

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 protegerá a las personas privadas de libertad contra toda forma de violencia, incluyendo el maltrato físico, psicológico o sexual.

Artículo 4: Atención a Grupos Vulnerables

a) Se prestará especial atención a las necesidades de personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables, como personas LGBTQ+, indígenas, personas con discapacidades, entre otros.

b) Se implementarán medidas específicas para prevenir y abordar la discriminación y la violencia hacia estos grupos.

Artículo 5: Debido Proceso

a) Se garantizará el debido proceso legal para todas las personas privadas de libertad, asegurando un juicio justo y el respeto de sus derechos legales.

b) Se promoverá el acceso a la defensa legal desde el inicio del proceso.

Capítulo II: Enfoque de Género en las Políticas Penitenciarias

Artículo 6: 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 relacionados con el desempeño de roles de cuidado, maternidad o lactancia, de higiene y salud menstrual, embarazo, 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) Se establecerán medidas especiales o beneficios a las que puedan acogerse mujeres embarazadas o con hijos menores de 3 años, tales como la suspensión de la ejecución de la sentencia o el reemplazo de la prisión preventiva por otra medida no privativa de libertad alternativa.

Artículo 7: 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 para el caso de embarazadas o con hijos menores de 3 años que se encuentren cumpliendo penas privativas de libertad de cualquier naturaleza.

Capítulo III: Restricción del Uso de Prisión Preventiva

Artículo 8: Principios para la aplicación y utilización de la Prisión Preventiva

- a) La prisión preventiva será utilizada solo como último recurso, considerando siempre primero la posibilidad de aplicación de otras medidas alternativas no privativas de libertad que resguarden igualmente la necesidad de cautela.
- b) Se evitará la prisión preventiva automática o rígida, debiendo siempre evaluarse o ponderarse por el juez o tribunal en su caso, la necesidad de su aplicación en atención a las circunstancias particulares del caso.

Artículo 9: Evaluación de Riesgos

Antes de imponer la prisión preventiva, el juez o tribunal en su caso deberá realizar una evaluación de riesgos para determinar la necesidad de su aplicación, considerando factores importantes como la gravedad del delito, la probabilidad de fuga y el riesgo para la víctima, la sociedad o el éxito de la investigación.

Artículo 10: Alternativas a la Prisión

- a) Se impulsará la implementación de alternativas a la prisión, como medidas cautelares, libertad condicional y programas de supervisión comunitaria.
- b) Se buscará reducir la dependencia de la prisión como respuesta a los delitos no violentos.

Capítulo IV: Reinserción Social

Artículo 11: Programas de Reinserción

Deberán implementarse programas integrales de reinserción social que aborden las necesidades específicas de cada individuo, incluyendo educación, capacitación laboral, apoyo psicológico y asistencia social.

Artículo 12: Evaluación Individual

Se realizará una evaluación individualizada de cada persona privada de libertad para identificar sus necesidades particulares y diseñar un plan de reinserción personalizado con miras a necesidades sociales, educativas, laborales, de salud física y psíquica, entre otras, para lo cual deberá disponerse de equipos de intervención psicosocial que puedan evaluar fundadamente las necesidades de cada persona.

Artículo 13: Acompañamiento posterior a la liberación

Se brindará apoyo continuo a las personas liberadas para facilitar su reintegración en la sociedad, incluyendo programas de seguimiento, asesoramiento y acceso a servicios comunitarios, estableciéndose programas, convenios y planes de trabajo que promuevan e incentiven su contratación y reinserción laboral y social. A su vez, deberán

desarrollarse programas y campañas de capacitación y asesoramiento para el desarrollo laboral, enfocadas en el desarrollo de herramientas blandas y de capacitación laboral.

Capítulo V: Personal Penitenciario y Capacitación

Artículo 14: Capacitación del Personal

- a) Se establecerán programas de capacitación para el personal penitenciario, enfocados en la sensibilización de género, derechos humanos y técnicas de gestión penitenciaria.
- b) Se promoverá un ambiente de trabajo respetuoso e inclusivo dentro de las instituciones penitenciarias.

Artículo 15: Protección contra la Corrupción

- a) Se implementarán medidas para prevenir la corrupción dentro del sistema penitenciario.
- b) Se establecerán mecanismos de denuncia seguros y confidenciales.

Capítulo VI: Financiamiento y Recursos

Artículo 16: Recursos para Programas de Reinserción

Se asignarán recursos adecuados para la implementación efectiva de programas de reinserción social, educativos y laborales.

Artículo 17: Transparencia en el Financiamiento

Se garantizará la transparencia en el uso de los fondos destinados al sistema penitenciario, permitiendo un escrutinio público sobre su asignación y ejecución.

Capítulo VII: Participación de la Sociedad Civil

Artículo 18. Participación de la Sociedad Civil.

Los Estados Parte impulsarán como mecanismo de participación de la Sociedad Civil, Observatorios Interinstitucionales, las sociedades científicas respectivas, los organismos de derechos humanos, organismos de control social y academia que tendrán como finalidad garantizar la participación efectiva y el diálogo directo entre ellos, en procura de mejorar las condiciones de salud de los pacientes a través de la incidencia en las políticas públicas.

Dichos Observatorios realizarán seguimiento y evaluación del cumplimiento de la presente Ley.

Disposiciones Finales

Los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, sociales, políticas e institucionales que sean necesarias para implementar la presente Ley Modelo en cada país miembro del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, de conformidad con los principios de igualdad soberana, no intervención e integridad territorial.