

# Hacia una Agenda Alternativa para la Exigibilidad de los Derechos Humanos de la Población Reclusa

**Maria G. Morais**

**Agosto de 2010**



Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Oficina en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce  
con 2da Transversal de  
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,  
Oficina 4-B.  
Caracas, Venezuela.  
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080  
[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Director del ILDIS y  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:  
Heinrich Sassenfeld

Director del Observatorio  
Venezolano de Prisiones  
Humberto Prado Sifontes

Coordinador institucional del documento:  
Flavio Carucci T.  
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:  
Verónica Fortunato Rodríguez  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Maria Gracia Morais

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione el nombre de su autora y las instituciones que coordinaron su elaboración.

# **Hacia una Agenda Alternativa para la Exigibilidad de los Derechos Humanos de la Población reclusa**

**Maria Gracia Morais**

**Caracas, Agosto de 2010**

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y a el Observatorio Venezolano de Prisiones, como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

## ÍNDICE

Introducción	1
I.- La situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario venezolano	2
1.1. El privado de libertad como sujeto de derechos	2
1.2. Los derechos de los reclusos en la legislación venezolana	3
1.3. Identificación y dimensiones de los principales derechos humanos violentados	7
1.3.1. Derecho a la vida e integridad personal	7
1.3.2. Derecho a la salud	8
1.3.3. Derecho a la educación	9
1.3.4. Derecho al trabajo	9
1.3.5. Derecho al debido proceso	10
II.- Reflexiones en torno a las causas de la violación de los derechos. Nudos críticos	11
2.1. La vigencia del paradigma de la rehabilitación o paradigma etiológico	11
2.2. La deficiencia, inconsistencia, insuficiencia y descoordinación de las políticas penitenciarias. La falta de visión sistémica	12
2.3. La centralización del sistema y la burocracia	13
2.4. Deficiencias de la infraestructura penitenciaria	13
2.5. Deficiencias del personal penitenciario	13
2.6. La pérdida del control estatal sobre la población penitenciaria	14
2.7. Inercia de otros actores	14
2.8. Presupuesto	15
III.- Actuación del ejecutivo y demás poderes públicos en materia de derechos penitenciarios durante los últimos 10 años. Aciertos y desaciertos	15
IV.- La sociedad civil venezolana frente a la situación de los derechos humanos de la población reclusa	18
V.- Propuestas: activando la sociedad civil para la exigibilidad de los derechos humanos de la población reclusa	19
5.1. Consideraciones en torno a los mecanismos de exigibilidad.	19
5.2. Condiciones para la exigibilidad.	20
5.3. Propuesta de una agenda alternativa.	20
5.3.1. Objetivo.	21
5.3.2. Principios orientadores.	21
5.3.3. Componentes.	21
5.3.4. Organización social.	22

## Introducción

El presente documento evalúa la situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario venezolano, analiza el rol de la sociedad civil y política venezolana frente a los mencionados derechos y propone acciones para la activación de la sociedad civil en aras de la exigibilidad de los mismos.

Las primeras tres secciones del presente documento tienen como base la investigación académica realizada por su autora entre los meses de enero y julio de 2009 -“*El Sistema Penitenciario Venezolano durante los 50 años de la Democracia Petrolera, 1958-2008*”-, la cual tuvo como objeto conocer el desarrollo del sistema penitenciario durante el lapso señalado, a través del análisis cuantitativo y cualitativo de los elementos que lo componen -*edificaciones, el personal penitenciario y la población reclusa*- así como de las políticas y gestión programática del Ministerio de Justicia en las áreas de educación, salud, trabajo y asistencia social al recluso. Igualmente, se analizó exhaustivamente el marco jurídico del sistema, integrado por la Constitución, por leyes y reglamentos<sup>1</sup>.

La referida investigación documenta la historia de 50 años de fracaso del Estado venezolano, que durante todo este tiempo no fue capaz de gerenciar el sistema penitenciario de manera coherente con lo establecido en la Constitución y las leyes y propiciar a los reclusos una vida digna y respetuosa de sus derechos humanos. Aun cuando la primera parte de este documento se centra en el análisis de los últimos 10 años, es de la mayor importancia no perder de vista la perspectiva histórica, pues ella da perfecta cuenta de que el problema penitenciario es estructural y se viene arrastrando desde largo tiempo, lo que sugiere las dificultades que entraña los intentos para resolverlo.

Por estar convencidos de que la construcción de una agenda social para la exigibilidad de los derechos humanos de la población reclusa debe ser una tarea colectiva, en la cual participen los sectores directamente involucrados, para el desarrollo de las secciones IV y V de este documento se realizó una serie de actividades, durante las cuales se obtuvieron insumos para la propuesta de la agenda. Dichas actividades fueron: **El taller de expertos** realizado el 15 de abril de 2010, en la sede del ILDIS, en el cual lo/as participantes contribuyeron a establecer prioridades para la construcción de la agenda: *la sensibilización* de la sociedad en su conjunto, respecto a la situación penitenciaria del país y en torno a la garantía de los derechos humanos de los privados de libertad, así como *la formación en derechos humanos* de los reclusos, sus familiares, funcionarios, medios de comunicación, formadores de opinión en general, empezando por convencer a los reclusos de que son sujetos de derechos; **entrevistas sostenidas** con alguno/as asistentes al taller seleccionados entre los que, en aquella ocasión, hicieron aportes, sobre los cuales se consideró oportuno profundizar. Dichos encuentros fueron muy fructíferos pues permitieron tener conocimiento más acabado acerca de aspectos de la sub-cultura

---

<sup>1</sup> Las fuentes de información fueron: Gacetas Oficiales, Planes de la Nación, Leyes de Presupuestos y principalmente las Memoria y Cuenta y Estadística Delictiva, ambos del Ministerio de Justicia, luego Ministerio del Interior y Justicia y después Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia. Para el análisis de la información contenida en los referidos documentos se utilizaron como apoyo los Informes Anuales (1988-2008) del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), prestigiosa organización no gubernamental fundada en el año 1988; el Informe del Ministerio Público sobre la Situación Penitenciaria de Venezuela, años 1979-1984; el Documento denominado “Situación Actual del Sistema Penitenciario Venezolano”, diagnóstico realizado en el año 2005 por el Ministerio de Justicia; los estudios publicados por el Observatorio de Prisiones, organización creada en el año 2002 y la bibliografía nacional.

carcelaria que deben tomarse en cuenta al momento de elaborarse la agenda. Asimismo, se recibieron señalamientos de situaciones que podrían obstaculizarla, así como recomendaciones de estrategias a ser incorporadas en la misma; **entrevistas con cinco reclusos** de las cárceles de Tocuyito, La Planta, Trujillo y El Rodeo, vía telefónica, con el objetivo de indagar sobre la colaboración que los líderes de los respectivos penales podrían ofrecer para la implementación de la agenda; sobre los obstáculos que la población reclusa podría anteponer a la misma y sobre las expectativas de la población respecto a la ayuda externa en pro de la garantía de sus derechos humanos. Dichas entrevistas confirmaron lo sostenido por los participantes del taller de expertos, en el sentido de que hay que tomar en cuenta, con especial cuidado, las limitaciones que imponen la sub-cultura carcelaria y los antivalores de los líderes negativos, quienes consideran, por ejemplo, que los reclusos no deben trabajar, lo cual, evidentemente, se contrapone al derecho al trabajo de los privados de libertad. Además, quedó en evidencia que el único derecho que reconocen como violado es el derecho al debido proceso. Las violaciones de los demás derechos (vida, integridad personal, salud, etc.) son vistas solamente como una forma de maltrato, como una consecuencia inevitable de estar presos o como la continuación de las miserables condiciones de vida que tenían cuando estaban en libertad. Se pudo conocer, además, que los internos no creen en la efectividad de la ayuda externa.

Con los insumos derivados de las mencionadas actividades, se diseñó una propuesta de agenda que incluye sus objetivos, sus principios orientadores, sus componentes y una posible forma de organización social para desarrollarla. Estos elementos serán sometidos a discusión y validación durante un evento donde se concluiría la construcción colectiva de la agenda, al añadirle metas a corto, mediano y largo plazo, así como las actividades idóneas para alcanzarlas.

## **I.- La situación de los derechos humanos en el sistema penitenciario venezolano**

### **1.1.- El privado de libertad como sujeto de derechos**

Todos los privados de libertad, sin excepción, tienen derechos. El procesado, vista la presunción de inocencia de la cual goza, el único derecho que tiene restringido es el de la libertad de tránsito y si bien es cierto no está obligado a insertarse en ninguno de los programas educativos, laborales y recreativos que existen o deberían existir en las cárceles, supuestamente tendientes a su *“rehabilitación,”* el Estado está en la obligación de permitir y facilitar su incorporación a los mismos y garantizar todos sus derechos.

En los países civilizados, la garantía de los derechos de los procesados no genera mayores problemas. En primer lugar porque están reconocidos en Pactos Internacionales, ratificados internamente y se cumplen. Después, porque en los países maduros y respetuosos de los derechos humanos la regla general es la del juzgamiento del imputado en libertad; la duración de los procesos es razonable, razón por la cual en el caso de que el imputado, por vía de excepción, sea privado de libertad, su permanencia en la cárcel es corta y finalmente porque se cumple la regla de la absoluta separación de los procesados y los condenados, en establecimientos distintos. Donde se rompen estas reglas, como es en Venezuela,

empiezan los problemas, pues estando los procesados presos por largo tiempo y mezclados con los condenados, se propicia la violación de todos sus derechos.

