

# ESTRATEGIAS Y BUENAS PRÁCTICAS PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO EN LAS INSTITUCIONES PENITENCIARIAS

*María Noel Rodríguez*  
ILANUD

## INTRODUCCIÓN

El rápido crecimiento de la población privada de libertad constituye uno de los mayores desafíos que enfrentan los sistemas de justicia penal. Más de 9.800.000 de personas se encuentran privadas de libertad en el mundo (entre sentenciadas y sometidas a detención preventiva), y en todas las regiones se verifica una alta tasa de crecimiento.

Por otra parte, y en base a las estadísticas disponibles, la mayoría de los países tienen superada su capacidad de alojamiento, registrándose casos de sobrepoblación y hacinamiento muy severo, lo que determina una flagrante violación a los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y un riesgo para la seguridad del personal penitenciario.

Definimos como sobrepoblación penitenciaria el exceso de personas privadas de libertad por sobre la capacidad de alojamiento oficialmente prevista, midiendo dicha sobrepoblación mediante la densidad carcelaria por cien plazas.

La capacidad de alojamiento es medida en forma muy diferente por cada sistema penitenciario lo que dificulta el análisis comparativo. Un indicador útil es utilizar como línea de base la capacidad declarada al momento de la construcción de cada establecimiento de reclusión.

De acuerdo a la definición utilizada por el Comité Europeo para los problemas criminales, se entiende que existe sobrepoblación crítica cuando la densidad penitenciaria es igual a 120 o más. Siguiendo la propuesta de ILANUD utilizamos la expresión *hacinamiento* como sinónimo de *sobrepoblación crítica*.

El impacto de la sobrepoblación no depende solamente del espacio disponible por cada persona privada de libertad<sup>1</sup>, sino también del tiempo que transcurra fuera de su celda realizando diversas actividades.

Los factores que contribuyen a la sobrepoblación carcelaria son diversos pero en general el volumen de la población reclusa de un país está determinado por las políticas de justicia penal que se basan principalmente en el encarcelamiento y sentencias que conllevan largos períodos de privación de libertad, más que por ser un reflejo de las tasas reales de delincuencia.

Las medidas para reducir la sobrepoblación carcelaria dependen de la situación de cada Estado y de cada sistema de justicia penal, pero las mismas deben formar parte de una estrategia integral para asegurar que el encarcelamiento sea utilizado como último recurso, y no recurrir al incremento de la capacidad del sistema carcelario como primera y principal solución.

No existe evidencia empírica que demuestre que construir cárceles sea una estrategia exitosa a largo plazo para reducir el hacinamiento. “... algunos Estados europeos se embarcaron en exhaustivos programas de construcción de prisiones para, más tarde, darse cuenta de que sus poblaciones reclusas

---

1 Los instrumentos internacionales no definen “espacio mínimo” por persona privada de libertad, sin embargo, algunos organismos regionales e internacionales han sugerido estándares al respecto. (CPT, CICR).

*crecían a la par de la mayor capacidad lograda. Por el contrario, en aquellos países que gozan de sistemas penitenciarios relativamente no hacinados, la existencia de políticas tendientes a limitar y/o controlar el número de personas encarceladas en general ha sido una herramienta de utilidad para mantener la población reclusa en un nivel manejable.”<sup>2</sup>*

El ILANUD tomando como base la *Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia* (A/res/55/59), ha adoptado como líneas programáticas las establecidas en la resolución A/res/56/261 de las Naciones Unidas titulada “Planes de Acción para la Implementación de la Declaración de Viena sobre el Delito y la Justicia”.

En ese marco ILANUD desarrolla programas y proyectos en materia de criminalidad y justicia penal, promoviendo un uso prudente de la justicia penal y de la prisión, como asimismo alternativas para ambas, el respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y de los funcionarios y funcionarias penitenciarios, el fortalecimiento de la defensa pública y de la función del juez de ejecución de la pena, así como la compilación, sistematización y análisis de información estadística sobre estas materias.

