabajo en el ámbito penitenciario deberá ser valorada como un aspecto positivo en el proceso de inserción de la persona privada de libertad a la hora de su grado de progresión en el sistema de cumplimiento de la pena (ISLPL).

La libertad condicional es un instituto jurídico penitenciario que permite que el recluso, concurriendo determinadas circunstancias, pueda cumplir en libertad el último periodo de la condena, siempre que durante dicho tiempo no vuelva a reincidir o incumpla las reglas de conducta que, eventualmente, se le hayan impuesto. La libertad condicional pone de manifiesto, una vez más, la escasa confianza que genera la prisión en su función resocializadora cuando el instrumento más resocializador de todos con los que cuenta el sistema penal no tiene otra propuesta que hacer que la de abrir la cárcel. La mejor prisión resocializadora es la que no existe.

Por regla general, las razones que justifican este beneficio se encuentran en razones de prevención general, de prevención especial e, inclusive, de razones prácticas. No obstante, la concesión de este beneficio se condiciona en la mayoría de los países con un conjunto de requisitos, dentro de los cuales los más frecuentes de encontrar son que el penado esté cumpliendo una pena privativa de libertad; que el condenado esté clasificado en la fase precedente para poder obtener la libertad en aquellos países en que esta medida siga vinculada a sistemas progresivos; que haya cumplido un determinado tiempo de condena; que se haya observado buena conducta; y, finalmente, que exista un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social emitido por un equipo técnico.



Estamos ante un auténtico beneficio penitenciario, cuya naturaleza jurídica es la de un derecho subjetivo del penado que adelanta la excarcelación, si bien de manera condicional. La libertad condicional guarda relación con el proceso de individualización de la pena que se hace más intenso en su fase de ejecución. Aunque en sus orígenes guarda relación con el sistema progresivo, en la actualidad la libertad condicional se plantea como una alternativa a la pena privativa de libertad. Esta evolución y la consolidación de que estamos ante un auténtico derecho de los privados de libertad permiten que este beneficio tenga una dimensión universal y que —salvo que existan razones que lo desaconsejen— todos los condenados a pena de prisión, por el hecho de serlo, pueden albergar la esperanza de que el último periodo de esta pena se cumple en este régimen de libertad coagulada.

Es muy importante que la concesión, seguimiento y revocación de la libertad condicional se lleve a cabo con un escrupuloso respeto al principio de legalidad. La importancia que tiene para todos los privados de libertad obtener una excarcelación adelantada es de tal relevancia que la misma se presta a abusos y corruptelas que solo pueden evitarse con el cumplimiento de la ley.

Asimismo, debe considerarse que la consecuencia de este beneficio es la puesta en libertad del condenado. Los riesgos de que pueda ser mal entendido y de que el tiempo en el que la pena privativa de libertad se convierte en una especie de libertad coagulada puedan convertirse en un reinicio de la actividad criminal hacen muy recomendable que dicho tiempo se le cargue de un contenido que sirva para el entrenamiento social. La libertad condicional no puede reducirse a la apertura anticipada de las puertas de la prisión, por el contrario, el tiempo en el que la persona se encuentra vinculada a la Administración de justicia, aunque sea por el frágil hilo de la amenaza de la revocación del beneficio, tiene que ser aprovechado para que se sienta obligada a participar en programas que puedan resultar útiles para su reinserción. Es el momento oportuno para que el liberado se sienta motivado a participar en actividades que ya sea por su complejidad o por su diseño no pudo realizar durante el tiempo que estaba en prisión.

Otro aspecto que no debe ser descuidado es el de la revocación de la libertad condicional. Cuando se produce la revocación el sujeto reingresa a la prisión. Esto plantea dos tipos de problemas distintos. El primero de ellos es el de las causas que pueden dar lugar a la revocación, el segundo, el de las condiciones en las que se produce su reingreso. Se ha planteado en relación con las causas de la revocación que las mismas deben respetar el principio de presunción de inocencia reconocido para todas las personas, de manera que la mera sospecha de que el liberado ha vuelto a cometer un delito no es suficiente para la revocación porque estaríamos basándonos en una mera sospecha. La única forma para sortear esa dificultad es comprometer al liberado con el cumplimiento de una



serie de obligaciones entre las que se encuentren la buena conducta social, la participación en programas de reinserción, la personación periódica en un centro para su control, etc. El incumplimiento de una de estas obligaciones sí puede tener como consecuencia pactada la revocación del beneficio.

La otra cuestión es determinar en qué condiciones se entra en la prisión tras la revocación y, en concreto, si de la pena que quedaría por cumplir deberá descontarse el tiempo que ha pasado en libertad. Desde una perspectiva jurídica, y puesto que se va a obligar al sujeto a cumplir con ciertas obligaciones que restringen derechos de las personas, es más recomendable considerar que el tiempo de libertad condicional se entienda como tiempo de cumplimiento y, en consecuencia, deberá restarse de la pena que quedaba por cumplir cuando fue excarcelado, al revocarse el beneficio.

Sobre este tópico se ha pronunciado el documento *Prontuario de reglas técnicas para la aplicación de las sanciones y medidas alternativas a la privación de libertad impuestas a adolescentes y jóvenes* (MAJ), que ha puesto de manifiesto los obstáculos para la generalización de beneficios penitenciarios, como la falta de financiación o de coordinación entre autoridades. También se ha pronunciado el documento *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL), que apunta al trabajo en el ámbito penitenciario como aspecto positivo en el proceso de inserción de una persona a la hora de su grado de progresión en el sistema de cumplimiento de la pena, así como en la necesidad de trabajar en la sensibilización del sector privado para el diseño de estrategias empresariales inclusivas de las personas que cumplen condenas en libertad.

La praxis confirma que el porcentaje de éxito de este beneficio es muy alto y, en consecuencia, es bastante satisfactorio. Por otra parte, aunque su fundamento guarda relación con el proceso de humanización de las prisiones, la libertad condicional tiene un efecto sobre la convivencia ordenada dentro del establecimiento, ya que los condenados procuran no generar ni dejarse arrastrar por los conflictos internos “de patio” porque saben que corren el riesgo de ver retrasado el momento de acceso al beneficio.

LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN

Para los Estados democráticos, a los que en primer lugar van dirigidas estas normas, la libertad de pensar y de conciencia presentan menos problemas penitenciarios que la libertad religiosa. La religión, está demostrado, juega un papel muy relevante en el equilibrio psicológico de las personas privadas de libertad, por lo que se debe garantizar el



acceso a ella. No basta, en consecuencia, con asegurar la libertad religiosa, sino dar un paso más y asegurar que la organización del régimen cerrado permita la instrucción y la práctica de la religión. Este compromiso ineludible se está enfrentando con graves dificultades debido al fuerte incremento de población extranjera que practica otras confesiones religiosas y, en especial, la musulmana. En algunos países se ha exagerado la incompatibilidad con el argumento *legitimate penalogical interest*, como sucedió en EE. UU. hasta los años noventa, que a la postre ponía en manos del arbitrio de la dirección del establecimiento la posibilidad de acceder a los servicios religiosos o atender a las prácticas de una determinada confesión. Velar por la libertad de religión significa también evitar que determinadas sectas religiosas muy activas en el mundo de las prisiones, a través de ONG, asuman competencias indirectas que condicionan la obtención de ciertos permisos de salida.

Por otra parte, no estará suficientemente garantizado el derecho a la libertad de conciencia y de pensamiento si no lo está en la misma medida el derecho de la población penitenciaria a acceder a los medios de comunicación, bien porque el propio centro provea de ellos a los internos, bien porque estos se suscriban por su propia iniciativa. El acceso a los medios de comunicación legales se debe asegurar en las mismas condiciones que para la persona en libertad y solo en casos muy excepcionales, y por recomendación de los facultativos, ciertos perfiles criminológicos pueden tener restringido el acceso a revistas o literatura determinada.

La tendencia es incluir los accesos a los medios de comunicación dentro de las actividades formativas de los reclusos. Esta opción se compadece mal con la tesis que sostiene que el acceso a dichos medios debe considerarse un derecho de los privados de libertad, que es compatible con esta condición y que, en consecuencia, no debe ser restringido con carácter general. Es inimaginable sostener los derechos de libertad de pensamiento de conciencia y religión sin permitir su ejercicio garantizando este acceso a los *mass media* propios de la sociedad moderna. No obstante, concebir el acceso a los medios de comunicación como parte de la educación ofrece la ventaja de la obligación de su promoción por los responsables del sistema penitenciario, ya que la educación es el pilar fundamental de un sistema orientado a la resocialización.

El acceso a los medios de comunicación tiene, si cabe, un valor añadido para la población penitenciaria, puesto que la falta de libertad se ve en parte compensada. Incluso, los estudios empíricos demuestran que la población penitenciaria muestra una especial sensibilidad frente a las intromisiones en el ejercicio de este derecho. Condenados que en su vida en libertad apenas accedían a los medios de comunicación, lo hacen dentro de la prisión de forma regular. También, la población penitenciaria es sensible a los intentos de censurar programas o revistas que se encuentran permitidas en el exterior.



Aunque el acceso a los medios de comunicación debe efectuarse en términos similares a los que se aplican en la sociedad libre, no cabe duda de que en determinadas circunstancias penitenciarias —motines, intentos de fugas— o para determinadas personas puede establecerse algún tipo de control especial. No sería, por ejemplo, recomendable que se permitiera el acceso a medios de comunicación muy violentos a condenados por delitos de grave agresión, ni tampoco que se permita a medios que fomentan la drogadicción a quienes se encuentran sometidos a un tratamiento de deshabituación. Pero estos casos deben ser excepcionales y siempre debidamente motivados y acordados por la autoridad competente.

Un supuesto muy concreto, pero que, sin embargo, da lugar a numerosos conflictos disciplinarios, es el del acceso a medios de pornografía. Como es lógico, el problema se plantea con relación a los medios de comunicación legales. El principio que debe regir es el de asegurar que la población penitenciaria pueda acceder a los materiales con contenido pornográfico con las mismas restricciones; ahora bien, las particularidades de la sociedad carcelaria no pueden ignorarse y siempre que dicho acceso no sea recomendable por razones de convivencia ordenada o de tratamiento individuales se podrá retirar de forma permanente o temporal. En el contexto penitenciario el material pornográfico se convierte en objetos ilegales muy preciados, de manera que aquellos internos u organizaciones carcelarias que los poseen pueden establecer relaciones de dependencia y/o violentas al margen de la ley. Por esta razón, el acceso a este material debe tratarse con criterios similares a los que se usan en la sociedad libre. La propuesta de política penitenciaria que hacemos es invertir los juegos de las reglas y las excepciones. Hoy está muy extendida la regla general de la prohibición, lo que da lugar a un tráfico de este material de forma clandestina y en manos de las mafias carcelarias, que salen reforzadas por ello. La propuesta es que se permita y, excepcionalmente, que se prohíba de forma motivada.

Otra cuestión relevante relacionada con la comunicación, aunque también con otros derechos, es el de la información interior. La información penitenciaria es desconocida absolutamente por toda persona que ingresa del exterior. Solo cuando se tiene información exhaustiva sobre las cuestiones regimentales puede exigirse su cumplimiento. Por esta razón, la mencionada regla no se queda en garantizar que el recluso acceda a ella de forma inteligible para su nivel cultural en el idioma que entienda, sino que este debe disponer de unos folletos explicativos de todos los extremos relevantes de la vida dentro de la prisión en la que se encuentra.

Pero además forma parte de este concepto de información penitenciaria la información sobre la vida dentro de cada prisión. En cada centro viven, a veces, miles de personas que generan un considerable número de incidentes que son de interés para el resto de la población penitenciaria. En definitiva, la prisión es una sociedad de pequeñas dimensiones



y la necesidad de estar informado de la vida interior tiene la misma relevancia que la que existe en la sociedad libre. En numerosos casos se han consolidado iniciativas de los propios internos con periódicos, radios e, incluso, programas de televisión.

No hay tópicos penitenciarios que se refieran a esta cuestión.

MADRES E HIJOS PEQUEÑOS

-  El respeto a los derechos y necesidades de las mujeres penalmente privadas de libertad debe ser motivo de especial atención debido a que forman una minoría de la población reclusa en un universo penitenciario concebido para los hombres, así como en el caso de las mujeres madres, por las consecuencias especiales que su privación de libertad tiene sobre otros miembros de su familia (DSJ).
-  Las embarazadas y las mujeres lactantes, además de los hijos e hijas que se encuentren en prisión, deberán disponer de los medios y condiciones apropiados (DSJ).
-  Se deberán establecer condiciones específicas para la obtención de beneficios de solturas anticipadas y medidas alternativas a la pena privativa de libertad para las mujeres sostén del núcleo familiar cuya infracción así lo amerite (DSJ).
-  Impulsar iniciativas políticas y legales orientadas a implementar medidas alternativas a la prisión para las madres con hijas e hijos, considerando su especial situación social y familiar (DSJ).
-  Considerar como fundamental, a la hora de desarrollar políticas de intervención, el espacio arquitectónico de los establecimientos que alojan internas con sus hijas e hijos. En vista de ello deberían desarrollarse centros habitacionales que imiten, de la mejor forma posible, los espacios en libertad (DSJ).
-  Brindar a la mujer embarazada características de alojamiento y trato similares a las de las madres con hijos en prisión (DSJ).
-  En los establecimientos penitenciarios debe haber un módulo de madres, que es la unidad de alojamiento para privadas de libertad con hijos. El diseño de esta unidad debe considerar la presencia de niños de muy corta edad, con unos condicionantes especiales, prevaleciendo el derecho del niño, que se plasma en un intento de menor percepción de entorno penitenciario; en la duplicidad de espacios para diferentes usuarios: madres y niños; y en la prevención de caídas a diferente nivel y circulaciones con coches de niños (GIP).



-  Resulta vital el mantenimiento de los lazos familiares con el grupo familiar que se halla fuera de la prisión o en otros establecimientos carcelarios y, especialmente, la protección del vínculo de madres con niños en prisión, eje central para la protección del interés superior del niño que establece la Convención sobre los Derechos del Niño (PGPLI).
-  Acompañamiento psicológico a madres y niños durante el primer periodo de encierro, evitando la ruptura de ese vínculo (PGPLI).
-  Facilitar la relación con el colegio y otras instituciones relacionadas con la vida de los niños y adolescentes vinculados con sus madres en encierro (PGPLI).
-  Convenios con instituciones públicas y privadas competentes para apoyar la relación madre-hijo y colaborar en salidas al exterior, a modo de actividades de educación, cultura y/o esparcimiento, de los niños alojados en establecimientos penitenciarios (PGPLI).
-  Creación de comisión interdisciplinaria de evaluación de la conveniencia de mantener el niño en prisión a los efectos de no afectar el interés superior del niño (PGPLI).
-  Fomentar políticas para embarazadas: 1) especial control y atención a la dieta, y control médico en materia alimentaria; 2) seguimiento del embarazo en las mismas condiciones que en el medio libre; y 3) desarrollo de clases de parto y de los primeros cuidados del bebé (PGPLI).
-  Especial atención al diseño y ejecución de programas de capacitación sobre salud sexual y procreación responsable. Para el caso de los países que hayan legislado la permisión del aborto, deberá contemplarse esta situación y facilitarle a la mujer privada de libertad los canales adecuados para cumplir con su voluntad (PGPLI).

La reclusión de las mujeres/madres en establecimientos penitenciarios conlleva la privación de libertad de sus hijos, sufriendo una sanción más severa que la estricta privación de libertad. Un tratamiento acorde con los derechos humanos debe ofrecer ciertas alternativas a la separación, ya sea a través de modelos de cohabitación, ya sea con la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad.

El problema de los niños de poca edad guarda una relación estrecha con el tratamiento que debe darse a las mujeres madres dentro de la prisión. Está fuera de dudas que la mujer debe tener a su hijo consigo durante el periodo de lactancia. Con posterioridad surgen distintos interrogantes. En primer lugar, se trata de determinar cuál debe ser el límite de edad máximo infranqueable de los niños en prisión. La banda que emplean los distintos países está comprendida entre el año y los seis años. No se trata solo de determinar una edad, sino también de valorar caso por caso bajo la óptica del interés superior



del menor. Además, las condiciones penitenciarias pueden permitir prolongar la estancia del menor cuando se garantiza que va a estar en un centro abierto o en una comunidad bajo libertad vigilada, ya que la sensación estigmatizante del menor es necesariamente más leve. El segundo interrogante que se plantea es la posibilidad de que el menor que lo necesite pueda permanecer no solo con la madre, sino también con el padre u otro pariente de hecho o de derecho. En algunos casos esa mejor atención puede proceder de la madre, del padre o de un pariente.

La aceptación del menor en la prisión compromete a la Administración penitenciaria a poner a disposición de este una serie de recursos equivalentes a los que tienen esos mismos niños cuando están en libertad, puesto que como las propias reglas reconocen estos no pueden ser nunca tratados como internos, es decir, sus derechos como niño ni se pueden limitar ni restringir.

Por tanto, las especiales características que reviste este colectivo van a exigir la adopción de medidas específicas, como instalaciones especiales para el tratamiento de reclusas embarazadas. Si el niño nace en el establecimiento carcelario no deberá constar esta circunstancia en su partida de nacimiento. Cuando a las madres reclusas se les permita conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una sección de madres con instalaciones de guardería y con personal cualificado.





Ciertamente, uno de los problemas más delicados del sistema penitenciario es el intentar hacer compatibles los derechos del menor y la maternidad en el escenario de una cárcel. Con relación a la estancia de los niños en prisión deben distinguirse dos casos: los bebés y los menores. En caso de madres privadas de libertad con bebés recién nacidos, la encarcelación reviste un matiz aún más delicado si tenemos en cuenta el vínculo físico y emocional del bebé con su madre, lo que va a exigir que ambos permanezcan unidos en la misma unidad. Con respecto a los niños menores que ingresen con su madre en prisión, es complejo determinar la edad idónea en que aquellos deben abandonar el centro penitenciario, debiendo ponderarse circunstancias tan diversas como la madurez del menor, sus relaciones con la madre, el medio familiar, las alternativas exteriores o las condiciones del centro penitenciario. En todo caso, debe quedar claro que serán prioritarios los derechos del menor frente a los de la maternidad.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ) al recalcar que el respeto a los derechos y necesidades de las mujeres penalmente privadas de libertad debe ser motivo de especial atención, sobre todo en el caso de las mujeres madres, por las consecuencias especiales que su privación de libertad tiene sobre otros miembros de su familia. Además, se recalca que las embarazadas y las mujeres lactantes, así como los hijos e hijas que se encuentren en prisión, deberán disponer de los medios y condiciones apropiados, y se deben impulsar iniciativas políticas y legales orientadas a implementar medidas alternativas a la prisión para las madres con hijas e hijos, considerando su especial situación social y familiar.

Asimismo, la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP) apunta la conveniencia de que en los establecimientos penitenciarios debe haber un módulo de madres, que es la unidad de alojamiento para privadas de libertad con hijos. Mientras que el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI) enfatiza la importancia del mantenimiento de los lazos familiares con el grupo familiar que se halla fuera de la prisión o en otros establecimientos carcelarios y, especialmente, la protección del vínculo de madres con niños en prisión, eje central para la protección del interés superior del niño que establece la Convención sobre los Derechos del Niño. Acciones como el acompañamiento psicológico a madres y niños durante el primer periodo de encierro, la relación con el colegio, convenios con instituciones públicas y privadas competentes para apoyar la relación madre-hijo y colaborar en salidas al exterior o fomentar políticas para embarazadas son algunas de las acciones que se contemplan en este documento.



MINORÍAS ÉTNICAS Y CULTURALES

-  Debe prestarse especial atención a la diversidad cultural existente entre las personas penalmente privadas de libertad, asegurándose la adopción de las medidas que se estimen oportunas para la protección de los derechos específicos correspondientes (DSJ).
-  Si las mujeres ya son invisibles en el contexto general de privación de libertad, más lo son aún aquellas que por diversas razones como la etnia, la raza, la religión, la edad (jóvenes adultas o adultas mayores), la drogodependencia, la enfermedad mental, la discapacidad intelectual, la condición de extranjeras o el analfabetismo son excluidas de la participación también en el contexto penitenciario (ISLMPL).
-  Es posible que los ejes de la intervención penitenciaria se deban centrar más en las desigualdades y la vulnerabilidad que provocan la pobreza, la drogodependencia, el analfabetismo, la falta de formación laboral, la situación de desinstitucionalización, la discapacidad intelectual o la enfermedad mental, entre otros muchos más factores de desigualdad en esta taxonomía primaria entre hombres y mujeres (ISLMPL).

La presión a la que se encuentran sometidos los establecimientos penitenciarios, obligados a soportar una población muy superior a la que estaba prevista, es la causa del mal funcionamiento y de las carencias de esta. Una de las formas de soportar la sobrepoblación es establecer unos criterios de vida estandarizados para todos los internos. A la hora de fijar estos criterios se tienen en cuenta las necesidades sociales religiosas y culturales del grupo hegemónico, desentendiendo las de los grupos minoritarios. Esto resulta especialmente grave en aquellos países multiculturales, multiétnicos o multireligiosos. Las necesidades procedentes de esa diversidad son muy numerosas, ya que la cárcel es una microsociedad con el mismo cosmos social que la sociedad libre. La alimentación, los horarios, la ropa, los idiomas son distintos en cada grupo y las diferencias no pueden ser atendidas. La vulneración de estas señas de identidad cultural se termina convirtiendo en un modelo de dominación y aniquilamiento.

Las minorías étnicas o lingüísticas también reclaman un tratamiento especializado sobre la base de la diversidad humana y el respeto a la dignidad. El respeto a la diversidad cultural debe efectuarse en los mismos términos que el que merece el ejercicio de una confesión religiosa. Los miembros de una cultura deben poder seguir practicándola dentro de la prisión y debe promocionarse el acceso a sus propias manifestaciones. Se ha de



garantizar a las poblaciones indígenas el acceso igualitario a la justicia y el respeto a su origen y tradiciones culturales.

Hasta donde sea posible debe procurarse que las personas que participan de una misma comunión puedan ser ingresadas en un centro reservado para ellas en el que resultara más fácil atender a sus necesidades. Cuando sea imposible o no esté justificado desplazar en un centro a todos los miembros de una cultura, se debe contemplar la posibilidad de que el interno pueda ser trasladado a prisiones que se encuentren próximas a las comarcas en las que su grupo sea mayoritario para facilitar la comunicación con el mismo. Asegurar el apego de estos con su territorio y su familia debe garantizarse con independencia de cualquier consideración regimental o disciplinaria.