El sujeto penalmente condenado también tiene derechos: los fundamentales, inherentes a toda persona humana, reconocidos en Convenios y Pactos Internacionales, consagrados en las Constituciones a favor de todas las personas y que no se pierden por efectos de la condena penal, así como los específicos que se derivan de la sentencia condenatoria, de la particular relación que se establece entre el sancionado y el Estado que lo condenó. Efectivamente, en un Estado de Derecho la relación entre el Estado y el sentenciado no se define como una relación de poder sino como una relación jurídica con derechos y deberes para cada una de las partes. El condenado tiene, pues, con el Estado una relación de derecho público y, salvo los derechos perdidos o limitados por la condena, su condición jurídica es igual al de las personas no condenadas.

En la categoría de los derechos fundamentales, denominados por la doctrina *uti civis* se incluyen los derechos a la vida, a la integridad personal (física, psíquica y moral), a la dignidad humana, al honor, a la libertad de conciencia y religión, educación, salud y trabajo. Los derechos específicamente penitenciarios se corresponden con las obligaciones del Estado, estando vinculados al régimen penitenciario y a las estrategias del llamado tratamiento resocializador. Son ejemplo de estos derechos: a) a que la vida del condenado se desarrolle en condiciones dignas, lo que incluye instalaciones adecuadas e higiénicas, dieta alimenticia suficiente y balanceada, vestimenta desprovista de todo signo distintivo, degradante o humillante; b) a tener asistencia a su salud física y mental, jurídica y religiosa; c) a recibir visita de familiares y amigos, a mantener contacto con el mundo exterior, a ser informado sobre la vida nacional e internacional; d) a ser incluido en la diversas actividades y programas propios del tratamiento resocializador; e) a mantener una vida sexual digna; f) a ser custodiado y tratado por un personal especializado; g) a la progresividad, es decir, a solicitar los avances de la libertad anticipada según sus progresos en el régimen.

## **1.2. Los derechos de los reclusos en la legislación venezolana**

La normativa venezolana reconoce expresamente a los privados de libertad como sujetos de derechos.

Los derechos de los procesados tienen base constitucional y legal. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), además de varios artículos conexos, el tema se encuentra específicamente tratado en el artículo 49 -el *Debido Proceso*-, cuyo contenido se puede resumir en los siguientes términos: la defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso; toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario y tiene el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales; a ser notificado de los cargos por los cuales se le investiga; a acceder a las pruebas y de disponer de tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa; a recurrir del fallo en caso de ser culpable; a ser oído en cualquier fase del proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial.

Por su parte, el Código Orgánico Procesal Penal (COPP) establece claramente, en el artículo 243, el derecho a ser juzgado en libertad (salvo las excepciones establecidas en el artículo 250 del mismo texto legal) y que cuando se ordena la privación de libertad durante el

proceso, esta no deberá exceder del plazo de dos años (salvo la posibilidad de prórroga solicitada por el Ministerio Público o el querellante, cuya concesión esta exhaustivamente detallada en el mismo artículo).

Asimismo, en el artículo 125 del COPP quedan consagrados los siguientes derechos del imputado: que se informe de manera específica y clara acerca de los hechos que se le imputan; comunicarse con sus familiares, abogados de su confianza o asociación de asistencia jurídica para informar sobre su detención; ser asistido, desde los actos iniciales de la investigación, por un defensor público; ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma castellano; pedir al Ministerio Público la práctica de diligencias de investigación destinadas a desvirtuar las imputaciones que se le formulen; presentarse directamente ante el Juez con el fin de prestar declaración; solicitar que se active la investigación y a conocer el contenido salvo en los casos en que alguna parte de ella haya sido declarada reservada y solo por el tiempo que esa declaración se prolongue; pedir que se declare anticipadamente la improcedencia de la privación preventiva judicial de libertad; ser impuesto del precepto constitucional que lo exime a declarar y, aun en caso de consentir a prestar declaración a no hacerlo bajo juramento; no ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de su dignidad personal; no ser objeto de técnicas o métodos que alteren su libre voluntad, incluso con su consentimiento; no ser juzgado en ausencia, salvo lo dispuesto en la CRBV. Los garantes de dichos derechos, así como de todos los demás que corresponden a los procesados son los jueces de control y de juicio, según la fase procesal de que se trate.

Respecto a los condenados, el artículo 272 de la CRBV establece que “el Estado garantizará la rehabilitación del interno o interna y el **respeto de sus derechos humanos**”. Este artículo constituye el marco fundamental de la ejecución de penas en el país, significando un avance respecto a la Constitución de 1961, que no mencionaba específicamente los derechos de los condenados, ni se pronunciaba sobre la organización del régimen penitenciario. Sus disposiciones abrieron una puerta a través de la cual Venezuela podría entrar en la modernidad penal-penitenciaria y avanzar en la garantía de los derechos humanos de los condenados. En este sentido, el texto constitucional: a) establece la finalidad de la ejecución de la pena privativa de libertad; b) reconoce al condenado como sujeto de derechos; c) dice cuales son las estrategias mediante las cuales aspira lograr la rehabilitación del penado y la garantía de sus derechos humanos. Dichas estrategias serían: la adopción preferente de las fórmulas de cumplimiento de penas no privativas de libertad; la descentralización del sub-sistema penitenciario, encargando a los gobiernos estatales y municipales de la gestión penitenciaria que, asimismo, puede privatizarse; la creación de un ente, de carácter autónomo y con personal técnico, para el diseño de políticas penitenciarias; la dotación de espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación; la dirección de los establecimientos por profesionales con credenciales académicas universitarias; la asistencia post-penitenciaria.

Por su parte, la Ley de Régimen Penitenciario (LRP) inspirada en las Reglas Mínimas de la ONU, promulgada el 21 de julio de 1961, reglamentada el 07 de octubre de 1975, reformada el 17 de agosto de 1981 y el 17 de mayo de 2000, contiene los principios que orientan el cumplimiento de las penas privativas de libertad y trata de desarrollar algunos derechos individuales y sociales de los reclusos consagrados en los instrumentos internacionales y en la Carta Magna.

En efecto, el artículo 2° de la LRP contiene el mandato general de respeto de los derechos humanos de los condenados, tanto los “*uti cives*”, como los específicamente penitenciarios, cuando dice: “Durante el período de cumplimiento de la pena **deberán respetarse todos los derechos inherentes a la persona humana** consagrados en la Constitución y leyes nacionales, tratados, convenios, acuerdos internacionales suscritos por la República, así como los **derivados de su particular condición de condenado. Los tribunales de ejecución ampararán** a todo penado en el goce de los derechos individuales, colectivos y difusos que le correspondan de conformidad a las leyes” (destacado nuestro).

Este artículo señala que el condenado es sujeto de derechos; las fuentes de estos derechos: tratados internacionales, la Constitución y las leyes nacionales; el tipo de derechos: *uti cives* y los específicamente penitenciarios; los tipos de protección que se debe garantizar: individual, colectiva y/o difusa y quién debe garantizarlos: el **juez de ejecución**.

Respecto a los derechos *uti cives* el artículo 6 de la LRP trata de desarrollar el derecho a la integridad personal, proscribiendo la tortura y cualquier trato cruel, inhumano o degradante. Pero los dispositivos legales y reglamentarios que se conectan con esta disposición, específicamente los que se refieren a la disciplina en los establecimientos penitenciarios, a los medios de coerción, al uso de la fuerza y a las sanciones (art. 43 al 53) tienen muchos vacíos y contradicciones peligrosas para el resguardo de la integridad física del condenado. Solo a modo de ejemplo, obsérvese que el art. 46 establece seis sanciones sin que los ilícitos estén tipificados en ninguna parte, con lo cual se atenta contra el principio de la ilegalidad. Ausentes también están el procedimiento y la autoridad competente para aplicarlas, aun cuando, se deba reconocer que la reforma de la LRP de 2000 atribuyó al juez de ejecución el control del cumplimiento de las sanciones más severas (art. 47).

El derecho a la salud es el mejor desarrollado en la LRP que le dedica el Capítulo VII denominado *Asistencia Médica*. El artículo 15 *ejusdem* concibe el trabajo penitenciario como un derecho y un deber del condenado, de carácter productivo y formativo estableciendo, en consecuencia, que las relaciones laborales de la población reclusa se regirán por la Ley Orgánica del Trabajo (art. 16). Los artículos 20 al 26 de la LRP acercan el derecho a la educación a las previsiones constitucionales que garantizan a todos una educación integral, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de las aptitudes, vocación y aspiraciones del individuo.

Aun cuando en la Ley de Régimen Penitenciario no exista un capítulo especial donde se establezcan expresamente los derechos específicamente penitenciarios, estos se pueden extraer del texto legal. En efecto, allí encontramos que el condenado tiene derechos a alimentación suficiente (art. 34) y vestuario (art. 32); alojamientos higiénicos y salubres (art. 29); cama individual y lencería (art. 31); asistencia médica preventiva y curativa (art. 35); libertad de culto (art. 54); asistencia religiosa (art.55) y social antes y después del egreso (art. 56); a recibir visitas de familiares y allegados (art. 58); a estar informado de la actualidad nacional e internacional (art. 59); a que durante el internamiento tenga la posibilidad de adquirir las destrezas idóneas para enfrentarse con los problemas de la vida libre (art.28), lo cual supone su inclusión en actividades educativas, culturales, recreativas, deportivas y laborales; a ser informado, cuando ingrese al establecimiento, sobre sus derechos y obligaciones dentro del penal, así como sobre las sanciones o premios de que

puede hacerse acreedor por su conducta (art. 43 de la ley y 37 del reglamento de la LRP); a formular quejas y a ser oído por el director, subdirector o inspector del establecimiento penal (art. 52 de la ley y 43 del reglamento); así como ser oído por el juez de ejecución; a defenderse cuando se le impute de alguna falta disciplinaria (art.49 de la ley y 43 del reglamento); a apelar la sanción disciplinaria por ante el juez de ejecución (art. 49); el extranjero a comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares (art.43 del reglamento).

