

Extracto: págs 561-569

Escobar, Guillermo (dir.), “Sistema Penitenciario, V Informe sobre Derechos Humanos”, Federación Iberoamericana de Ombudsman, CICODE, Madrid, 2007, 589 págs.

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y APOYO A LAS DEFENSORÍAS**

1. Ratificar o adherirse a los tratados y convenios internacionales sobre los derechos de los reclusos; y en especial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes y su Protocolo Facultativo.

2. Cumplir con las obligaciones derivadas de las normas internacionales sobre los derechos de los reclusos, especialmente mediante el envío de los Informes requeridos por los órganos internacionales con competencias en la materia y el seguimiento de las recomendaciones dirigidas por ellos al Estado respectivo. Establecer grupos de trabajo e indicadores para medir el grado de cumplimiento de dichas recomendaciones y proponer mecanismos de implementación de las mismas. En un plazo razonable, prontamente definido, adecuar el ordenamiento interno a dichas normas internacionales y establecer mecanismos para su plena aplicación y efectividad en el país, involucrando en esta tarea a la sociedad civil.

3. Realizar, con la ayuda del organismo miembro de la FIO que corresponda, un diagnóstico de la normativa nacional sobre el sistema penitenciario, modificando con urgencia las disposiciones claramente vulneradoras de los derechos de los reclusos, por acción o por omisión. Coordinar adecuadamente, en la legislación y en las políticas públicas, los sistemas penal y penitenciario. Actualizar, y en su caso refundir y completar la normativa penitenciaria vigente, partiendo de la consideración de los derechos de los reclusos como derechos humanos.

4. Promover los estudios y encuestas necesarios para profundizar en el conocimiento del impacto de la normativa penal sobre el sistema penitenciario y de la situación de los reclusos y de sus derechos, con la finalidad primordial de favorecer la toma de decisiones en la materia. Promover el intercambio de buenas prácticas y la cooperación técnica con otros Estados.

#### **IV. RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS**

5. Establecer normativa y materialmente un sistema sostenible de financiación del sistema penitenciario del país (y en especial de sus establecimientos penitenciarios), con garantías de estabilidad y permanencia y que resulte adecuado al cumplimiento del mandato internacional de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales de los reclusos. Garantizar la transparencia y rendición de cuentas en la administración del sistema penitenciario.

6. Elaborar, de forma complementaria a la normativa vigente, un plan nacional de acción para garantizar y promover los derechos de los reclusos, con especial atención a la perspectiva de género y a las acciones a favor de las personas más vulnerables por su edad o condiciones.

7. Apoyar los esfuerzos que viene realizando el organismo miembro de la FIO en el país respectivo para garantizar los derechos de los reclusos, adoptando las recomendaciones que formule en la materia y reforzando sus medios materiales y personales.

En los Estados que han ratificado el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, incluir al organismo miembro de la FIO que corresponda entre los mecanismos nacionales de prevención a los que se refiere su artículo 3.

#### **SISTEMA PENAL**

8. Prohibir la aplicación de la pena de muerte en el país. En América, ratificar el Protocolo de la Convención Americana que suprime la pena de muerte. Realizar un seguimiento de los casos de posible condena a muerte en el extranjero de los nacionales del país, incluyendo las gestiones necesarias ante el Gobierno respectivo para la conmutación de dicha pena.

9. Adecuar la normativa penal y su aplicación (en particular, el uso de la prisión preventiva) a las exigencias propias del principio de proporcionalidad entre delito y pena, de conformidad con los requerimientos de la jurisprudencia de los órganos internacionales; en especial, en América, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en Europa, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Reducir la aplicación de las penas de privación de libertad e implantar progresivamente, para los delitos menos graves, modalidades alternativas de ejecución, orientadas a la reinserción social del infractor de la ley, tales como la multa, la suspensión o privación de derechos, la reclusión domiciliaria, la supervisión electrónica, los permisos y centros de transición, la realización de tareas comunitarias, la libertad condicional o la remisión de la condena, todo ello de conformidad con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad.

#### ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y REINSERCIÓN SOCIAL

10. Realizar, a la vista de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, un diagnóstico de la situación actual de los establecimientos penitenciarios del país y elaborar un plan integral de mejora de los existentes, creación, en su caso, de otros nuevos, y de garantía de la cohesión y coordinación del sistema penitenciario, interna (entre establecimientos penitenciarios) y externa (con los sistemas policial y judicial). Mantener el criterio de que el sistema penitenciario es básicamente responsabilidad del Estado y evitar todo proceso de liberalización o privatización de los establecimientos penitenciarios, sin perjuicio de la construcción privada de las infraestructuras o la prestación por terceros de servicios asociados al establecimiento penitenciario que no afecten a los derechos de los reclusos.

11. Establecer un registro general, accesible a los órganos de control, de los reclusos en establecimientos penitenciarios del país, donde consten sus nombres, motivo de reclusión, fecha y lugar de internamiento y personas responsables del mismo, en coordinación con los registros propios de cada establecimiento.

12. Adecuar materialmente todos los establecimientos penitenciarios a las exigencias propias de la dignidad de la persona, y en especial a los requerimientos derivados de la protección de la salud, en su más amplio sentido. En particular, garantizar condiciones adecuadas de espacio (tendiendo progresivamente a la celda individual), descanso nocturno, higiene, temperatura, ventilación, luz natural, alumbrado y tiempo mínimo de actividades al aire libre, incluso para los reclusos sancionados.

13. Realizar el traslado de establecimiento penitenciario en condiciones adecuadas a la dignidad de la persona, y en especial con ventilación y luz, evitando exponer al público al recluso trasladado y sin utilizar sistemas de seguridad desproporcionados.

14. Evitar que los establecimientos penitenciarios sean dirigidos por personal militar. Establecer un riguroso sistema de selección del personal al servicio de los establecimientos penitenciarios, tendiendo a la implantación de una carrera profesional en el sector, de naturaleza no militar, con suficiente número y variedad de especialistas en educación, psicología y trabajo social. Garantizar dignas condiciones laborales para estos funcionarios, incluyendo remuneraciones adecuadas. Establecer planes de formación de este personal, siguiendo los parámetros de la Recomendación 22 de este Informe, y haciendo especial hincapié en la solución pacífica de los conflictos y en la evitación del uso de la fuerza en los establecimientos penitenciarios.

15. Establecer un cauce adecuado de denuncia del incumplimiento de la ley, y en especial de los actos de corrupción y abuso de poder realizados por el personal al servicio de los establecimientos penitenciarios, creando y aplicando con prontitud sanciones eficaces contra los responsables de estas prácticas.

16. Orientar todo el régimen y actividad de los establecimientos penitenciarios hacia la reinserción social del recluso, con el objetivo principal de que éste respete la ley y los derechos de los demás, utilizando para ello, como instrumentos fundamentales, la implantación de una forma de vida en prisión similar, en la medida de lo posible, a la vida en libertad, así como el tratamiento individualizado del recluso, previo estudio de sus necesidades, capacidades e inclinaciones. Contar en esta tarea con la participación de instituciones de la sociedad civil.

17. Distribuir a los reclusos en grupos, mediante un sistema flexible de clasificación, orientado a favorecer su reinserción social, separando, en caso necesario, a los que ejercen una influencia nociva sobre el resto. Al menos, separar entre hombres y mujeres, entre mayores y menores de edad y entre reclusos condenados y reclusos en prisión preventiva.

18. Evitar todo exceso de ocupación que afecte a la dignidad de los reclusos, en especial mediante la previa fijación de límites máximos de capacidad de los establecimientos penitenciarios, con mecanismos rápidos de respuesta en caso de superarse dichos límites. Poner en marcha planes urgentes para poner fin al hacinamiento en los establecimientos penitenciarios.

