

PROYECTO DE LEY MODELO

Propuesta de Redacción

“LEY MODELO SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PENITENCIARIAS CON ENFOQUE DE GÉNERO, RESTRICCIÓN DEL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA COMO MEDIDA CAUTELAR DE ULTIMA RATIO Y FORTALECIMIENTO DE MEDIDAS DE REINSERCIÓN SOCIAL”.

I. ANTECEDENTES:

De acuerdo a un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina y el Caribe (ALC) tiene un millón y medio de reclusos y una tasa de encarcelamiento que se ha duplicado desde el año 2000: ha aumentado 120% versus 24% en el resto del mundo. Estas cifras se explican en el contexto de sistemas de justicia que en términos generales han optado por el encarcelamiento como la principal respuesta punitiva. Aun cuando no existe evidencia que respalde la efectividad del encarcelamiento masivo, éste continúa siendo una política ampliamente usada por los gobiernos de América Latina.

La respuesta punitiva basada en el encarcelamiento masivo no ha demostrado ser efectiva y ha llevado a graves problemas en los sistemas penitenciarios: Hay evidencia que respalda que la situación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe es muy grave. Los diagnósticos coinciden en que se constatan altos niveles de violencia, la ocurrencia de numerosas muertes y delitos al interior de los presidios con significativos efectos fuera de ellos, y gravísimas violaciones a derechos humanos tanto de las personas privadas de libertad como de las personas funcionarias.

De acuerdo a los expertos, en los recintos penitenciarios coexisten tres grandes y complejas problemáticas que se encuentran estrechamente relacionadas; en primer lugar, la sobrepoblación, que colapsa los espacios físicos, los recursos para la subsistencia y las acciones de rehabilitación. El segundo problema son las condiciones de vida al interior de las cárceles y por último, el tercer factor problemático es la violencia al interior de los recintos penitenciarios.

Es interesante precisar que este incremento afecta particularmente en las poblaciones de mujeres y jóvenes. Los datos sobre la población penitenciaria revelan un crecimiento mucho más rápido del número de reclusas femeninas que de los masculinos desde el año 2000. Mientras que el número de mujeres y niñas en prisión ha aumentado casi un 60%, la población reclusa masculina aumentó alrededor de un 22%.²

La respuesta punitiva desarrollada en América Latina y El Caribe desde la década de los 80 del siglo recién pasado no muestra resultados pero paradójicamente no pierde popularidad. Un ejemplo de su vigencia es el modelo impuesto por Nayib Bukele en El Salvador, que considera acciones altamente represivas sin mecanismos de prevención y reinserción.

Uno de los estudios más recientes en la materia, realizado en 8 países de la región (México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Perú, Chile, Argentina y Brasil) reitera que las políticas penitenciarias continúan fracasando en reinsertar socialmente a las personas que cometen algún delito. Por el contrario, las prisiones generan más crimen, no lo disminuyen y más aún, el encarcelamiento tiene un efecto negativo en las familias de las personas detenidas.

De acuerdo a lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos de la justicia penal que enfrentan los países de América Latina. Una de las principales causas de este incremento es el uso excesivo de la prisión preventiva para delitos relacionados con drogas en la región. La prisión preventiva no ha sido diseñada como una sanción sino que constituye una medida para salvaguardar un procedimiento penal. Sólo se debe emplear cuando existe una sospecha razonable de que el inculpado ha cometido el delito, y cuando la prisión es necesaria para evitar que escape, que cometa otro delito o que interfiera en el procedimiento judicial.⁶ El uso excesivo y prolongado de la prisión preventiva socava los principios de presunción de inocencia, legalidad, necesidad y proporcionalidad. Además, contribuye en gran medida al hacinamiento carcelario, y frecuentemente expone a las personas detenidas a condiciones de maltrato y/o violencia. Considerando los efectos negativos que provoca la abundante implementación de esta medida, el derecho internacional requiere que la prisión preventiva sea la excepción y no la norma.