Asimismo, el COPP, desde su promulgación en el año 1998 y en sus sucesivas reformas también reconoce que el condenado tiene derechos y el derecho a defenderlos, atribuyendo al juez de ejecución la garantía de los mismos. Los artículos 478 y 531 del COPP no permiten ninguna duda al respecto. Establece el artículo 478 que **“el condenado o la condenada podrá ejercer durante la ejecución de la pena todos los derechos y las facultades que las leyes penales y penitenciarias le otorgan”** y el artículo 531 expresa que: **“Los jueces y juezas de ejecución** velarán por el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad impuestas en la sentencia, vigilando y **haciendo respetar los derechos humanos del penado o penada** consagrados en la Constitución de la República, en los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República y en las Reglas Mínimas para el Tratamiento, de los Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas”(destacado nuestro).

En lo que respecta a la garantía de los derechos humanos de los condenados, el mayor logro del COPP fue la judicialización de la fase de ejecución de las penas, mediante la intervención del juez de ejecución, colorario del principio de la humanización de la pena y una consecuencia del principio de la legalidad de la ejecución penitenciaria. Con la intervención de dicho juez se pretende asegurar las disposiciones reguladoras de la ejecución penal y la observancia del respeto debido a los derechos e intereses legítimos de los penados. El ordinal tercero del artículo 479 del COPP atribuye al juez de ejecución la vigilancia del cumplimiento adecuado del régimen penitenciario, a través de medidas entre las cuales se destacan las inspecciones de los establecimientos y el comparecimiento ante sí de los penados. Atribuye a dicho juez el poder de dictar todos los pronunciamientos que considere convenientes para prevenir y corregir las irregularidades que observe durante sus actividades de control del régimen, facultándolo a ordenar a la autoridad competente que las subsane, de inmediato, y le rinda cuentas dentro del lapso que se le fije.

De todo lo anterior se desprende que la CRBV, el COPP y la Reforma de la LRP del año 2000 fueron eventos de la mayor trascendencia para el sistema penitenciario, pues introdujeron en el país, por lo menos a nivel legal, el paradigma de los derechos humanos de los privados de libertad y permitieron albergar la esperanza de que se generarían cambios muy positivos en la situación penitenciaria, la cual se ha visto frustrada por la realidad que se ha impuesto.

No cabe duda de que el marco jurídico venezolano, pese a las deficiencias, incoherencias e inconsistencias existentes, tanto en la norma constitucional como en las legales, es suficiente para propiciar la garantía de los derechos humanos de los reclusos. Pero una cosa es el reconocimiento formal de unos postulados garantizadores de derechos humanos y otra muy distinta es la verificación efectiva de los mismos en el interior de las instituciones penales. La historia y la realidad de las prisiones ponen de manifiesto que es precisamente allí donde se vulneran todos y cada uno de los derechos de los reclusos.

### **1.3. Identificación y dimensiones de los principales derechos humanos violentados**

Nadie en Venezuela desconoce lo que sucede en las cárceles del país: hacinamiento, insalubridad, ocio, drogas, corrupción y violencia, traducida en huelgas, motines, tenencia de armas, muertes, heridos y secuestrados, en fin, violación de todos los derechos humanos de los internos.

En Venezuela la violación de los derechos humanos de los reclusos no es un fenómeno reciente. De hecho, ha sido una práctica consuetudinaria en los últimos 50 años, conforme se puso de manifiesto en la mencionada investigación académica, la cual revela el sistemático incumplimiento de los derechos a la vida, integridad personal, salud, educación, trabajo, etc. En efecto, la gestión programática del Ministerio de Justicia, durante esos años, en las áreas de educación, trabajo, salud y asistencia social, aspectos básicos para lograr la exitosa reinserción social del recluso y para garantizar sus derechos humanos, obtuvo mediocres resultados, tanto cuantitativos como cualitativos, tal como se desprende del análisis de estos aspectos realizado en la investigación.

En este documento se analizará la violación de los siguientes derechos básicos como: a la vida, integridad personal, salud, educación, trabajo y debido proceso.

#### **1.3.1. Derecho a la vida e integridad personal**

La violación del derecho a la vida y a la integridad personal se concreta a través de una cada vez más creciente violencia carcelaria. Dicha violencia es pluridimensional, pues se manifiesta de cuatro formas: *la ejercida por el propio Sistema de Administración de Justicia Penal*, que se concreta a través del retardo procesal, ausencia de defensores públicos, comida insuficiente, el estado ruinoso de los establecimientos, falta de higiene y de atención médica; *la ejercida por el personal penitenciario*, que se realiza a través de los malos tratos a los reclusos, cobros indebidos, trato vejatorio a las visitas; *la ejercida por los internos entre sí*, que serían los pagos por protección, reducción a la condición de esclavitud, chantajes, extorsiones y todo tipo de delitos cometidos por unos internos contra otros (homicidios, lesiones, hurtos, atracos, violaciones, etc.) y *la ejercida por los reclusos en contra de la autoridad*, manifestada a través de resistencia a órdenes y requisas, motines, huelgas, fugas y secuestro de familiares.

Ninguna de estas formas de violencia es nueva, pues estudios académicos ya las analizaron en los años 70 del siglo pasado<sup>2</sup>, aun cuando, en aquel momento, el fenómeno no tenía ni remotamente las dimensiones cuantitativas ni las características cualitativas que presentan hoy<sup>3</sup>. Este flagelo, sin duda, se ha agudizado en los últimos 20 años, con un saldo de muertos y heridos realmente escandaloso e inaceptable. Venezuela tiene hoy las cárceles más violentas de latinoamérica. En efecto, es sobradamente conocido por todos los especialistas e interesados en la materia, que según datos del Observatorio de Prisiones, entre 1999 y 2009, han fallecido en los establecimientos penales del país 4.030 reclusos, es decir, un promedio anual de 366 hombres. En el mismo lapso resultaron heridos 16.069

---

<sup>2</sup> Se trata de la obra de Mirla Linares Alemán, "El Sistema Penitenciario Venezolano (1975)" y de la investigación "La violencia en la cárcel venezolana", realizada por Tosca Hernández, Luis Bravo Dávila y Mirla Linares en 1974.

<sup>3</sup> En efecto, las investigaciones revelan que en los años 1972 y 1973 murieron en riña 32 reclusos, 16 en cada año; fueron lesionados en riñas 129 internos en 1972 y 145 en 1973. El año 1974 fue considerado, en aquel entonces, como el más sangriento de la historia penitenciaria del país, habiendo sido escenario de huelgas de hambre, motines, fugas, muertes y lesiones.

individuos, lo cual significa un promedio de 1.460 lesionados cada doce meses. Obsérvese que, además de estas preocupantes cifras de muertos y heridos, hay constantes reportes de violación a la integridad física, moral y psicológica (golpes, culatazos y planazos, insultos, amenazas, vejaciones, etc.) de los reclusos por parte del cuerpo de vigilantes y, principalmente, de los guardias nacionales, cuyos afectados constituyen un número indefinido de personas.

### Reclusos Muertos y Heridos, 1999-2009

Años	Muertos	Heridos	Total
1999	390	1.695	2.085
2000	338	1.255	1.593
2001	300	1.285	1.585
2002	244	1.249	1.493
2003	250	903	1.153
2004	402	1.428	1.830
2005	408	727	1.135
2006	412	982	1.394
2007	498	1.023	1.521
2008	422	854	1.276
2009	366	635	1.001
<b>Total</b>	<b>4.030</b>	<b>12.036</b>	<b>16.069</b>

Fuente: Informe del Observatorio de Prisiones sobre la Situación del Sistema Penitenciario Venezolano, 2009

De este cuadro se desprende que los años donde se aprecia el mayor número de hechos violentos fueron 1999 (2.085 entre muertos y heridos) y 2004 (1.830, entre muertos y heridos). Los años con mayor número de muertos fueron 2007 y 2008 con 498 y 422, respectivamente. Se observa, además, que después del 2004 el número de fallecidos aumenta progresivamente, descendiendo en el año 2009, así como también el número de heridos.

#### 1.3.2. Derecho a la salud

En el área de salud, la atención brindada a los reclusos siempre ha sido deficiente, con falta de médicos, medicinas y otros insumos; deterioro de los locales para enfermería, de los equipos médicos y odontológicos; escasez de ambulancias para emergencias; dificultad para el traslado de internos a centros hospitalarios; falta de higiene que se manifiesta en la carencia de agua, de baños y de útiles para el aseo personal; sin una política integral que responda a las necesidades específicas de los centros de reclusión y carente de posibilidad de incidir en las causas que impiden la garantía del derecho a salud de toda la población reclusa. No es de extrañar, pues, que las cárceles insalubres sean escenario de toda clase

de epidemias y enfermedades infecto-contagiosas, (tuberculosis, cólera, fiebre tifoidea, mal de Hansen, VIH Sida y otras transmisibles sexualmente) especialmente en los últimos 20 años, pues la atención medico-sanitaria ha venido empeorando progresivamente.