Cuando ninguna de esas medidas pueda ser tomada en consideración, es conveniente que se consideren las particularidades étnicas, culturales o religiosas para evitar que, debido a ellas, el interno entre en permanente conflictividad con la disciplina del centro. Razones de este tipo deben ser consideradas a los efectos de atenuar la responsabilidad disciplinaria por eventuales actos de incumplimiento. Las autoridades penitenciarias han de reconocer que los reclusos de diversas tradiciones culturales y religiosas tienen distintas necesidades y pueden afrontar múltiples formas de discriminación que les impidan el acceso a programas y servicios.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas también se han ocupado de este tema, exigiendo que si el establecimiento contiene un número suficiente de reclusos pertenecientes a una misma religión, se nombrará o admitirá un representante autorizado de ese culto. Cuando el número de reclusos lo justifique, y las circunstancias lo permitan, dicho representante deberá prestar servicio con carácter continuo. El representante de la confesión religiosa debe estar autorizado para convocar a sus fieles y organizar con ellos periódicamente servicios religiosos y efectuar, cada vez que corresponda, visitas pastorales particulares a los reclusos de su religión, de manera que nunca se les niegue a los feligreses el derecho de comunicarse con el representante autorizado de una religión. Y, a la inversa, cuando un recluso se oponga a ser visitado por el representante de una religión, se deberá respetar su actitud (Regla 41).

La Declaración de San José (DSJ) señala que debe prestarse especial atención a la diversidad cultural existente entre las personas penalmente privadas de libertad, asegurándose la adopción de las medidas que se estimen oportunas para la protección de los derechos específicos correspondientes. Por su parte, las *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas* (ISLMPL) pone el foco de atención en las mujeres, invisibles en el contexto general de privación de libertad, siéndolo más en aquellas circunstancias que por razones como la etnia, la raza, la religión, la edad



(jóvenes adultas o adultas mayores), la drogodependencia, la enfermedad mental, la discapacidad intelectual, la condición de extranjeras o el analfabetismo son excluidas de la participación también en el contexto penitenciario.

MOTINES



El temor a la propagación del COVID-19 y las condiciones actuales de los centros penales, más allá del hacinamiento de esta población, que impide el distanciamiento social mínimo requerido o el autoaislamiento de los privados de libertad, se identifican otras complicaciones, como que en algunos de los centros hay problemas de abastecimiento de agua potable y en general no se cuenta con medios higiénicos suficientes, todo lo cual son medios mínimos e imprescindibles para prevenir el contagio. Por estas razones se han verificado protestas violentas (motines, fugas) y pacíficas (huelgas de hambre) en los centros penitenciarios en diversos países de nuestra región (C-19).

En el lenguaje carcelario se denomina motín a una situación crítica y descontrolada de generalización de actos violentos contra las personas. Ambas características dan lugar a que la recuperación de la normalidad solo será posible mediante medidas de coerción extremas. Los orígenes de los motines son muy diversos, a veces se originan por causas endógenas, entre las más frecuentes están las condiciones penitenciarias o las nuevas medidas que se hayan dispuesto, y en otras ocasiones se deben a causas exógenas, relacionadas con la Administración de justicia o, a veces, con problemas sociopolíticos del país.

Las medidas implementadas por los Gobiernos por la llegada del COVID-19, como suspensión de visitas, de entregas de alimentos del exterior, de encuentros conyugales o paralización de procesos judiciales o incomunicaciones, han traído como consecuencia una eclosión de motines carcelarios. Problemas endémicos como la sobrepoblación, la prisión preventiva y la falta de insumos detonaron motines, huelgas de hambre y protestas que alcanzaron buena parte de los países de Latinoamérica y pusieron de manifiesto las carencias del sistema.

Los motines son las situaciones más críticas por las que puede pasar un centro penitenciario; a diferencia de la fuga el motín consiste en un desorden generalizado y fuera de control. El motín pone en peligro no solo la seguridad de las personas, las cosas y la convivencia ordenada, sino también la seguridad exterior, de manera que con frecuencia



vienen acompañados de fugas. Cuando se produce un motín la población penitenciaria que participa en él tiende a una radicalización extrema, por lo que muchas veces van acompañados de pérdidas de vidas humanas o graves daños en las instalaciones. La neutralización de un motín no termina con sus consecuencias negativas para la convivencia ordenada, sino que, aún mucho tiempo después, se mantiene el ambiente tenso como consecuencia de que el motín se haya cerrado en falso, aplicando medios violentos y represivos, a veces desproporcionados o en un momento inoportuno.

La experiencia recomienda tener en cuenta las siguientes medidas para la lucha eficaz contra los amotinamientos:

- La mejor forma de prevenir los motines es tener abiertas de forma regular vías de diálogo dentro de las prisiones para que las reivindicaciones de la población penitenciaria puedan negociarse por las vías legales.
- La normalidad de un establecimiento es cuando se consigue una convivencia ordenada. Convivencia ordenada y orden, a veces, no recomiendan idénticas medidas. Por ejemplo, la sanción disciplinaria no siempre es la mejor solución para los responsables de un motín si gracias a la negociación con ellos se ha logrado el desistimiento.
- Es necesario contar en el establecimiento con un personal adiestrado en procesos de negociación. Aun cuando el motín se encuentra en un estadio incipiente, las vías de negociación deben estar activadas. Hasta que la violencia haga recomendable retirar el personal del establecimiento hay que propiciar los encuentros con los mediadores.
- Llegado el momento en el que se generalizan los actos de violencia, el personal penitenciario y los trabajadores del establecimiento deberán abandonar el mismo y permitir que entren en él las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las cuales asumen el mando del centro hasta la recuperación de la normalidad. No obstante, desde el exterior el personal penitenciario colaborará con estas para la mejor solución del conflicto.
- Una vez que se ocupa por las fuerzas policiales o militares un establecimiento, se genera una situación de estado de excepción penitenciaria en la que se suspenden parcial o totalmente los derechos de los internos. La intervención de las fuerzas del orden estará presidida por el principio de proporcionalidad, es decir, debe durar el tiempo estrictamente necesario, se aplicarán solo las medidas de seguridad que sean idóneas, por tanto, siempre será mejor una intervención parcial que no una total y, por último, el uso de la fuerza o de las referidas medidas será proporcionado a la necesidad en cada momento.
- Cuando la prisión se encuentra intervenida por las fuerzas del orden, estas deberán dar cuenta de su actuación ante la Comisión de Justicia del Congreso de los



Diputados y ante las autoridades que tengan asumidas funciones de control del sistema penitenciario.

Sobre este tópico se pronuncia el documento *¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública? Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo para la gestión de la pandemia del COVID-19 (C-19)*, que pone de manifiesto cómo el temor a la propagación del COVID-19 y las condiciones actuales de los centros penales han ocasionado protestas violentas (motines, fugas) y pacíficas (huelgas de hambre) en los centros penitenciarios en diversos países de nuestra región.

MUJERES

-  No deben hacerse distinciones por razones de género en el tipo de trabajo propuesto, salvo aquellas acciones destinadas a mejorar la situación de las mujeres y otros grupos vulnerables. Los hombres y las mujeres deben tener las mismas oportunidades de acceso al trabajo y percibir idéntica remuneración (DSJ).
-  No debe haber discriminación de género o de cualquier otro tipo en cuanto a las actividades educativas, los conocimientos y los medios a su disposición (DSJ).
-  Deben fomentarse prácticas destinadas a mejorar las condiciones de las mujeres penalmente privadas de libertad mediante programas con visión de género y transversalidad (DSJ).
-  En la supervisión y registro de las mujeres penalmente privadas de libertad, así como en los casos de alteración del orden interno de los establecimientos, la actuación deberá corresponder a personal femenino (DSJ).
-  Acondicionar espacios físicos para las visitas de reunión íntima, asegurando el acceso a este derecho en las mismas condiciones que a los hombres (DSJ).
-  Cuando se realizan actividades de trato y tratamiento para mujeres privadas de libertad se deben tener en cuenta dos tipos de factores condicionantes de género: los exógenos, es decir, los directamente vinculados con la privación de libertad, con la propia Administración penitenciaria, y los endógenos, que son aquellos que se relacionan de manera específica con la condición de mujer (PGPLI).
-  Trabajar en infraestructuras: 1) reconstrucción, remodelación y adecuación de infraestructuras teniendo en cuenta las diferencias de género; 2) diseño específico para los nuevos centros y adaptaciones para los existentes; 3) avance en diseño de centros abiertos teniendo en cuenta la baja conflictividad que



caracteriza al grueso de esta población; y 4) desarrollo de espacios tipo guardería y de alojamiento de madres con niños que contemplen esta particularidad (PGPLI).



Evitar el aumento de población: 1) fortalecer la aplicación de medidas alternativas a prisión; 2) promover reformas legislativas para acortar los plazos procesales; 3) acompañar políticas públicas para disminuir la criminalidad; y 4) promover políticas de trabajo extramuros (PGPLI).



Promover políticas: 1) de transparencia y empoderamiento de la sociedad civil para que conozca la realidad penitenciaria en este aspecto y se involucre en las respuestas de reinserción social; y 2) introducción de perspectiva de género en política penitenciaria (PGPLI).



Aumentar la seguridad: 1) formación, sensibilización y capacitación en derechos humanos a todo el personal, incluidos los decisores de políticas públicas; y 2) incorporación racional de tecnología que permita un mejor control de los espacios de encierro sin el uso de violencia y respetando las condiciones mínimas de intimidad (PGPLI).



Evitar la violencia: 1) disminución drástica del uso del reglamento sancionatorio y avance sobre sistemas de resolución alternativa de conflictos; 2) mesa de convivencia que nucleee a la mayor cantidad de representantes para desarrollar un adecuado canal de diálogo entre la población y el personal; 3) buen diseño de infraestructuras que eviten condiciones de mala distribución de la población; 4) atender las necesidades específicas de género; y 5) formación al personal en resolución alternativa de conflictos (PGPLI).



Mantener técnicos que acompañen a las internas durante el periodo de adaptación, especialmente durante el ingreso a prisión y la primera etapa del cumplimiento de pena para aquellas que resulten condenadas (PGPLI).



Trabajar en el enfoque contra la violencia de género. Campañas de sensibilización (PGPLI).



La inclusión de la perspectiva de género es una tarea imprescindible para facilitar los procesos de inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad (ISLMPL).



La inserción debe ser planteada como una acción integral que aborde el fortalecimiento de los vínculos sociales y familiares de apoyo, el empoderamiento que ofrece la educación, la mejora de la salud, la ayuda económica y el cobijo de los entramados que la acción pública o las organizaciones no gubernamentales instaladas en las fronteras de la exclusión ofrecen (ISLMPL).



Hay suficiente normativa como para que desde las instituciones penitenciarias se tomen decisiones que reduzcan la sobrepoblación de mujeres facilitando los procesos regulados de paso a semilibertad o con alternativas al encarcelamiento (ISLMPL).



Es preciso tomar en consideración la especial situación de vulneración y discriminación que afecta a las mujeres privadas de libertad, teniendo consecuencias relevantes en sus procesos de inserción sociolaboral. Por esta razón, es importante incorporar la perspectiva de género en las políticas y programas que se desarrollen en el ámbito penitenciario (ISLPL).

La prisión es una pena pensada para el hombre, y su origen está en los centros de trabajos forzados, que eran inimaginables para las mujeres. Cuando ellas cometían delitos eran recluidas en monasterios. En cualquier prisión del mundo la mujer encarcelada sufre unos excesos punitivos que la convierten en un grupo penitenciario especialmente vulnerable. La mujer se siente doblemente marginada como reclusa y en su rol social de mujer. La vida en la prisión y el régimen de privaciones y de carencias es excesivamente violento para la psicología femenina. A pesar de la tendencia a la igualdad de sexos en la sociedad moderna, nadie discute que las repercusiones de la entrada en la prisión del marido y la mujer se viven de forma muy diferente con respecto a la estructura familiar dominante. Cuando es el hombre el que ingresa en prisión, el núcleo familiar sobrevive y encuentra en él un apoyo desde el exterior. Por el contrario, cuando ingresa la esposa/madre la familia se rompe y esta se ve abandonada a su suerte con un profundo sentimiento de culpa. Estas circunstancias hacen recomendable introducir en las legislaciones penal y penitenciaria una serie de institutos jurídicos que solo permitieran la entrada de la mujer en la prisión en casos excepcionales, funcionando como solución punitiva normalizada las alternativas a esta pena.

La presencia de la mujer en la prisión no solo no decrece, sino que aumenta. Los estudios criminológicos informan que en términos generales las mujeres suelen entrar en prisión por delitos más graves que los hombres, por lo que la media del tiempo que permanecen ingresadas es superior. De manera que junto con medidas de política penológica que eviten la entrada en prisión de las mujeres cuando han cometido delitos de bagatela, se hace necesario reflexionar sobre qué medidas de política penitenciaria se deben tomar respecto de este grupo para que el daño de la prisión se soporte de forma equitativa cuando se trata de mujeres que no pueden salir durante el tiempo de condena. Se recomienda a los Estados que introduzcan en sus sistemas penitenciarios normas que aseguren que las mujeres serán atendidas de acuerdo con su perfil físico, social y psicológico. Veamos algunos de los aspectos más destacados de esta política penitenciaria de género.

Una especial atención merece la relación de la madre con sus hijos, a veces, destruida tras la entrada en prisión y, en ocasiones, muy limitada. Cuando la legislación lo permite los hijos ingresan con las madres en los establecimientos penitenciarios. Esta posibilidad es tratada en un tópico aparte, pero aquí podemos adelantar que no es una buena



solución. Por su parte, los hijos que son separados de sus madres por el ingreso de estas son muchas veces abandonados en la calle y, en otras, las funciones de maternidad son asumidas vicarialmente por terceras personas o por instituciones, originando estados de ansiedad por falta de noticias o de celos o episodios depresivos. Para paliar esta situación debe ofrecerse un especial interés en que la mujer pueda cumplir la pena cerca de su hogar y que el sistema tenga previstas salidas al exterior por motivos de reagrupación familiar.

Un problema específico que sufre la mujer reclusa es cuando debe soportar su estancia en la prisión con un embarazo. Cuando ambas coinciden en el tiempo, la mujer debe encontrarse debidamente atendida y dar a luz fuera del centro.

Las atenciones médico-ginecológicas, obviamente, no se deben ceñir a los momentos en que una mujer se encuentra embarazada, sino que estos servicios tienen que estar regularmente disponibles.

Las separaciones entre hombres y mujeres que se aplican por lo general sin ningún tipo de excepción terminan convirtiéndolas en internas de segunda categoría. En primer lugar, porque al no ser mucha la población femenina, no todas las cárceles disponen de unidades de mujeres, por lo que su distribución por el país es menor. Las posibilidades de cumplir la pena cerca de la familia son mayores en los hombres que en las mujeres. Por otra parte, al tratarse de unidades más pequeñas se encuentran peor dotadas de todo tipo de recursos.

Cuando se separan hombres y mujeres se menoscaban las relaciones familiares o matrimoniales que pueden hacerse compatibles con la privación de libertad. Llevada a sus lógicas consecuencias, el correcto funcionamiento de la clasificación progresiva basada en estrategias de reinserción social no solo convierte en innecesaria la separación, sino que esta tendría que desaparecer para no obstaculizar los posibles grupos heterogéneos nacidos como fruto de una coherente individualización científica.

La separación de internos debe encontrar siempre una motivación o, de lo contrario, no está justificado acudir a ella. La rigidez actual de separación por género debiera dar paso a un modelo más flexible que invirtiera los términos, de forma que solo cuando esté justificado por las razones que concurran se separen unos y otras. Nos parece mejor que el actual imperativo categórico se sustituya por un conjunto de criterios prioritarios que obliguen a las autoridades responsables a enfrentarse con la motivación de sus actos y que, en su caso, permite a los interesados presentar la correspondiente queja o petición.



Cada vez con más intensidad determinados grupos sociales transexuales que renuncian a un mundo bipolarizado por razones de género hacen oír sus voces. El sistema penitenciario debe ser sensible a esa evolución y procurar que nuevos grupos de personas, que no se identifican con los géneros masculino y femenino, puedan encontrar su espacio adecuado dentro de las prisiones. Es cierto que los establecimientos penitenciarios no están diseñados —al menos, en la actualidad— para dar una respuesta razonable a este problema de diversidad de identidad sexual, por lo tanto, para resolverlo de forma transitoria es recomendable contar con pequeños establecimientos, a modo de unidades independientes, en las que se pueda aplicar un régimen adecuado a estos perfiles.

En estas circunstancias, en unos centros presididos por la poliedricidad humana, se nos antoja que pudieran correrse mayores riesgos de abusos y agresiones sexuales. Por esto se recomienda proteger a estos grupos y a las mujeres frente a las agresiones y abusos sexuales de los que puedan ser objeto, bien procedan de la propia población reclusa, bien de los trabajadores penitenciarios.

Otro aspecto discriminador es el trabajo penitenciario. Los talleres y otros centros de trabajo se dedican a dar ocupación a mano de obra masculina. Los trabajos reservados para las mujeres no son productivos y se limitan a reproducir el rol de la mujer como empleada del hogar y/o madre de familia.

Sobre este tópico se pronuncia la Declaración de San José (DSJ) al tratar las diferencias de género estableciendo que los hombres y las mujeres deben tener las mismas oportunidades de acceso al trabajo y percibir idéntica remuneración. Asimismo, se dispone que deben fomentarse prácticas destinadas a mejorar las condiciones de las mujeres penalmente privadas de libertad mediante programas con visión de género y transversalidad y acondicionar espacios físicos para las visitas de reunión íntima, asegurando el acceso a este derecho en las mismas condiciones que a los hombres. Por su parte, el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI) desarrolla un programa de actuación abordando aspectos como infraestructuras, líneas para evitar el aumento de población, promoción de políticas de transparencia e introducción de la perspectiva de género en la política penitenciaria, aumento de la seguridad, medidas para evitar la violencia o trabajar en el enfoque contra la violencia de género a través de campañas de sensibilización. Finalmente, el documento *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas* (ISLMPL) aborda con detenimiento la inclusión de la perspectiva de género como tarea imprescindible para facilitar la inserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad. Aspecto sobre el que se vuelve a incidir en las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL).



PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL



Se han de fomentar campañas de sensibilización dirigidas a la población civil mediante el impulso de espacios de reflexión y debate nacional y regional en materia criminal, de gestión penitenciaria y de ejecución de penas, que orienten la implementación de políticas públicas sustentables y en el marco de los tratados internacionales, brindando especial atención a la situación de la mujer en conflicto con la ley y las personas menores de edad infractoras (C-19).

De la importancia que tiene este tema nos da idea la circunstancia de que en la última edición de las Reglas Penitenciarias Europeas se ha recogido entre los principios fundamentales de un sistema penitenciario moderno el siguiente: “7. La cooperación con los servicios sociales externos y, en tanto que sea posible, la participación de la sociedad civil en la vida penitenciaria debe de garantizarse”. Para asegurar la normalización social en el centro penitenciario es preciso reforzar unas relaciones fluidas entre la sociedad y la prisión. La mejor forma de garantizar que la vida en la prisión se asemeja a la vida en libertad es permitiendo el acceso de la sociedad a través de diferentes instancias dentro de la prisión. La sociedad se debe corresponsabilizar con el daño que se causa a la población penitenciaria convirtiéndose en garante de la evitación de los excesos.

La participación de la sociedad libre en las cuestiones penitenciarias ha sido tradicionalmente considerada crucial para acercar ambas sociedades. Ya en el siglo XIX se experimentaron algunas fórmulas que dieron frutos interesantes. Lo más frecuente era constituir órganos colectivos en el que tenían representación todos los sectores de la sociedad civil —industria, Iglesia, municipio, etc.— y permitirles que pudieran tomar decisiones en cuestiones relativas a la vida de la prisión que se encontraba en su provincia o en su comarca.

La comunicación con la sociedad civil ha seguido una evolución creciente, de manera que cada vez es mayor la presencia de esta en la vida de la prisión. La primera de las formas de integración de la sociedad en el centro es mediante la externalización de los servicios. Servicios como la oferta cultural, la educación y el ejercicio físico se garantizan y programan mejor cuando son traídos desde el exterior, bien mediante la contratación por la propia Administración penitenciaria, bien a través de las organizaciones no gubernamentales.



En la actualidad el voluntariado juega un papel muy activo para integrar la sociedad libre en la vida prisional. Gracias al voluntariado se consiguen algunos objetivos destacados como preparar el proceso de reinserción; programar actividades que rompen con la rutina de la vida en prisión; estimular a los internos para jugar un papel más dinámico en los programas, animándolos a participar activamente en los mismos; crear en la población penitenciaria interés por las cosas que suceden en la vida en libertad; y vincular al interno con personas del exterior procedentes de otros ambientes que le esperan al salir para ayudarlo.

Fomentar el voluntariado puede hacerse a través de instituciones exteriores, como las iglesias, o contratando a profesionales a través de la propia institución penitenciaria.

La institución debe hacer un esfuerzo para que los programas de apertura a la sociedad tengan una cierta estabilidad y regularidad en sus actividades, para ello es importante contar con cantidades colaboradoras, es decir, con organizaciones no gubernamentales, asociaciones y entidades que desarrollan uno o varios programas de intervención en el ámbito penitenciario, dirigidos a la reeducación y la reinserción social de los internos, de los liberados condicionales y de los penados a medidas alternativas a la pena de prisión.

Los contactos programados con el mundo exterior permiten que los internos que lo deseen puedan contratar servicios exteriores para satisfacer distintos tipos de necesidades, por ejemplo, formativas, con cursos de formación específicos, la asistencia en ámbitos médicos o sanitarios y la provisión de artículos que no se encuentren prohibidos en el interior pero que no puedan adquirirse por los cauces de comercialización interiores.

