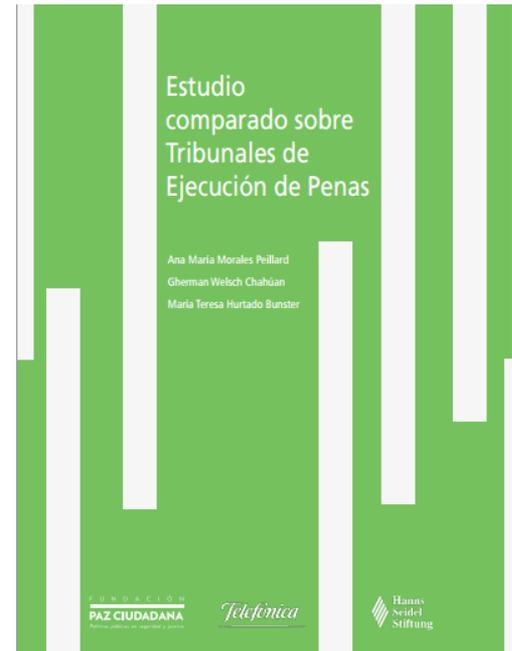


# Contenidos mínimos de una ley de ejecución penal a la luz de la experiencia comparada

Ana María Morales Peillard  
Directora Área Sistema de Justicia y Reinserción

# Antecedentes

- Estudio comparado sobre Tribunales de ejecución de penas (Morales, Welsch y Hurtado, 2015).
- El objetivo investigación fue el dar a conocer cómo se organizan y cuáles son las atribuciones de los tribunales de ejecución de penas.
- Para lo cual se describe el funcionamiento de estos entes jurisdiccionales en España, Alemania, Argentina, Brasil, Bolivia y Colombia, tanto respecto de su orgánica como también de su labor frente a la administración penitenciaria.



# Antecedentes

- Históricamente, la fase ejecutiva fue quedando huérfana de toda atención por parte de los juristas.
- Agotada la fase declarativa del procedimiento penal, daba la “impresión de que con dicha resolución se terminaba el asunto, que ya no había nada pendiente para el mundo jurídico-penal” (Künsemüller, 2005, p.114).
- Durante mucho tiempo la ciencia jurídica intentó dar una explicación a ausencia de controles en el espacio carcelario, basándose en una tesis de origen administrativista del siglo XIX que se conoce como la teoría de las “relaciones especiales de sujeción” (Mapelli, 1998).
- A partir de esta teoría, “el estatus jurídico del interno queda reducido a una forma en extremo sencilla en la que todo son obligaciones y apenas se reconocen derechos” (Mappelli y Terradillos, 1996, p. 114).



# Antecedentes

- La mayoría de las legislaciones penitenciarias modernas, han abandonado esta concepción, transitando hacia una en el cual se reconoce que la persona privada de libertad posee, un “status jurídico particular”.
- Importante influencia sentencia Tribunal Constitucional Federal Alemán de 1972 en la cual declaró que “los derechos fundamentales de los internos en un establecimiento penitenciario sólo pueden ser limitados mediante o en base a una ley” (Bacigalupo 1991).
- Persona privada de la libertad es un sujeto titular de derechos fundamentales, aunque con ciertas limitaciones derivadas de su situación de reclusión. La regla ha de ser, pues, el pleno reconocimiento, ejercicio y tutela de sus derechos fundamentales y garantías. La excepción, tiene que ser, consecuentemente, la restricción de alguno de ellos” (Rivera, 1998, p. 26).
- Lo anterior ha derivado en la necesidad de establecer controles sobre la actividad penitenciaria.



# Tipos de controles

- Objetivo es el de controlar una esfera de la actuación estatal que debe ser sometida al control de la legalidad de sus actos como cualquier otro organismo estatal.
- Sin embargo, la diferencia con otro tipo de controles de la administración general, y que justifica la existencia de un control más atento, está dada por la especial situación que se pretende regular, caracterizada por (Bovino, 2004, p. 10):
  - ✓ Una estrecha y continua interrelación entre agente penitenciario y preso, en circunstancias que favorecen la generación de conflictos y un manejo violento de algunos de ellos,
  - ✓ El peligro constante de afectación
  - ✓ la distancia entre el preso y el Poder Judicial, que es mucho mayor que la distancia geográfica existente entre la prisión y los tribunales.
- Tipos de controles externos:
  - ✓ administrativos/ jurisdiccionales.
  - ✓ jurisdiccionales propios/ impropios