19. Establecer mecanismos de control de la aplicación de las normas vigentes, y en especial de los derechos de los reclusos, otorgando funciones de supervisión (incluyendo el acceso a los establecimientos y expedientes y las entrevistas privadas con los reclusos) de los establecimientos penitenciarios a instituciones independientes. En particular, permitir la supervisión sin trabas del organismo miembro de la FIO que corresponda, así como de los Comités nacionales e internacionales establecidos al efecto.

#### DERECHOS DE LOS RECLUSOS

20. Informar a los reclusos, en la medida de lo posible en su propia lengua y por escrito, y en todo caso de manera adecuada a sus necesidades (especialmente en los casos de discapacidad o analfabetismo) al menos en el momento de su ingreso en el establecimiento penitenciario, del régimen propio del mismo y en especial de sus derechos y de las garantías de que disponen para su exigibilidad y protección. Suministrar al recluso cualquier otra información que le permita adaptarse mejor a la vida en el establecimiento y facilitar su reinserción social.

21. Evitar toda forma de discriminación entre los reclusos, y en especial por razón de su nacionalidad, estatuto migratorio, sexo u orientación sexual, creencia religiosa, situación económica, estado de salud o delito cometido. Prohibir y sancionar eficazmente los actos injustificados de tratos de favor y desfavor en los establecimientos penitenciarios.

22. Empezar campañas de información pública, en colaboración con los medios de comunicación, dirigidas a eliminar los prejuicios y estereotipos sobre los reclusos. Establecer programas de capacitación de los funcionarios con responsabilidades en materia penitenciaria y, en particular, del personal al servicio de los establecimientos penitenciarios, con especial énfasis en el respeto y protección de los derechos de los reclusos.

23. Garantizar de forma efectiva el derecho a la vida y a la integridad física y moral de los reclusos. Además de cuidar del cumplimiento de la Recomendación 47 de este Informe, establecer planes y programas de prevención del suicidio y de la violencia en los establecimientos penitenciarios, utilizando para ello los medios materiales y personales (incluyendo asesoramiento psicológico y pedagógico especializado) necesarios. Investigar todos los casos de muerte en establecimiento penitenciario.

24. Prevenir especialmente la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes contra los reclusos, mediante la prohibición absoluta de estas prácticas y de los instrumentos aptos para las mismas, así como mediante la inspección permanente, con medios adecuados, de los establecimientos penitenciarios, con el concurso de las instituciones independientes referidas en la Recomendación 19 de este Informe. Castigar con sanciones adecuadas a los autores de estas prácticas, apartando en todo caso de su función a los implicados, pudiendo suspenderles de aquella con carácter preventivo. Garantizar la protección de las víctimas y testigos, así como de los familiares de ambos.

25. Garantizar un espacio mínimo de intimidad a los reclusos. Permitir su presencia en los registros de sus celdas y pertenencias. Realizar los cacheos de forma respetuosa con la dignidad del recluso. Intervenir las comunicaciones postales, telefónicas y electrónicas de los reclusos sólo en los casos necesarios. En los tres casos, establecer garantías adecuadas (incluyendo constancia escrita de la intervención realizada) y respetar plenamente los requerimientos propios del principio de proporcionalidad, conforme son definidos por la jurisprudencia de los órganos internacionales; en especial, en América, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en Europa, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

26. Suministrar a los reclusos prendas limpias, adecuadas al clima y no degradantes ni humillantes. Permitir al recluso que utilice prendas propias en el establecimiento penitenciario y en sus salidas del mismo.

27. Garantizar la libertad religiosa de los reclusos, mediante el respeto a sus creencias y la asistencia de los ministros de su culto en el establecimiento penitenciario, con las condiciones materiales adecuadas.