### **ESTRATEGIAS PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO Y DISMINUIR SUS EFECTOS**

El informe de la reunión preparatoria regional de América Latina y el Caribe para el 12do. Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, celebrada en mayo de 2009 en San José de Costa Rica, examinó e identificó una serie de medidas para abordar el problema del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios.<sup>3</sup>

En tal oportunidad, se recomendó que los Estados elaboraran estrategias y políticas amplias para reducir el hacinamiento mediante la participación de todos los organismos pertinentes de justicia penal así como de los servicios de salud y bienestar social de la comunidad, a fin de garantizar que las estrategias fuesen sostenibles, permitiesen la reinserción social y contribuyesen a la prevención de la reincidencia.

En la reunión se tomó nota de la sugerencia de que los Estados determinen el número de lugares disponibles en los establecimientos de reclusión y que se adoptasen medidas en el sistema de justicia penal a fin de no sobrepasar esos límites predeterminados.

Por otra parte, se hizo referencia a diversas opciones para reducir la población carcelaria, entre las que se incluyeron: la utilización de medidas sustitutivas al encarcelamiento según el derecho interno, medidas no privativas de libertad, penas privativas de la libertad más cortas, la utilización de la libertad anticipada, libertad condicional, libertad vigilada, el arresto domiciliario, el uso de dispositivos de vigilancia electrónica, el indulto, la amnistía, la reducción de la condena por buena conducta o por la participación en programas educativos y el diseño de medidas alternativas para grupos específicos como las mujeres embarazadas, las madres de niños pequeños, las personas de edad, y los reclusos con discapacidades.

Por otra parte, la reunión también recomendó que se examinasen medidas para despenalizar los delitos menores no violentos y para reforzar el acceso a la justicia, los mecanismos de defensa pública y el recurso a procesos de justicia restaurativa en las actuaciones penales.

Asimismo se recomendó que los Estados elaborasen políticas nacionales apropiadas para reducir el uso de la prisión preventiva que podría infringir el principio de la presunción de inocencia y que se redujera el tiempo entre el inicio y el fin del proceso con sentencia definitiva.

De la enumeración realizada se habrá de desarrollar dos de las estrategias referidas anteriormente.

---

2 Visita del CPT a Hungría, 2001.

3 A/CONF.213/RPM.1/1

## **1. DETERMINAR LA CAPACIDAD MÁXIMA DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN**

### 1.1 Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas<sup>4</sup>

Luego de un proceso de discusión a nivel regional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó los Principios y Buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad, entre los cuales incluye una norma concreta que procura atender el problema del hacinamiento.

El principio XVII intitulado “*Medidas contra el hacinamiento*”, establece que:

La autoridad competente definirá la cantidad de plazas disponibles de cada lugar de privación de libertad conforme a los estándares vigentes en materia habitacional.

Dicha información, así como la tasa de ocupación real de cada establecimiento, deberá ser pública, accesible y regularmente actualizada. La ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales, podrán impugnar los datos acerca del número de plazas de un establecimiento, o su tasa de ocupación, individual o colectivamente, previéndose en los procedimientos de impugnación la intervención de expertos independientes.

La ocupación de un establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley y cuando de ello se produzca la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante.

La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido y los jueces competentes deberán adoptar soluciones adecuadas en ausencia de una regulación legal efectiva.

Verificado el alojamiento de personas por encima del número de plazas establecido, los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal hecho y deslindar las correspondientes responsabilidades y adoptar medidas para la no repetición de tal situación. En ambos casos, la ley establecerá los procedimientos a través de los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados, o las organizaciones no gubernamentales podrán participar en los correspondientes procedimientos.

### 1.2 Proyecto de revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas.<sup>5</sup>

Desde el inicio de su labor, el Comité Permanente de América Latina para la Revisión de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos reconoció al hacinamiento como uno de los problemas principales de los sistemas penitenciarios de Latinoamérica y el Caribe.

Por ello el proyecto de revisión incorpora una medida concreta para el control del hacinamiento, y establece que “se encargará a un organismo imparcial que preferiblemente será una comisión especial del poder judicial, la determinación del número máximo de personas que podrán ser privadas de libertad en cada centro penitenciario, el cual no podrá ser sobrepasado”.

### 1.3 Proyecto de ley “Control del cupo penitenciario”. Provincia de Buenos Aires, Argentina.

---

4 Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

5 Elaborado por el Comité permanente de América Latina para la revisión y actualización de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, Federación Internacional Penal y Penitenciaria, con el apoyo de ILANUD.