La experiencia nos enseña que con alguna frecuencia determinas organizaciones religiosas, políticas o filosóficas emplean estas vías de la colaboración externa dentro de las prisiones y aprovechan la fragilidad y carencias de la sociedad carcelaria para practicar proselitismo dentro de ellas. En principio dicha actividad no debe ser considerada ni buena ni mala, sin embargo, le corresponde a la Administración penitenciaria velar porque estas actividades de proselitismo, más o menos encubierto, se hagan respetando el marco constitucional. Si bien censurarlas puede constituir una vulneración de los derechos a la libertad de expresión o de pensamiento, ignorar las circunstancias de presión psicológica que viven los privados de libertad sería desatender el deber que corresponde a la Administración penitenciaria para que el desarrollo integral de la persona se pueda practicar en prisión en términos similares a los de la sociedad libre.

El control de las actividades de las ONG y el voluntariado en prisiones se puede desplegar al comienzo y durante el tiempo que desarrollan sus trabajos. Al comienzo exigiéndoles la presentación de los programas de intervención del ámbito geográfico y las



personas que integran el proyecto. Durante el desarrollo de las actividades debe establecerse un control de estas y requerírseles para que presenten las correspondientes memorias para su evaluación.

Un aspecto problemático de la participación de la población penitenciaria en la vida de la sociedad civil se produce en los procesos electorales. Por lo general, al tema se le ha prestado escasa atención a pesar de que el fomento del sufragio activo es también un elemento que anima a la población penitenciaria a preocuparse por las cosas públicas del exterior. Habitualmente gran parte de la población tienen suspendido su derecho al voto ya que las condenas a pena de prisión suelen llevar aparejadas la inhabilitación para ejercer este derecho, sin embargo, hay parte de la población a la que puede no afectarle dicha inhabilitación y tampoco se ponen a su disposición los recursos para que puedan ejercer este derecho. La forma más cómoda de hacerlo es mediante el voto por correo, aunque en ocasiones podría estar justificada la constitución de una mesa electoral en el interior de la prisión. La posibilidad de poder ejercer el derecho al sufragio implica permitir que en los periodos de campaña los partidos puedan realizar encuentros en el interior de las prisiones con el objetivo de ganar el voto de los privados de libertad. El derecho al sufragio activo es una forma de hacer que la sociedad carcelaria mantenga vivo su interés por la *res publica*.

De la misma manera nos parece un acierto que la presencia de la sociedad libre se garantice mediante el ejercicio de los derechos civiles, usurpados en no pocas ocasiones debido a cierta desidia institucional.

PETICIONES Y QUEJAS



El juez deberá resolver las peticiones, quejas y recursos que formulen los adolescentes o jóvenes durante la ejecución de las sanciones y medidas (DIJRJ).

La petición consiste en solicitar la aplicación de algún derecho o beneficio penitenciario, mientras que la queja se puede interponer cuando la persona presa considere que se han podido vulnerar sus derechos por parte de la Administración penitenciaria. En estos casos, ha de garantizarse a los reclusos la posibilidad de interponer un escrito de queja dirigido al juez encargado de la ejecución a través del funcionario a cargo del módulo o departamento, ante el jefe de servicios o el director del establecimiento penitenciario.



Resulta fundamental que los centros penitenciarios se gestionen de una manera equitativa y justa, y eso exige que dicha gestión esté sometida a una serie de controles. A pesar de que instituciones pertenecientes a la Administración penitenciaria y ajenas a ella ejercen estas funciones de control, las características cerradas de los establecimientos hacen conveniente que se asegure que la población penitenciaria pueda ejercer el derecho a la queja, que, por lo demás, se encuentra reconocido a todas las personas con rango constitucional. La petición o la queja debe entenderse como un ejercicio no conflictivo y confluyente en un interés común de que el centro funcione de la mejor manera posible. Dichas peticiones son ajenas a actitudes beligerantes, sino todo lo contrario.

Hay que garantizar a las personas detenidas el derecho a presentar quejas a las autoridades penitenciarias y organismos independientes acerca de cualquier aspecto del trato que reciben o sobre las condiciones de la detención. Los procedimientos de denuncia eficaces ayudan a garantizar que los derechos de las personas privadas de libertad sean respetados y actúen con garantía fundamental contra los abusos de derecho en las cárceles. La petición y la queja deben garantizarse, en primer lugar, frente a las propias autoridades del establecimiento y, en segundo lugar, frente a instituciones o autoridades de control externo, como el Defensor del Pueblo, la propia administración, etc.

Una vez más deben tenerse en cuenta las características penitenciarias para proteger al demandante. Por lo general la demanda o la queja llevan implícitas denuncias sobre el mal funcionamiento de algún aspecto del sistema, lo que hace que no sea de extrañar que surjan responsabilidades. De manera que hay que procurar que la tramitación de la queja o la demanda se pueda hacer con las máximas garantías de anonimato cuando así lo pide quien la ejerce. Estos mecanismos pueden adoptar diversas formas, pero siempre han de ser accesibles, confidenciales, imparciales y exhaustivos, proporcionando una respuesta rápida con posibilidad de recurrir.

Por tanto, desde el momento en que el condenado ingresa en prisión se le ha de informar no solo de sus derechos y deberes, sino también de las formas previstas para hacerlos valer ante la autoridad competente. La información correcta de este derecho y de la forma de ejercerlo es un presupuesto inescindible del mismo. La petición y la queja son las vías de reclamación más comunes a disposición de los internos.

Conforme a lo que se dispone en las normas internacionales, se han de respetar las siguientes condiciones:

1. Se podrán ejercer de forma oral o escrita y en cualquier momento.
2. Ni la queja ni la petición pueden ser objeto de censura.



3. El ejercicio de estos derechos no puede ser sancionado, ni el interno puede sufrir ningún cambio regimental.
4. La petición puede ser hecha de modo individual o colectiva.
5. La Administración penitenciaria estará obligada a tramitar la petición o la queja.
6. Los contenidos del escrito han de ser reservados para las autoridades del establecimiento.
7. Si la Administración penitenciaria no reconoce los hechos o no concede lo solicitado, se han de dar argumentos suficientes e informar al interno para que pueda acudir a una segunda instancia.

Sobre este tópico se pronuncia la *Declaración iberoamericana sobre justicia juvenil restaurativa* (DIJRJ). El juez deberá resolver las peticiones, quejas y recursos que formulen los adolescentes o jóvenes durante la ejecución de las sanciones y medidas.

PRESOS PREVENTIVOS

-  Se ha de reservar la prisión preventiva como ultima ratio y por el menor tiempo posible. La prisión preventiva siempre como último recurso, no como la primera medida dentro de un proceso penal. Plena vigencia del principio de presunción de inocencia (PP).
-  Importancia de complementar el principio de excepcionalidad con el de proporcionalidad (PP).
-  Concurrencia de los presupuestos *fumus boni iuris* y *periculum in mora* para su aplicabilidad (PP).
-  La prisión preventiva debe ejecutarse en establecimientos adecuados y en lugares diferentes a los utilizados para el cumplimiento de condenas (PP).
-  La excepcionalidad viene siendo un primer filtro para evitar que se use indiscriminadamente la prisión preventiva y reducir así la posibilidad de que se generen efectos irreparables, especialmente si se tiene en cuenta que se pueden obtener sentencias absolutorias y que nunca se desvirtuó la inocencia del imputado (PP).
-  El proceso de reforma de la justicia penal en América Latina se ha propuesto, como uno de sus ejes transversales, limitar en lo posible la utilización de la prisión preventiva como elemento principal para asegurar la presencia del imputado durante el proceso penal (PP).
-  Resulta importante el diseño e implementación de mesas de trabajo periódicas entre fiscales y defensores públicos, con apoyo de pasantes de las



universidades, para el análisis de casos con prisión preventiva en los cuales, por razones de política de persecución penal, proceda la aplicación de una solución anticipada del proceso (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal o procedimiento abreviado) o bien una medida de coerción diferente a la prisión preventiva (PP).

-  Los requerimientos de prisión preventiva han de ser de preferencia para aquellos casos en los cuales se pueda sostener, con alta probabilidad, un proceso penal en un tiempo razonable hasta la obtención de una sentencia condenatoria (PP).
-  Resulta necesario elaborar políticas de gestión judicial y fiscal que faciliten el cumplimiento de los plazos procesales legalmente establecidos en los casos en que se aplique la prisión preventiva; y promover en forma oportuna la solución alternativa de conflictos para casos de menor impacto social (PP).
-  Resulta relevante el diseño e implementación de sistemas de información que permitan verificar: las condiciones de privación de libertad, la duración de su aplicación, hechos delictivos que la justifican, perfil de los procesados, la duración de su aplicación, los costos económicos y los criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales elaborados por los jueces para su justificación o limitación, con el fin de diseñar, difundir, implementar y evaluar las políticas judiciales, legislativas y de persecución penal relacionadas con la aplicación de las medidas cautelares, en especial, la prisión preventiva (PP).
-  Es necesario elaborar políticas judiciales que faciliten la aplicación de la jurisprudencia internacional en materia de medidas de coerción, en especial la prisión preventiva, y permitan desarrollar programas de capacitación innovadores a los responsables de aplicar las garantías del debido proceso reconocidas en las constitucionales y las convenciones sobre derechos humanos en los procesos judiciales (PP).
-  Se requiere el diseño e implementación de políticas informativas que incluyan: formación de periodismo judicial y la creación de oficinas especializadas en producir y difundir información sobre el funcionamiento y desempeño del sistema justicia penal tanto para los medios de comunicación social como para el público en general (PP).

Los presos sin condena son personas privadas de libertad que se encuentran teóricamente amparadas por el principio de inocencia, pero que no obstante suelen permanecer en prisión durante muchos años. El caso de los presos sin condena era y continúa en gran medida siendo dramático e irónico, por cuanto un porcentaje importante de estas personas, tras permanecer mucho tiempo en prisión, terminan sobreesidas o absueltas. Otro alto porcentaje de personas son puestas de inmediato en libertad en el momento de



la condena, pues han permanecido en prisión preventiva tanto o más tiempo que el que les corresponde por la sentencia. Se invierten entonces las etapas del proceso, ya que durante la instrucción y el periodo de presunción de inocencia son encarceladas, y en el momento de ser condenadas a prisión son puestas en libertad.

El mecanismo de detención preventiva sigue contribuyendo a la sobrepoblación carcelaria en América Latina, lo que favorece el reclutamiento por parte de las pandillas, así como la violencia y las violaciones a los derechos humanos de los privados de libertad. En El Salvador y Colombia, más del 30% de la población carcelaria general la conforman detenidos en prisión preventiva, sostiene el informe. En Guatemala, la cifra casi alcanza el 50%. Y en Paraguay y Perú, supera el 60%. Como resultado de ello, los detenidos preventivamente —retenidos muchas veces en las mismas instalaciones que presos convictos, aunque estén esperando ser juzgados por delitos menores— deben lidiar con pandillas y otros grupos criminales para sobrevivir. El estado de salud de la Administración de justicia penal de un país se puede medir observando el porcentaje de presos preventivos que soportan sus prisiones. El número de estos no debe superar el 20% de la misma.

Los sistemas judiciales de Latinoamérica se ven desbordados por un número abrumador de detenciones preventivas. Hay países donde los funcionarios no interponen cargos contra los detenidos dentro del límite legal debido a la continua acumulación de casos. En otros las investigaciones exhaustivas y los procedimientos judiciales han postergado juicios durante años. Existen casos extremos que incluyen a detenidos preventivamente que fueron privados de libertad durante más de una década.

Las alternativas a la detención preventiva pueden aliviar en parte la sobrepoblación en las prisiones latinoamericanas, que ha dado lugar a más criminales de carrera y al aumento del reclutamiento por parte de las pandillas, lo que a su vez exacerba el ciclo de pobreza y violencia en muchos países. Para ello se debe acudir a medidas alternativas a la prisión provisional para delitos menos graves o leves.

Probablemente no se pueda prescindir del instituto de la prisión preventiva, pero es seguro que sí puede reducirse su número drásticamente. La población de presos preventivos está llena de sorpresas paradójicas, porque a pesar de que se argumenta “con dificultad” que la condición de preso sin condena es compatible con la presunción de inocencia es, precisamente, esta garantía la que se invoca para que estas personas padezcan unas condiciones penitenciarias bastante más gravosas que las de los condenados. En efecto, para los preventivos no hay posibilidad de acceso a los beneficios penitenciarios, ni al sistema progresivo, ni tampoco pueden beneficiarse de las normas que prohíben el ingreso en prisión por periodos muy cortos. La razón para imponerles un régimen monolítico de privación de libertad, que recuerda los orígenes de la prisión, es que



todos estos beneficios están asociados a programas resocializadores y no es posible meter en esos programas a personas que no han sido aún condenadas en firme, porque sería tanto como presumir que son delincuentes necesitados de ser resocializados.

Como en tantas otras ocasiones las propuestas de política penitenciaria respecto de los preventivos son muy deficientes, y a lo más que se llega es a separarlos de la población condenada, invocando un peligro de contagio criminal que nunca se ha llegado a demostrar. Una vez más la separación de unos y otros, aparte de estar infundada, termina convirtiendo a los preventivos en grupo segregado en unidades o establecimientos peor dotados. Un elemento que genera tensión carcelaria es desconocer el tiempo que aún le queda que permanecer privado de libertad. Los preventivos no solo no disponen de esa información, sino que tampoco saben cómo terminará su proceso. Esto hace que la vida cotidiana en los centros preventivos tenga más violencia y se empleen en ellos las sanciones disciplinarias con mayor frecuencia.

Además, existe un problema que trasciende el ámbito carcelario y es que el impacto económico de las detenciones preventivas prolongadas puede ser devastador. La detención preventiva puede ahogar económicamente a las familias, dado que las madres o padres pierden sus trabajos mientras esperan el fallo de un juzgado en prisión, lo que aumenta la presión sobre ellos por encontrar la forma de dar un sustento a sus hijos. En una situación sin salida como esa, algunos caen en el crimen o en las drogas. No está justificado que la familia del preso preventivo sufra las consecuencias de la privación de libertad, por lo que deberán equiparse sus necesidades a los grupos sociales menos privilegiados. Sin distinción de ningún tipo, estos círculos familiares deben poder acceder a los planes de asistencia social.

Por otra parte, la sobrepoblación carcelaria también da lugar a otros problemas, más violencia, escasez de camas, de alimentos, de medicinas, etc., que en el estado de pandemia actual ha desembocado en motines violentos y fugas por temor al contagio. Resulta necesario trabajar para concienciar a la población y operadores jurídicos sobre la conveniencia de acudir, en estos casos, a métodos alternativos a la prisión.

Sobre este tópico se ha pronunciado el documento *La prisión preventiva. Estudio exploratorio sobre el impacto del modelo penal acusatorio* (PP), que dispone que se ha de reservar la prisión preventiva como ultima ratio y por el menor tiempo posible, con la concurrencia de los presupuestos *fumus boni iuris* y *periculum in mora* para su aplicabilidad. Además, esta prisión preventiva debe ejecutarse en establecimientos adecuados y en lugares diferentes a los utilizados para el cumplimiento de condenas. El principio rector ha de ser la excepcionalidad, que viene siendo un primer filtro para evitar que se use indiscriminadamente la prisión preventiva y reducir así la posibilidad de que se generen



efectos irreparables, especialmente si se tiene en cuenta que se pueden obtener sentencias absolutorias y que nunca se desvirtuó la inocencia del imputado.

Se ha de limitar en lo posible la utilización de la prisión preventiva como elemento principal para asegurar la presencia del imputado durante el proceso penal, resultando necesario elaborar políticas de gestión judicial y fiscal que faciliten el cumplimiento de los plazos procesales legalmente establecidos en los casos en que se aplique la prisión preventiva y promover en forma oportuna la solución alternativa de conflictos para casos de menor impacto social.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD



Las sanciones y medidas acordadas en un procedimiento penal seguido contra un adolescente o joven no pueden ejecutarse de forma distinta a lo prescrito por la norma, ni con otras circunstancias o accidentes que los expresados en su texto (MAJ).

El principio de legalidad es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho, principio que implica que las penas deben ejecutarse del modo previsto en las normas vigentes antes de la comisión del hecho ilícito que justifica la condena. Una interpretación correcta de este principio debe basarse en una normativa que regule las características cualitativas de la pena. La vigencia de este principio en la etapa de ejecución penal es una exigencia constitucional que deriva del principio *nulla poena sine lege*, resultando necesario, además, que la ley actúe como un límite a la facultad reglamentaria de la Administración. Por tanto, la judicialización de la ejecución penal, como derivación del principio de legalidad, exige que la ejecución de las penas impuestas como consecuencia de un delito se realice de acuerdo con lo previsto normativamente antes de la comisión del ilícito penal. Dicho proceso de determinación de la pena no se agota con la sentencia condenatoria, sino que continúa durante la ejecución y hasta el agotamiento de la pena.

Esta garantía del Estado de derecho no ha estado exenta de debate en cuanto se plantea su alcance en la fase de ejecución de las penas. Mientras que no se cuestiona el principio según el cual la ley es la única fuente del derecho penal material, en el ámbito penitenciario parecen surgir dudas. Gran parte de los problemas se derivan de la propia naturaleza híbrida de la norma penitenciaria. Por derecho penitenciario deben entenderse las normas que regulan las cuestiones relacionadas con la ejecución de las penas, las medidas de



seguridad y la detención. Aunque todas las penas permiten diferenciar entre decisiones relativas a la ejecución y el cumplimiento, considerando estas segundas todas aquellas que guardan relación con el tiempo de condena —quántum—, y las primeras las que guardan relación con el modo de ejecución —ratio—, esta distinción resulta de especial relevancia cuando hablamos de pena privativa de libertad. El principio de legalidad no mantiene el mismo nivel de exigencia respecto de aquellas normas penitenciarias que no guardan conexión con el cumplimiento o la ejecución de la pena, sino con aspectos técnicos o asistenciales de la ejecución, como pueden ser las normas que regulan los accesos a las cocinas o los gimnasios, o las normas que establecen el orden a las comunicaciones u otras de contenidos similares. Es evidente que las mismas pueden regularse a través de normas jurídicas de rango inferior a la ley, aunque siempre sometidas a los mismos criterios y garantías para que resulten coherentes con el conjunto del sistema.

Un aspecto también de relevancia en el mundo de las prisiones con referencia a este tópico es la consideración positiva del principio de legalidad. Con él se quiere significar que la infracción de este principio puede deberse a que se hace algo en contra de las normas legales, pero, igualmente, que deja de hacerse algo que la ley obliga a hacer. Las prisiones se rigen en numerosos aspectos sin considerar las obligaciones que impone la ley. La distancia entre la realidad legal y la praxis es de las más destacadas de entre los servicios que presta el Estado, hasta el extremo de que puede afirmarse que uno de los grandes retos de la política penitenciaria de nuestros días es lograr el máximo cumplimiento de la ley.

El principio de legalidad y el correspondiente control de legalidad se debe ejercer a través de una autoridad independiente, debiendo ser un órgano judicial. Se establece una reserva absoluta de la ley, de manera que ningún reglamento ni disposición de rango inferior puede restringir el ejercicio de los derechos de los condenados, salvo que esté amparado por una norma de rango superior que lo contemple.

El control judicial es, a nuestro juicio, más recomendable no solo por la autoridad e independencia que el mismo reviste, sino por coherencia con los propios postulados del Estado de derecho. Si el poder judicial debe también ejecutar lo juzgado y tiene como misión controlar que el Estado y los particulares actúen conforme al derecho, su presencia en la fase de ejecución de las penas de prisión es recomendable, porque es precisamente allí, en ese marco, donde mayores son los riesgos de lesión de los derechos fundamentales de las personas.

En consecuencia, la vigencia de este principio excluye la admisión de conductas arbitrarias intramuros e implica que las penas deben ejecutarse conforme a las normas vigentes antes de la comisión de los delitos que motivaron la condena. En líneas generales, este



principio exige que los tribunales hayan sido previamente establecidos por ley, el cumplimiento de las formalidades de procedimiento y que los delitos hayan sido tipificados con anterioridad a la comisión del ilícito penal.

De este principio de legalidad se desprende:

1. El principio de reserva, que determina que la regla sea la libertad, que tan solo podrá ser restringida mediante el dictado de una ley en el marco de un Estado democrático de derecho.
2. El principio de igualdad ante la ley, que prohíbe cualquier tipo de discriminación durante la ejecución de la pena por cuestiones de raza, sexo, idioma, religión, ideología, condición social o cualquier otra circunstancia.
3. El principio de progresividad del régimen penitenciario, que se encuentra interrelacionado con el principio de reinserción social.
4. El principio de control jurisdiccional permanente, como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.
5. El principio de respeto a la dignidad de la persona privada de libertad, en sintonía con la humanización de las penas.
6. El principio de democratización, que buscará que la persona privada de libertad se involucre en las exigencias que le demanda su vida intramuros con el fin concreto de lograr una reinserción social.
7. El principio de no marginación, que buscará restringir al mínimo los efectos deteriorantes de la prisión.

Conforme a lo que se dispone en el *Prontuario de reglas técnicas para la aplicación de las sanciones y medidas alternativas a la privación de libertad impuestas a adolescentes y jóvenes* (MAJ), las sanciones o medidas acordadas en un procedimiento penal seguido contra un adolescente o joven no pueden ejecutarse de forma distinta a lo prescrito por la norma, ni con otras circunstancias o accidentes que los expresados en su texto.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD



Promover penas privativas de libertad proporcionales a la gravedad de los delitos cometidos, limitando la aplicación de las penas más largas exclusivamente a los delitos de mayor gravedad (DSJ).



El principio de proporcionalidad constituye un importante parámetro de constitucionalidad de la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando su actuación revierte sobre el ejercicio de los derechos fundamentales. Por tanto, a la hora de limitar los derechos fundamentales de los ciudadanos, se habrá de valorar si esa limitación resulta razonable y si se justifica en atención a los fines que se persiguen. Lo cierto es que corresponderá al juez controlar, en atención a las circunstancias de cada caso, si la intromisión en la esfera de los derechos fundamentales del individuo resulta razonable respecto a los fines que se persiguen. En este sentido, los criterios que han de manejarse vienen referidos al criterio de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto.

Es imperativo que la limitación que sufre el derecho resulte apropiada para lograr el fin que lo justifica, por lo que lo primero que habrá de comprobar todo tribunal es si la medida enjuiciada supera el oportuno juicio de adecuación, esto es, si la relación medio-fin resulta adecuada o idónea. Por tanto, no es suficiente con invocar un determinado derecho fundamental protegido, sino que, además, resulta necesario que la limitación que sufre el derecho resulte idónea para la consecución del fin que lo justifica.