28. Garantizar la libertad de comunicación de los reclusos, especialmente con sus familiares y allegados, facilitando los medios necesarios para ello (al menos, acceso a Internet, teléfono —inclusive llamadas internacionales— y régimen de visitas) y, cuando sea preciso limitar dicha libertad (por razones de seguridad u otras), hacerlo de manera compatible con el principio de proporcionalidad. Promover las comunicaciones externas de los reclusos que favorezcan su reinserción social. Facilitar los traslados de establecimiento penitenciario, cuando ello implique la mayor cercanía del recluso con su entorno social y familiar y cuando de ello se deriven específicos beneficios para el tratamiento del recluso.

29. Permitir a los reclusos el acceso a los medios de comunicación social, al menos para que puedan informarse de los acontecimientos de interés general.

30. Mantener registros y depósitos seguros de los bienes propiedad de los reclusos.

31. Garantizar, si la condena no lo impide expresamente, el ejercicio del derecho de sufragio de los reclusos. Promover la participación de los reclusos en la toma de decisiones en los establecimientos penitenciarios, en la medida en que facilite su reinserción social y resulte compatible con los requerimientos propios de la seguridad de aquéllos.

32. Establecer planes y programas especiales de educación de los reclusos, atendiendo a sus circunstancias personales y orientados a facilitar su reinserción social, potenciando el interés del recluso por la educación a través de un sistema de recompensas penitenciarias. Erradicar el analfabetismo en los establecimientos penitenciarios.

33. Garantizar el acceso a la cultura de los reclusos, especialmente mediante una biblioteca suficiente en cada establecimiento penitenciario. Promover el adecuado uso del ocio, estableciendo programas de actividades culturales, deportivas y recreativas, orientados a facilitar su reinserción social.

34. Garantizar el derecho a la protección de la salud de los reclusos, incluyendo la asistencia sanitaria y el acceso equitativo a los medicamentos, en condiciones sustancialmente similares a las propias del resto de los ciudadanos del país, teniendo en cuenta al respecto las Recomendaciones del *IV Informe de la FIO sobre Derechos Humanos: Protección de la salud*. Cuidar del suministro de alimentación adecuada y agua potable suficiente en los establecimientos penitenciarios, así como de la higiene en los mismos, suministrando productos higiénicos a los internos en el ingreso y de forma periódica. Establecer controles periódicos de las condiciones sanitarias de los establecimientos penitenciarios. Dotar a los mismos de personal médico suficiente y especializado, teniendo en cuenta las peculiaridades sanitarias (incluyendo sexo y edad) de la población penitenciaria, y trasladar a los reclusos, en caso necesario, a centros hospitalarios externos. Establecer planes y programas especiales de prevención y tratamiento de la drogadicción y de las enfermedades infecciosas (en particular, del VIH/ SIDA), así como de las situaciones de discapacidad, incluyendo en todos los casos la atención sociosanitaria.

35. Internar a los condenados a privación de libertad con trastornos psiquiátricos preferentemente en establecimientos psiquiátricos comunes y, en todo caso, en centros especializados que no tengan carácter penitenciario. Aplicar en estos casos las mismas reglas de tratamiento de los internos contenidas en la legislación común.

36. Establecer planes y programas de formación profesional y de creación de puestos de trabajo en los establecimientos penitenciarios, en condiciones similares a la vida en libertad y orientados a la reinserción social de los reclusos. Regular las condiciones del trabajo (entre ellas, seguridad e higiene, horarios, descansos, remuneraciones

y subsidio de desempleo) de los reclusos en términos similares a las previstas en la legislación laboral común. Potenciar el régimen abierto o de semilibertad, encaminado a la inserción laboral positiva, con finalidad de reinserción social de los reclusos.

37. Establecer mecanismos, normativamente definidos, de garantía de los derechos de los reclusos previos a la vía judicial. Al menos, prever un sistema rápido de reclamación y satisfacción dentro de cada establecimiento penitenciario, frente a su Director o persona que le represente, sin perjuicio de los controles judiciales posteriores. Posibilitar la presentación de reclamaciones de los reclusos ante las instituciones independientes de supervisión del sistema penitenciario referidas en la Recomendación 19 de este *Informe*.