En el marco de una reforma legislativa dispuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en un habeas corpus colectivo, el Dr. Mario Coriolano<sup>6</sup> y otras personas y organizaciones, presentaron un proyecto de ley para el control del cupo penitenciario.

El proyecto recoge como antecedente una demanda de inconstitucionalidad presentada el 2 de abril de 2005 y propone la creación de un órgano que determine la capacidad de cada establecimiento, atendiendo particularmente a la “superficie mínima para cada recluso” que al efecto disponen las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas.

El proyecto no solo involucra al Poder Ejecutivo sino que también vincula al Poder Judicial quien deberá velar por el cumplimiento de las garantías constitucionales, al disponer el alojamiento de las personas privadas de libertad solo en aquellos establecimientos que cuenten con capacidad carcelaria.

La Comisión se integrará por representantes del Ministerio de Justicia, Salud Pública, Infraestructura y la Secretaría de DDHH y la función será determinar el número total de plazas disponibles en cada unidad y sector del servicio penitenciario bonaerense, así como la cantidad de reclusos/as alojados en exceso de dicha capacidad.

El Ministerio de Justicia deberá establecer cuatrimestralmente, conforme a pautas preestablecidas (tiempo transcurrido en prisión preventiva, edad de la persona, estado de salud, conducta y características de la personalidad, aptitud para reinsertarse) una nómina de personas que se encuentren en condiciones de acceder a medidas de atenuación o alternativas consignando las medidas propuestas para cada caso. El Poder Judicial resolverá sobre la aplicación de las medidas propuestas.

## **2. MAYOR USO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE LIBERTAD ANTICIPADA**

Al momento de plantear la necesidad de incrementar el uso de medidas alternativas como estrategia eficiente para reducir la sobrepoblación carcelaria, debemos tomar como precaución, que estudios llevados a cabo en todo el mundo, demuestran que la introducción de alternativas puede no causar el efecto deseado y en lugar de que las nuevas medidas sean utilizadas en sustitución de la reclusión, se aplican a infractores/as que anteriormente no habían ido a prisión. Así, la población reclusa permanece igual o aumenta y más personas quedan bajo el control penal. A este proceso se lo denomina “ampliación de la red de control penal”.<sup>7</sup>

Si el objetivo es disminuir el uso del encarcelamiento para reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones carcelarias, el desarrollo de medidas alternativas es sólo un componente de una estrategia más amplia e integral.

### **LEY DE HUMANIZACIÓN DEL SISTEMA CARCELARIO DE URUGUAY**

A partir del año 1995, fecha en que se sancionó la ley de Seguridad Ciudadana y sus sucesivas reformas (las que básicamente crearon nuevas figuras delictivas, e incrementaron las penas) se asistió en Uruguay a una inflación legislativa en materia penal, con sus respectivos efectos y consecuencias.

La política criminal de los últimos años se había orientado a reformas legislativas de corte punitivo, pero omitió desarrollar una estrategia institucional que controlara la densidad carcelaria y minimizara las consecuencias del encierro, lo que provocó el colapso del sistema penitenciario.

Contrariamente a lo que se esperaba y pese a la severidad de las penas y la creación de nuevos delitos, la ley sólo logró aumentar el número de personas privadas de libertad (duplicándose la

---

6 El Dr. Mario Coriolano es Defensor de casación de la Provincia de Buenos Aires, Argentina e integrante del Subcomité contra la tortura.

7 Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe. Elías Carranza, 2009.

población reclusa y ubicando a Uruguay dentro de los países con mayor tasa de prisionización en América Latina), pero no produjo la disminución de la criminalidad, ni el índice de reincidencia.

Con fecha 14 de setiembre de 2005, y en el marco de la declaración de “emergencia humanitaria en el sistema penitenciario” declarada por el entonces Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, el Parlamento Nacional aprobó la Ley 17.897, conocida como “Ley de humanización y modernización del sistema carcelario”.