Una vez verificado que el medio es el adecuado con relación al fin perseguido, se deberá analizar la necesidad de la medida enjuiciada. Aquí entra en juego el principio de necesidad, también llamado de intervención mínima o de subsidiariedad, que obliga a la autoridad judicial a comparar no solo que la medida restrictiva aplicable sea apta para la satisfacción del fin perseguido, sino también a elegir aquella que resulte menos gravosa para los derechos de los ciudadanos. De este modo, de entre las medidas posibles el órgano judicial deberá elegir aquella que resulte menos gravosa o restrictiva de los derechos fundamentales, siempre y cuando esta alternativa garantice, de forma efectiva, el objetivo que justifica el límite, evitándose perjuicios innecesarios a los afectados.

Finalmente, una vez superados tanto los juicios de adecuación como los de indispensabilidad, se debe proceder al examen del tercer elemento, que es la proporcionalidad en sentido estricto. Con ello se deberá comprobar si el sacrificio de los derechos fundamentales individuales que comporta la injerencia guarda una relación razonable o proporcionada con la importancia del interés público que se trata de salvaguardar. Habrá de proceder a la valoración de los diferentes intereses contrapuestos y de las circunstancias que convergen en cada caso, de forma tal que de este análisis se extraiga que las ventajas que se derivan de la restricción de los derechos individuales son superiores a los perjuicios sobre otros bienes o intereses que se hallen en conflicto.

La proporcionalidad es un principio a través del cual se legitima la intervención del Estado en el ejercicio de los derechos humanos; es un principio que muestra que no existen derechos absolutos, sino que cada derecho se enfrenta a la posibilidad de ser limitado



en aras de un interés superior, la cuestión es la forma y los requisitos que pueden limitar dichos derechos.

Ciertamente, el equilibrio de la balanza entre la protección de los derechos fundamentales de cada individuo y el interés de la sociedad en la persecución del delito ha de partir del análisis de cada supuesto concreto y de la valoración que, en cada caso, se realiza por parte de la autoridad judicial. Con ello se perseguirá evaluar si una injerencia en materia de derechos fundamentales resulta equilibrada en relación con la necesidad de proteger un interés colectivo.

En el derecho penal, la pena que establezca el legislador al delito debe ser proporcional a la importancia social del hecho. De este modo, se ha de ajustar la gravedad de las penas a la trascendencia que para la sociedad tienen los hechos, según el grado de afectación al bien jurídico. Implica, por tanto, una relación de proporcionalidad entre la gravedad del injusto y la gravedad de la pena en el momento legislativo y judicial que la pena resulte proporcional a la gravedad del hecho cometido.

En cuanto a la duración de la pena de prisión, esta debe ser proporcional al hecho delictivo cometido. Conviene no olvidar que la pena de prisión consiste en la restricción del derecho de libertad del que ha cometido el delito, y que la libertad es un derecho fundamental, y la privación de este es la pena más grave, pero, también, la pena por excelencia del derecho penal.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), conforme a la cual se han de promover penas privativas de libertad proporcionales a la gravedad de los delitos cometidos, limitando la aplicación de las penas más largas exclusivamente a los delitos de mayor gravedad.



PRISIONES ABIERTAS

-  Debemos promover el desarrollo de programas y sistemas orientados a la implementación de penas no privativas y promover iniciativas políticas, legislativas y administrativas destinadas a controlar el crecimiento de la población penalmente privada de libertad, teniendo en cuenta variables objetivas tales como la tasa de criminalidad, la cantidad de personal penitenciario capacitado y las condiciones de las prisiones (DSJ).
-  Las infraestructuras de régimen abierto responden a la necesidad de potenciar la fase final del tratamiento penitenciario en concordancia con la última etapa del cumplimiento de la sentencia, orientada a la inclusión sociocomunitaria y social del privado de libertad (GIP).
-  El desarrollo de los programas funcionales y su localización en el entorno deben cumplir este propósito mediante: localización más urbana e integración en el entorno mediante una imagen vinculada al mundo libre (GIP).
-  Se recomienda la utilización, en la medida de lo posible, y en particular para las medidas provisionales de sustitución de la privación de libertad, el uso de las pulseras electrónicas o medios de vigilancia electrónica en los sistemas de justicia que cuentan con este recurso. Las experiencias de libertad vigilada mediante esta tecnología en la región han visto mermada su eficacia, no por la tecnología misma, sino por la falta de adecuados procedimientos de supervisión y acompañamiento multidisciplinar a la persona vigilada (C-19).

La excarcelación de los internos —al igual que el ingreso— está concebido por la ciencia penitenciaria como periodo progresivo y no como un momento que se consuma con la apertura de las puertas. Es conveniente asegurar, en especial para quienes han sufrido periodos dilatados de privación de libertad, que el retorno a la vida en libertad se realizará de forma progresiva. Este fue precisamente el sentido que en sus orígenes tuvo el sistema progresivo, aunque posteriormente se viera modificado. Pero el compromiso de un sistema penitenciario orientado a la reinserción social no termina con asegurar una incorporación progresiva del condenado a la sociedad, sino que reclama una atención especial en cuanto a proveerlo de medios de subsistencia tales como ayuda económica, ropa, transporte a su lugar de origen, ayuda pospenitenciaria para encontrar vivienda o un puesto de trabajo, etc. Para optimizar los recursos penitenciarios en el logro de esos objetivos, a mediados del pasado siglo se diseñaron las llamadas prisiones abiertas.

Sobre este tópico se han pronunciado la Declaración de San José (DSJ), que anima a promover el desarrollo de programas y sistemas orientados a la implementación de



penas no privativas de libertad; la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP), que con objeto de lograr la inclusión del privado de libertad apunta a que las infraestructuras de régimen abierto han de responder a la necesidad de potenciar la fase final del tratamiento penitenciario en concordancia con la última etapa del cumplimiento de la sentencia; y *¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública? Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo para la gestión de la pandemia del COVID-19 (C-19)*, que recomienda la utilización de pulseras electrónicas o medios de vigilancia electrónica para una mayor efectividad de las medidas provisionales de sustitución de la privación de libertad.

Las prisiones abiertas cumplen una doble función dentro de los sistemas penales de nuestros países. En su forma más común se plantean como el lugar idóneo para que el condenado pase el último de los periodos de la pena de prisión impuesta. Pero también se utiliza a las prisiones abiertas como modalidad punitiva independiente de la pena de prisión, como una pena semiprivativa de la libertad.

En ambos casos es muy importante tener en cuenta los requisitos que exige este modelo punitivo. En primer lugar, debe destacarse que, a pesar de llamarse prisión, la prisión abierta es algo distinto. Es una instalación independiente geográficamente de un centro penitenciario, a ser posible dentro de la ciudad. La prisión abierta no debe presentar elementos de seguridad al exterior —ni torres, ni garitas, ni puestos de guardia al entrar, ni cámaras de seguridad—, ya que sus habitantes salen regularmente de la misma.

En su organización interna debe prevalecer el criterio de la autogestión. Los habitantes de estos establecimientos son los que asumen la responsabilidad de organizar la vida en el interior. La Administración penitenciaria solo ejercerá un control leve sobre el mismo. Para llevar a cabo ese control hará uso de un personal especializado para estas labores. Es un personal que no ejerce funciones ni disciplinarias, ni de custodia, sino que su función es comprobar que se cumplen los objetivos de la institución dentro de la legalidad.

El éxito de estos modelos punitivos se debe en gran medida al acierto a la hora de elegir la afinidad entre las personas que viven en su interior.



RÉGIMEN DISCIPLINARIO

-  El hacinamiento también complica la gestión y Administración penitenciaria, incide en la velocidad de deterioro de la infraestructura y aumenta los costos del sistema penal, por los elevados niveles de contagio criminógeno que terminan traducándose en reincidencia delictiva (ISLPL).
-  Debe prohibirse, en todas sus formas, la utilización del trabajo en prisión como instrumento de castigo y/o explotación, debiendo quedar expresamente recogido en la normativa interna de cada país (ISLPL).

Tanto el régimen disciplinario como los sistemas de recompensas presentan una función incentivadora de una conducta comprometida con la convivencia ordenada. Es ahí, en el aseguramiento de esta convivencia, donde debemos fundamentar el sentido de las sanciones disciplinarias. De la misma manera que el Estado suspende la ejecución de una pena cuando esta, a pesar de ser merecida, no resulta necesaria, también dentro de las prisiones el sistema disciplinario debe contar con posibilidades de suspender la ejecución de la sanción impuesta cuando no resulta en absoluto necesaria para el logro de esos objetivos.

El régimen disciplinario no debe verse como algo alejado del conjunto del sistema, por el contrario, forma parte del mismo y comparte con él los objetivos resocializadores. Su aplicación no responde a ideas retributivas, sino preventivas especiales. Esto significa que en su regulación deben contemplarse medidas alternativas o vías restaurativas o de mediación. Reproducir de nuevo un sistema retributivo penal en el ámbito disciplinario de la prisión es apostar por el fracaso. Para garantizar que la sanción cumple una función de pedagogía social es necesario que esta se aplique teniendo en cuenta los principios de subsidiaridad, oportunidad y resocialización.

En una institución cerrada es lógico que el sistema necesite de sanciones positivas para incentivar conductas a favor de la convivencia. Este es el sentido que tienen las recompensas. Las recompensas se concretan por lo general en premios que mejoran las condiciones penitenciarias. Tienen, en ocasiones, más relevancia que las más graves de las sanciones. Para un interno siempre será mejor la posibilidad de obtener un permiso extraordinario de salida que ser sancionado en aislamiento. Lo primero se valora mucho más que la fuerza intimidatoria que puede tener el aislamiento. Debido a esa importancia, la concesión de recompensas ha de estar también sometida a la legalidad para evitar arbitrariedades y privilegios.



Una vez más es preciso destacar la relevancia del principio de legalidad. En un Estado de derecho no tiene cabida un régimen disciplinario que contemple sanciones graves y que no esté rigurosamente sometido al principio de legalidad. Sin embargo, los menoscabos del mismo son frecuentes. El principio de legalidad exige que las conductas que se castigan estén medianamente descritas en una norma jurídica de rango legal. Ni es posible referencias inconcretas —por ejemplo, falta de respeto— ni es posible que la ley haga remisiones a reglamentos o normas de rango inferior, o ni siquiera se exija que las conductas que se sancionan no se encuentren tipificadas en la ley.

Una de las garantías vinculadas al principio de legalidad que resulta con frecuencia lesionada por el sistema disciplinario de las prisiones es el *non bis in ídem*, conforme al cual no pueden emplearse dos sanciones para castigar un mismo hecho. Sin entrar en mayores consideraciones, las conductas sancionadas disciplinariamente en las prisiones son tan graves que muchas de ellas son objeto de tipificación penal, obligando a resolver la doble concurrencia de dos regímenes sancionadores: el penal y el administrativo. Lamentablemente, la Administración acude al argumento de dos fundamentos distintos para terminar aplicando ambas sanciones. En realidad, detrás de esa argumentación se ocultan razones de seguridad y orden. Es posible que en algún caso las sanciones administrativas que se aplican dentro de la prisión puedan estar fundamentadas de manera distinta a como lo están delitos similares, pero en la mayoría de las ocasiones esto no ocurre así. Si en el patio de la cárcel se produce un homicidio, no hay razón que justifique que al autor se le castigue dos veces, con una sanción disciplinaria y con una pena.

Ciertamente, en supuestos como el anterior la Administración necesita poder dar una respuesta inmediata a hechos tan graves como un homicidio o, de lo contrario, la situación del centro corre el riesgo de descontrolarse. Pero para estos casos la Administración penitenciaria cuenta con distintos institutos jurídicos más adecuados que la sanción, como son el empleo de medidas coercitivas —aislamiento, esposas—, la pérdida de beneficios o el traslado.

El régimen disciplinario, por su gravedad, debe aplicarse asegurando un procedimiento en el que estén presentes las mismas garantías que lo están en el procedimiento penal. Debe ofrecerse una instrucción independiente de la causa con posibilidad de utilizar los medios de pruebas pertinentes para la defensa, debe resolver un órgano independiente y debe asegurarse la presencia a lo largo de todo el procedimiento de la persona imputada. Asimismo, otras garantías como la presunción de inocencia, la asistencia jurídica gratuita o el acceso a un órgano



judicial —tutela judicial efectiva— vía recursos son cuestiones que han de estar aseguradas.

No obstante, la particularidad del sistema penitenciario obliga a considerar algunas especificidades en el procedimiento. Una de ellas es la posibilidad de participación de la propia población penitenciaria a través de unos representantes. La cuestión ha sido muy debatida y las normas internacionales se inclinan en contra de esta opción, pero últimamente la prohibición se va flexibilizando, y en determinados centros en donde rige la corresponsabilidad se permite esta participación.

Otra cuestión que tener en cuenta es el tiempo penitenciario, ya que todo el régimen disciplinario debe adaptarse al mismo. No solo debe procurarse la máxima diligencia en el procedimiento, sino también que la duración máxima de las sanciones esté adaptada al tiempo de pena por cumplir, así como a los plazos prescriptivos de la responsabilidad y de las sanciones.

Una cuestión debatida es la posibilidad de que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción de aislamiento que, en definitiva, consiste en un nivel aún más grave de privación de libertad. En algunos países la Administración tiene constitucionalmente prohibida la aplicación de sanciones de esta naturaleza. En todo caso, y siempre que se cuente con un juez de vigilancia penitenciaria o de ejecución de penas, es recomendable que sea este órgano judicial el que asuma la imposición de sanciones de este tipo.

La sanción de aislamiento debe tener un tratamiento excepcional. Debe quedar relegada a los supuestos más graves y, en ningún caso, debe implicar el internamiento en calabozos de castigo de condiciones inhumanas. Las personas que son sancionadas con aislamiento deben estar sometidas a un control médico y disfrutar de al menos una hora de salida de la celda. A ser posible, la celda de aislamiento debe ser la misma en la que habita el recluso.

Sobre este tópico se pronuncian las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL), que dispone la prohibición, en todas sus formas, la utilización del trabajo en prisión como instrumento de castigo y/o explotación, debiendo quedar expresamente recogido en la normativa interna de cada país.



RELACIONES CON EL MUNDO EXTERIOR

-  El Estado debe promover e implementar espacios de coordinación entre el sistema penitenciario y el Ministerio de Trabajo o equivalente, las agencias pospenitenciarias, el sector privado y la comunidad, con el fin de mejorar las oportunidades por parte de las personas penalmente privadas de libertad para acceder a un empleo una vez recuperada su libertad (DSJ).
-  Promover, por parte de la Administración penitenciaria, actividades con las organizaciones y personas del medio libre para sensibilizarlas y comprometerlas con la atención a las personas penalmente privadas de libertad, mediante acuerdos que viabilicen ampliar la oferta educativa, cultural y deportiva (DSJ).
-  El fin último de la reclusión es la puesta en libertad del privado de libertad, por lo que también es necesario el mantenimiento del nexo de unión de los privados de libertad con el mundo exterior, en la medida de lo posible, por medio de: relaciones personales, como visitas y comunicación (teléfono, carta); información del exterior (prensa, TV, radio); y entrada, salida y otros desplazamientos (traslados, visita al hospital, juzgado, deportivo, cultural, etc.) (GIP).
-  Las visitas son una actividad imprescindible en el mantenimiento del contacto con el mundo exterior a través de las relaciones familiares del privado de libertad, lo que evita su desarraigo. Deberán considerarse los siguientes niveles: visita de familiar o asimilado: en locutorio, sin contacto físico; en sala familiar, anexa o no a la sala de convivencia; en sala de convivencia; en sala íntima; y también la visita de abogado o juez: en locutorio, sin contacto físico. Asimismo, se dispondrá de otros locales para permitir la videoconferencia con tribunales de justicia (GIP).
-  Se considera conveniente aplicar un doble sistema de vinculación de las entidades privadas con la entidad pública que gestiona las actividades productivas en los establecimientos penitenciarios (CAPE).

Más allá de las necesidades de reinserción social, ciertas salidas extraordinarias del centro deben estar garantizadas en casos de eventos familiares relevantes. Se trata, con ello, de aplicar el principio de humanización del castigo. Además, las relaciones con el exterior reducen considerablemente los efectos negativos de la prisionalización. El interno se involucra con los problemas de sus familiares y amigos y no se aleja de los ambientes generados por los grupos paralelos de internos. Por supuesto, en muchas ocasiones los contactos con el exterior favorecen la resocialización. En el interior la posibilidad de disfrutar de un contacto externo se valora muy positivamente, de manera que la gestión y distribución de esos contactos cumple una función disciplinaria superior a las propias sanciones.



En torno a estos contactos se ha suscitado un debate sobre su naturaleza jurídica: si nos encontramos ante unos institutos jurídicos que premian las conductas valoradas como positivas por la institución o, por el contrario, si se trata de auténticos derechos que el interno puede reclamar cuando concurren las circunstancias legales para su concesión. La estrecha relación de estos instrumentos con los derechos fundamentales de los privados de libertad recomienda que sean considerados como derechos de estos. Esta solución tiene importantes consecuencias, entre las que cabe señalar las siguientes:

- En caso de que se le niegue a un interno, deberá ser por causas recogidas previamente en la ley.
- La Administración penitenciaria deberá conceder el contacto con el exterior cuando concurren los requisitos legales.
- Los internos deben tener reconocidas unas vías de reclamación ante los tribunales para exigir y garantizarse el acceso a estos derechos.
- Las normas que recogen las condiciones de acceso a estos derechos deben ser interpretadas extensivamente y de la forma más favorables posible para el interno.

Debe diseñarse, por tanto, un régimen penitenciario que mantenga abiertas las relaciones con el mundo exterior, instaurando el principio de normalización penitenciaria, conforme al cual la vida que se desarrolle en prisión debe asemejarse lo más posible a la vida en el exterior, moderando así el desarraigo que la pena privativa de libertad conlleva con respecto a la sociedad. En la medida en que al asegurar los contactos con el exterior se garantizan los derechos fundamentales de los privados de libertad, es conveniente que el acceso a dichos contactos sea universal y adaptado a las circunstancias de cada grupo de reclusos. Los casos en los que se niegue dicho acceso deben ser excepcionales y sometidos al principio de proporcionalidad.

En la reciente historia de las prisiones se aprecia un esfuerzo generalizado para que la oferta de contactos con el mundo exterior sea cada vez más variada y se pueda adaptar al perfil del privado de libertad. Hasta tal extremo que nuestras prisiones se alejan de la imagen clásica de establecimientos monolíticos herméticamente cerrados que solo se abren cuando el penado termina de cumplir la pena. Las prisiones son porosas y las ocasiones que permiten salidas temporales son muy diversas.

Como ocurre con el resto de los derechos fundamentales, la Administración penitenciaria debe diseñar un modelo regimental en el que se inserte de forma natural un extenso y variado programa de contactos con el exterior que asegure a todos los internos la posibilidad de acceder a ellos. Esencialmente los contactos con el mundo exterior pueden ser de dos tipos:



- Aquellos que permiten la salida del centro al interno (permisos de salida).
- Aquellos que permiten que sea alguien del exterior el que entre en comunicación con el interno dentro del establecimiento (comunicaciones).

De los contactos con el exterior forman parte las comunicaciones de noticias en ambas direcciones. El interno debe poder informar y ser informado de todas las incidencias que le ocurran en su devenir penitenciario y de las que sucedan a sus allegados durante el tiempo que se encuentra en prisión. Además, es conveniente garantizar el derecho de los internos a poder comunicar con periodistas de los medios de comunicación. Se trata de facilitar un sistema de control mediático de la vida carcelaria.

Los contactos con el exterior no tienen un objetivo disciplinario, pero pueden ser empleados como instrumentos eficaces para lograr la pacificación de un establecimiento y estimular la convivencia ordenada, tanto mediante su restricción por sanción como ofreciendo contactos extraordinarios a modo de recompensa. Se recomienda a los Estados que la presencia del penado se conceda en la forma más amplia posible por motivos médicos, educativos, profesionales, etc., debiendo alcanzar no solo a los internos en régimen abierto, sino también en régimen cerrado.





No obstante, el desarrollo de los contactos con el mundo exterior, especialmente aquellos que permiten la salida del interno, no siempre son aceptados pacíficamente por la opinión pública. Por esta razón, el éxito de estos programas depende, de manera muy significativa, de una correcta selección de los internos que van a disfrutar de las salidas para evitar incidencias negativas. Así, los permisos ordinarios permiten el contacto con la sociedad libre, ya que el interno egresa en absoluta libertad durante el periodo de tiempo que dura el permiso; a veces, como medida complementaria, se obliga al interno a personarse en determinadas dependencias oficiales o no acudir a determinados lugares empleándose para estas obligaciones cada vez con mayor frecuencia los controles telemáticos. Los permisos resultan un instrumento imprescindible para hacer compatible la condición de privado de libertad con los derechos a la familia y al libre desarrollo de la personalidad; además, la concesión generalizada de estos permisos hace que la prisión rebaje considerablemente sus peores defectos.

Por su parte, los permisos extraordinarios encuentran su razón de ser en excepciones motivadas por diversas circunstancias, tales como muerte o enfermedad de algún familiar o allegado. A diferencia de los anteriores, el carácter de estos permisos hace recomendable que tengan la máxima flexibilidad en cuanto a su duración y condiciones en las que se va a producir. Su fundamentación se justifica en razones humanitarias, con la posibilidad de adoptar las medidas de seguridad que se estimen convenientes.

Otra forma de contactar con el mundo exterior son las comunicaciones que se producen en el interior de las cárceles, que deben disfrutar de la máxima privacidad, de forma tal que solo se establezca un control visual, pero no se intervenga el contenido de las conversaciones. No obstante, cabe la suspensión de la comunicación cuando el interno o la visita no tengan un comportamiento correcto. Una cuestión compleja es la relación que debe existir entre interno y visitante. Por regla general, quedan circunscritos al círculo familiar, pero semejante restricción no encuentra justificación en el mundo actual, por lo que restringir solo a aquellos el derecho de visita es una limitación injustificada del derecho al ejercicio de un derecho fundamental de los internos.