38. Asegurar de forma efectiva y no discriminatoria el acceso de los reclusos a la asistencia jurídica en todos los campos y en especial en materia penal y penitenciaria, por profesionales con preparación suficiente. En especial, garantizar el derecho a conocer de forma inmediata los datos profesionales de su abogado, a consultar y recibir visitas del mismo, sin demoras injustificadas y de forma confidencial. Garantizar el buen desempeño de la función de abogado, incluyendo el acceso a los órganos de la Administración penitenciaria y su participación efectiva en los procedimientos que afecten a los derechos del recluso.

39. Asegurar el rápido y eficaz control judicial (preferentemente, mediante jueces especializados en materia penitenciaria), sin interferencias externas, de toda medida sancionadora, coercitiva o restrictiva de derechos realizada en el interior de los establecimientos penitenciarios. Además, dotar de competencia a la autoridad judicial, al menos, en materia de clasificación penitenciaria, libertad condicional, permisos de salida extraordinarios y beneficios penitenciarios que supongan un acortamiento de la condena o del tiempo efectivo de internamiento.

40. Informar a los reclusos, en los ámbitos administrativo y judicial, del estado de tramitación de los expedientes y procesos que les afecten y de los recursos que caben contra las resoluciones que se dicten en los mismos. Suministrar a los reclusos copia de todas las resoluciones, administrativas o judiciales, que les afecten.

#### TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA

41. De conformidad con la Recomendación 15, adoptada por la FIO en su *I Informe sobre Derechos Humanos: Migraciones*, facilitar a los reclusos extranjeros el acceso a la asistencia consular, a la vista de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Asimismo, facilitar a los reclusos refugiados, apátridas o sin representación diplomática ni consular en el país el acceso al representante encargado de sus intereses o a cualquier otra autoridad u organismo, nacional o internacional, que tenga por objeto su protección.

42. De conformidad con la Recomendación 49, adoptada por la FIO en su *I Informe sobre Derechos Humanos: Migraciones*, establecer acuerdos y programas especiales a favor de los reclusos extranjeros en los establecimientos penitenciarios del país. Facilitar el cumplimiento de la condena en el país de origen del recluso (o, en su caso, en el país que este elija), siempre que el recluso otorgue su consentimiento al traslado, tras recibir información adecuada (incluyendo el asesoramiento de un letrado) sobre las consecuencias del mismo.

43. No conceder la extradición de ningún recluso en las circunstancias previstas en los artículos 3 y 4 del Tratado modelo de extradición de Naciones Unidas.

44. Establecer programas especiales a favor de las mujeres reclusas, especialmente en los casos de embarazo y maternidad. Impedir que personal de sexo masculino esté a cargo de la custodia de mujeres en los establecimientos penitenciarios.

45. De conformidad con las Recomendaciones 17 a 24, adoptadas por la FIO en su *III Informe sobre derechos humanos: Niñez y adolescencia*, garantizar adecuadamente los derechos de los menores de edad en los sistemas penal y penitenciario.

46. Atender las necesidades específicas de los reclusos pertenecientes a colectivos indígenas o a minorías étnicas, culturales o religiosas, respetando sus derechos lingüísticos y culturales, siempre que éstos no sean incompatibles con

el sistema de Derechos Humanos. Estudiar la posibilidad de aplicar a estos colectivos modalidades alternativas de ejecución que resulten compatibles con sus usos y costumbres.

#### SEGURIDAD Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO

47. Establecer planes y programas de seguridad y prevención de disturbios y motines en los establecimientos penitenciarios, que incluyan garantías de la vida e integridad de los reclusos y que tengan en cuenta los grupos de clasificación de estos, de conformidad con el principio del tratamiento individualizado. Realizar los traslados de módulo o establecimiento penitenciario necesarios para garantizar la seguridad, vida e integridad de los reclusos.