La alimentación de los internos, componente esencial del derecho a la salud ha sido un aspecto sistemática y persistentemente descuidado. La cantidad de dinero destinada a este rubro siempre fue insignificante (U\$ 0.69 per cápita diario en 1970; 1.11 en 1975; 1.2 en 1980; 1.38 en 1992 y; 0.01 en 2003) y se menoscaba siempre que hay un recorte presupuestario en el Ministerio del ramo. El diagnóstico oficial de la situación penitenciaria realizado en 2005, revela un déficit nutricional de 500 calorías, severas fallas en el suministros de productos alimenticios a los penales, mala calidad de la comida, pésimas condiciones higiénicas generadas por los defectos en el sistema de recolección de desperdicios y la permanencia de los reclusos por más de 14 horas sin recibir alimento alguno. Es así como gran parte de la población prefiere consumir los alimentos que le traen sus familiares o que ellos mismos preparan.

### **1.3.3. Derecho a la educación**

En educación formal, donde la gestión penitenciaria obtuvo los mayores logros, la cobertura ha variado con el paso de los años: mientras en los 60 se incluía cerca del 50% de la población reclusa, en los años 70 este porcentaje rondó los 30%. Entre los años 1979 y 1998 nunca se incluyó más del 24% de la población reclusa; en los primeros años de la década de 2000 los incluidos llegaban al 67,74%, con la introducción de las Misiones Educativas, pero en el año 2007 sólo el 37,92% de los reclusos estudiaban. Estos datos ponen de manifiesto que se ha negado el derecho a la educación a por lo menos la mitad de los internos, esto sin hablar del aspecto cualitativo, pues el número de maestros e instructores nunca ha sido satisfactorio, lo cual ha obligado a la administración a utilizar la ayuda de reclusos que se supone carecen de la debida competencia pedagógica. Asimismo, el mal estado de los locales destinados a la educación, permiten cuestionar el debido cumplimiento del derecho en cuestión. Respecto a las actividades educativas no formales -enseñanza musical, ciclos de conferencias, certámenes culturales y artísticos, práctica de deporte supervisado- pese a los innumerables convenios celebrados por el Ministerio con instituciones públicas y privadas nunca, a lo largo de 50 años, ha incluido más del 50% de la población reclusa. No existe una adecuada organización y coordinación para realizar de forma sostenida y eficiente dichas actividades.

### **1.3.4.- Derecho al trabajo**

El fracaso de la gestión penitenciaria en el cumplimiento de los derechos al trabajo de los reclusos ha sido verdaderamente estruendoso. Cabría incluso preguntarse a quién beneficia el ocio imperante en las prisiones. Desde al año 1953 la organización de las actividades laborales en los establecimientos penitenciarios ha sido encomendada al Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario, que jamás ha logrado cumplir con cometido estando, durante 50 años, en permanente restructuración. Nunca en su historia ha podido emplear más del 13% de la población reclusa, siendo que este hecho obligó a la Administración Penitenciaria a utilizar a los reclusos en servicios de limpieza, cocina, mensajería, etc. (entre el 12% y el 15%) así como a los propios internos a trabajar por su cuenta (cerca del 30%). En el mejor de los momentos, nunca excedió del 40% los internos que realizan alguna actividad productiva, oscilando siempre del 60% al 80% el número de

reclusos a quienes se les viola el derecho al trabajo. Obsérvese que al no haber trabajo para todos se procede a seleccionar qué reclusos se incorporan a las actividades laborales, utilizándose como criterio predominante la buena conducta, lo cual transforma el derecho al trabajo en un premio o privilegio.

La violación del derecho al trabajo va mas allá del aspecto cuantitativo, es decir, del número de excluidos de su cobertura, sino que se extiende a la ausencia de una capacitación laboral consistente, permanente y útil, así como a lo relativo a la remuneración pagada por la Caja y por la Administración Penitenciaria, la cual tiene visos de franca explotación, siendo infinitamente menor que la pagada al trabajador libre por el mismo trabajo realizado. Parece ser que la Caja, la Administración y los reclusos desconocen las regulaciones que al respecto tiene la LRP.

### **1.3.5. Derecho al debido proceso**

Como se mencionó con anterioridad, visto el principio de la presunción de inocencia, en los países respetuosos de los derechos humanos -en este caso específicamente del derecho al *debido proceso*- la regla es el juzgamiento en libertad y la celeridad procesal, de modo que en la ancha base de una pirámide imaginaria se ubicarían un mayor número de condenados y en el vértice un menor contingente de procesados. En Venezuela, desde siempre, esta pirámide estuvo invertida, pues en los últimos 50 años, salvo el hiato comprendido entre el año 2000 (a consecuencia de la entrada en vigencia del COPP) y el 2003 en la población reclusa siempre hubo una mayoría de procesados, cuyo porcentaje osciló permanentemente entre el 60% y el 80%. A partir del año 2004 los procesados vuelven a ser mayoría ubicándose, en el año 2009, en un 67%. Esto significa que la violación del derecho al *debido proceso* afecta a un gran contingente de sujetos presuntamente inocentes y asimismo a muchos condenados.

Son varias las manifestaciones de la violación del debido proceso, empezando por la presunción de inocencia, pues contrariamente a lo dispuesto en la ley el juzgamiento en libertad es la excepción y no la regla. A cada reforma del COPP más se restringen las posibilidades de ser enjuiciado fuera del ámbito carcelario.

El retardo procesal, que se verifica en todas las fases del proceso (incluyendo la de ejecución) especialmente antes de la celebración de la audiencia preliminar, que es diferida una y otra vez, atenta contra el derecho del imputado de ser oído *dentro de un plazo razonable* y por un *tribunal competente, independiente e imparcial*. La independencia e imparcialidad de los tribunales está mas que cuestionada, pues siendo provisorios la mayoría de los jueces, susceptibles de ser destituidos en cualquier momento, sin fórmula de juicio, sus decisiones, máxime cuando se trate de casos de connotación política o del dominio público, son influidas por el compromiso o por el temor.

El debido proceso se viola también a través de la actuación de defensores públicos y fiscales del Ministerio Público, cuya diligencia queda comprometida por el exceso de causas y/o por la escasez de esos funcionarios.

Los condenados también se ven afectados pues deben esperar un tiempo excesivo para la realización de los exámenes criminológicos (psicosociales) para la concesión de los mal llamados "beneficios penitenciarios" -suspensión condicional de la ejecución de la pena, destacamento de trabajo, régimen abierto y libertad condicional- (cuando no tienen que pagar por ellos). La ya mencionada falta de independencia del poder judicial hace dudar de

la disposición de los jueces de ejecución para salvaguardar los derechos de los condenados, visto que el violador de estos derechos es precisamente el Estado, quien los nombra y puede destituir.

El retardo procesal es multifactorial (la norma procesal que cada vez mas favorece la privación de libertad durante el juicio; la estructura y funcionamiento del poder judicial; problemas administrativos, como por ejemplo la dificultad de traslado de procesados a los tribunales) y genera el gran flagelo del sistema penitenciario *-el hacinamiento-* causa esencial de la violación de otros derechos en el ámbito carcelario, cerrándose así el círculo perverso.

## **II.- Reflexiones en torno a las causas de la violación de los derechos. Nudos críticos**

En la violación de los derechos de los reclusos subyace una serie de factores que constituyen nudos críticos que deben resolverse:

### **2.1. La vigencia del paradigma de la rehabilitación o paradigma etiológico**

Venezuela sigue anclada en las concepciones penal-criminológicas del siglo XIX, según las cuales el delincuente es un ser anormal, enfermo, diferente de los demás hombres. Por lo tanto, durante la privación de libertad se debería someterlo a un *"tratamiento"* para *"curarlo"* y *"resocializarlo"*, es decir, *rehabilitarlo* para después *reinsertarlo* en la sociedad, una vez que acepte y adopte las reglas de conducta que impone la convivencia social. Para lograr el cambio se ha considerado como *estrategias terapéuticas* lo que en realidad son derechos de los reclusos: asistencia médica, religiosa y social, el trabajo, el estudio y la recreación. Ocurre que las estrategias terapéuticas no son exigibles, pero los derechos sí. El argumento resocializador se impuso como la principal legitimación de la pena privativa de libertad, constituyéndose en una especie de obsesión de la doctrina penal-penitenciaria y de las legislaciones de buena parte del mundo. No obstante, a partir de los años 60 del siglo XX, el ideal de rehabilitación pasó a ser fuertemente cuestionado por razones de índole ética y práctica, siendo que los Estados más maduros y avanzados entendieron que las expectativas institucionales en torno a la sanción privativa de libertad estaban sobredimensionadas, pues se pide a la cárcel algo que, por su propia naturaleza, no puede dar, es decir, no es posible rehabilitar a nadie en prisión; es un contrasentido y una meta inalcanzable pretender entrenar a un hombre para vivir exitosamente en libertad, privándolo de ella. Además, esta pretensión, tratándose de hombres adultos y dueños de su propia existencia, debe siempre contar con la voluntad, disposición y posibilidad del recluso de *"rehabilitarse"*. Dichos Estados entendieron que su única obligación es retener con dignidad y respetar todos los derechos de los condenados, dándose entonces un cambio del *paradigma etiológico* propio del siglo XIX al *paradigma de los derechos humanos*, propio de los siglos XX y XXI. Sin embargo, Venezuela permanece aferrada al modelo anterior, visto que el artículo 272 de la Constitución continúa considerando la rehabilitación del sujeto como la finalidad de la ejecución de la pena privativa de libertad cuando expresa: *"El Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la **rehabilitación** del interno o interna..."* y el artículo 2º de la LRP establece: *"La reinserción*