Dicha ley estableció un conjunto de medidas orientadas a mejorar las condiciones de reclusión y jerarquizar determinadas instituciones, dando el puntapié inicial a un cambio de concepción en la política criminal del Estado uruguayo, haciendo partícipes en su elaboración a todos los operadores del sistema penal.

### **SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA LEY 17.897**

A) La ley previó un régimen excepcional y de oficio de libertades aplicable por única vez, que benefició tanto a personas sentenciadas como a personas en prisión preventiva.

Las personas beneficiarias de este régimen excepcional fueron:

- Personas procesadas y condenadas que estuvieran reclusas al 1 de marzo de 2005 y que no fueran responsables de delitos graves.
- Que hubieran cumplido un tiempo mínimo de prisión preventiva o pena, oscilando entre el cumplimiento de las dos terceras partes y la mitad de la pena.

Las personas liberadas debieron permanecer sujetas a un régimen de atención y vigilancia a cargo del Patronato de Encarcelados y Liberados, organismo dependiente del Ministerio del Interior (órgano encargado de la administración del sistema penitenciario en Uruguay), cuyo objetivo es la atención de las personas liberadas a efectos de facilitar su reintegración social.

El Patronato planificó su tarea en dos etapas bien diferenciadas:

Una primera etapa en el establecimiento de reclusión, en la cual un representante del organismo entrevistaba al futuro liberado/a dentro de los siete días previos a su liberación. En esa instancia, se realizaba un relevamiento primario de datos, y se le asignaba un funcionario referente hasta el cumplimiento de la pena impuesta.

Esta actividad previa a la libertad, permitió coordinar con los planes de apoyo social existentes en el país la atención de estas personas, así como la obtención de una plaza en algún albergue para evitar la permanencia en situación de calle.

En la segunda etapa, ya en la sede del Patronato, y junto con el técnico referente, se procedía a examinar las distintas problemáticas para el diseño de un plan personalizado a efectos de una adecuada inclusión social.

Se previó la entrega de una canasta de emergencia con alimentos, artículos de higiene y tickets para transporte colectivo a modo de préstamo.

De tratarse de una persona que deseaba ingresar en la Bolsa Laboral del organismo, se coordinaba su ingreso para la obtención de un empleo, muchos de los cuales eran en convenio con organismos públicos. De tratarse de una persona que deseaba capacitarse en algún oficio, se le proporcionaba la posibilidad de ingresar en cursos de capacitación ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, debiendo asistir previamente a un taller educativo-laboral que ofrece el organismo.

Si el liberado/a ya tenía un oficio, pero carecía de las herramientas mínimas para poder ejercerlo,

el organismo se las proporcionaba, comprometiéndose a reintegrar su costo con el producido de su trabajo.

Las personas que incumplieron las medidas impuestas (o cometieron un nuevo delito) perdieron en forma inmediata el beneficio otorgado por la ley y fueron restituidas a prisión.

Mediante esta previsión legal se liberaron 850 personas (aproximadamente el 10% de la población reclusa del momento), de las cuales reincidieron el 25 %, porcentaje sensiblemente inferior a la tasa media de reincidencia nacional que se sitúa en un 60 %.

A efectos de dar cumplimiento a las tareas de atención y seguimiento, el Patronato se fortaleció con recursos humanos y materiales y permitió demostrar que cuando las personas reciben determinada contención, tienen mayores posibilidades de integrarse socialmente y evitar un nuevo ingreso a prisión.

B) Otra de las disposiciones de la ley modificó el régimen de la libertad anticipada, estableciéndose la preceptividad de la libertad a las dos terceras partes de la pena impuesta. La Suprema Corte de Justicia solo puede negarla por resolución fundada, en los casos en que los signos de rehabilitación de la persona condenada no sean manifiestos.

C) La ley amplió el régimen de prisión domiciliaria facultando al Juez Penal a otorgarla a personas privadas de libertad (en prisión preventiva o condenadas) portadoras de enfermedades graves, a mujeres en el último trimestre de embarazo y primer trimestre de lactancia y a personas mayores de 70 años (salvo que hubieran cometido delitos de homicidio, violación o lesa humanidad).