48. Evitar el recurso ordinario a armas de fuego en los establecimientos penitenciarios y la posesión de armas por parte de los funcionarios en contacto directo con los reclusos. En los supuestos de necesidad, dotar a los funcionarios de armas incapacitantes no letales, adiestrándolos convenientemente en su uso, así como de equipos de autoprotección. Velar por el respeto al principio de proporcionalidad en el uso de las armas en los establecimientos penitenciarios.

49. Establecer en leyes previas, con precisión suficiente, las conductas castigadas, las sanciones aplicables a las mismas y las autoridades encargadas de imponerlas y ejecutarlas. Aplicar en los procedimientos sancionadores seguidos en los establecimientos penitenciarios las garantías mínimas del debido proceso establecidas en las normas internacionales y constitucionales, lo que incluye, al menos, información sobre los cargos, derecho a la defensa y a presentar medios de prueba y, en su caso, derecho a un intérprete, así como la imparcialidad de los órganos disciplinarios. Establecer registros de los interrogatorios realizados en los establecimientos penitenciarios.

50. Prohibir de manera absoluta toda sanción cruel, inhumana o degradante y reducir al máximo la tipificación y aplicación de las sanciones de aislamiento, incomunicación o celda de castigo, limitación de alimentos e imposición de esposas, cadenas, grillos y camisas de fuerza. Establecer controles médicos, previos y posteriores, en la aplicación de las medidas sancionadoras potencialmente peligrosas para la salud de los reclusos.

51. Cumplir, en toda aplicación de medidas coercitivas o sancionadoras, los requerimientos del principio de proporcionalidad. Reducir al máximo la discrecionalidad administrativa en la aplicación de las sanciones.

52. Prohibir que los reclusos ejerzan potestades disciplinarias. Adiestrar y capacitar a los funcionarios con competencias en materia sancionadora en el respeto a los derechos de los reclusos y del principio de proporcionalidad. Investigar y castigar adecuadamente a los funcionarios que apliquen medidas coercitivas o sancionadoras ilegales, injustas o desproporcionadas. Contar en estas investigaciones con el apoyo de funcionarios ajenos al establecimiento penitenciario controlado y permitir en estos casos la supervisión de las instituciones independientes referidas en la Recomendación 19 de este Informe.

#### BENEFICIOS PENITENCIARIOS Y SALIDA DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO

53. Alentar la buena conducta y la participación en los establecimientos penitenciarios con el fin de favorecer la reinserción social de los reclusos, otorgando recompensas y privilegios (incluyendo la libertad condicional), normativamente definidos y adaptados a las circunstancias personales de cada uno de ellos. Evitar la exclusión de los beneficios penitenciarios a categorías completas de reclusos. Como regla general, otorgar los citados privilegios tras el asesoramiento de personal especializado y, en todo caso, tras recabar la opinión del interesado. En caso necesario, estudiar la concesión de indultos.

54. Adoptar los medios necesarios para asegurar a los reclusos el retorno adecuado a la vida en libertad, organizando en los establecimientos penitenciarios regímenes preparatorios (tercer grado o régimen abierto y de semilibertad) y formas progresivas de libertad condicional, todo ello mediante normas previas y suficientemente precisas, a fin de evitar todo trato de favor injustificado. Permitir la salida de prisión por razones humanitarias y, en especial, a los enfermos terminales o de edad avanzada.

55. Establecer planes y programas de apoyo a los reclusos puestos en libertad, con dotación financiera suficiente y en colaboración con instituciones de la sociedad civil. Coordinar la acción del establecimiento penitenciario previa a la

libertad con los referidos planes y programas, incluyendo, en su caso, el acceso de las instituciones colaboradoras de la sociedad civil a los establecimientos penitenciarios. Al menos, proporcionar al recluso puesto en libertad los medios necesarios para una rápida adaptación a la vida en libertad, tales como documentación, vestido, alojamiento, trabajo y, en su caso, transporte hasta el lugar más adecuado para su reinserción social. Estudiar la posibilidad de promover la creación de empresas destinadas a proporcionar trabajo a los ex reclusos.