Esta conexión con el mundo exterior engloba las visitas íntimas con las que se pretende paliar el problema sexual que pueden llegar a padecer las personas privadas de libertad. Evitar desviaciones motivadas por una castidad forzada que, al poder entrar tan solo en contacto con personas del mismo sexo, pueden derivar en agresiones homosexuales, así como el aumento de la agresividad que la falta de sexo puede llegar a producir, son causas lo suficientemente potentes para favorecer este tipo de visitas. Además, hay que tener en cuenta que el principio de normalización que debe inspirar el sistema



penitenciario entraña que los contactos sexuales entre internos y sus parejas han de autorizarse en condiciones absolutamente normales, lo que implica proveer de anticonceptivos estos encuentros si así se requieren. La evolución del sistema penitenciario ha abandonado la idea de ver estas visitas como recompensa penitenciaria, pasando a revestir la naturaleza de un derecho del interno que, si bien es privado de su libertad ambulatoria, conserva su derecho a la libertad sexual.

De igual forma, en el ámbito de los contactos permitidos a las personas privadas de libertad se han de contemplar los contactos con abogados o con representantes religiosos. Los servicios religiosos pueden llegar a jugar un papel muy relevante durante el encierro penitenciario, constituyendo un camino de equilibrio psíquico y emocional que permite mantener viva las constantes sociales del privado de libertad.

Finalmente, se ha de garantizar al privado de libertad las comunicaciones tecnológicas, con acceso a teléfonos móviles e Internet. Resulta sorprendente que las nuevas tecnologías no hayan entrado aún en las prisiones y que apenas se encuentren referencias en derecho comparado sobre este particular. Frente a los riesgos que ello pudiera conllevar, no se pueden ignorar las importantes ventajas de un uso generalizado de móviles. Si los internos disponen de móviles pueden afianzar las relaciones sociales, sentirse más cerca de su hábitat afectivo y alejado de la rutina carcelaria. Pretender mantener a las prisiones en la era de las comunicaciones físicas es, hoy, una aspiración baldía.

Sobre este tópico se pronuncia el documento *¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública? Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo para la gestión de la pandemia del COVID-19 (C-19)*, que apunta la necesidad de fomentar campañas de sensibilización dirigidas a la población civil impulsando a la reflexión en materia de ejecución de penas de cara a implementar políticas públicas orientadas en este sentido, con especial atención a la situación de la mujer y los menores de edad.

RESOCIALIZACIÓN



Generar las acciones necesarias para estimular que las personas penalmente privadas de libertad puedan utilizar ese tiempo en la adquisición de nuevas habilidades y competencias útiles para su desarrollo y para una mejor convivencia social, especialmente en materia de educación y trabajo, así como para su retorno a la comunidad (DSJ).



- 

Atender la necesidad de adoptar mecanismos adecuados para la progresiva incorporación al medio libre de las personas penalmente privadas de libertad, mediante solturas anticipadas al cumplimiento de la condena, con el fin de generar las mejores condiciones posibles para el retorno a la vida en libertad (DSJ).
- 

Los conceptos asistencia alimentaria, asistencia sanitaria, asistencia legal y jurídica permiten garantizar unas mínimas condiciones asistenciales para la integración del privado de libertad en un grupo preferentemente homogéneo, como parte de su socialización, primer paso en la rehabilitación y reinserción (GIP).
- 

Los procesos, que parten de la consolidación de la persona (ordenamiento convivencial y creencias personales), progresivamente son más complejos, implicando a otros privados de libertad, a medios materiales y a medios humanos. Así, orden y disciplina; actividad cultural, en dos niveles: creencias y hábitos culturales; y actividades recreativas, en concreto, deporte, educación y trabajo (GIP).
- 

Es muy importante la separación conceptual y física de los locales que ofrecen diferentes usos como elemento regulador de la disciplina y del orden necesario. La actividad diaria de los privados de libertad queda definida por el horario establecido que incluye el descanso, el aseo, la alimentación, la asistencia sanitaria, el ejercicio físico, la actividad recreativa, la educación, la formación laboral, el trabajo, etc. Cuanto más especializado sea el régimen penitenciario y el tratamiento aplicado a los privados de libertad, mayor será la demanda de espacios diferenciados (GIP).
- 

Trabajar para reducir el daño que el tiempo de aislamiento y las circunstancias de la privación de libertad tienen sobre las vidas de estas mujeres es otro factor clave para mejorar el tránsito entre las zonas de desinstitucionalización y extrema vulnerabilidad de las que muchas provienen y las zonas de integración social (ISLMPL).
- 

El hacinamiento incrementa también las situaciones de tensión y violencia entre las mujeres, y esto alimenta las reacciones punitivas de los funcionarios. El régimen de vida de la prisión gira en torno al castigo y al mantenimiento de la seguridad. Así, cuanto mayor es la acción punitiva de la prisión, mayor será el grado de frustración de las mujeres y menores serán las expectativas que estas pongan en el sistema de reinserción (ISLMPL).
- 

Aún con la consigna de la esperada resocialización, asignada a la privación de libertad como pena, resulta dudoso el efecto de la prevención especial positiva como finalidad de la pena, la cual podría producirse a partir de los programas socioeducativos durante la ejecución penal (PP).



- 

Reemplazar una política criminal desueta, donde la única respuesta del derecho penal es la prisión, y construir una política penitenciaria racional, humanista y resocializadora (C-19).
- 

Una política de seguridad pública eficiente debe considerar como componente estratégico y prioritario el ámbito de la inserción social. Una de las mejores formas de prevenir la delincuencia es insertando socialmente a las personas que han infringido la ley. Es por ello que se debe mejorar la oferta programática destinada a la población privada de libertad, con especial atención a la población femenina y a los menores de edad, así como a otros grupos en situación de vulnerabilidad en contexto de encierro (personas con discapacidad, con problemas de salud mental, grupos con diversidad étnica y sexual, etc.) (ISLPL).
- 

La vigilancia electrónica puede proporcionar ventajas sociales para el condenado en aras de su resocialización, manteniendo el empleo o la capacidad de trabajar, los lazos familiares y sociales, introduciendo mayor disciplina personal en su vida y evitando los efectos criminogénicos de la prisión en establecimiento penitenciario (GVE).

Esta nueva formulación de los fines preventivos especiales en el ámbito de la ejecución de la pena arranca de las críticas y el fracaso de las pretensiones de inclusión social más ambiciosas y, que a la postre, ha servido sobre todo como un poderoso instrumento legitimante de la prisión, gracias al cual lejos de convertirla en una pena excepcional de última ratio, se nos aparece no solo como la pena hegemónica en relación con las demás, sino que considerada en sí misma se emplea con más intensidad y frente a más infracciones que en cualquier otro momento de su historia. Dos son los grandes aportes históricos de la resocialización, por una parte, la ya mencionada expansión de estas penas frente a otras alternativas y, por otra parte, posibilitar que la ejecución de la pena más grave permanezca bajo las competencias del poder ejecutivo, mientras que el poder judicial ha quedado desplazado y relegado en sus funciones de hacer ejecutar las sentencias.

La resocialización ha sido tradicionalmente propugnada desde políticas penitenciarias reformistas y expansivas que buscaban una racionalidad histórica en la prisión y, en última instancia, su conservación y reforzamiento en el universo punitivo del Estado. De ahí que la defensa idealista de estas metas vuelva a aparecer como una nueva estrategia de las tesis reformistas. Es un error considerar que la resocialización ha sido el motor que ha propiciado las conquistas de penas menos graves y una disminución de la pena privativa de libertad, por el contrario, esa evolución se debe a un incremento en los índices de tolerabilidad de la sociedad y las políticas de los derechos humanos. La política



penitenciaria humanitaria nacida con el iluminismo, que durante su existencia no ha dejado de acompañar a la prisión, es una reacción social a un exceso punitivo. Toda pena —señalaban Montesquieu y Beccaría— que no se derive de su absoluta necesidad es tiránica. No es cierto, pues, como se ha afirmado con frecuencia, que solo las metas resocializadoras han logrado, por su capacidad de concreción, una tendencia mitigadora, ni que los instrumentos jurídicos que intentan traducir la noción de humanización en directrices de política penitenciaria sean insuficientes o carezcan de un “antídoto activo” capaz de orientar una política coherente. Hasta hoy, ningún concepto como el de “resocialización” había merecido antes una crítica doctrinal tan unánime por su falta de concreción y por su fácil manipulación en favor de otros intereses ocultos. Las metas resocializadoras han justificado programas penitenciarios máximos en los que el penado se ha visto desprovisto de toda garantía jurídica frente a la intervención del Estado. Una prueba irrefutable de lo que decimos es la redacción de las legislaciones penitenciarias modernas en donde con frecuencia para salvaguardar los derechos de los internos se recurre a cláusulas tales como “conforme a la humanidad y respeto a la dignidad de la persona” (art. 1 de la ley italiana) o “respetando la personalidad humana de los reclusos” (art. 3 de la ley española). De esta manera el propio legislador reconoce que solo los principios de humanización directamente vinculados con los derechos fundamentales y normativizados a través de los textos constitucionales son la única forma de garantizar con certeza los derechos de los internos frente a la actividad resocializadora.

Por todas estas razones una propuesta moderna y útil de política penitenciaria debe pretender, en primer lugar, la reformulación del propio concepto de resocialización alejándose de pretensiones mistificantes, como pueden ser alcanzar la reincorporación del individuo en la sociedad con la garantía de que no volverá a cometer de nuevo delitos, y limitándose a aspiraciones más concretas, más modestas, pero, a la vez, también más posibles de alcanzar en el marco de la ejecución de la pena. El humanismo nos ayuda a entender al delincuente —al menos, a la gran mayoría de ellos— como lo que es, un sujeto cargado de dificultades para sobrevivir. En un sentido estrictamente penitenciario la resocialización —o mejor la inclusión social o inserción— debe entenderse como un principio fundamental de humanización de la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad en virtud del cual estas deben adaptarse a las condiciones generales de la vida en la sociedad libre (principio de atenuación) y contrarrestar las consecuencias dañinas de la privación de libertad (principio de *nil nocere*). Una política penitenciaria progresista tiene ante sí el reto de elaborar un programa mínimo de acuerdo con la resocialización así formulada, con unas líneas de actuación para la totalidad de los sistemas empleados, que no podrán verse excepcionados en ningún caso, ni por la personalidad del autor, ni por razones preventivas, ni mucho menos por el delito cometido. Se trata de aplicar beneficios universales que tienen más que ver con los excesos a los que se ha llevado las prisiones que con las posibilidades de lograr la resocialización futura del privado de libertad.



La reinserción social nos sitúa frente a un condenado más real, más concreto; ante un sujeto con muchas carencias, algunas de las cuales tienen su origen en su propia condición de recluso. El sistema penitenciario no puede pretender, ni es tampoco su misión, hacer buenos a los hombres, pero sí puede, en cambio, tratar de conocer cuáles son aquellas carencias y ofrecerle al condenado unos recursos y unos servicios de los que se pueda valer para superarlos. En cierta forma se propone que las terapias resocializadoras y la psicología sean desplazadas por la oferta de los servicios sociales y la sociología. Lo ideal es que cada detención sirva para facilitar la reintegración en la sociedad libre de las personas privadas de libertad; lograr algo más es un desiderátum loable pero incapaz de explicar cómo debe ser la cotidianidad de la vida en la cárcel. Veamos esto a continuación con algunos ejemplos como son el fenómeno de la ruralización o la separación de la población penitenciaria.

La distribución de los internos en el mapa penitenciario de un país debe estar primeramente presidido por la necesidad de facilitar su contacto con el mundo exterior. La ruralización —es decir, la ubicación de las prisiones de nueva construcción alejadas del medio urbano— en la que están sumidas la mayoría de las nuevas prisiones para abaratar costos es un obstáculo para mantener vivas las relaciones con el exterior, a la que se suma, en muchas ocasiones, la falta de atención a las necesidades de reinserción, tanto en el inicio del ingreso como a lo largo del mismo. De esta manera se debe prever que el interno, durante la ejecución, pueda solicitar por estos motivos un cambio de centro.

Otro de los aspectos nucleares de los sistemas penitenciarios que está siendo objeto de una profunda revisión es la separación de los internos, impuesta durante décadas invocando una pretendida garantía resocializadora, sin la menor constatación empírica. La evolución claramente restrictiva de los criterios clásicos de la separación es la mejor evidencia de su propia crisis. Las separaciones sobre la base de criterios predeterminados —sexo, preventivos, jóvenes, etc.— son, en la mayoría de las ocasiones, resultados de aplicar criterios morales y presunciones de peligrosidad sobre la población penitenciaria, que convierten la separación en discriminación, que debilitan la conciencia colectiva y que alejan el modelo de vida dentro de la prisión del que se da en la sociedad libre. Piénsese, por ejemplo, en las dificultades que la separación de sexos provoca para mantener una relación de pareja dentro de un establecimiento. Desde una perspectiva cultural, la constitución de comunidades homogéneas de personas es cuando menos un hecho artificial en contradicción con una sociedad diversa y diferenciada. En este sentido, la homogeneidad no resulta aconsejable porque acentúa las diferencias entre la comunidad prisional y libre. De forma que muchas de las separaciones se terminan convirtiendo en un paradójico obstáculo para los esfuerzos reinsertadores. Incluso, dando por bueno que ciertas separaciones puedan ocasionalmente encontrar una justificación en las necesidades terapéuticas y no en meros prejuicios, lo cierto es que aquellas tienden a consolidarse y perpetuarse, ya que los



servicios penitenciarios no tienen la agilidad suficiente como para responder con una suspensión inmediata de la separación cuando ello fuese conveniente para el interno.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), que señala se ha de atender la necesidad de adoptar mecanismos adecuados para la progresiva incorporación al medio libre de las personas penalmente privadas de libertad, mediante solturas anticipadas al cumplimiento de la condena, con el fin de generar las mejores condiciones posibles para el retorno a la vida en libertad. Asimismo, la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP) considera que los conceptos de asistencia alimentaria, asistencia sanitaria, asistencia legal y jurídica permiten garantizar unas mínimas condiciones asistenciales para la integración del privado de libertad en un grupo preferentemente homogéneo, como parte de su socialización y primer paso en la rehabilitación y reinserción.

En referencia a la resocialización de las mujeres, las *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas* (ISLMPL) exhorta a los Estados a trabajar para reducir el daño que el tiempo de aislamiento y las circunstancias de la privación de libertad tienen sobre las vidas de estas mujeres. Es, asimismo, otro factor clave para mejorar el tránsito entre las zonas de desinstitucionalización y extrema vulnerabilidad de las que muchas provienen y las zonas de integración social.

También se han pronunciado los documentos *La prisión preventiva. Estudio exploratorio sobre el impacto del modelo penal acusatorio* (PP) y *¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el contexto de una crisis de salud pública? Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo para la gestión de la pandemia del COVID-19* (C-19), que señalan se ha de reemplazar una política criminal desueta, donde la única respuesta del derecho penal es la prisión, y construir una política penitenciaria racional, humanista y resocializadora. Igualmente, el documento las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL) nos habla de que una política de seguridad pública eficiente debe considerar como componente estratégico y prioritario el ámbito de la inserción social, y la *Guía de implementación y gestión de sistemas de vigilancia electrónica en América Latina* (GVE) considera la vigilancia electrónica un medio eficaz para proporcionar ventajas sociales para el condenado en aras de su resocialización, manteniendo el empleo o la capacidad de trabajar, los lazos familiares y sociales, introduciendo mayor disciplina personal en su vida y evitando los efectos criminogénicos de la prisión en establecimiento penitenciario.



ROPA

La ropa que en otros tiempos fue un instrumento de estigmatización hoy debe ser una forma de preservar la intimidad y protegerse frente a las condiciones climáticas en los mismos términos que en la vida en libertad. Debe tenerse especial atención en que la vestimenta no descubra la condición de penado de quien la porta cuando este sale, por la razón que sea, del establecimiento.

Para los internos, cuya autoestima suele ser baja, poder contar con unas prendas dignas les puede servir de ayuda. Las prendas no deben tener ningún signo que identifique a sus portadores con la condición de privados de libertad: ni números, ni tablillas con el nombre, ni otros signos que puedan llevar una carga estigmatizante. No hay que perder de vista que cuanto mayor sea la identificación uniformada con el grupo, mayores serán los índices de prisionalización y las barreras que obstaculizan la aproximación a la sociedad libre. El llevar sus propias prendas forma parte de su propia identidad y, por tanto, aumenta la autoestima. Los uniformes, en cambio, producen el efecto contrario. Esto debe considerarse en especial cuando se trata de personas que pertenecen a grupos étnicos en los que no se acepta la forma occidental de vestir. Por ejemplo, cuando las costumbres o la cultura de origen no contemplen el uso de pantalones por las mujeres, no debe obligarse a llevarlos. En consecuencia, debe permitirse que los internos utilicen sus propias prendas de vestir.

Sin embargo, ciertos grupos de delincuentes buscan sus propias señas de identidad en determinadas prendas o en las formas de llevarlas. En la medida en que ello refuerce la idea de pertenencia a la banda criminal y dificulte al sujeto a liberarse de la disciplina de grupo, dichas prendas o usos deben prohibirse.

La ropa suministrada al interno por la Administración del centro pasa a formar parte de sus enseres personales, generando el deber del interno de mantener las prendas recibidas en buen estado. No obstante, la sustitución de la ropa que la persona trae por una nueva suministrada por la Administración no puede ser impuesta, ni la resistencia puede ser objeto de sanción, debiendo primar siempre la voluntad del interno.

En aquellos países en donde esté arraigado aún el uso de uniforme por la población penitenciaria, ha de prestarse especial atención a que el mismo se reparta atendiendo a las peculiaridades corporales de quien va a llevarlo. Igualmente, debe atenderse a los cambios climáticos, adaptando la ropa a los mismos.



Junto con el deber de suministrar ropa, que incluye también la ropa de cama, se han de proporcionar utensilios para la limpieza de la misma. Son frecuentes las demandas de los internos sobre la imposibilidad de lavar su ropa, que se ha considerado por instancias internacionales objeto de trato degradante en contra de lo que se establece por los tratados de derechos humanos. En muchos lugares no están previstos estos espacios dedicados a la lavandería. Los funcionarios deben asumir la responsabilidad de asegurarse que los internos lavan periódicamente sus ropas personales y de cama.

El pronunciamiento sobre ropa se contiene en la Declaración de San José (DSJ) cuando, de forma genérica, establece la conveniencia de inspeccionar, de forma periódica, el estado de la ropa de los reclusos.

SANIDAD PENITENCIARIA



Fomentar un convenio con el Ministerio de Salud a fin de asegurar la atención de las personas penalmente privadas de libertad por parte de los programas nacionales de prevención y tratamiento de VIH/SIDA, tuberculosis, alcoholismo y dependencia química, así como incrementar la asistencia médica a la población penitenciaria por medio de su atención en los hospitales de la red pública de salud (DSJ).



Favorecer la implementación en los centros penales de privación de libertad de programas y acciones de información y sensibilización para la adopción de prácticas de vida saludable y de compromisos que disminuyan el riesgo de enfermedades (DSJ).

Como es sabido la OMS, en su Carta Constitucional (1946), define la salud como “El estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Esta amplia concepción de la salud ha sido internacionalmente reconocida y es de ámbito universal, es decir, que toda persona, por el hecho de serlo, tiene el derecho a que las instituciones públicas protejan su salud. En consecuencia, el derecho a la salud se encuentra orientado a que las instituciones penitenciarias creen las condiciones que permitan a todos los internos no solo bienestar físico, sino también bienestar referente a la salud psíquica. Este derecho no reconoce distinciones ni por la naturaleza de la pena que sufre ni por las condiciones penitenciarias, dado que la limitación de su libertad ambulatoria no puede repercutir en un derecho fundamental básico como es el derecho a la salud. Es indiferente la naturaleza de la pena impuesta —prisión continuada o semilibertad—, como también lo son las condiciones penitenciarias —centro de máxima seguridad o internamiento disciplinario—. El derecho a recibir atención médica no es, en absoluto, un privilegio, sino que responde a un derecho fundamental de toda persona. No puede tolerarse que pasar por una prisión durante un tiempo lleve casi inevitablemente asociado contraer enfermedades dentro de la prisión, algunas de ellas graves o que causan secuelas crónicas.

La asistencia sanitaria no solo debe asegurar a todos los internos sin excepción, sino que debe hacerse de forma gratuita. No obstante, el sistema debe permitir que aquellos internos que lo deseen puedan solicitar una atención médica privada a cargo de sus propios fondos.

El derecho a recibir asistencia sanitaria lleva indisolublemente unido otros derechos como el de la confidencialidad del historial clínico, el derecho al acceso al mismo por el interesado o el derecho a renunciar al tratamiento. Estos otros derechos, sin embargo, han dado lugar a ciertas controversias por las dificultades que entraña hacerlos compatibles con la condición de privado de libertad y la necesidad de compartir intensamente unos espacios cerrados. En concreto, se ha planteado la confidencialidad del historial médico cuando el interno padece una enfermedad potencialmente contagiosa. Conforme a los principios del sistema y los derechos reconocidos a estos, la condición de enfermo no puede implicar una marginación, segregación o imposición de condiciones regiminales más severas. Por supuesto, el enfermo deberá ser ingresado en un espacio adecuado específicamente a sus circunstancias, procurando en todo momento que dicho traslado



no represente un cambio sustancial en sus condiciones penitenciarias. Pero el hecho de sufrir una patología potencialmente contagiosa no supone que sea conocida por toda la población del centro si ello le va a generar un estatus de excluido.

La sanidad penitenciaria ha sido, por estas razones, centro de numerosos debates y acuerdos para determinar en qué condiciones debe prestarse en los sistemas penitenciarios. Sobre la misma se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), estableciendo la utilidad de fomentar convenios que aseguren la atención a los presos por parte de los programas nacionales de prevención y tratamiento de enfermedades como SIDA, tuberculosis, drogadicción y alcoholismo, e incrementando la asistencia médica a la población penitenciaria por medio de su atención en los hospitales públicos. Además, se apunta la conveniencia de disponer de programas y acciones de sensibilización para la adopción de prácticas de vida saludable.