*social del penado constituye el objetivo fundamental del periodo de cumplimiento de la pena”.*

## **2.2. La deficiencia, inconsistencia, insuficiencia y descoordinación de las políticas penitenciarias. La falta de visión sistémica**

Durante los últimos 50 años todas las políticas ministeriales tuvieron el mismo fin declarativo: lograr la rehabilitación y reinserción social del recluso, así como humanizar las cárceles. Para ello se refirieron, de forma recurrente, a la construcción y reparación de los establecimientos penales, al incremento y capacitación del personal penitenciario; a reformas legales y a las estrategias del *“tratamiento”* resocializador. Ciertamente, las políticas han derivado en innumerables planes, pero considerando la situación penitenciaria por todos conocida, es dado suponer que las políticas no pasaron de ser cartas de buenas intenciones y que los planes no trascendieron del papel, permaneciendo dentro de las fronteras de la sede del Ministerio de Justicia. Las políticas y planes siempre carecieron de visión sistémica, tanto a lo interno como a lo externo. En efecto, a lo interno no consideraron la absoluta interdependencia de los tres elementos que integran el sistema penitenciario *-edificaciones, personal y población reclusa-* y a lo externo no lograron la inclusión de todos los sub-sistemas que componen el Sistema de Administración de Justicia *-el policial y el judicial-* así como de las demás instituciones que se relacionan con lo penitenciario (Fiscalía, Defensoría, el Poder Legislativo, las organizaciones de Derechos Humanos, etc.) cuya actuación puede impactar positiva o negativamente el sistema, y que muchas veces condicionan su funcionamiento. Durante algunas gestiones ministeriales se llegó a concretar acciones tendientes a coordinar las entidades gubernamentales involucradas y durante todo el período mencionado, el Ministerio contó con el apoyo de instituciones públicas y privadas, pero ello no ocurrió de forma sostenida y eficaz.

La visión sistémica es clave, pues lo penitenciario es el último eslabón de la cadena dentro del Sistema de Administración de Justicia Penal que, a su vez, está inserto en las condiciones socio-políticas del país. Por ejemplo, la población reclusa es el resultado del aumento de la criminalidad, así como de la acción policial y judicial. El retardo procesal, causa fundamental del hacinamiento que, a su vez, genera la mayoría de los problemas que aquejan el sistema penitenciario, es atribuible a los jueces, de modo que su fracaso se distribuye entre varios entes estatales diferentes al Ministerio de Justicia, sobre los cuales este Ministerio no tiene ninguna autoridad y control.

La impresionante cantidad de diagnósticos y planes habidos durante los últimos 50 años hablan de la inconsistencia de las políticas. Ningún plan se sostuvo en el tiempo y muchos fueron episódicos, es decir, se destinaron a resolver problemas coyunturales. La inconsistencia en las políticas y la insostenibilidad de los planes, se debe a varios factores, entre éstos la inestabilidad de los funcionarios de alta jerarquía en sus cargos. Durante los 50 años de la era democrática, han ejercido funciones 35 ministros de Justicia, con promedio de 1 año y 4 meses de permanencia en los cargos, tiempo que se invirtió primero en entender la lógica del Despacho y el funcionamiento de las unidades que lo integran, entre ellas las prisiones, y luego en establecer sus propias políticas, cediendo siempre a la tentación de desconocer lo realizado por la gestión anterior. Luego, se agotaba su tiempo. Recuérdese, además, que el cambio de ministro implica mudanzas en todo el tren ministerial, incluyendo los Directores de Prisiones (u otro nombre que se dé a la dirección) y los directores de los establecimientos.

Otro factor que ha conspirado contra la sostenibilidad de las políticas y planes fueron errores en el propio diseño, debido a la falta de especialización en materia penitenciaria de los altos funcionarios del Ministerio. Salvo honrosas excepciones las personas llegaron a los cargos a aprender, rigiendo su actuación por el ensayo y error, desafortunadamente más error que ensayo. Igualmente se destaca la falta de monitoreo y evaluación en el seguimiento de los planes, confirmándose así la tendencia general reveladora de una idiosincrasia propia del país: importa más el proceso que los resultados.

### **2.3. La centralización del sistema y la burocracia**

La centralización del sistema y la burocracia que caracteriza la gestión penitenciaria, ambas cosas muy vinculadas, son factores que obstaculizan la implementación exitosa de políticas, planes y programas y por ende el respeto de los derechos humanos. En efecto, el monopolio que ejerció -y sigue ejerciendo- el poder central, por vía del Ministerio del Interior y Justicia, sobre el sistema aleja mucho el problema de su solución. Entre ambos existe toda una cadena burocrática que dificulta resolver las situaciones que se plantean, impide los controles y favorece la corrupción. Por otra parte, el centralismo favorece la elaboración de políticas, planes y programas únicos, es decir, aplicables a todo el país, ignorando las condiciones socioeconómicas, la idiosincrasia y las necesidades propias de cada región, donde se ubican los establecimientos penitenciarios. Asimismo, la estructura administrativa ministerial es una carga para la solución de cualquier conflicto, es decir, la engorrosa burocracia retarda la respuesta a los problemas y representa un enorme gasto. Las instancias inútiles y los pesados manuales de procedimientos internos, pueden explicar el hecho de que las políticas no se concreten y que los planes no se ejecuten.

### **2.4. Deficiencias de la infraestructura penitenciaria**

Obviamente, la insuficiencia y el ruinoso estado de los establecimientos penitenciarios venezolanos inciden en el elevado índice de hacinamiento que se observa en las cárceles venezolanas y propicia la violación de todos y cada uno de los derechos a los que se hizo referencia anteriormente. Obsérvese que entre 1959 y 2008, la capacidad de los establecimientos aumentó aproximadamente en un 255%, pero aun así el hacinamiento no se eliminó pues la población reclusa sufrió un aumento del 299.75% durante el mismo lapso, lo cual no es atribuible al Ministerio de Justicia, sino a los otros factores como el aumento de la criminalidad y el retardo procesal. Parece ser que la construcción de cárceles, por sí sola, no es la solución.

### **2.5. Deficiencias del personal penitenciario**

A pesar de los esfuerzos oficiales y del apoyo de varias instituciones internacionales y gobiernos extranjeros para mejorar cuantitativa y cualitativamente el personal de las prisiones, este, en todos los niveles -directivo, técnico, administrativo y de custodia-, es insuficiente, indolente, desmotivado y poco preparado para las tareas que le toca realizar; además, es laboralmente maltratado pues, además de subpagado, al carecer de carrera profesional su situación es de desamparo, inestabilidad y precariedad. Con este perfil mal se puede esperar de su parte una gestión respetuosa de los derechos humanos de los reclusos.

## 2.6. La pérdida del control estatal sobre la población penitenciaria

En los últimos años, se viene observando un progresivo repliegue del control estatal; éste pasó a ser ejercido por la población reclusa la cual se ha organizado y constituido en un poder informal, que se contrapone a las debilidades en el ejercicio del mando por parte de la autoridad formal, es decir, los funcionarios de prisiones. En los penales la desorganización, la indisciplina, la inseguridad, se suman al ocio, hacinamiento, tráfico de drogas y armas de fuego para generar los hechos de violencia a los cuales se hizo referencia en páginas anteriores. En la práctica, son los internos, comandados por líderes negativos, quienes deciden e imponen la dinámica del penal, desplazando a la autoridad oficial, administrando “justicia”, ejerciendo poder de vida y de muerte sobre sus pares. Pareciera que el Estado ha renunciado a su deber de garantizar la vida y la integridad personal de los hombres que retiene, en ejercicio de su derecho a castigar.

## 2.7. Inercia de otros actores

Más allá de los representantes del Poder Ejecutivo, era de esperarse que otros actores del poder público, en ejercicio de las atribuciones que la ley les confiere, se abocaran a la defensa y garantía de los derechos humanos de los reclusos. No obstante, al respecto se ha observado inercia e inoperancia. Sin duda, en el ámbito del Poder Judicial, el juez de ejecución tiene la competencia para salvaguardar los derechos humanos de los condenados, pero en los 10 años de vigencia del COPP no se ha observado un decidido impulso en ese sentido. Un trabajo académico realizado en el 2001<sup>4</sup> sobre el funcionamiento de los tribunales de ejecución del Circuito Judicial del Área Metropolitana de Caracas, reveló que dichos jueces tienen escasa o ninguna formación en el área de los derechos humanos, siendo inexistente una cultura en torno a la defensa de tales derechos. Además, que no estaban ejerciendo esta competencia legal. Dicho estudio no ha sido actualizado, pero la experiencia que se tiene en torno a la práctica tribunalcia indica que la situación no ha mejorado, lo cual no extraña vista la cada día menor independencia del poder judicial. Considérese que la protección de derechos humanos de la población reclusa implica, necesariamente, querellar contra el Poder Ejecutivo.

