



“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:

La respuesta punitiva basada en el encarcelamiento masivo, que prevalece en América Latina y el Caribe, no ha demostrado ser efectiva, y por el contrario, ha agravado los problemas en los sistemas penitenciarios de la región, así como la situación en la que se encuentran las personas privadas de libertad. La evidencia muestra que, en los últimos años, la situación penitenciaria se ha deteriorado, y que la estrategia punitiva imperante no solo ha fracasado en reducir la criminalidad, sino que ha generado consecuencias negativas que perpetúan la violencia y la inseguridad.

Los diagnósticos realizados por expertos coinciden en señalar tres grandes problemáticas que aquejan al sistema punitivo en la región¹:

1. **Sobrepoblación Carcelaria:** Los recintos penitenciarios enfrentan un grave colapso debido al hacinamiento, lo que compromete los espacios físicos, los recursos para la subsistencia de las personas privadas de libertad y las iniciativas de rehabilitación.
2. **Condiciones de Vida Deterioradas:** Las condiciones dentro de las cárceles vulneran gravemente los derechos humanos y la dignidad de los internos. El acceso a servicios básicos como la salud, la alimentación y la higiene es extremadamente limitado.
3. **Altos Índices de Violencia:** La violencia interna en las prisiones es alarmante, con casos frecuentes de delitos cometidos dentro de los recintos y violaciones a los derechos humanos tanto de los reclusos como del personal penitenciario.

¹ Carranza, Elías. Situación penitenciaria en América Latina y El Caribe ¿Qué hacer? Disponible en: www.anuariodh.uchile.cl

Este contexto además afecta de manera particular a las mujeres y jóvenes infractores de ley, quienes han visto un crecimiento acelerado en sus tasas de encarcelamiento. Desde el año 2000, el número de mujeres privadas de libertad ha aumentado en un 60%, en comparación con el 22% de aumento en la población masculina. Este fenómeno requiere especial atención y de la generación de políticas públicas enfocadas en atender las necesidades particulares de los grupos humanos que se ven afectados por ella.

A. Mujeres en el sistema penitenciario²

La falta de políticas sociales oportunas y eficientes en los territorios más vulnerables ha permitido que las dinámicas delictivas de grupos organizados (como carteles, clanes y pandillas) se fortalezcan, afectando desproporcionadamente a las mujeres jóvenes, adultas y mayores. Estas mujeres, muchas veces marginadas por su situación socioeconómica, se ven coaccionadas o presionadas para participar en actividades delictivas, ya sea por influencia de su entorno familiar o por la amenaza directa de organizaciones criminales.

El ingreso de mujeres al crimen, especialmente en delitos relacionados con el narcotráfico, plantea un problema crucial. En muchos países, estos delitos están tipificados con penas extremadamente severas, lo que impide en la práctica la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva. En estos casos, las decisiones judiciales no siempre consideran las circunstancias particulares de las acusadas, enfocándose solo en el tipo penal. Por tanto, es necesario que la intervención punitiva del Estado adopte un enfoque multidisciplinario que evalúe no solo la punibilidad del delito, sino también los contextos sociales y económicos que llevaron a estas mujeres al sistema penal.

Desde la década de 2000, el número de mujeres encarceladas ha crecido de manera alarmante en América Latina y Asia, superando el promedio mundial de aumento de la población penitenciaria. Este crecimiento ha sido particularmente elevado en el caso de mujeres extranjeras que enfrentan prisión preventiva en condiciones especialmente vulnerables. Además de compartir las dificultades comunes a las mujeres encarceladas, las extranjeras enfrentan obstáculos adicionales, como la falta de acceso a vivienda o empleo, situaciones migratorias irregulares y dificultades para comprender los sistemas judiciales de los países en los que están detenidas.

² Jorquera Vásquez; Carolina. Políticas carcelarias, reinserción social y prisión preventiva: Panorama de la situación en la región.