Pero la trascendencia del tema y la gravedad de las condiciones de salubridad que se vive en las prisiones justifican que haya un mayor compromiso y se acuerden hojas de rutas más concretas que aseguren una mejora de la sanidad penitenciaria en la región. Existe una convicción generalizada de que la salud es una de las cuestiones que justifican un mayor esfuerzo en los próximos años. La experiencia mundial de la pandemia a causa del coronavirus ha sido solo el motivo que ha puesto al descubierto las graves carencias que se producen en la prestación de este servicio. La humanidad ha tenido ocasión de experimentar que la sanidad no es fraccionable y que los muros de la prisión son incapaces de frenar los contagios de las enfermedades que se extienden en su interior debido a las malas condiciones de salud y la falta de programas de prevención. En una institución cerrada como la prisión, por su propia naturaleza tienen un efecto negativo sobre el estado de salud. Por consiguiente, la Administración penitenciaria no solo ha de responsabilizarse de prestar atención médica, sino también de disponer de las condiciones que promuevan el bienestar tanto de los reclusos como de los trabajadores de estos establecimientos.

La primera obligación que asume el sistema penitenciario de un país es asegurar que todos los centros cuenten con instalaciones sanitarias adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales. Las instalaciones sanitarias deben contar con un espacio propio de uso exclusivo dotado del mobiliario, recursos personales y materiales ajustados a las características de la población penitenciaria a la que tiene que atender. Las mujeres internas son un grupo que demanda de una medicina especializada que debe encontrarse garantizada. Las visitas regulares al ginecólogo forman parte esencial de lo que se conoce como medicina preventiva, la cual debe asegurarse en el establecimiento. Esta asistencia ginecológica está aún más justificadas en estado de embarazo o en periodos de lactancia.



Las circunstancias que rodean a una prisión hacen recomendable que el personal sanitario despliegue una intensa labor preventiva. Las inspecciones regulares y los informes sanitarios sobre determinados servicios —enfermería, zona deportiva, comedores, servicio de recogida de residuos, etc.— deben integrarse en la actividad regular de este personal. Asimismo, el sistema debe permitir que un interno sea trasladado a otro centro por razones de salud.

Inevitablemente el papel del médico de prisiones tiene un alcance más amplio y complejo que el que desarrolla en la sociedad libre. Por solo citar un par de ejemplos en los que debe mediar el consentimiento médico, podemos señalar la autorización de aplicar sanciones disciplinarias de aislamiento y el seguimiento en el cumplimiento de la misma o el control médico en los momentos del ingreso en prisión. Estas intervenciones levantan susceptibilidades desde la perspectiva ético-profesional, ya que los médicos se niegan a participar en la administración de castigos o de condiciones regiminales excepcionales. En este sentido, el art. 3 de los Principios de Ética Médica Referida al Papel del Personal Médico adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1982 señala como contrario a la ética médica involucrarse en cualquier tipo de relación con el prisionero o detenido que no sea exclusivamente para proteger la salud física y mental. Sin embargo, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, en su art. 32, señalan que:



- 1) Las penas de aislamiento y de reducción de alimentos solo se aplicarán cuando el médico, después de haber examinado al recluso, haya certificado por escrito que este puede soportarlas.
- 2) Esto mismo será aplicable a cualquier otra sanción que pueda perjudicar la salud física o mental del recluso.

Ambos principios tienen que ser necesariamente compatibles, puesto que garantizar la salud de los internos es prioritario. Las Reglas Mínimas no deben entenderse en el sentido de que el médico debe autorizar, sino todo lo contrario, el médico ejerce una función de control y, en su caso, está obligado a elevar un informe denunciando que determinadas restricciones para un interno son incompatibles con su salud o que la sanción impuesta debe suspenderse de forma inmediata por razones de salud.

La Regla 25.2 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas señala a este respecto que: “El médico presentará un informe al director cada vez



que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación, o por una modalidad cualquiera de la reclusión”.

Aunque las instituciones totales, como las prisiones, tienden a homogeneizar todos los servicios y ponerlos bajo el objetivo de lograr la seguridad y el orden del establecimiento, el personal sanitario no debe participar en dichas funciones, su actividad está restringida a la atención de las necesidades de la sanidad en el establecimiento.

SEGURIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS

-  Debe haber un puesto de control que centralice todas las autorizaciones de entrada y salida del módulo y que supervise los sistemas de seguridad y comunicaciones dentro del propio edificio (GIP).
-  El puesto de control debe ser un local diáfano securizado que permita el control visual directo del edificio y de sus accesos. Incluye un aseo. Dispone de un único acceso directo y exclusivo, preferentemente desde el exterior del edificio (GIP).
-  La seguridad, al igual que la administración, gestión y servicios, está presente en el total de las actividades internas de la infraestructura penitenciaria, con diferentes niveles para garantizar la adecuada custodia de los privados de libertad, la supervisión de los diferentes visitantes al centro y la entrada y salida de los propios agentes penitenciarios (GIP).

A pesar de todos los esfuerzos por neutralizarla, es inevitable que dentro de los establecimientos penitenciarios se viva una constante tensión que afecta tanto al colectivo como a los propios miembros de ella, individualmente. Esta tensión tiene su origen, sobre todo, en la pérdida de la libertad. La sociedad carcelaria está sometida a infinidad de medidas de seguridad que convierte la vida en la prisión en una vida radicalmente normativizada. En la prisión apenas se dispone de momentos en los que sus habitantes puedan decidir libremente qué desean hacer sin chocar con una norma prohibitiva. Goffman las llamó instituciones totales porque en ellas el individuo que las integra ha sufrido un proceso de desculturización en el que pierde su representación del mundo y adquiere una nueva personalidad. Este proceso interno y violento se logra mediante actos de degradación, de humillaciones y profanaciones del yo. El proceso es similar al que se produce en otros modelos de instituciones totales y, cuando sucede en el sistema penitenciario, se le denomina prisionalización.



Convivir en una sociedad prisionalizada solo puede lograrse mediante la hiperseguridad. Las medidas de seguridad son casi siempre extraordinarias y en no pocas ocasiones desmesuradas, pero vienen impuestas por la economización de los riesgos. Se ha trabajado escasamente en una valoración crítica de los modelos carcelarios desde la óptica de la presunción de inocencia, la cual no solo garantiza a los ciudadanos que no van a ser imputados por hechos no probados, sino también que la vida y las relaciones sociales en libertad se asientan sobre la confianza de que no vamos a cometer infracciones. De esta forma asumimos comportamientos de riesgos, convencidos de que el respeto por las normas evitará que dichos comportamientos se terminen convirtiendo en lesiones de intereses o valores de la sociedad. Nada de eso sucede en la prisión, ya que la vida en su interior se fundamenta en una permanente desconfianza, de manera que se presume —sin fundamento empírico suficiente— que cualquier comportamiento de riesgo va a ser empleado por otros para cometer infracciones en su provecho. No se puede negar que la ausencia de libertad pone a los que la sufren en una tensión permanente, pero las experiencias demuestran que también la sociedad carcelaria participa de los mismos valores y principios de la sociedad en libertad, y, en algunas ocasiones, estos principios se ven sorprendentemente magnificados en la prisión, incluso, en casos en los que no se han podido desplegar los medios regulares de seguridad.

No es necesario tener en cuenta estos argumentos anteriores para explicar las razones por las que las medidas de seguridad están sobrevaloradas. Son tantas y tan regulares que todas ellas se entrecruzan para crear una sociedad sometida a un control permanente. Es difícil sistematizarlas porque entrelazadas, como están todas, responden a unos criterios comunes y, lo que es más preocupante, tal es su fuerza expansiva que prácticamente todos los institutos penitenciarios se encuentran —antes que cualquier otra consideración— comprometidos en las funciones de orden y disciplina. Las propias competencias de la gestión de las prisiones de un país se descargan en la mayoría de las veces en los Ministerios de Interior y de Gobernación y no en los de Justicia, como parecería lógico. Pero con esta decisión se asegura que las decisiones que se tomen en los sistemas penitenciarios van a estar en sintonía con las políticas de orden público.

La seguridad de los establecimientos está dividida en dos grandes bloques. El primero de ellos está formado por la seguridad exterior, y el segundo por la seguridad interior. La seguridad exterior o perimetral suele ser asumida por fuerzas que carecen de competencias en el interior. De hecho, es recomendable que los responsables de esta seguridad no entren en contacto directo con la población penitenciaria para evitar que puedan tener lugar entradas o salidas de objetos prohibidos. Así pues, la seguridad exterior tiene como misión la evitación de las fugas. Aunque la seguridad exterior es perimetral, no obstante, es recomendable que los responsables de esta se integren en órganos de seguridad en



los que se programen las medidas que se van a tomar, en especial en situaciones de emergencia.

La seguridad exterior ha cambiado mucho con la incorporación de las nuevas tecnologías. Las cárceles han dibujado un *skyline* muy característico a lo largo de la historia con sus sobresalientes garitas encima de los grandes muros y portones de entrada. Todo esto hoy se encuentra considerablemente aligerado ya que las electrificaciones por zonas, los radares de altura y superficie, los drones o los controles telemáticos cumplen de forma más eficiente, más discreta y más económica las funciones de seguridad externa.

La seguridad interior es enormemente compleja ya que a la función de evitar fugas —medidas de aseguramiento— se suma la de lograr en una colectividad muy heterogénea medidas que aseguren la convivencia ordenada —medidas de seguridad—. Las primeras cumplen fundamentalmente una función de custodia y las segundas de control. Mientras que la seguridad exterior es homogénea y sigue un único parámetro, la interior debe hacer un esfuerzo por adaptarse a las diferentes necesidades de cada uno de los grupos que integran la población penitenciaria. Como principio general se puede decir que cuanto más comprensible sea una medida de seguridad interior, mayor respaldo va a encontrar en la población penitenciaria. Para lograr ese objetivo es preciso que la seguridad interior se aplique con criterios de especialidad, proporcionalidad y corresponsabilidad. La aplicación de una medida de seguridad, en especial aquellas que tienen un carácter extraordinario, es siempre un elemento de desequilibrio.

Para conseguir el control de la población penitenciaria, que hace posible la convivencia ordenada dentro del establecimiento, la Administración cuenta con una serie de recursos muy amplios que tienen un nivel de incidencia en la vida del establecimiento muy dispar. La forma menos invasiva es la observación y el conocimiento de los internos. Se trata de una medida de seguridad que aplican todos los trabajadores del centro mientras trabajan en sus ocupaciones. Todos los trabajadores deben estar atentos a los comportamientos de los internos, comprobar aquellos que dejan de ser habituales y poner esta información en conocimiento de sus superiores.

Por encima de la observación se encuentran las medidas de seguridad de los registros y los recuentos. A los primeros le hemos dedicado un tópico específico, y respecto de los segundos hay que decir que se integran en la cotidianeidad de la vida en prisión. Aunque no son bien recibidos, se asumen sin tensiones. Si la eficacia del recuento no lo requiere, las posiciones militarizadas durante los mismos —como la formación en escuadra, la posición de firme o las expresiones— son innecesarias. Los recuentos pueden hacerse en celdas o en los patios o galeras y pueden ser regulares o extraordinarios. Estos últimos



siempre deben tener una causa que los justifique —fugas, motines, fallos técnicos, desplazamientos excepcionales, etc.—.

Otro recurso de seguridad es la intervención de objetos. Puede tratarse de objetos prohibidos en el centro o de objetos prohibidos también en el exterior. Consiste en desposeer de determinados objetos a su legítimo poseedor. No se trata, por tanto, de un decomiso, ya que esta incauta de manera definitiva el objeto. Las intervenciones solo serán temporales cuando se trate de objetos sencillamente prohibidos en el interior —botella de alcohol, dinero o arma legal—.

Sobre este tópico se pronuncia la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP), que establece la necesidad de un puesto de control que centralice todas las autorizaciones de entrada y salida del módulo y que supervise los sistemas de seguridad y comunicaciones dentro del propio edificio.

TRABAJO PENITENCIARIO

-  Las personas privadas de libertad tienen derecho a participar en una variedad de ocupaciones que les sean útiles y les permitan adquirir conocimientos y capacidades que puedan usar en su regreso al medio libre, así como durante su estancia en prisión (DSJ).
-  Implementar programas destinados a incrementar el número de talleres laborales y de formación profesional orientados a la generación de capacidades para el desarrollo de microemprendimientos y el establecimiento de trabajadores autónomos, brindando apoyo para el desarrollo de esas acciones (DSJ).
-  Favorecer que el trabajo de las personas penalmente privadas de libertad se desarrolle con respecto a la normativa de seguridad y salubridad laboral (DSJ).
-  El trabajo supone la fase final de la formación laboral de los privados de libertad, permitiendo la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos por medio de un puesto de trabajo facilitado por la propia Administración, empresas públicas o privadas que colaboran con la Administración penitenciaria (GIP).
-  En la infraestructura penitenciaria se contará con un edificio de talleres, que es un complejo laboral que aúna zonas de formación especializada orientadas al empleo y zonas de trabajo, además de otras zonas auxiliares (GIP).
-  Educación general sobre los derechos laborales de las mujeres, como el derecho a defenderse ante un acoso laboral, a la imposibilidad de que existan



diferencias en la remuneración por el solo hecho de ser mujer, etc. Desarrollar una profunda educación acerca de los estereotipos en materia de trabajo (PGPLI).



Diseño de programas de trabajo que alientan la asignación de roles y patrones estereotipados de comportamiento (PGPLI).



La institución penitenciaria ha de supervisar y garantizar que se respetan los derechos básicos de especial protección, entre los que se encuentran los derechos laborales de los internos trabajadores (CAPE).



Las actividades intracarcelarias más comunes son las que cuentan con menor inversión por parte del sistema penitenciario, esto es, aquellas de carácter educativo, laboral, recreativo y/o deportivo (ISLPL).



Reconocer como un derecho la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad, de las que cumplen condenas en libertad y los liberados (ISLPL).



Para el desarrollo y la eficacia de esta medida será imprescindible el desarrollo de políticas interinstitucionales y el involucramiento de otros sectores adicionales al de los Ministerios de Justicia. Así, estas políticas deberán involucrar a otras instituciones o entidades del ámbito público (tales como los Ministerios de Empleo o Trabajo, Educación, Salud, Vivienda, Desarrollo, etc.), las cuales deberán incorporar a la población penitenciaria como destinataria de sus políticas sectoriales, así como a entidades del ámbito privado que colaboren con la Administración penitenciaria en el desarrollo de las políticas de inserción (ISLPL).



Las condiciones laborales en el interior de los recintos penales deben ser similares a las existentes en libertad y garantizar la retribución salarial proporcional, además de la seguridad social de las personas privadas de libertad. Por ello, es necesario que el derecho al trabajo tenga un reconocimiento amplio en el contexto carcelario (ISLPL).



Las actividades formativas y laborales son ampliamente reconocidas en los sistemas penitenciarios como facilitadoras de la inserción sociolaboral de una persona. Estas actividades, junto con las recreativas y deportivas, son las más comúnmente ejercidas en la rutina carcelaria de la mayoría de los países. Sin embargo, muchas veces estas acciones no forman parte de una oferta programática integral, por lo que no se puede afirmar, por tanto, que formen parte de una política de inserción sociolaboral (ISLPL).



Entendemos que los procesos de capacitación para la inserción sociolaboral no deben diferenciarse en modo alguno por el lugar donde se realicen, ni por los expertos que lo impartan. Deben realizarse en condiciones similares a las que existen en el medio libre, en cuanto a su contenido y su acreditación, a fin



de evitar el riesgo de discriminación por parte de empresarios y la sociedad en general, facilitando de esta forma el acceso al empleo (ISLPL).

-  Se deberá garantizar la creación o adecuación de infraestructuras y condiciones necesarias para la implementación de las políticas de inserción sociolaboral, prestando especial atención a los grupos especialmente vulnerables. La situación de hacinamiento que atraviesan gran parte de los sistemas penitenciarios de América Latina y del Caribe dificulta la disponibilidad de espacios adecuados para desarrollar actividades formativas o laborales (ISLPL).
-  Para promover y facilitar la inserción sociolaboral en el ámbito penitenciario y pospenitenciario, se propone el concepto de empresas de inserción. Las empresas de inserción son aquellas estructuras productivas de bienes o servicios que tienen como finalidad la incorporación al mercado laboral de personas en situación de exclusión social, mediante procesos integrados de inserción que les permita mejorar sus condiciones de empleabilidad (ISLPL).
-  Una regulación laboral específica podrá promover el acceso al trabajo de la población recluida en centros penales, y permitirá que se mejoren los procedimientos de seguridad para facilitar la entrada y salida de insumos y productos desde y hacia las cárceles; y se generen alianzas con otros sectores del ámbito público (tales como vivienda, obras públicas o infraestructura) y con el sector privado. Todo ello repercutirá en la ampliación del número de puestos laborales en el interior de las cárceles y después de que las personas egresen de las mismas (ISLPL).
-  Establecer mecanismos de incentivos para la contratación por empresas públicas y privadas de personas privadas de libertad, en fase pospenitenciaria y/o liberadas (ISLPL).
-  Los poderes públicos tienen la posibilidad de abrir una vía para proporcionar empleos productivos destinados a las personas privadas de libertad en riesgo de exclusión. Existen multitud de actividades cuyo objeto es la producción de bienes y de servicios, y que pueden ser realizadas por quienes cumplen una condena en libertad, quienes están privados de libertad o quienes ya han sido liberados. Para ello, puede condicionarse la adjudicación de contratos a las empresas privadas o entidades públicas, en función de que estas contraten un porcentaje determinado de personas del perfil indicado en esta regla (ISLPL).

El trabajo, el ejercicio físico y la educación constituyen tres servicios que la Administración penitenciaria debe poner a disposición de los internos en proporciones suficientes a la población que va dirigida. Los tres comparten un mismo fin, no se trata de generar falsas expectativas sobre las posibilidades resocializadoras de estas actividades,



convirtiéndolas en ejercicios de adoctrinamiento, sino sencillamente ofrecerle al interno, durante el tiempo penitenciario, las posibilidades de capacitarse para hacer más fácil su vuelta a la sociedad. Desde esta óptica es necesario procurar que tanto el trabajo como la educación respondan al principio de normalización social y no difieran del contenido y desarrollo de esas actividades en la sociedad libre.

De acuerdo con la mayoría de las legislaciones, corresponde a la Administración penitenciaria facilitar o proporcionar trabajo suficiente para ocupar en días laborables a los internos, garantizando el descanso semanal. Este mandato en la práctica no pasa de ser una declaración de buenas intenciones, y en las prisiones siguen siendo mayoritarios en desempleo entre la población reclusa activa.

La relación prisión-trabajo es muy problemática, y aunque una política penitenciaria adecuada podría favorecer el empleo dentro de las prisiones, la mayoría de los especialistas convienen en que hay razones estructurales que hacen imposible alcanzar unas cotas similares de empleo en comparación con la sociedad libre. De forma resumida pueden citarse tres grandes problemas: de orden económico, jurídico y organizativo.

Desde el punto de vista económico, el trabajo penitenciario no es competitivo debido a su baja productividad, concretamente entre el 11 y el 15% en comparación con el trabajo en libertad. Ello se debe, sobre todo, a dos circunstancias: por una parte, a una maquinaria y a una tecnología anticuada debido a las escasas inversiones; y por otra parte, a la inferior cualificación profesional del recluso. Es cierto que cuando se valoran los servicios públicos —y la actividad penitenciaria es uno de ellos— el criterio de la rentabilidad no puede ser ni el único, ni el más importante y, en este sentido, se afirma que la prisión más rentable es la que ofrece unas cuotas más altas de reinserción. Sin embargo, una política laboral realista, que intente evitar la pérdida de puestos de trabajo, debe tener en cuenta los criterios económicos a la hora de organizar el trabajo penitenciario, de ahí que estas dificultades se intenten compensar desde la propia Administración ofreciendo ventajas de tipo fiscal y otras que derogan ciertas obligaciones empresariales de las normas laborales comunes. La baja rentabilidad se traduce, además, en lógicas reticencias empresariales de cara a negociar unos salarios dignos.

A estas razones hay que añadir las dificultades surgidas por los nuevos mapas penitenciarios. Los grandes establecimientos, su ubicación en zonas rurales y en regiones poco desarrolladas industrialmente dan lugar a que muchos empresarios se retraigan por la incertidumbre de la operación económica.

Desde el punto de vista jurídico nos encontramos con una situación compleja debido a la falta de un contrato de trabajo. Aunque se considere el trabajo penitenciario como



relación laboral, no suele existir un contrato entre el trabajador y el empresario, sino que en medio se sitúa la Administración, que, por un lado, conviene una concesión de tipo administrativa con los empresarios y, por otro lado, regula las condiciones del trabajo a partir de la legislación penitenciaria. La previsión legal de cierta participación de los internos en las negociaciones no se cumple y estas tienen lugar al margen de estos y de sus intereses, lo que añade un elemento más que favorece el desinterés y la baja rentabilidad.

Tampoco es imaginable, debido a la condición de persona privada de libertad, que se puedan reconocer con plenitud en el recluso-trabajador los derechos que son comúnmente aceptados para el resto de los trabajadores. Los derechos a la promoción laboral y a la libre elección del trabajo o la profesión se hacen impracticables en la prisión, lo mismo cabe decir del derecho a la huelga o la reivindicación colectiva, que, si bien no deben negarse por principio, se enfrentan a dificultades penitenciarias insoslayables.

Por último, desde el punto de vista organizativo, los conflictos entre los criterios de seguridad y planificación laboral son muy numerosos. La Administración penitenciaria es poco proclive a desatender las razones de seguridad del establecimiento en favor de las exigencias de una cadena de producción, bien al contrario, se tiende aquí, como en otros aspectos de la vida en la prisión, a la sobrevaloración de aseguramiento y seguridad.





Todos estos problemas han derivado en una grave crisis laboral penitenciaria. En la mayoría de los sistemas los esfuerzos apenas logran éxitos en trabajos que vayan más allá de los que demanda el propio establecimiento para su funcionamiento —lavandería, cocina, limpieza, servicios generales, etc.—.

A pesar de todo, las autoridades penitenciarias han de esforzarse en ofrecer trabajo suficiente y útil. En este esfuerzo también nos parece conveniente destacar el interés por abordar temas que aseguren la laboralización del trabajo penitenciario. Que se preocupe más por problemas de retribución, competitividad, descanso o higiene y seguridad que por los logros resocializadores que puedan alcanzarse con el trabajo. La importancia del trabajo en prisión se centra en mantener o incrementar la capacidad del detenido para ganarse la vida después de salir de la prisión.