Por su parte el Ministerio Público, a través de los fiscales de ejecución de sentencias, también tiene como atribución el deber de “*velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos de las cárceles y demás establecimientos de reclusión*” (Ley Orgánica del Ministerio Público, arts. 11 y 44). Sin embargo, no se tiene información sistemática sobre la actuación de estos funcionarios ni de los defensores públicos, cuyo mandato y actividad no cesa con la sentencia condenatoria, sino que se extiende a la fase de ejecución, de la cual es importante actor, pues además de ejercer la apelación en caso de disconformidad con las decisiones judiciales que se produzcan en contra de su defendido en esa fase procesal, deben poner en conocimiento del juez de ejecución las violaciones de los derechos y garantías de su defendido y asimismo, recurrir al Amparo Constitucional, en el caso de que la vía ordinaria no sea eficiente para restituir los derechos y garantías constitucionales violadas.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 118 del COPP legitima, igualmente, a cualquier persona natural o asociación de derechos humanos para presentar querrela contra

---

<sup>4</sup> Se trata de “*El funcionamiento de los Tribunales de Ejecución del Circuito Judicial Penal del Área Metropolitana de Caracas*”. María G. Morais. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2001

funcionarios o empleados públicos que hayan violado derechos en ejercicio de sus funciones. Esto es muy importante tener en cuenta a la hora de construir una agenda alternativa para la exigibilidad de los derechos humanos de la población penitenciaria. La actuación de las asociaciones de derechos humanos ha sido hasta ahora valiente y ejemplar, pero puede mejorar mediante una actuación planificada.

## **2.8. Presupuesto**

El análisis de los presupuestos que tradicionalmente han sido destinados para el funcionamiento de las prisiones y para la atención de los reclusos, revela que estos nunca fueron una prioridad para el Estado. Durante los últimos 50 años el porcentaje del presupuesto asignado a Prisiones, comparado con las demás Direcciones del Ministerio de Justicia, es irrisorio. En los años 90, cuando mayor presupuesto se le asignó a las prisiones, éste no pasó del 25% del presupuesto total del Ministerio. En los otros años osciló alrededor del 16%. Si comparamos el presupuesto destinado a prisiones con el PIB, este es absolutamente marginal, no superando jamás el 0.06%.

## **III.- Actuación del ejecutivo y demás poderes públicos en materia de derechos penitenciarios durante los últimos 10 años. Aciertos y desaciertos**

El hermetismo de las fuentes y el sesgo que caracteriza la poca información oficial que se obtiene, no permite detallar las acciones del ejecutivo en materia de derechos humanos penitenciarios; lo más que se puede lograr es conocer las políticas diseñadas. Según las Memoria y Cuenta del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ luego Ministerio del Poder Popular para el Interior y Justicia - MPPIJ), entre 1999 y 2008 la política penitenciaria estuvo ceñida a los mandatos contenidos en el artículo 272 de la CRBV y tuvo como marco el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007* y el *Primer Plan Socialista 2007 – 2013*. Obsérvese que en ninguno de estos dos planes hay referencia alguna a lo penitenciario.

La política penitenciaria de los últimos 10 años, con algunas peculiaridades, no se diferencia sustancialmente de las políticas elaboradas en los 40 años anteriores, visto que todas fueron concebidas para lograr la reinserción social del recluso, siendo las estrategias para ello siempre las mismas: mejoramiento de la infraestructura penitenciaria y del personal; reducción del hacinamiento penitenciario e; implementación de programas educativos y laborales.

En las Memoria y Cuenta *las políticas* aparecen confundidas con varios *planes y proyectos* que empiezan en el año 1999 con el *Plan Estratégico de Gestión Penitenciaria 1999 – 2000* que pretendía, a corto plazo, masificar la participación de los reclusos en actividades productivas, deportivas, culturales y educativas, fortaleciendo debilidades detectadas en los programas de atención, proyectando obtener cooperación inter e intrainstitucional. En el año 2000, se conoce el *Plan Justicia 2000* entre cuyas metas se destacaba la clasificación de reclusos, la agilización en el otorgamiento de los denominados beneficios penitenciarios y la remodelación de los establecimientos y el *Plan Nacional de Seguridad*, que pretendía remodelar y equipar nueve establecimientos, transferir a los gobiernos municipales la administración de las cárceles y crear el Instituto Autónomo Penitenciario. En el año 2001,

se encuentra mencionada como política la privatización de los establecimientos penitenciarios, desprendiéndose de ella un detallado *plan* para iniciar la concesión de cárceles a empresas aprobadas. En aquel año, se formula la *Política Penitenciaria 2001 – 2003* donde se establecen los lineamientos generales para la modernización del sistema penitenciario, en el marco del convenio suscrito por el Ministerio del Interior y Justicia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la cual se desprenden una serie de ambiciosos proyectos y programas de capacitación del personal penitenciario y de la población reclusa. En el año 2002, la política del Despacho estuvo dirigida a “*contribuir a la humanización y modernización de los centros penitenciarios como instrumentos de educación para la libertad*”, a través de las consabidas obras de infraestructura, la formación de los reclusos en cooperativismo, y la aplicación de un “*nuevo*” régimen penitenciario basado en buena alimentación, servicios médicos, instalaciones y vigilancia adecuada, programas de trabajo, en fin, lo de siempre. Obsérvese que en cumplimiento del mandato del artículo 272 de la CRBV, en los años 2000, 2001 y 2002 el Ministerio elabora un *plan* y acomete acciones puntuales para descentralizar la administración de los establecimientos penitenciarios hacia las entidades federales y municipales, pero después del año 2002 se abandona el tema, lo cual luce lógico, vista la tendencia centralizadora que se fue imponiendo en el país en los últimos años.

Finalizando el año 2004, el Ejecutivo Nacional decreta una *Emergencia Carcelaria*, creando una comisión presidencial para atenderla. Dicha comisión evaluaría la situación de los centros de reclusión y en consecuencia propondría directrices, planes y estrategias dirigidas a solucionar los problemas detectados, para garantizar los derechos humanos de la población reclusa, específicamente su derecho a la celeridad procesal. Fue a consecuencia de la Emergencia que se define la realización de un estudio detallado de la situación penitenciaria del país, realizado por un grupo integrado por 110 especialistas, 550 luchadores sociales del Frente Francisco de Miranda y 52 cubanos, quienes llevaron el peso fundamental en el diseño y ejecución de la actividad. El trabajo que comprendió varias fases y abarcó los treinta establecimientos penales del país, se realizó entre junio y septiembre de 2005 y versó sobre la caracterización socio-criminológica de la población penal, sobre la administración penitenciaria y sobre los aspectos operativos del sistema. El resultado fue el documento denominado “*Situación Actual del Sistema Penitenciario Venezolano. Resultado del Diagnóstico*”, a consecuencia del cual la Dirección General de Custodia y Rehabilitación de MIJ diseñó el *Proyecto de Humanización del Sistema* sobre el cual no existe ninguna explicación en los documentos oficiales a los que se pudo acceder. Pero, a través de los informes de PROVEA, se pudo conocer que dicho proyecto fue concebido para una duración de seis años (2006 – 2011) y que tendría un costo aproximado de 1,9 billones de bolívares (antiguos). Contempla tres ejes fundamentales: una nueva institucionalidad, que implica la creación de un ente o Servicio Autónomo desconcentrado, en la entonces Dirección General de Custodia y Rehabilitación del Recluso; el desarrollo de una nueva cultura organizacional, así como un nuevo sistema de gestión penitenciaria y el mejoramiento de la infraestructura.

En el año 2007 las políticas no tienen diferencias con los años anteriores: el lineamiento fundamental del Ministerio consistió en atender a la dignidad humana de la población penitenciaria, basada en un enfoque de derechos y reinserción social, donde la participación de las familias y comunidades organizadas en la toma de decisiones son consideradas fundamentales para la construcción de una democracia participativa. Con

base en esa concepción los objetivos del Despacho serían lograr la articulación de los distintos niveles de gobierno con miras a profundizar la democracia participativa y la concientización de la ciudadanía en la solución del problema carcelario nacional, teniendo como principales estrategias revisar y reorientar la política penitenciaria y carcelaria; diseñar un sistema de identificación y clasificación de la población interna y construir, modernizar y mantener la estructura física penitenciaria. En diciembre de 2008, mediante Decreto N° 6.553, publicado en Gaceta Oficial N° 39.080 del 15 de diciembre de 2008, se crea el *Consejo Superior Penitenciario*, con carácter de Oficina Nacional, como Órgano Rector, *“para diseñar y formular políticas integrales que atiendan de forma estructural la transformación del Sistema Penitenciario”*. En enero de 2010 el presidente Hugo Chávez en la presentación de la Memoria y Cuenta del año 2009 ante la Asamblea Nacional, vuelve a hablar de humanización penitenciaria.

De todo lo expuesto se desprende que en los últimos años no faltaron políticas, proyectos y planes bien intencionados, abundando también los estudios y diagnósticos. Sin duda, las políticas-en términos de su diseño- fueron acertadas, los desaciertos estuvieron en la gestión. Pareciera que las políticas no trascendieron del despacho de los ministros, pues no redundaron en la mejoría de las condiciones de vida de los reclusos ni en la garantía de sus derechos humanos.