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/35625/1/Minuta_82_23_Politiclas_carcelarias_r_einsercion_social_y_prision_preventiva_Panorama_de_la_situacion_en_la_region.pdf

Asimismo, las cárceles en la región carecen de infraestructura adecuada para garantizar los derechos de las mujeres, lo que incluye la falta de instalaciones específicas para ellas,

condiciones insalubres, acceso limitado a atención médica adecuada y la persistencia de abusos por parte del personal penitenciario.

B. Uso excesivo de la prisión preventiva.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves en los sistemas de justicia penal de América Latina. En muchos países, esta medida se utiliza en exceso, particularmente en casos relacionados con delitos de drogas, a pesar de que no fue concebida como una sanción, sino como una herramienta de protección en el proceso penal. Su uso indiscriminado viola los principios de presunción de inocencia, legalidad, necesidad y proporcionalidad, y contribuye significativamente al hacinamiento carcelario, exponiendo a las personas a condiciones de maltrato y violencia³.

El uso excesivo de la prisión preventiva afecta especialmente a las personas de escasos recursos, quienes no tienen acceso a medidas sustitutivas como la fianza, lo que perpetúa la marginalización y refuerza el ciclo de pobreza y criminalidad dentro de los centros penitenciarios.

C. Necesidad de cambio estructural en las políticas penitenciarias.

La sobrepoblación carcelaria, las condiciones inhumanas de detención y el uso abusivo de la prisión preventiva son síntomas de un sistema penitenciario que no respeta los derechos humanos fundamentales. La violación de los principios establecidos en normas internacionales, como las Reglas de Mandela, las Reglas de Bangkok y las Reglas de Tokio, refleja la ausencia de políticas estatales efectivas que promuevan la reinserción social.

Un ejemplo reciente del fracaso de las políticas punitivas es el modelo impuesto por Nayib Bukele en El Salvador, que, basado en medidas represivas, ha sido incapaz de ofrecer alternativas reales de reinserción y prevención.

³ Carranza, Elías. Situación penitenciaria en América Latina y El Caribe ¿Qué hacer? Disponible en: www.anuariocdh.uchile.cl

Estudios recientes en ocho países de la región (México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Perú, Chile, Argentina y Brasil) demuestran que las políticas penitenciarias siguen fracasando en la reintegración social de las personas condenadas. Lejos de reducir la criminalidad, las prisiones contribuyen a su aumento, y los efectos negativos de estas políticas también repercuten en las familias de los reclusos.

Para superar estos desafíos, es esencial abordar la criminalidad desde un enfoque multidimensional, promoviendo medidas alternativas al encarcelamiento, profesionalizando al personal penitenciario y adoptando nuevas tecnologías para la gestión eficiente de las cárceles. Además, es fundamental transversalizar el enfoque de género en todas las políticas penitenciarias, asegurando que las necesidades específicas de las mujeres, así como de otros grupos vulnerables, sean debidamente atendidas. El camino hacia una sociedad más justa y equitativa pasa por la creación de políticas que respeten los derechos humanos, fomenten la reinserción social y protejan tanto a la población general como a las personas privadas de libertad.

El proyecto de Ley Modelo que se presenta, se funda en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, las Reglas de Mandela (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos), las Reglas de Bangkok (Reglas para el Tratamiento de las Reclusas) y otros tratados y normativas que promueven la protección de los derechos humanos en el contexto penitenciario.

Al analizar estudios recientes que describen la situación de las cárceles en América Latina durante y después de la pandemia de Covid-19, se observa que muchas reformas de políticas penitenciarias adoptadas por necesidad durante la emergencia sanitaria, consideradas antes políticamente inviables, han demostrado ser soluciones efectivas para problemas estructurales de larga data. El informe del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell señala que dichas reformas no solo ofrecen lecciones importantes, sino que constituyen una prueba de concepto para cambios que debían haberse implementado mucho antes⁴.