De igual forma, se han de potenciar las actividades de capacitación laboral dentro de los establecimientos penitenciarios. Sería conveniente que las mismas tomen como modelo el sistema de formación profesional del país y se desarrollen bajo la gestión de un centro exterior a la prisión. En la prestación de este servicio debe tener un trato preferente la educación de los analfabetos, sin que el resultado de los alumnos reclusos tenga repercusiones en el acceso a los beneficios penitenciarios, como lo tuvo durante mucho tiempo.

Dentro de las actividades que desarrolla la población penitenciaria están las prestaciones laborales no retribuidas, que consisten en el mantenimiento y limpieza de las zonas de uso individual. Bien sea porque, en ocasiones, las Administraciones penitenciarias abusan de este tipo de actividades, bien porque en las cárceles resulta, a veces, difícil distinguir los espacios privados, lo cierto es que muchas actividades laborales que realizan regularmente los internos se consideran dentro de este grupo para economizar recursos. Sin embargo, el respeto por los derechos de los trabajadores en la sociedad libre es, en gran parte, compatible con la condición de privado de libertad y, en consecuencia, no deben ser vulnerados. Si el interno tiene que desarrollar una actividad en relación con un servicio, esta debe ser considerada a todos los efectos como actividad por cuenta ajena.

Sobre este tópico se ha pronunciado la Declaración de San José (DSJ), que apunta la conveniencia de generar programas destinados a incrementar el número de talleres laborales y de formación profesional orientados a la generación de capacidades para el desarrollo de microemprendimientos y el establecimiento de trabajadores autónomos, brindando apoyo para el desarrollo de esas acciones, con respecto a la normativa de seguridad y salubridad laboral. Por su parte, la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP) aborda que en la infraestructura penitenciaria se contará con un edificio de talleres, que es un complejo laboral que aúna zonas de formación especializada orientadas al empleo y zonas de trabajo, además de otras zonas auxiliares.



En referencia a las mujeres, el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI) señala que ha de desarrollarse una profunda educación acerca de los estereotipos en materia de trabajo. También aborda esta cuestión los *Protocolos de cooperación entre Administraciones penitenciarias y empresas* (CAPE) y las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL), con diversos pronunciamientos, entre los que merece la pena destacar el desarrollo de políticas que deberán involucrar a otras instituciones o entidades del ámbito público (tales como los Ministerios de Empleo o Trabajo, Educación, Salud, Vivienda, Desarrollo, etc.); el reconocimiento de una retribución salarial proporcional, así como la seguridad social de las personas privadas de libertad; la creación o adecuación de infraestructuras y condiciones necesarias para la implementación de las políticas de inserción sociolaboral, prestando especial atención a las personas en condición de vulnerabilidad o vulnerabilizadas; el fomento del concepto de empresas de inserción, como aquellas estructuras productivas de bienes o servicios que tienen como finalidad la incorporación al mercado laboral de personas en situación de exclusión social, mediante procesos integrados de inserción que les permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad; o el establecimiento de mecanismos de incentivos para la contratación por empresas públicas y privadas de personas privadas de libertad, en fase pospenitenciaria y/o liberadas.

TRABAJADORES PENITENCIARIOS (FUNCIONARIOS)

-  Proporcionar a todo el personal penitenciario que trabaje en centros penales de privación de libertad para mujeres una formación especializada que incluya en su temática la atención a mujeres víctimas de violencia y abuso sexual, conductas no discriminatorias y/o que representen acoso sexual, sensibilización de género, salud de la mujer y cuidado de niños y niñas (DSJ).
-  Capacitar personal para detectar sintomatología en prevención de suicidios, autolesiones, depresión y necesidades específicas relacionadas con la salud y la salud mental de las mujeres (PGPLI).
-  Programas de formación en inglés y otras lenguas relevantes para el personal penitenciario, y especialmente para el personal médico, con el objetivo de atender las necesidades de las reclusas extranjeras (PGPLI).
-  Implementación de una formación inicial y continua a modo de asignatura curricular obligatoria en materia de sensibilidad de género para todo el personal ingresante al sistema penitenciario, sin tener en cuenta si ocupará o no un puesto de trabajo en establecimientos penitenciarios o sectores de mujeres (PGPLI).



-  Los funcionarios que custodian a las mujeres privadas de libertad, e incluso los que realizan la intervención penitenciaria, no tienen un conocimiento adecuado de las necesidades, del modo en que pueden favorecer sus procesos de inserción sociolaboral y de los efectos que sobre sus vidas tiene la prisionización. Sin ese proceso de sensibilización/formación de los funcionarios la vida de las internas se hace doblemente dura, dado que la planificación y gestión penitenciaria se dirige a la mayoría, los hombres (ISLMPL).
-  La formación del personal penitenciario debe incluir un programa específico en las diferencias de género y en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. El objetivo es convertir a la plantilla en agentes de cambio (ISLMPL).
-  Respecto de la situación del personal penitenciario, esta se caracteriza por las difíciles condiciones de trabajo y de remuneración, así como por la falta de especialización que requiere el desempeño de tareas complejas y de naturaleza interdisciplinaria, a lo que deben sumarse diversos problemas que afectan a la carrera funcionaria, entre ellos, el limitado respaldo legal, la escasa periodicidad en el perfeccionamiento y cuidado personal y la falta de reconocimiento del ascenso basado en mérito o excelencia en el desempeño (ISLPL).
-  Así, pese a que “existe amplio acuerdo en que el empleo es el aspecto fundamental de una adecuada reinserción poscarcelaria”, la dificultad de transferir las actividades y habilidades aprendidas en la cárcel al medio libre se acentúan al tratarse de un esfuerzo que el egresado tiene que hacer sin un adecuado soporte poscarcelario. En este sentido, la importancia de una política de apoyo a la inserción sociolaboral es fundamental, así como la existencia de un marco normativo que la reconozca como un derecho de las personas que han cumplido sus condenas. Al mismo tiempo, es fundamental que los Estados dispongan de estrategias integrales de apoyo a la inserción sociolaboral, con componentes de capacitación, incentivos para la contratación en el ámbito público o privado y de sensibilización, tanto de los eventuales proveedores de plazas de trabajo como de la opinión pública (ISLPL).
-  Garantizar la formación adecuada y continua de todos los funcionarios y profesionales involucrados en la ejecución de programas de inserción sociolaboral, para lograr una capacitación específica en esta materia, que contribuya al éxito de las políticas de inserción sociolaboral (ISLPL).

El mérito de interesarse por los trabajadores penitenciarios hay que reconocérselo a los movimientos correccionalistas de finales del siglo XIX. Con anterioridad las prisiones solo tenían que prestar una función de custodia conforme a los postulados retribucionistas,



por lo que el personal más capacitado para ello eran los cuerpos militares o militarizados. Durante mucho tiempo —y aún en la actualidad en muchos países— fueron los excedentes militares los encargados de gestionar interiormente las prisiones. Esto ha hecho que se contagiara y apropiara de un estilo militar que lejos de hacer las cosas mejores se convirtieron en un obstáculo para que el sistema penitenciario evolucionara hacia unos modelos influidos por las ideas resocializadoras.

El correccionalismo propuso por vez primera poner las prisiones en manos de una especie de médicos sociales que ayudaran a los reclusos a mejorar sus patologías. Este modelo también terminaría fracasando en la medida en que semejante pretensión entraba en contradicción con la propia esencia de la prisión. Como tantas veces se ha afirmado, es una inconsecuencia pretender enseñar a vivir en libertad privándote de ella. Sin embargo, estos cambios nos harían tomar conciencia de que nada puede hacerse en la cárcel sin contar con el personal penitenciario. Si en la actualidad vamos hacia un modelo que nos permita ver la cárcel como un servicio público que presta el Estado, debemos empezar por poner al frente de la gestión de las mismas a personal civil más preparado deontológicamente para cumplir con esa función.

De la importancia que se le ha dado al personal penitenciario da buena cuenta que las Reglas Penitenciarias Europeas incluyen entre sus principios fundamentales de un sistema penitenciario moderno el siguiente: “8. El personal penitenciario tiene una importante misión de servicio público y su selección, su formación y sus condiciones de trabajo le deben permitir proporcionar un alto nivel de prestación de servicio a los detenidos”.





Así pues, la primera convicción de la que debemos partir en relación con el personal penitenciario es que este no puede pertenecer a las milicias, las cuales no tienen absolutamente nada que hacer en contacto con los privados de libertad. Otra cuestión, claro está, es la seguridad exterior de los centros, que es impermeable con el interior.

No tratándose de personal militar son empleados del Estado o personal contratado o la mezcla de ambos. Las combinaciones posibles son muchas, llegando hoy en día a la plena externalización del servicio, de forma que, aunque las prisiones sigan perteneciendo al Estado el personal procede sobre todo de empresas privadas o del sector privado. Probablemente la solución no puede ser uniforme ya que depende de las particularidades con las que se pueda abordar el tema en cada país; no obstante, un modelo que se ha ido abriendo paso es el que combina personal de una y otra procedencia. De manera que los empleados públicos asumirían las competencias que podríamos llamar nucleares de la pena, las que guardan relación con el quántum de esta, mientras que el personal procedente del exterior podría asumir la responsabilidad de otras actividades como la sanitaria, la educativa, la deportiva, los programas resocializadores, el suministro, etc.

El creciente interés por este personal ha planteado un sinnúmero de cuestiones en relación con las condiciones profesionales de los mismos. Hay un acuerdo por el que dicho personal debe pasar por una escuela de especialización con independencia de cuál sea la misión que va a asumir. Todos sin excepción deben haberse formado en la especialidad de la ejecución de las penas en una escuela de estudios penitenciarios. Si los recursos lo permiten, esa formación debe darse de forma continua, exigiéndoles un periodo regular de reciclaje para evitar la endogamia profesional.

La experiencia demuestra que sin contar con este personal la introducción de reformas dentro de una prisión es una empresa baldía. Solo cuando este personal la ha entendido, sabe su alcance y la ha debatido se podrá implementar correctamente en el interior.

El papel que deben asumir en el interior no es pasivo, de control y represivo. Por el contrario, los trabajadores de los centros tienen una información muy valiosa sobre todos y cada uno de los que forman la población penitenciaria del establecimiento, y esta información es imprescindible para el buen gobierno de la misma. Los trabajadores penitenciarios deben estar presente en los órganos colegiados del establecimiento en los que se toman las decisiones más relevantes. Sus propuestas suelen ser muy acertadas porque conocen los detalles de la vida de cada centro.

Este modelo de empleado civil ayuda a entender las razones por las que debe carecer de competencias en las funciones represivas. El trabajador penitenciario es un empleado



encargado de prestar un servicio penitenciario a los privados de libertad. Gracias a su trabajo estará garantizada la convivencia ordenada, el acceso a los servicios, el ejercicio de los derechos y otras tantas garantías que hacen compatibles las prisiones con el Estado social y democrático de derecho.

Por idénticas razones no puede permitirse que este personal esté armado o cumpla funciones represivas en casos de conflicto. De la misma manera que el personal de una municipalidad abandona el edificio y los bomberos entran a actuar cuando hay fuego en él, los trabajadores penitenciarios nada tienen que hacer en el interior de la prisión cuando se trata de emplear la fuerza para apaciguar un amotinamiento.

Sobre este tópico se pronuncia la Declaración de San José (DSJ), que recoge la necesidad de proporcionar una formación especializada de género a todo el personal penitenciario que trabaje en centros penales de privación de libertad para mujeres. De igual forma, el *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad en Iberoamérica* (PGPLI) dispone la necesidad de capacitar al personal para detectar sintomatología en prevención de suicidios, autolesiones, depresión y necesidades específicas relacionadas con la salud y la salud mental de las mujeres, potenciando la sensibilidad de género. Asimismo, señalan la necesidad de garantizar la formación adecuada y continua de todos los funcionarios y profesionales involucrados en la ejecución de programas de inserción sociolaboral, para lograr una capacitación específica en esta materia que contribuya al éxito de las políticas de inserción sociolaboral.

TRATAMIENTO PENITENCIARIO

-  En la búsqueda de los conceptos fundamentales, establecidos internacionalmente en las reglas referentes al trato de privados de libertad, se identifican los principales criterios que garantizan el trato humano, la habitabilidad y la salubridad en la infraestructura penitenciaria, así como el objetivo de la estancia en prisión: la recuperación del privado de libertad para la sociedad a través de la rehabilitación y la reinserción. Es, en definitiva, la definición de una base para el modelo de tratamiento penitenciario (GIP).
-  Los programas de intervención con personas privadas de libertad se suelen entender como “tratamiento penitenciario”. Este pretende conseguir que, una vez aplicado, y en situación de libertad, la persona respete la ley penal y sea capaz de subvenir a sus necesidades. Para ello, es imprescindible ayudar a la superación de las carencias formativas, posibilitando con ello el acceso al empleo en libertad (ISLPL).



Bajo la influencia de los planteamientos positivistas se trajo al mundo de las prisiones y, más concretamente, a los textos jurídico-penitenciarios un lenguaje pretendidamente médico. No hay que olvidar que los ilustres defensores de aquellas tesis proponían la conversión de las cárceles en hospitales sociales en los que curar lo que se entendía como una patología social, que era el comportamiento delictivo. Junto con expresiones como “contagio”, “rehabilitación” y “terapia” se sumó la de “tratamiento”. Algunas legislaciones, incluso, sustituyeron el término “ejecución de pena” por “tratamiento penitenciario” en un intento de confundir cosas que hoy sabemos que son distintas y, en muchas ocasiones, opuestas. De manera que un replanteamiento del uso de esa expresión pasa por circunscribirla a lo que es: un conjunto de medidas que se aplican a un privado de libertad dentro del desarrollo de un programa resocializador bajo la responsabilidad de un personal especializado. Distinta es la vida en la prisión, el régimen disciplinario, los beneficios penitenciarios, el trabajo, la educación, la alimentación, la limpieza, etc.

La cárcel debe ser un reflejo de la sociedad libre. No hay razón para que la vida dentro de una prisión se trate de prisionalizar y, sin embargo, sí existen muchos argumentos a favor de su normalización social. De esta forma, la vida en la prisión ha de adaptarse a los aspectos positivos de la vida en el exterior de la prisión. Este principio se convierte en el auténtico eje en torno al cual deben resolverse los grandes y los pequeños problemas de la ejecución penitenciaria.

A esta normalización social se llega por los caminos de la humanización del castigo mejor que con pretensiones rehabilitadoras. La prisión no puede añadir más castigo al condenado que la privación de su libertad ambulatoria. A lo largo de la ejecución a este se le van a ofrecer programas de capacitación, a la salida se le ayudará con recursos, pero, sobre todo, día a día el sistema tratará de diseñar una prisión. A diferencia de otras pretensiones, todos los operadores saben cuál es el modelo social al que debe acudir para cumplir con esta normalización. Podemos encontrar con facilidad pautas de actuación y podemos hacer un ejercicio crítico de los excesos penitenciarios de la prisión; sin embargo, el lenguaje reeducador era pretendidamente técnico, del que solo participaban unos pocos, y acrítico.

Para asegurar esta normalización social es preciso reforzar unas relaciones fluidas entre la sociedad y la prisión. La mejor forma de garantizar que la vida en la prisión se asemeja a la vida en libertad es permitiendo el acceso de la sociedad a través de diferentes instancias dentro de la prisión. La sociedad se debe corresponsabilizar con el daño que se causa a la población penitenciaria convirtiéndose en garante de la evitación de los excesos.



El privado de libertad no pierde su condición de sujeto de derecho al que debe permitírsele el ejercicio de todos los derechos que no estén afectados directamente por el cumplimiento de la pena. Además, el acceso al ejercicio de los derechos ha de garantizarse con independencia de los recursos disponibles de la Administración penitenciaria. No puede, por ejemplo, usurparse la intimidad de un condenado, ejercida en el derecho que las normas le reconocen de poder disponer de una celda individual, por causa de la desmedida masificación que se vive en las prisiones europeas.

Ahora bien, a pesar de esos esfuerzos de normalización de la vida en la cárcel, para que el penado se sienta tratado como persona, sin privilegios, pero, también, sin cargas, que no se encuentren justificadas por asegurar el cumplimiento de la pena y la convivencia ordenada, es evidente que el paso por una cárcel crea dificultades para la recuperación social y personal. Para tratar de neutralizar dichas dificultades el Estado, en su función de Estado social de promoción de las personas, debe ofertar unos tratamientos resocializadores de compensación. La intervención de los internos en los mismos no es obligatoria, y tampoco se derivan de los resultados positivos cambios sustanciales en el contenido de la pena. De esta manera no solo se evita un mercadeo con la libertad humana y se incrementa la seguridad jurídica, sino que el tratamiento se hace universal para todos los ingresados. Este es el tratamiento al que nos estamos refiriendo en este tópico. Como ya hemos dicho, es un servicio directamente interesado en compensar los daños en la sociabilidad de quienes pasan por una prisión.

Sobre este tópico se ha pronunciado la *Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias* (GIP), que apunta el objetivo de la estancia en prisión: la recuperación del privado de libertad para la sociedad a través de la rehabilitación y la reinserción. Por su parte, las *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas* (ISLPL) señalan que el tratamiento penitenciario pretende conseguir que, una vez aplicado, y en situación de libertad, la persona respete la ley penal y sea capaz de subvenir a sus necesidades. Para ello es imprescindible ayudar a la superación de las carencias formativas, posibilitando con ello el acceso al empleo en libertad.

TRASLADOS

Un aspecto destacable de los sistemas penitenciarios modernos es que cada vez resultan más frecuentes las salidas y entradas de los internos con los consiguientes traslados. Mientras que en las prisiones de hace solo unas décadas los traslados eran



poco frecuentes, en la actualidad existen multitud de razones por las que es necesario cambiar de centro a un interno. Se autorizan traslados por razones judiciales, por razones sanitarias, por razones familiares, por razones laborales, por razones de salud, etc. Se ha generado un amplio léxico para denominar las distintas formas que existen. Todas ellas tienen en común que al interno se le traslada a otro sitio, y para ello tiene que salir y emplearse un medio de transporte. Probablemente la paulatina incorporación de los medios telemáticos de comunicación haga que en un futuro no sea necesario realizar tantas operaciones de este tipo. Los traslados demandan un operativo policial muy complejo que obliga a tener un importante número de policías dedicados a estas labores.

No es de extrañar la creciente preocupación por el traslado de los internos, sus razones y circunstancias jurídicas y las condiciones en las que se hacen los mismos. En los últimos años se han producido una serie de pronunciamientos relacionados con los traslados de los internos de unos establecimientos a otros, a partir de los cuales interesa destacar lo siguiente: hay que tratar de evitar que el traslado pueda ser una sanción encubierta, pero también favorecer cuando se trate de acercar al interno a su lugar de origen, asegurándole la visita de sus familiares. También existen traslados que se producen dentro de un establecimiento debido a la aplicación de sistemas progresivos o programas de tratamiento. Por lo general, el traslado significa una cierta alteración del orden penitenciario porque comporta un riesgo para la seguridad, ya que la mayor parte de las fugas se producen en los traslados. La mejor forma de prevenir incidencias negativas en los traslados es aquilatando las medidas de seguridad del transporte a las características criminológicas de los sujetos trasladados.

La importancia del traslado y los riesgos que puede conllevar hacen conveniente que las autoridades judiciales tengan conocimiento de ello y lo aprueben. Hay que tener en cuenta que a pesar de que ciertos traslados estén justificados para tratar de adaptar a un interno a una prisión de mejores condiciones, los continuos traslados de un preso de un establecimiento a otro pueden tener efectos muy nocivos en lo que se refiere a su bienestar físico y psicológico. El efecto global de los traslados sucesivos en un mismo preso podría derivar en trato inhumano y degradante.

Existen, al menos, dos modalidades de traslados que merecen un tratamiento específico. Se trata de los llamados autotraslados y los traslados de madres con hijos pequeños. Los autotraslados se dan cuando las circunstancias permiten que el interno se desplace por sus propios medios al lugar de destino. La Administración penitenciaria, en su caso, se limita a cubrir los gastos del transporte. No solo porque representa un abaratamiento de los costos, sino también porque, en muchas ocasiones, no está justificado que los traslados tengan que hacerse con fuerzas de seguridad. Lo cierto es que los llamados



autotraslados son utilizados cada vez con más frecuencia y el índice de éxito de estos los hace muy recomendables. Con el autotraslado el recluso hace un ejercicio de responsabilidad ante la institución, que permite reforzar la confianza entre ambos. Como es lógico, no está justificado el empleo de este sistema cuando el perfil del interno no genera confianza de que quebrante la condena o cuando haya riesgo de reincidencia criminal. Este sistema no es recomendable para trayectos largos. El tiempo máximo de duración no debe superar las cuarenta y ocho horas.

Cuando una madre tiene que ser trasladada con un hijo menor de edad que convive con ella, se debe procurar que el traslado del menor corra a cargo de los familiares, y si esto no es posible, se trasladará a ambos en un medio que no permita identificar a este como penitenciario e irá acompañado de personal del establecimiento, lo cual se entenderá que es recomendable por las circunstancias.

En relación con los medios de transporte empleados para estos menesteres, debe asegurarse que se cumplen los requisitos de seguridad e higiene recomendables. El traslado debe ser lo más rápido posible, pero esto es compatible con establecer periodos de descanso y de pernoctación en otros establecimientos penitenciarios. Cuando los traslados requieren del empleo de medios aéreos, se hacen normalmente con acuerdos con las compañías privadas de navegación aérea.

No hay pronunciamiento sobre este tópico. Sí hay, en cambio, un pronunciamiento de las Reglas Penitenciarias Europeas, que en referencia a los traslados establecen las siguientes garantías:



32.1. En el curso de un traslado hacia una prisión o hacia otros establecimientos, como un tribunal o un hospital, los detenidos deben estar expuestos lo menos posible a la vista pública y las autoridades deben hacer lo posible por proteger su anonimato.

32.2. El transporte de detenidos en vehículos mal aireados o iluminados o en condiciones que impliquen un sufrimiento físico o una humillación evitable debe estar prohibido.