En efecto, escasos son los logros que el MIJ/MPPIJ puede presentar en materia penitenciaria. En el área de la educación formal, si bien en los primeros años de la década de 2000 se verificó un aumento progresivo del número de inscritos, llegando a cubrir el 68% de la población carcelaria, a partir de 2005 desciende para llegar a un 16% en 2008. Aún cuando el aumento de la cobertura se le atribuyó a la introducción de las misiones educativas en las cárceles, la referida investigación revela que dicho incremento ya se venía verificando antes de que las misiones se establecieran y que éstas habrían restado fuerza y adeptos a las actividades educativas que tradicionalmente se realizaban. En el aspecto cultural el logro más importante fue la creación de la Orquesta Sinfónica Penitenciaria en 2004, aún con escasa adhesión por parte de los internos. Respecto a las edificaciones, el logro esencial fue la construcción e inauguración, en 2008, del Centro Penitenciario de Coro donde se experimenta un nuevo modelo de gestión, que también se ensaya en el penal de Tocuyito.

Sin duda, el mayor de los desaciertos fue haber abandonado los esfuerzos para descentralizar el sistema, pues con ello se ha perdido una de las pocas alternativas que aún quedan para revertir la grave situación penitenciaria del país. La descentralización del sistema tiene múltiples ventajas: favorecería la prestación de servicios más eficientes y un mayor control administrativo de los establecimientos; permitiría el diseño de estrategias propias para cada penal, de acuerdo con las características de su población reclusa, de su personal y de la idiosincrasia colectiva, es decir, se darían respuestas más precisas ante las especificidades locales; multiplicaría la capacidad técnica en torno al tema; propiciaría una mayor participación de la comunidad en la solución de los problemas, todo ello sin hablar del impacto positivo que tendría en el trabajo del Juez de Ejecución. Del modelo centralizado de la gestión penitenciaria no se puede esperar otra cosa que los consabidos y perennes males que la aquejan: ineficiencia, corrupción y clientelismo.

El fracaso de los planes establecidos por el MIJ, se debe, entre otros factores a la alta rotación de los ministros y de los funcionarios encargados de la materia penitenciaria, lo

cual genera problemas de gobernabilidad en las prisiones y supone dificultades para garantizar la continuidad de políticas y planes. En efecto, entre 1999 y 2009 han transitado en el Despacho del Interior y Justicia diez ministros, cuyo cambio acarrea mudanzas en todo el tren ministerial. Asimismo, conspiraría contra el éxito de las políticas y planes la falta de especialización de los altos funcionarios del Ministerio, en cuanto a materia penitenciaria se refiere. Los nombramientos, en esta como en todas las décadas anteriores, tienen cariz político y en estos diez años se observa una tendencia a la militarización del Despacho. De los diez ministros, cuatro provenían del estamento militar, así como varios de los viceministros de Seguridad Ciudadana y directores de Custodia y Rehabilitación.

Respecto a la actuación del Poder Judicial, además de la pobre actuación de los jueces de ejecución y su escaso compromiso con la salvaguarda de los derechos humanos de los reclusos vale mencionar aquí, otra vez, el acentuado retardo procesal que ha generado una gran cantidad de casos de procesados con más de 2 años privados de libertad, sin que se haya dictado sentencia condenatoria definitivamente firme.

La actuación Poder Legislativo ha sido igualmente desafortunada, con las sucesivas reformas del COPP, acaecidas en los años 2001, 2006 y 2009, que produjeron significativos cambios en la fase de ejecución de penas (sobre todo la de 2001) dificultando enormemente el régimen de concesión de libertades hasta entonces previsto en la legislación venezolana. Los reclusos y las organizaciones de defensa de los derechos humanos, han emprendido una sostenida lucha en contra de dichas reformas y aparentemente han tenido éxito lográndose, por lo menos, calmar la situación de violencia que la actuación del Legislativo ha causado en las cárceles. Pero la calma dura hasta que los presos se percatan de que han sido burlados en su buena fe y que las reformas legales no fueron tan buenas como parecían ser.

#### **IV.- La sociedad civil venezolana frente a la situación de los derechos humanos de la población reclusa**

De forma general la sociedad, frente a la situación penitenciaria venezolana reacciona con indiferencia, cuando mucho con estupefacción, pero escasas veces con solidaridad hacia el padecimiento de los privados de libertad. Algunos más sensibles manifiestan repulsión hacia las condiciones infrahumanas en las que viven. Respecto a sus derechos humanos, la sociedad suele rechazar que se deba respetarlos, especialmente en momentos como el actual, donde se vive un innegable auge de la actividad delictiva, con manifestaciones realmente violentas, con una elevadísima tasa de homicidios y secuestros, cobijados con espeso manto de impunidad. Frente al planteamiento de que los reclusos tienen derechos y que es obligación estatal garantizarlos, la gente común se pregunta siempre quien garantiza el derecho de las víctimas y pide más represión policial y penas más severas para los victimarios, incluso la pena de muerte, lo cual es comprensible, pero inoperante para garantizar la paz social.

No obstante, la historia penitenciaria revela que en los últimos 50 años algunos sectores de la sociedad, mayormente empresariales, religiosos y universitarios, se han involucrado con el problema y participado de diferentes maneras en acciones tendientes a resolverlos. Por ejemplo, algunos grupos empresariales y empresarios a título personal han contribuido, ofreciendo fuentes de trabajo a los reclusos, dentro y fuera de los establecimientos; las Damas Salesianas han dirigido por muchos años la guardería del Instituto Nacional de

Orientación Femenina -INOF- para los hijos de las reclusas; las iglesias cristianas despliegan una intensa actividad que ayuda a los reclusos a construir un proyecto de vida con miras a una exitosa reinserción social; las universidades del Zulia, de Carabobo y Central de Venezuela han tenido un desempeño estelar realizando actividades formativas en los penales, llegando incluso a dirigir núcleos universitarios en algunos establecimientos. En tal sentido, la Universidad Nacional Abierta (UNA) presta un servicio muy importante. Varias universidades privadas entre las cuales se destaca la Universidad Santa María y la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) mantienen un activo voluntariado penitenciario; esta última desde los años 60, apoyando a los internos en gestiones para el desenvolvimiento de su proceso y la obtención de su libertad. No obstante, estas acciones de la sociedad civil, poco aprovechadas por el Estado, tuvieron, durante muchos años, un carácter más asistencial que de defensa de derechos humanos, cuyo paradigma comienza a cambiar en 1988, con el surgimiento de PROVEA que a través de sus informes anuales viene revelando, sistemáticamente, las violaciones de derechos ocurridas en el ámbito de las prisiones. Otras organizaciones sociales tales como el Observatorio Venezolano de Prisiones, Una Ventana a la Libertad y la Fundación para el Debido Proceso, que han surgido en los últimos años, están orientadas específicamente a favorecer la garantía de los derechos humanos de la población reclusa, luchando en diversos frentes. A estas se han unido otras organizaciones integradas por exreclusos y familiares de los mismos tales como Liberados en Marcha, Podemos Ayudarte, Familiares por la Libertad, etc.

Las acciones emprendidas por la sociedad organizada para promover la salvaguarda de los derechos humanos de los privados de libertad han dado frutos; las organizaciones han tenido logros y obtenido el reconocimiento y respeto a nivel nacional e internacional, vista la valentía, compromiso y eficiencia con la que actúan. No obstante, su esfuerzo se debilita porque su acción es aislada, está desarticulada, carece de seguimiento efectivo y están centradas más en los organismos internacionales, cuyas decisiones el gobierno nacional ignora. De allí la necesidad de repensar las estrategias sociales destinadas a favorecer la garantía de los derechos de los privados de libertad, de modo a superar, definitivamente, la visión asistencialista y adoptar de una vez por todas el enfoque de derechos, dando organicidad a la contraloría que se debe ejercer sobre las políticas y la actividad estatal; diseñando e implementando programas comunes y articulando las acciones.

## **V.- Propuestas: activando la sociedad civil para la exigibilidad de los derechos humanos de la población reclusa**

### **5.1. Consideraciones en torno a los mecanismos de exigibilidad**

Se entienden por mecanismos de exigibilidad las vías para solicitar ante los organismos nacionales e internacionales el cese de la amenaza o la restitución de los derechos humanos de una población específica, en este caso de la población reclusa.

La exigibilidad tiene tres dimensiones complementarias entre sí: *la judicial, la política y la social*. A la vía judicial se acude utilizando los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico interno (como por ejemplo el Amparo Constitucional), debiendo hacerse estricto seguimiento a las decisiones judiciales. Entre los mecanismos sociales y políticos se destacan: *el cabildeo*, mecanismo para impulsar leyes y proyectos, así como para influir en

actores con poder de decisión; *mesas de diálogo*, mecanismo de articulación con distintas autoridades, organizaciones, instituciones o personas vinculadas con el tema para identificar acuerdos y coordinar acciones destinadas a exigir la garantía de derechos; *intentos de conciliación* con las autoridades e instituciones que amenacen o violen derechos; *mobilización social y/o campañas*, es decir acciones de presión para exigir de las autoridades competentes el cumplimiento de sus obligaciones; *generación de opinión pública*, es decir desarrollo de estrategias dirigidas a sensibilizar la sociedad en su conjunto y a involucrar comunicadores sociales y líderes comunitarios, para producir corrientes de opinión favorables a la garantía de los derechos de los reclusos y crear una matriz de opinión sobre las acciones que se estén impulsando, así como sobre los resultados obtenidos; *redes de trabajo* cuyo objetivo es propiciar el respeto de los derechos de los reclusos, en torno a un programa común; *monitoreo y vigilancia* tanto de la actuación del Estado como de las decisiones emprendidas por la propia sociedad; *elaboración de investigaciones, documentos e informes* que den cuenta de la situación de los derechos de la población reclusa, permitiendo presentar propuestas y generar debate sobre el tema.