Entre las propuestas más novedosas que incluyó la ley se encuentra el régimen de redención de la pena por trabajo y estudio, que permite a todas las personas privadas de libertad, procesadas o condenadas, reducir la condena impuesta o a recaer, cualquiera sea el delito cometido. Se redime un día de condena por cada dos jornadas de 6 horas de estudio o por cada dos jornadas de 8 horas de trabajo.

En relación a estas últimas tres disposiciones el grado de implementación y eficacia ha sido diverso y asimétrico.

El régimen de libertad anticipada no ha tenido el impacto esperado originalmente, y el número de excarcelaciones no se incrementó a pesar de la reforma legislativa, básicamente porque las resoluciones negativas de la Suprema Corte de Justicia a las solicitudes de libertad, no han sido fundadas, y por la ausencia de protocolos idóneos que permitan una correcta apreciación de la existencia “de signos manifiestos de rehabilitación”.

El arresto domiciliario ha presentado algunas dificultades para su utilización, fundamentalmente por la falta de mecanismos para asegurar el efectivo cumplimiento del mismo. Para resolver este déficit se evalúa en la actualidad la posibilidad de utilizar dispositivos de vigilancia electrónica.

Finalmente, el régimen de redención de la pena por trabajo o estudio, ha permitido que el número de personas que trabajan y estudian se duplique y triplique respectivamente.

El beneficio ha sido múltiple: la motivación por el trabajo o el estudio permite a la persona recluida adquirir hábitos laborales o intelectuales, la realización de actividades educativas y laborales fuera del espacio propio de alojamiento ayuda a descomprimir eventuales conflictos producto del hacinamiento, y finalmente habilita el beneficio de reducir la pena por días/horas de actividad, obteniendo en forma anticipada la libertad.

## CONCLUSIONES

A modo de conclusión y síntesis, debemos insistir en que el problema carcelario, tal como lo ha sostenido ILANUD en reiteradas oportunidades, debe abordarse en el contexto de la necesidad de reformas integrales y en el marco del diseño de una nueva política criminal.

Esta nueva política criminal debería consagrar como mínimo los siguientes objetivos:

- Evitar el ingreso a la justicia penal, o desviar de ella, los casos que no deberían ser motivo de esa respuesta, promoviendo mecanismos como la conciliación, mediación y reparación a la víctima.
- Implementar sanciones no privativas de libertad, reservando la cárcel sólo para los delitos violentos y que causen grave daño social.
- Asegurar que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, observando los criterios de estricta necesidad, proporcionalidad, temporalidad y razonabilidad.
- Encarcelar el número de personas que la capacidad del sistema carcelario habilite y construir, en caso de ser necesario, respetando las recomendaciones internacionales en la materia, considerando las necesidades de las poblaciones en especial situación de vulnerabilidad.
- Ante la constatación de los efectos criminógenos y desocializadores generados por la prisionización, reinterpretar los compromisos de “reforma” y “readaptación social”<sup>8</sup> consagrados en las normas internacionales, en clave de Derechos Humanos.<sup>9</sup>

Estos compromisos pueden ser logrados por medio de dos mecanismos complementarios: aprovechando el encierro como una oportunidad para el ejercicio de derechos que fueron negados con anterioridad al ingreso a prisión, y procurando la reducción de los daños y el deterioro que el encierro provoca en toda persona, garantizando un trato acorde a la dignidad humana.

Tal como argumentó Alessandro Baratta, “la reintegración social del condenado no puede perseguirse por medio de la pena carcelaria, sino que debe perseguirse a pesar de ella, o sea, buscando hacer menos negativas las condiciones de la vida en prisión”. Para una política de reintegración social el objetivo inmediato no es solamente una cárcel “mejor” sino también y sobre todo menos cárcel.<sup>10</sup>

---

8 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10, apartado 3: “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”; Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 5, apartado 6: “Las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

9 ZAFFARONI, E. (1997): “Los objetivos del sistema penitenciario y las normas constitucionales”. En: AA. VV., *Jornadas sobre sistema penitenciario y derechos humanos*. Buenos Aires: Ed. del Puerto. Pág. 189.

10 BARATTA, Alessandro (1990): “Resocialización o control social”. Ponencia presentada en el seminario *Criminología crítica y sistema penal*. Lima: Comisión Andina Juristas y Comisión Episcopal de Acción Social.. BARATTA (1990: 2).