Mención especial requiere la situación de las mujeres en situación de prisión preventiva: Desde los años 2000, el incremento de las mujeres encarceladas en Asia y América ha superado el promedio de crecimiento de la población penal en el resto del mundo. Un porcentaje significativo de mujeres privadas de libertad en América Latina se encuentran en situación de prisión preventiva, y especialmente preocupante es la

situación de las mujeres extranjeras en situación de prisión preventiva. Además de las características comunes que experimentan las mujeres en prisión, las extranjeras enfrentan desafíos particulares como una situación migratoria irregular, carencia de vivienda o empleo estables, y dificultades para actuar y comprender los procedimientos en un sistema de justicia penal con el cual no están familiarizadas. Las mujeres padecen la falta de centros penitenciarios sólo para mujeres, infraestructura penal inadecuada para el desarrollo de sus relaciones madre-hijas e hijos, condiciones insalubres, falta de atención médica específica para personas de su género, y sometimiento a varias formas de violencia, incluyendo eventuales abusos sexuales por parte del personal penitenciario.

Para superar estos desafíos, debemos abordar la criminalidad desde un enfoque multidimensional, promoviendo penas alternativas al encarcelamiento, profesionalizando a los funcionarios penitenciarios, adoptando nuevas tecnologías para una gestión más eficiente y transversalizar el enfoque de género en nuestras políticas penitenciarias. El camino hacia una sociedad más justa y equitativa implica enfrentar valientemente los problemas en nuestro sistema de justicia penal. Juntos, podemos trabajar hacia la creación de políticas que respeten los derechos humanos, con enfoque de género atendiendo a las especiales necesidades de cada grupo humano, fomentando la reinserción social y construyendo así un futuro más prometedor para todos:

Capítulo I: Disposiciones Generales

Artículo 1: Objetivo

La presente ley tiene como objetivo establecer un marco legal que promueva políticas penitenciarias con enfoque de género, restrinja el uso excesivo de la prisión preventiva y fomente la reinserción social de las personas privadas de libertad.

Esta ley busca asegurar que las políticas penitenciarias sean equitativas, respeten los derechos de género, restrinjan el uso innecesario de la prisión preventiva y contribuyan efectivamente a la reinserción social de las personas privadas de libertad.

Artículo 2: Principios Rectores

Las políticas penitenciarias se regirán por los principios de respeto a la dignidad humana, igualdad de género, no discriminación, proporcionalidad, legalidad, restricción del uso de prisión preventiva y reinserción social.

Artículo 3: Derechos de las Personas Privadas de Libertad

a) Se garantizará el respeto de los derechos humanos fundamentales de todas las personas privadas de libertad, independientemente de su género.

- b) Se garantizará el debido proceso para todas las personas privadas de libertad, asegurando un juicio justo y el respeto de sus derechos.
- c) Se promoverá el acceso a la defensa desde el inicio del proceso.
- d) Se protegerá a las personas privadas de libertad contra toda forma de violencia, incluyendo el maltrato físico, psicológico o sexual.
- e) Se prestará especial atención a las necesidades de personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables, como indígenas, personas con discapacidad, personas LGBTQ+, entre otros. Se implementarán medidas específicas para prevenir y abordar la discriminación y la violencia hacia estos grupos.

Capítulo II: Enfoque de Género en las Políticas Penitenciarias

Artículo 4: Consideraciones de Género

- a) Deberán implementarse programas carcelarios específicos que aborden las necesidades particulares de las personas privadas de libertad en función de su género, atendiendo particularmente a aquellas necesidades relacionadas con el desempeño de roles de cuidado, de higiene y salud menstrual, embarazo y lactancia, entre otras.
- b) Se deberá siempre garantizar el acceso a servicios de salud adaptados a las necesidades específicas de las personas privadas de libertad en función de su género.
- c) Se adoptarán medidas para prevenir y abordar la violencia de género dentro de las instituciones penitenciarias.
- d) Podrán establecerse medidas especiales o beneficios a mujeres embarazadas o con hijos menores de 3 años, y que en consideración al tipo de delito, su gravedad y peligrosidad, el juez pueda ponderar su aplicación.

Artículo 5: Instalaciones Diferenciadas

Deberán establecerse y mantenerse instalaciones diferenciadas y adecuadas para mujeres y hombres, considerando las necesidades específicas de cada género, con el objetivo de garantizar un ambiente seguro y respetuoso, tanto para la privación de libertad permanente como la cautelar.

Las instalaciones deberán considerar zonas especializadas, con infraestructura y condiciones adecuadas, para el caso de mujeres embarazadas o con hijos menores de 3 años que se encuentren cumpliendo penas privativas de libertad de cualquier naturaleza, a fin de resguardar los derechos fundamentales de las y los niños que se encuentren bajo el cuidado de éstas.