Todos estos mecanismos podrían ser utilizados en la agenda que se propone, pero requieren de la sociedad ciertas condiciones que se comentan a continuación.

## **5.2. Condiciones para la exigibilidad**

La exigibilidad de los derechos de los reclusos implica que la sociedad tenga capacidad de organizarse para la participación activa en las acciones dirigidas a tal fin. Es imprescindible, pues, desarrollar la capacidad de organización y participación social.

Además es necesario que se conozcan, cabalmente, los contenidos e indicadores de cada uno de los derechos y garantías; que se identifiquen las obligaciones del Estado que se desprenden de los Pactos y Convenciones internacionales y de las leyes nacionales; que se conozcan y creen todos los mecanismos de exigibilidad; que se elaboren, apliquen y sistematicen instrumentos de recolección de datos que permitan ubicar los problemas, posibles salidas, derechos vulnerados y los responsables; que se identifiquen actores clave que puedan apoyar, colaborar y participar activamente en el proceso de exigibilidad de derechos; que se incorpore activamente a los familiares de los privados de libertad en las acciones de defensa de sus derechos.

## **5.3. Propuesta de una agenda alternativa**

Para la construcción de la agenda es necesario preguntarse y aclarar, primeramente, el término mismo de alternativa: ¿alternativa a qué? Pues, alternativa a las acciones, omisiones y desaciertos de Estado respecto a la garantía de los derechos humanos de la población reclusa; a las estrategias utilizadas hasta ahora por la población reclusa para hacer valer sus derechos: huelgas de hambre, huelgas de sangre, secuestro de familiares, es decir estrategias violentas, cuyos logros obtenidos no se sostienen en el tiempo, además de proyectar una imagen negativa; a las estrategias utilizadas por la sociedad civil organizada que se han caracterizado por estar desarticuladas, carentes de seguimiento y, como ya se mencionó, más centradas en instancias internacionales.

Aclarado el punto, a continuación se sugieren el objetivo de la agenda, los principios que la orientan, los componentes que la integran y la organización social requerida para ejecutarla.

**5.3.1. Objetivo:** Diseñar e implementar un programa común con miras a lograr la garantía de los derechos humanos de la población reclusa, estableciendo las estrategias idóneas para lograrlo, así como las metas a corto, mediano y largo plazo.

**5.3.2. Principios orientadores:** *descentralización; articulación* a través de la conformación de redes (no de rediles); **inclusión** de todos los sectores (familiares de los reclusos, empresarios, universidades, políticos, iglesia, medios de comunicación, profesionales) además de las ya existentes organizaciones de defensa de los derechos humanos en general y de los reclusos en particular; **sujeción a la normativa vigente en el país.**

### **5.3.3. Componentes**

- **Articulación** de las organizaciones para conformar una red de defensa de los derechos humanos de la población reclusa, conservando cada una su naturaleza, particularidades y acciones propias, pero integrándose para realizar una tarea común.
- **Sensibilización de la sociedad en general**, en el sentido de cambiar la percepción y cultura de la misma respecto al tema, partiendo de la idea de que se trata de defender los derechos de todos: de las víctimas, de los victimarios (reclusos) y de la sociedad en general, pues el entrenamiento de los reclusos en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes propiciará la conquista de su ciudadanía, facilitando una exitosa reinserción social, reduciendo el riesgo para la comunidad.

La sensibilización se haría por sectores utilizando la metodología audiovisual (por ejemplo: videos sobre la realidad penitenciaria) acompañada de foros, charlas para lo cual se movilizaría expertos en estrategias comunicacionales, estudiantes, voluntarios, etc.

- **Capacitación en derechos humanos** que alcanzaría a los reclusos, sus familiares, funcionarios, jueces de control, juicio y de ejecución, miembros de las organizaciones especializadas, para lo cual se movilizarían expertos en derechos humanos, en educación de adultos, en diseño gráfico, en tecnología audiovisual, facilitadores, etc. Se trata de enseñar, concretamente, el contenido e indicadores de cada derecho, con lenguaje y metodología propia para cada población, así como las rutas que se utilizarían para la exigibilidad de los derechos. La capacitación se extendería a los propios miembros de la red, a fin de prepararlos para emprender acciones específicas.
- **Acción** organizada para exigir de los responsables la garantía de los derechos, en las dimensiones judicial y administrativa, utilizando todas las estrategias posibles: solicitudes ante jueces de ejecución, amparos constitucionales, mesas de diálogo, cabildeo, movilización social, etc. Este componente se desarrollaría mediante programas específicos destinados a solucionar problemas concretos. Habría que hacer un inventario pormenorizado de los mismos.
- **Monitoreo**, es decir, dar estricto seguimiento a todas las acciones emprendidas en defensa de los derechos de los reclusos, registrándolas y publicitándolas.

- **Evaluación** periódica de la eficacia de cada uno de los componentes de la agenda para reorientar las acciones e imponer correctivos.

#### 5.3.4. Organización social

Para la ejecución de la agenda se sugiere la siguiente organización:

- **Comité Nacional**, integrado por representantes de las organizaciones de derechos humanos de los reclusos y de sus familiares, elegidos por el **Pleno**, es decir por el total de organizaciones que integren la red que se conformaría. Este Comité Nacional debería contar con, por lo menos, tres coordinaciones: de *Sensibilización; Capacitación; Acción y Monitoreo*, ejercidas también por miembros integrantes de la red. El Comité se apoyaría en asesores técnicos voluntarios o remunerados y debería tener un gerente profesional y permanente de la agenda.

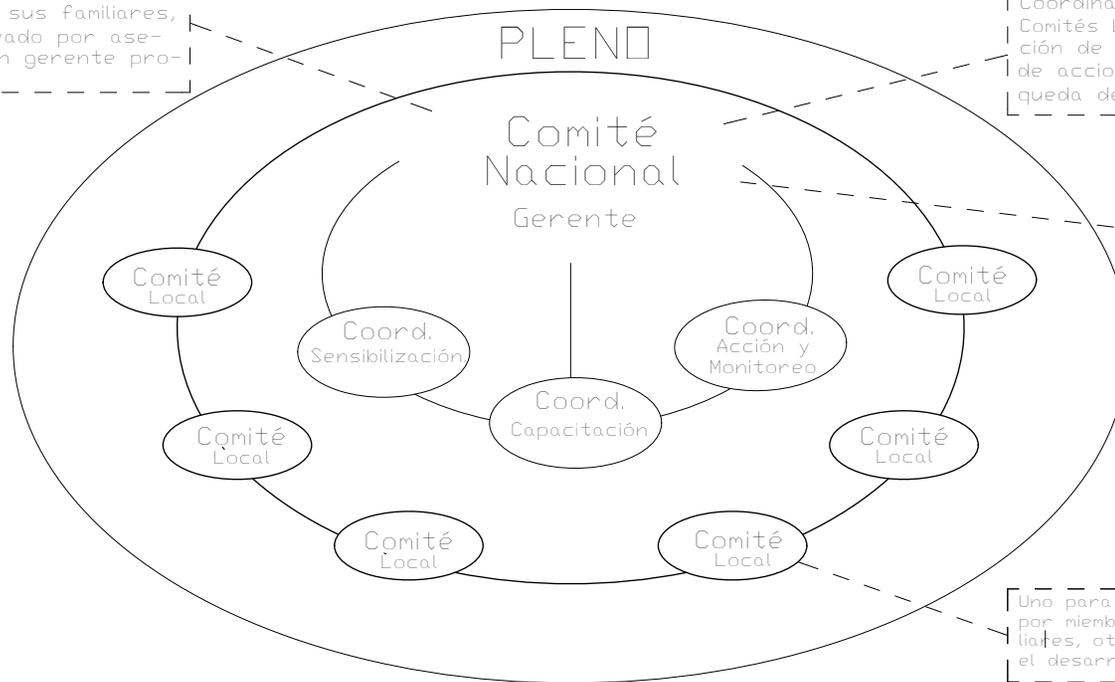
Las funciones del Comité tendrían naturaleza deliberativa, ejecutiva y evaluativa y entre sus principales atribuciones estarían la coordinación de la red; la planificación y evaluación de los componentes; la búsqueda de financiamiento y la ejecución de acciones de impacto nacional.

- **Comités Locales**, uno para cada establecimiento penal del país, integrados por miembros de las organizaciones, familiares, otros sectores, voluntarios, etc., para el desarrollo de cada uno de los componentes a nivel local.

Para dar impulso e iniciar el proceso sería importante integrar una Comisión de Implementación de la Agenda (CIAGEN). A continuación, la representación gráfica de la organización sugerida.

# ORGANIZACIÓN SOCIAL PARA LA DEFENSA DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN RECLUSA

Integrado por representantes de las organizaciones de defensa de los derechos de los reclusos, de sus familiares, elegidos por el pleno, apoyado por asesores voluntarios y por un gerente profesional de la agenda.



Coordinación de la RED, apoyo a los Comités Locales, planificación y evaluación de los componentes, ejecución de acciones de impacto nacional, búsqueda de financiamiento.

Deliberativo  
Ejecutivo (acción)  
Evaluativo

Uno para cada establecimiento integrado por miembros de las organizaciones, familiares, otros sectores, voluntarios, para el desarrollo de los componentes.