⁴ Romero; Maria Luisa; Stalman, Luisa y Solá, Azul Hidalgo. La pandemia del Covid-19 y las políticas penitenciarias en América Latina. <https://www.thedialogue.org/analysis/the-covid-19-pandemicandprison-policy-in-latin-america/>

En este contexto, los gobiernos latinoamericanos tienen la oportunidad y la obligación de movilizarse para superar las debilidades sistémicas de sus sistemas penitenciarios,

garantizando que las políticas respeten los derechos humanos y protejan los intereses de la sociedad en su conjunto. Las decisiones tomadas durante y después de la pandemia determinarán el futuro de la política penitenciaria y de justicia penal en la región, dejando en claro que las prisiones y la sociedad están intrínsecamente conectadas, enfrentando riesgos y responsabilidades compartidas.

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.

Artículo 2: Principios Rectores

Las políticas públicas en materia 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. Ámbito de Aplicación

Sin perjuicio de la legislación nacional e internacional aplicable en materia de jóvenes infractores de ley, esta ley modelo rige en particular respecto de políticas penitenciarias dirigidas a adultos privados de libertad.

Artículo 4: 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 5: Debido Proceso

Se garantizará el debido proceso para todas las personas privadas de libertad, asegurando un juicio justo y el respeto de sus derechos humanos fundamentales,

debiendo promoverse el acceso a la defensa legal desde el inicio del proceso, y hasta el cumplimiento de la condena inclusive.

Capítulo II: Estándares de Derechos Humanos internacionales.

Artículo 6: Derechos Humanos

La gestión penitenciaria siempre deberá regirse por los estándares establecidos en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas de Mandela); Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio); Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).

Artículo 7: Atención a grupos vulnerables.

Se prestará especial atención a las necesidades de personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables, como mujeres, personas LGBTQ+, indígenas, personas con discapacidades, entre otros, al momento de implementar medidas específicas de prevención de la discriminación y la violencia hacia estos grupos. Se adoptarán, a la vez, medidas de protección y promoción de los derechos de las personas privadas de libertad con necesidades especiales.

Capítulo III: Enfoque de Género en las Políticas Penitenciarias

Artículo 8: Consideraciones de Género

- a) Deberán implementarse políticas de prevención y erradicación de violencia de género contra las mujeres privadas de libertad.
- b) Se deberá garantizar la capacitación especializada del personal penitenciario en materia de género.
- c) Deberán implementarse programas penitenciarios 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, maternidad o lactancia, de higiene y salud menstrual, embarazo, entre otras.
- d) Se deberá siempre garantizar el acceso a servicios de salud e higiene adaptados a las necesidades específicas de las personas privadas de libertad en función de su género.
- e) Se adoptarán medidas para prevenir y abordar la violencia de género dentro de las instituciones penitenciarias.

- f) Se dispondrá de medidas o protocolos específicos para la atención de víctimas de violencia sexual al interior de los recintos penitenciarios, que garanticen la confidencialidad y protección de las denunciadas, así como el acceso a atención médica especializada, acompañamiento psicológico y asistencia jurídica adecuados.
- g) Se establecerán medidas especiales o beneficios a las que puedan acogerse mujeres embarazadas o con hijos o hijas 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 9: 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, ya sea por condenas definitivas o por prisiones preventivas de índole cautelar. Dichas instalaciones deben ser espacios armónicos, cómodos y pedagógicos para los niños, que permitan su desarrollo físico y psíquico saludable.

En ningún caso los niños y niñas vivirán una condición plena de encierro ni podrán ser objeto de sanciones propias de las reglas penitenciarias, así como tampoco podrán ser aplicables medidas disciplinarias contra las madres que pudieran implicar la separación forzada del hijo o hija.

Capítulo IV: Restricción del Uso de Prisión Preventiva

Artículo 10: 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 y a la procedencia de los requisitos expresamente establecidos en la ley procesal atingente.
- c) Siempre deberá garantizarse el derecho del imputado a ser oído por el juez o tribunal que resolverá respecto de su prisión preventiva.