# Control administrativo

- Uno de los modelos de inspección más documentados es el del *HM Inspectorate of Prisons*.
- Bajo el modelo anglosajón, tradicionalmente el papel del juez acaba con la imposición de una pena, control externo es entregado a un organismo compuesto por un cuerpo especializado, encargado de realizar inspecciones a las prisiones a lo largo del país, los cuales si bien son financiados por el gobierno, poseen un considerable grado de independencia (Mathews, 2011).
- Los inspectores utilizan como referencia el concepto de “prisión saludable”, término que implica cuatro elementos :
  - (1) Que la prisión debe ser segura,
  - (2) Que los prisioneros deben ser tratados con respeto y dignidad,
  - (3) Que deben participar en actividades con una finalidad claramente establecida con anterioridad,
  - (4) Actividades deben ir destinadas a ayudar a los internos a reinserirse en la comunidad.

# Control administrativo

- En particular, los inspectores de prisiones realizan sus fiscalizaciones al menos durante una semana en cada recinto y, con frecuencia, sin previo aviso a las autoridades de la prisión, teniendo completo acceso a las dependencias, sus documentos y a entrevistarse con los internos. Tras finalizar la inspección al establecimiento penitenciario realiza una reunión con el director para comunicarle y discutir las quejas o problemas detectados, y luego, tras normalmente 12 a 18 semanas, los informes son publicados (Mathews, 2011).
- Mathews (2011) plantea que aproximadamente el 70% de las recomendaciones son implementadas parcial o completamente antes de que los informes sean publicados.
- Control resulta eficaz, parece más bien descansar en una credibilidad afianzada en el tiempo, pues institución no cuenta con una facultad de imperio, sin perjuicio de lo cual, ha tenido un importante impacto en la política penitenciaria en los veinte o treinta años.

# Control jurisdiccional impropio o indirecto

- Supone un control judicial sobre los actos de la administración a cargo de los tribunales sentenciadores, como ejemplo, caso de Alemania antes de la creación de las “salas de ejecución penal”.
- Solución jurídica ha sido criticada por autores como Cesano (2001) debido:
  - ✓ Recargo de trabajo que suele abrumar a los tribunales de sentencia, circunstancia que les impediría ocuparse de manera seria y eficaz, de las incidencias de la ejecución.
  - ✓ Carecen de formación especializada que se requiere para poder ocuparse de las cuestiones asociadas a la ejecución penal y que es distinta de la entregada a los órganos sentenciadores.
  - ✓ Cumplimiento de la pena se lleva a cabo en muchas oportunidades en un lugar geográficamente distante de donde tiene su asiento el tribunal de juicio.
- En el mismo sentido, Wexler y Calderon (2004) argumentan que también podría existir una desconfianza o resentimiento del condenado respecto del juez sentenciador, lo que evidentemente podría afectar la eficacia de su intervención.

# Control jurisdiccional propio o directo

- Supone que labor contralora de la ejecución sea llevada a cabo por un órgano jurisdiccional diferente de los jueces que dictaron la sentencia condenatoria, especialmente encargados de controlar la ejecución de las sentencias penales.
- Existen varias legislaciones tanto europeas como latinoamericanas que han optado por dicho modelo.
- Debates doctrinarios sobre naturaleza de las funciones encomendadas a los jueces de ejecución penal, dependiendo si suponen:
  - ✓ jurisdicción delegada del órgano judicial sentenciador.
  - ✓ función delegada de la propia administración penitenciaria.
- Última visión supone “administrativización de un órgano judicial”, entendiendo que se está convirtiendo al juez de vigilancia en un “súper” director, solapando funciones que ejercían los directores de las prisiones (Mapelli, 1998, p. 6).
- Se ha insistido por la doctrina, que el juez de ejecución debe ser un representante del Poder Judicial, siendo indispensable trazar una nítida diferencia entre el ámbito administrativo-penitenciario el ámbito propiamente jurisdiccional (Mapelli, 1998).

	Alemania	España
Regulación	Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad o Ley Penitenciaria Alemana (Strafvollzugsgesetz) 1977.	Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LOGP)
Tribunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sala de Ejecución Penitenciaria en cuya circunscripción reside la autoridad penitenciaria.</li> <li>Tribunales unipersonales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juzgados de Vigilancia Penitenciaria</li> <li>Tribunales unipersonales</li> </ul>
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución de la pena privativa de la libertad.</li> <li>Otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios.</li> <li>Condiciones carcelarias.</li> <li>Traslados.</li> <li>Sanciones disciplinarias.</li> <li>Visitas y correos.</li> <li>Acceso a trabajo.</li> <li>Situación financiera.</li> <li>Salud y atención médica.</li> <li>Tiempo libre y deporte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución pena privativa de la libertad.</li> <li>Resolver propuestas de libertad condicional.</li> <li>Aprobar las propuestas sobre beneficios penitenciarios.</li> <li>Aprobar las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días.</li> <li>Resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias.</li> <li>Resolver los recursos referentes a la clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado.</li> <li>Acordar lo que proceda sobre las peticiones o quejas que los internos formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario.</li> <li>Realizar las visitas a los establecimientos penitenciarios</li> <li>Autorizar permisos de salida cuya duración sea superior a 2 días.</li> <li>Conocer del paso a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos a propuesta del director del establecimiento.</li> </ul>