32.3. El transporte de los detenidos debe estar asegurado a expensas de las autoridades y bajo su dirección.



USO DE FUERZA Y MEDIDAS COERCITIVAS

Es posible que en alguna ocasión los trabajadores de los establecimientos se vean obligados a hacer uso de la fuerza o de emplear medios coercitivos para prevenir actos de violencia. El tratamiento jurídico que merece el uso de la fuerza por parte de los empleados penitenciarios no difiere sustancialmente del tratamiento que se da a los casos de intervención violenta de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Cuando un empleado penitenciario se ve obligado a emplear la violencia para controlar una situación de peligro, se encuentra exento de responsabilidad porque la violencia ejercida, en su caso, es supuesto de cumplimiento de un deber. Al igual que a otros empleados del Estado —jueces, policías, etc.—, a los trabajadores se les permite la coacción o la violencia para imponer el orden legal. Para que se pueda aplicar la exención de la responsabilidad penal será preciso que concurran los siguientes requisitos:

- Presupuesto subjetivo. Quien ejerce la violencia debe ser autoridad o agente de autoridad, no solo en un sentido orgánico porque está integrado en un cuerpo de seguridad, sino también en un sentido funcional, porque tiene reconocidas competencias de actuar para el restablecimiento del orden.
- Deben concurrir los principios de necesidad y proporcionalidad. Estos dos principios serán utilizados para resolver las dudas de cuándo y hasta dónde debe llegar la violencia que se emplea. La necesidad en un establecimiento penitenciario no requiere una agresión ilegítima, sino que basta con una grave alteración del orden público en el interior, ya que la experiencia demuestra la frecuencia con la que episodios contra el orden interior degeneran en otros actos violentos más graves.

La neutralización de situaciones de amotinamiento no corresponde a los trabajadores del centro, sino a las fuerzas de la policía o del ejército exteriores, ahora bien, cuando la situación no es de una especial gravedad y se puede individualizar la persona o personas sobre quien hay que intervenir, a los trabajadores penitenciarios se les reconoce esta capacidad de ejercer la violencia. No obstante, siempre que la ayuda exterior sea posible, será recomendable para estas acciones con el objeto de que la población penitenciaria no vea a los trabajadores del centro involucrados en actos de represión.

Cuando la violencia que se ha de ejercer adquiere cierta gravedad, los trabajadores del centro podrán emplear medios coercitivos que estarán a su disposición dentro del establecimiento. Estos empleados han debido tener una formación básica para el empleo de estos. Son medios coercitivos el aislamiento provisional, la fuerza física, las defensas



de goma, los aerosoles y las esposas. También pueden emplearse las pistolas táser, que mediante una descarga eléctrica incapacitan a una persona temporalmente.

El uso de los medios coercitivos solo es posible cuando no exista otra forma menos grave de neutralizar la situación y recuperar la convivencia ordenada del centro. Tanto la decisión de usar estos medios como elegir el que se estime más adecuado debe corresponder a la persona que ejerza en ese momento la autoridad en el establecimiento, salvo que se trate de una situación de emergencia que no permita pedir la autorización.

Los medios coercitivos deben quedar depositados en un lugar cerrado, al que solo tendrán acceso las personas autorizadas. Fuera de esas situaciones de emergencia el uso de estos medios debe estar prohibido.

Sobre este tópico no hay pronunciamientos.

ANEXO I: DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE PRINCIPIOS DE POLÍTICA CRIMINAL





GOBIERNO DE COLOMBIA

ACTA DE CONCLUSIONES

Primer Encuentro Iberoamericano de Política Criminal

Principios Iberoamericanos de Política Criminal

Cartagena de Indias, 7 y 8 de Marzo de 2018

En la reunión estuvieron presentes representantes de catorce países que forman parte de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB): Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal y República Dominicana.

En la reunión se discutió y aprobó el documento con la propuesta de Principios Iberoamericanos de Política Criminal, que se adjuntan a la presente acta.

El documento se depositará en la Secretaría General de la COMJIB y quedará abierto a las reservas de los países que lo consideren convenientes.

En Cartagena de Indias (Colombia), a ocho (8) de marzo de 2018.

Argentina

Dr. Juan José Benítez
Subsecretario de Política Criminal
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Bolivia

Dr. César Romano Molina
Director de Lucha contra Corrupción
Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

Dr. Carlos González Guerra
Director de Política Criminal
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

163



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB

GOBIERNO DE COLOMBIA

Costa Rica.

Dr. Marco Feoli
Ministro de Justicia y Paz.

Colombia.

Dr. Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia
Ministerio de Justicia y del Derecho

Dr. Iván González Amado
Asesor
Ministerio de Justicia y del Derecho

Dra. Marcela Abadía
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Ministerio de Justicia y del Derecho

Cuba.

Dr. Jorge León Bodes
Asesor en Derecho Penal del Viceministro Primero
Ministerio de Justicia

España

Dr. Ángel Bodoque Agredano
Asesor del Gabinete Técnico de la Subsecretaría Fiscal



Guatemala

Dr. Enrique Degenhart Asturias
Ministro de Gobernación

GOBIERNO DE COLOMBIA

México

Maestro Pablo Vasquez Camacho
Director General de Prevención del Delito y Servicios a la comunidad
Procuraduría General de la República

Dra. Tisbe Cárdenas Mejía
Agregada legal para América Latina
Procuraduría General de la República

Nicaragua

Dr. Armando Juárez López
Magistrado de la Sala Penal
Corte Suprema de Justicia

Silvio Grijalva
Asesor de Magistrado
Corte Suprema de Justicia

Paraguay

Mag. Joaquín González
Director de Política Criminal
Ministerio de Justicia

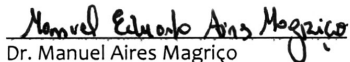
Abg. Myriam Rolón
Directora Asuntos Internacionales
Ministerio de Justicia



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB

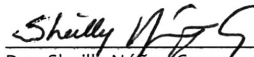
GOBIERNO DE COLOMBIA

Portugal.

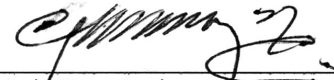

Dr. Manuel Aires Magriço
Adjunto Gabinete de Ministra de Justicia
Ministerio de Justicia

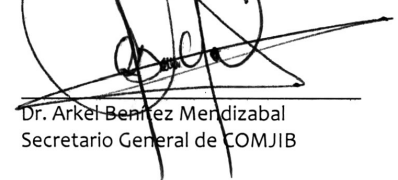

María Luísa Pacheco
Subdirectora de Relaciones Internacionales
Ministerio de Justicia

República Dominicana


Dra. Sheilly Núñez Guerrero
Directora Prevención de la Criminalidad
Procuraduría General de la República

Perú


Dr. Carlos Bazo Ramírez
Director de Asuntos Criminológicos
Ministerio de Justicia


Dr. Arkel Benítez Mendizabal
Secretario General de COMJIB



 GOBIERNO DE COLOMBIA

ENCUENTRO INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LA CONFERENCIA DE MINISTRO DE JUSTICIA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS (COMJIB).

DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE INDIAS

Las Ministras y Ministros de Justicia, representantes de los Ministerios de Justicia y de las Autoridades homólogas, reunidos en Cartagena de Indias, con el respaldo y la colaboración inestimable del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, y el impulso de la Secretaría General de esta Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB);

CONSIDERANDO

Que los pueblos iberoamericanos afrontamos serios desafíos en el ámbito de la justicia y la seguridad ciudadana, por las manifestaciones de la criminalidad nacional y transnacional, que hacen necesario, más que nunca, acordar principios comunes que guíen la política criminal.

Que es necesario buscar puntos de encuentro entre las medidas aplicables para combatir el crimen que refuercen las políticas nacionales, así como la cooperación, la armonización y la integración, con el firme propósito de mejorar la calidad de la justicia y la confianza de los ciudadanos en ella.

Que para obtener mejores resultados en materia de política criminal, es indispensable que se impulse la cooperación internacional.

Que la efectividad de la política criminal parte de asumir la construcción y desarrollo de la política pública criminal de una manera conjunta, común y compartida, de forma que todos contribuyan al fortalecimiento de los principios, estrategias y acciones de política criminal, no solamente frente a la criminalidad transnacional, sino también con la búsqueda de cooperación e intercambio de experiencias y buenas prácticas en relación con las manifestaciones particulares de la delincuencia en cada uno de los Estados.

Que los Estados iberoamericanos deben propender a una política criminal estable, coherente, transparente, escrita, fundamentada empíricamente y evaluada sistemáticamente, con instrumentos que midan el impacto de las normas expedidas y de las medidas implementadas.



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB



GOBIERNO DE COLOMBIA

Que los miembros de la comunidad Iberoamericana reconocen la necesidad de proteger el medio ambiente a través de una política pública prospectiva que garantice al mundo actual y a las generaciones venideras un entorno natural sano, sostenible y capaz de responder a los cambios que introduce tanto la naturaleza como la acción humana.

Que resulta imprescindible apoyar y fortalecer a la COMJIB como la instancia propia de carácter técnico y político en la cual articular e intercambiar políticas desde el sector justicia entre todos los países de la región.

ACORDAMOS

1. La política criminal debe respetar los derechos humanos de víctimas y victimarios, y los principios penales consagrados en las constituciones e instrumentos de Derecho Internacional ratificados por los Estados, asegurando las garantías judiciales y guardando un carácter preventivo.
2. La política criminal debe propender porque se respeten íntegramente las garantías judiciales del debido proceso consagradas en las constituciones de los Estados y en los instrumentos internacionales de los que son parte los países iberoamericanos, tales como el derecho a la defensa técnica; la irretroactividad de la ley; el derecho a interrogar a los testigos y peritos; la interdicción de la reforma en peor; el derecho a la doble instancia; la legalidad de la prueba, el acceso a la justicia y la excepcionalidad de la detención preventiva.
3. Los países de la región deben tender a establecer una visión integral y transversal de la política criminal y su convergencia dentro de las políticas públicas de los Estados. En ese sentido debe contar con la acción coordinada y efectiva de diversas entidades del Estado que tienen funciones frente al delito en las distintas fases de la criminalización, protegiendo y garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos.
4. En relación con la ejecución de la sanción penal, los países deben propender al fin resocializador de la pena, para lo que promoverán, entre otras cosas, la progresividad en el sistema; la no discriminación; el uso de alternativas a la prisión, la reparación del daño y el trato respetuoso de la dignidad humana.
5. Los Estados iberoamericanos reconocen la necesidad de identificar las causas preponderantes de la conflictividad social y actuar efectivamente en la



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB

 GOBIERNO DE COLOMBIA

prevención de la violencia y de la criminalidad, procurando modificar las condiciones que las propician.

6. La política criminal debe potencializar las formas de solución de los conflictos que brinda la justicia restaurativa, buscando alternativas que impliquen tanto la declaración de responsabilidad del infractor, como la reparación de la víctima y la remoción de las condiciones que propiciaron la infracción.
7. La política criminal debe incorporar el principio de no discriminación y los enfoques diferenciales e interseccionales, tomando en consideración la situación especial de los niños y niñas; de las mujeres; de los extranjeros; de las personas con orientación sexual diversa; los indígenas, los afrodescendientes y otros grupos especialmente vulnerables.
8. Los Estados deben procurar la implementación o el fortalecimiento del sistema penal acusatorio; fomentar el rediseño de las estructuras organizacionales para favorecer el acceso a la justicia, promover la oralidad y potenciar el uso de la tecnología y la ciencia, tanto para la investigación como para la gestión de los procesos.
9. Los países de la región deben propender por medidas sancionatorias distintas de la prisión, como una forma de racionalizar las penas, para que se puedan implementar cabalmente los principios de proporcionalidad; respeto de la dignidad humana; garantía de los derechos de las víctimas; participación de la sociedad en la resocialización del infractor, y finalidad de las penas acordes con los principios del estado democrático de derecho.
10. La política criminal debe considerar medidas concretas en el sistema penitenciario y carcelario que respeten los derechos fundamentales de los reclusos y garantizar que la pena privativa de la libertad sirva como verdadero instrumento de resocialización de quienes han sido declarados responsables de una infracción a la ley penal.
11. La política criminal debe respetar los derechos de las víctimas, tanto en las estrategias de protección de los derechos humanos como en los mecanismos de restablecimiento de sus derechos y determinación de las responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos.
12. Es prioritario que los Estados tomen acciones, en el ámbito del sistema de la justicia penal, para controlar y sancionar la corrupción, en el marco de los instrumentos internacionales ratificados por los Estados, fortaleciendo la cooperación jurídica internacional y buscando mecanismos de transparencia y prevención de acuerdo con las recomendaciones de los mecanismos



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB

 GOBIERNO DE COLOMBIA

regionales y de Naciones Unidas.

13. En lo que respecta a las respuestas al Problema Mundial de las Drogas, los Estados deben propender por la aplicación diferencial y proporcional del derecho penal, enfocando las medidas de carácter represivo en los eslabones de la cadena con mayor capacidad de violencia y corrupción. El consumo puede ser abordado desde el enfoque de salud pública y las respuestas a los eslabones débiles deben considerar medidas en el ámbito de la prevención, el desarrollo humano y territorial y la integración social.
14. El medio ambiente es un bien jurídico digno de protección penal. Los Estados prestarán especial atención a los daños producidos por el narcotráfico, la explotación ilegal de los recursos naturales y otras formas de depredación del medio ambiente.
15. La Justicia Juvenil debe ser especializada ofreciendo un abordaje integral e individualizado acorde con la situación de cada adolescente. El principal objetivo de la Justicia Juvenil debe promover en el adolescente un sentido de ejercicio responsable de sus derechos, brindándole oportunidades de replantear su proyecto de vida. Deben privilegiarse los mecanismos no tradicionales de resolución (principio de oportunidad, medidas socioeducativas, disciplinarias, acuerdos restaurativos, suspensión de juicios a prueba, mediación, remisión y conciliación) que le permitan al adolescente ejercer una función constructiva en la sociedad. La Justicia Juvenil debe garantizar los derechos del debido proceso y las garantías judiciales de los adolescentes, quienes deben ser escuchados durante el mismo y la ejecución de las sanciones, fomentando que los Estados cumplan con la declaración Iberoamericana de justicia juvenil restaurativa aprobada en la XX Asamblea de la COMJIB, Santo Domingo, 2015.
16. Invitar a los países a adherirse al Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, propugnando que las medidas allí previstas sean efectivamente adoptadas por los parlamentos de las diversas naciones de conformidad con la reglamentación de su derecho interno.
17. Una política criminal sostenible y eficientes estrategias de lucha contra la criminalidad que azota a los distintos países iberoamericanos, impone reconocer la importancia de la cooperación de los Estados y sus instituciones, aunando esfuerzos presupuestales, logísticos y de otra índole, que permitan enfrentar los fenómenos criminales de la región y, en particular, aquellos que generan un mayor daño social y restan eficacia a los mecanismos



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB

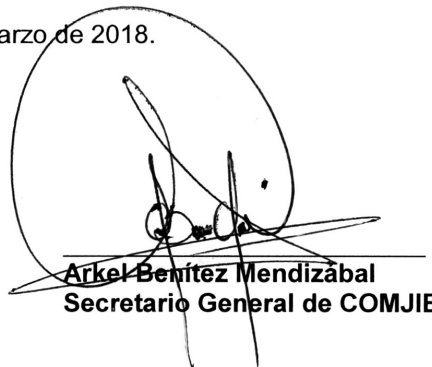
 GOBIERNO DE COLOMBIA

democráticos de superación de la desigualdad y la marginalidad, como la corrupción, así como aquellos que más afectan a los jóvenes y población vulnerable, como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, la trata de personas y el tráfico de migrantes.

En Cartagena de Indias, a ocho (8) de marzo de 2018.



Enrique Gil Boleo
Ministro de Justicia y del Derecho



Arkel Benítez Mendizábal
Secretario General de COMJIB

ANEXO II: LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE LA COMJIB Y LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS



De acuerdo con la Asistencia Técnica de acompañamiento a la *Línea de reforma de los sistemas penitenciarios de la COMJIB*, el Producto III debe presentar el análisis de los tópicos penitenciarios debía vincularse con los contenidos de la Declaración de Cartagena sobre los Principios Iberoamericanos de Política Criminal, apoyado en 2018 por trece de los veintidós miembros de la COMJIB y cuya aprobación por el pleno de la Conferencia está previsto se produzca en su XII Asamblea Plenaria.

En línea con lo presentado a los expertos de los distintos países en el diálogo técnico mantenido con el equipo de consultores, se ha estimado pertinente presentar una adenda al citado documento que recoja, de forma esquemática, la vinculación de los tópicos desarrollados con los principios recogidos en la Declaración de Cartagena que puedan tener incidencia en el diseño de un modelo de política penitenciaria.

De este modo, a continuación se presentan los puntos de la Declaración de Cartagena que abordan referencias penitenciarias junto con un cuadro que pone en conexión a los citados puntos con los tópicos trabajados en los productos que se han presentado a los expertos y a la Secretaría General.

En concreto, la citada Declaración aborda los siguientes puntos referidos a los sistemas penitenciarios:



Punto 4. En relación con la ejecución de la sanción penal, los países deben propender al fin resocializador de la pena, para lo que promoverán, entre otras cosas, la progresividad en el sistema, la no discriminación, el uso de alternativas a la prisión, la reparación del daño y el trato respetuoso de la dignidad humana.

Punto 6. La política criminal debe potencializar las formas de solución de los conflictos que brinda la justicia restaurativa, buscando alternativas que impliquen tanto la declaración de responsabilidad del infractor como la reparación de la víctima y la remoción de las condiciones que propiciaron la infracción.

Punto 9. Los países de la región deben propender a medidas sancionatorias distintas de la prisión, como una forma de racionalizar las penas, para que se puedan implementar cabalmente los principios de proporcionalidad; el respeto de la dignidad humana; la garantía de los derechos de las víctimas; la participación de la sociedad en la resocialización del infractor; y que las penas sean acordes con los principios del Estado democrático de derecho.

Punto 10. La política criminal debe considerar medidas concretas en el sistema penitenciario y carcelario que respeten los derechos fundamentales de los reclusos y garanticen que la pena privativa de la libertad sirva como verdadero instrumento de resocialización de quienes han sido declarados responsables de una infracción por la ley penal.

Punto 15. La justicia juvenil debe ser especializada y ofrecer un abordaje integral e individualizado acorde con la situación de cada adolescente. El principal objetivo de la justicia juvenil debe ser promover en el adolescente un sentido de ejercicio responsable de sus derechos, brindándole oportunidades de replantear su proyecto de vida. Deben privilegiarse los mecanismos no tradicionales de resolución (principio de oportunidad, medidas socioeducativas, disciplinarias, acuerdos restaurativos, suspensión de juicios a prueba, mediación, remisión y conciliación) que permitan al adolescente ejercer una función constructiva en la sociedad. La justicia juvenil debe garantizar los derechos del debido proceso y las garantías judiciales de los adolescentes, quienes deben ser escuchados durante el mismo y la ejecución de las sanciones, fomentando que los Estados cumplan con la *Declaración iberoamericana de justicia juvenil restaurativa* aprobada en la XX Asamblea de la COMJIB en Santo Domingo (2015).



Punto 4	Punto 6	Punto 9	Punto 10	Punto 15
Ancianidad	Ancianidad	Ancianidad	Asistencia jurídica	Jóvenes
Asistencia pospenitenciaria	Jóvenes	Beneficios penitenciarios	Control jurisdiccional	
Beneficios penitenciarios	Madres	Jóvenes	Deberes de los internos	
Centros de máxima seguridad	Régimen disciplinario	Madres	Derechos de los internos	
Educación		Presos preventivos	Libertad de pensamiento, conciencia y religión	
Excarcelación		Principio de legalidad	Peticiones y quejas	
Extranjeros/as		Principio de proporcionalidad	Presos preventivos	
Libertad condicional		Relaciones con el mundo exterior	Principio de legalidad	
Participación en la sociedad civil		Resocialización	Principio de proporcionalidad	
Prisiones abiertas			Régimen disciplinario	
Relaciones con el mundo exterior			Relaciones con el mundo exterior	
Resocialización			Uso de la fuerza y medidas coercitivas	
Trabajo penitenciario				
Trabajadores penitenciarios				
Tratamiento penitenciario				



Al responder cite este número
OFI18-0008712-DAI-1100

Bogotá D.C., 22 de marzo de 2018

Señor
ARKEL BENITEZ MENDIZABAL
Secretario General
Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)
Paseo Recoletos, 8, 2º.
Madrid, España

Asunto: Primer Encuentro Iberoamericano de Política Criminal.

Respetado señor Secretario General:

De manera atenta me es grato saludarlo y hacer referencia al Primer Encuentro Iberoamericano de Política Criminal, evento que tuvo lugar los días 7 y 8 de marzo del presente año en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, y que contó con la presencia y activa participación de las distintas delegaciones de los países Miembros de la COMJIB y por supuesto, del honorable Secretario General.

Sobre el particular, respetuosamente me permito anexar al presente los correspondientes Acta de Conclusiones y Declaración de Cartagena de Indias, documentos que mucho sabríamos agradecer al señor Secretario General remitir a los Coordinadores Nacionales de los países Miembros de la COMJIB.

Por otro lado, nos permitimos informar que durante el proceso de redacción de los referidos Principios, hizo falta la inclusión del párrafo propuesto por la delegación de Argentina, y sobre el cual las demás delegaciones manifestaron su apoyo, y que fue planteado de la siguiente manera:

“La política criminal debe tener como base de su diseño y evaluación el uso de la evidencia empírica y científica, fomentar la participación ciudadana y la apertura de datos de los organismos del sistema de justicia penal y la generación de información estadística”.

Bogotá D.C., Colombia
Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co



En este sentido señor Secretario y toda vez que este párrafo debe ser incluido de manera integral en el documento, agradezco hacer esta aclaración al momento de remitir los documentos e informando que la inclusión del párrafo se formalizará en la Asamblea Plenaria de Ministros de Justicia Iberoamericanos del año 2019.

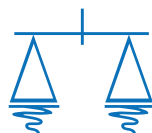
Agradeciendo toda su atención y colaboración sobre el presente.

Atentamente,



DANIEL ANDRÉS CRUZ CÁRDENAS
Director de Asuntos Internacionales

Anexo: Nueve (09) folios.
Elaboró: Julián Borda
Revisó y aprobó: Daniel Cruz



CONFERENCIA DE MINISTROS DE JUSTICIA
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS
COMJIB