Artículo 11: Evaluación

Antes de imponer la prisión preventiva, el juez o tribunal, en su caso, deberá realizar una evaluación de los elementos del caso y las causales aplicables para determinar la necesidad de su aplicación, tomando en cuenta factores de gran relevancia como la gravedad del delito, la probabilidad de fuga y el riesgo para la víctima, la sociedad o el éxito de la investigación, debiendo evitarse, en lo posible, su aplicación en delitos de menor violencia o connotación social.

Siempre deberá preferirse la aplicación de medidas menos gravosas pero igual de efectivas entre las que disponga el catálogo de penas nacional, especialmente en el caso de que se trate de imputadas mujeres embarazadas o con hijos o hijas menores de tres años.

Artículo 12: Alternativas a la Prisión

- a) Se impulsará la implementación de alternativas a la prisión, como medidas cautelares no personales, libertad condicional y programas de supervisión comunitaria. Dentro de ellas, podrán impulsarse medidas tales como cauciones personales, cauciones reales o juratorias, establecimiento de reglas de conducta bajo supervisión de instituciones públicas o privadas de acuerdo a lo dispuesto por un Juez o Tribunal, entre otras.
- b) Se buscará reducir la dependencia de la prisión como respuesta a los delitos no violentos o de menor connotación social.

Capítulo V: Reinserción Social

Artículo 13: 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 14: 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 15: Acompañamiento posterior a la liberación.

El Estado deberá brindar apoyo continuo a las personas liberadas transitoria o definitivamente 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 desarrollar programas y campañas de capacitación y asesoramiento para el desarrollo laboral, enfocadas en el desarrollo de habilidades blandas y de capacitación laboral.

Artículo 16: Recursos para Reinserción Social.

Se garantizarán recursos suficientes para la implementación y desarrollo de los programas de reinserción social a los que se refieren los artículos precedentes, y todos aquellos que tengan promuevan la reducción de las tasas de reincidencia penitenciaria.

Capítulo VI: Personal y Gestión Penitenciaria

Artículo 17: 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.
- c) Se promoverán medidas de protección del personal, atención psicológica y campañas de autocuidado y prevención del suicidio.

Artículo 18: 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.

Artículo 19: Gestión Penitenciaria

- a) Se impulsará la implementación de tecnologías que permitan el seguimiento efectivo y constante de la situación de las personas privadas de libertad, tales como el expediente administrativo electrónico, la vinculación de sistemas entre el penitenciario y el judicial, etc.
- b) La institución penitenciaria deberá efectuar anualmente una rendición pública de cuentas de la gestión.

Capítulo VII: Transparencia y Control del gasto público.

Artículo 20: Transparencia y prevención de la corrupción.

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

- b) Se fortalecerá la gestión de los centros penitenciarios mediante la asignación de un presupuesto adecuado, acorde a sus necesidades, y se establecerán mecanismos de rendición de cuentas claros y accesibles para el personal penitenciario, las personas privadas de libertad y la sociedad en general.
- c) Se establecerán mecanismos de denuncia seguros y confidenciales.

Capítulo VII: Participación de la Sociedad Civil

Artículo 21: Participación de la Sociedad Civil.

Los Estados parte promoverán mecanismos de participación de la sociedad civil, tales como los observatorios interinstitucionales, academias y organizaciones no gubernamentales, las sociedades científicas respectivas, los organismos de derechos humanos, organismos de control social y de la academia para un diálogo efectivo que permita mejorar las condiciones de salud de las personas privadas de libertad, así como promover su reinserción social, a través de la incidencia en las políticas públicas. Dichos Observatorios realizarán seguimiento y evaluación del cumplimiento de la presente Ley.

Disposiciones Finales

Artículo 22. De la implementación.

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.