	Brasil	Argentina
Regulación	Lei de Execução Penal Nº 7.210 de 1984	Ley Nº24.660 de 1996 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad
Tribunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jueces de ejecución penal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jueces de ejecución penal</li> </ul>
Competencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación ley penal más favorable.</li> <li>Declarar extinguida la sanción</li> <li>Unificación de penas;</li> <li>Progresión o regresión de los regímenes de cumplimiento;</li> <li>Compensación o remisión de la pena;</li> <li>Suspensión condicional de la pena;</li> <li>Libertad condicional;</li> <li>Autorizar las salidas temporales;</li> <li>Determinar la forma de cumplimiento de las penas restrictivas de derechos y fiscalizar su ejecución.</li> <li>Conversión de la pena restrictiva o de multa en privación de libertad;</li> <li>Conversión de la pena privativa de libertad en restrictiva de derechos.</li> <li>Aplicación de una medida de seguridad o sustitución de la pena por una medida de seguridad;</li> <li>Traslado de los condenados</li> <li>Inspeccionar mensualmente los establecimientos penales,</li> <li>Prohibir, en todo o en parte, el funcionamiento de un establecimiento penal que esté funcionando en condiciones inadecuadas o infringiendo la Ley de Ejecución;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuestiones relativas a la ejecución de la pena;</li> <li>Solicitud de libertad condicional;</li> <li>Observancia de todas las garantías constitucionales e internacionales sobre trato a brindarse a las personas condenadas.</li> <li>Incidentes y cuestiones suscitadas en la etapa de ejecución;</li> <li>Recursos contra las sanciones disciplinarias;</li> <li>Aplicación de medidas de seguridad.</li> <li>Tratamiento de liberados en coordinación con el Patronato de Liberados y demás entidades afines.</li> </ul>

# Situación nacional

- Principal regulación normativa de la situación de las personas privadas de su libertad está contemplada en una norma de carácter reglamentario, en violación principio de legalidad.
- Existencia de normativa fragmentaria y dispersa.
- REP reconoce tanto la vía administrativa como la judicial para interno pueda impugnar las decisiones de la administración penitenciaria.
- Sin embargo, la tutela administrativa, esta resulta deficitaria toda vez que la institución penitenciaria no ha incorporado dentro de sus protocolos de relación con los internos el procedimiento administrativo supletorio contemplado en la Ley N°19.880.
- Utilización de vías jurisdiccionales de impugnación, han sido objeto de críticas, toda vez que el CPP no regula con claridad la competencia del juez de garantía como tribunal de ejecución, y tampoco establece procedimientos para que éste resuelva los incidentes que con motivo de la ejecución (Mera y Couso, 2003).
- Por su parte, la utilización de las acciones de protección y amparo, no son eficaces como mecanismos de tutela de los derechos de los reclusos, toda vez que la mayor parte de ellos son rechazados (Stippel, 2006).

# Desafíos

- Resulta urgente y necesaria la creación de la figura del juez de ejecución penal, de manera que esta ejerza un permanente control jurisdiccional del cumplimiento de las condenas tanto en encierro como en libertad.
- Esto a su vez debiera ser complementado con la regulación de una ley de ejecución penal, que aborde aquellas materias que se encuentran dispersas en distintas normativas nacionales, eliminando la intervención de distintos órganos y regulando de manera uniforme materias como: clasificación de los internos, la adscripción a un determinado régimen, el contenido mínimo de la oferta programática, la imposición de sanciones disciplinarias, la regulación de mecanismos de progresión y regresión de régimen, el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios y la libertad condicional, las visitas a los establecimientos penitenciarios, y en general el abordaje de todas aquellas peticiones o quejas que los condenados formulen en relación con el régimen y el tratamiento penitenciario, entre otras materias.
- Esto supone avanzar hacia un estado que por un lado reconozca al condenado como titular de derechos fundamentales y que permita monitorear adecuadamente el cumplimiento de las sanciones.

F U N D A C I Ó N

**PAZ CIUDADANA**

*Políticas públicas en seguridad y justicia*

Síguenos en

 @fpciudadana

 fundación.pazciudadana

[www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)