

II. NORMATIVA

En América Latina, las disposiciones legales referentes a la organización general penitenciaria suelen encontrarse en las constituciones, los códigos penales y de procedimiento penal y ciertas leyes especiales previstas con esta finalidad. Las constituciones contienen a veces reglas relacionadas con los objetivos del sector penitenciario (en general, se enfatiza en la rehabilitación de los condenados), la prohibición de cierto tipo de penas (cruelles, inhumanas, degradantes) y los derechos fundamentales de los reclusos (previstos en los pactos y convenios internacionales). En cuanto a los códigos penales y de procedimiento penal, los cuales suelen reflejar las concepciones tradicionales acerca de la pena, contienen generalmente disposiciones sobre su determinación, las diversas formas de privación de libertad (arresto, prisión, reclusión), las medidas de seguridad y sus modalidades de aplicación, la condena y la libertad condicionales y determinados procedimientos especiales (indulto, amnistía). Finalmente, numerosos países poseen legislaciones especiales sobre la organización general de su régimen penitenciario (por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela).

El análisis de estos instrumentos legales muestra, además de una dispersión normativa susceptible de engendrar incoherencias en el sector, la diversidad de objetivos asignados a la institución carcelaria. Así, en el sólo caso de las constituciones, los objetivos más frecuentemente mencionados en los países centroamericanos son la rehabilitación (El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá), la formación de hábitos de trabajo (los mismos países), la educación (El Salvador y Nicaragua), la seguridad y la defensa social (Honduras y Panamá), la prevención del delito y la corrección del delincuente (El Salvador).

En Nicaragua, la normativa en materia penitenciaria es asimismo dispersa. Hasta la fecha, no hay una legislación que regule el conjunto del sector, sino una serie de decretos ejecutivos y disposiciones administrativas, además de lo previsto al respecto en la Constitución Política, el Código Penal y el Código de Instrucción Criminal. Seguidamente se

exponen brevemente las bases legales vigentes en este campo, clasificadas en función de su importancia y jerarquía.

1. La Constitución Política de 1987 (art. 39) establece que “el sistema penitenciario es humanitario y tiene como objetivo fundamental la transformación del interno para reintegrarlo a la sociedad. Por medio del sistema progresivo, promueve la unidad familiar, la salud, la superación educativa, cultural y la ocupación productiva con remuneración salarial para el interno. Las penas tienen un carácter reeducativo. Las mujeres condenadas guardarán prisión en centros penales distintos a los de los hombres y se procurará que los guardas sean del mismo sexo”.

2. Diversas normas internacionales ratificadas por Nicaragua, siendo las más importantes: la Declaración universal de los derechos humanos (1948), la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (1948), el Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (1966), el Pacto internacional de los derechos civiles y políticos (1966), la Convención americana sobre derechos humanos (1969), el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979), la Convención contra la tortura y otras penas y tratos crueles, inhumanos y degradantes (1984); y la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985).

3. Leyes ordinarias

3.1. El Código Penal de 1974 no se refiere directamente al sistema penitenciario, pero contiene tres títulos relacionados con este tema.

El Capítulo I del Título III del Libro I (art. 53-72) enumera y describe las principales sanciones penales, entre ellas las de presidio, prisión y arresto. “La pena de presidio durará de 3 a 30 años” (art. 56) y “se cumplirá en un penal”, debiendo los reclusos “dedicarse durante el día a trabajos industriales o agrícolas dentro del establecimiento, o a trabajos en obras públicas” (art. 59). “La pena de prisión durará de 1 a 12 años” (art. 56) y “deberá cumplirse en un establecimiento destinado al efecto o en una colonia agrícola especial”, no estando los condenados “obligados a trabajar fuera del respectivo establecimiento” (art. 60). Finalmente, “la pena de arresto deberá cumplirse en un establecimiento destinado al efecto”, pudiendo los condenados a esta pena “elegir una de las formas de trabajo que se hallaren organizadas en el respectivo establecimiento”, aunque, de tener “bienes suficientes para subsistir”, o de abonar “los gastos que su permanencia en el penal ocasione, no estarán obligados a ninguna clase de trabajo” (art. 61). Se dispone, además, que el producto de los trabajos de los condenados se destinará a hacer efectiva la respon-

sabilidad derivada de la comisión del delito, indemnizar al establecimiento por los gastos ocasionados (medicinas, alimentos, vestidos, etc.), proporcionarles alguna ventaja o alivio durante su condena o remediar necesidades de su familia, y formarles un fondo de reserva que se les entregará a la salida (art. 64).

El Capítulo I del Título IV del mismo Libro I (art. 96-102) establece como medidas de seguridad el internamiento en una casa de salud o en una colonia agrícola para enfermos mentales o intoxicados por alcohol o estupefacientes, el internamiento en una escuela de trabajo o en un reformatorio, y la libertad vigilada.

Finalmente, el Título V contiene dos Capítulos sobre la condena y la libertad condicionales. La condena condicional (art. 103-107) consiste en la facultad otorgada al juez de suspender la ejecución de la sentencia por un período de prueba de 2 a 5 años cuando la pena a ser impuesta al reo no exceda de 3 años y concurren diversas circunstancias (ninguna condena anterior, buena conducta, ausencia de peligrosidad). El juez puede asimismo decretar la libertad condicional del recluso (art. 108-113) una vez cumplidas las dos terceras partes de su condena cuando ésta es superior a 5 años y las tres cuartas partes si es superior a 9 años, y si se dan ciertos requisitos (personalidad, buena conducta y antecedentes).

3.2. El Código de Instrucción Criminal de 1879 contiene asimismo, además de las disposiciones relacionadas con los plazos judiciales y la condena y libertad condicionales, diversas normas aplicables al sector penitenciario.

El Título V del Libro I (art. 83-99) se refiere a las condiciones de detención de las personas sospechosas de haber cometido un delito (separación procesados-condenados y en función del sexo, término máximo para la detención provisional, etc.)

En el Título IV del Libro II (art. 513-521), se fijan las reglas sobre el cumplimiento de las penas y las condiciones para que el recluso pueda obtener el beneficio de la rehabilitación, cuya responsabilidad incumbe a los jueces de distrito de lo criminal.

El Título I del Libro III (art. 530-537) estipula, entre otras cosas, los tipos de cárceles que deben existir en el país (para deudores, detenidos, presos, rematados y mujeres), la necesidad de establecer reglamentariamente sus condiciones (seguridad, ventilación, aseo, salubridad, disciplina y trato a los reclusos), y la obligación de los jueces de distrito o

locales de velar porque a los detenidos pobres se les suministren los alimentos indispensables.

Finalmente, el Título II del mismo Libro (art. 538-541) impone a los jueces de distrito de lo criminal la obligación de visitar cada sábado las cárceles de su localidad donde se encontraren personas arrestadas o presas, "a fin de indagar si sufren vejaciones indebidas, si reciben la alimentación necesaria o si tienen la libertad que garantiza la ley para su defensa" (art. 538).

3.3. La Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Ley No. 212 del 10 de enero de 1996), de acuerdo con la cual, entre las atribuciones del Procurador figura la de vigilar la situación de las personas privadas de libertad en la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario Nacional.

4. Decretos ejecutivos con fuerza de ley

4.1. La Ley creadora de Ministerios de Estado (Decreto No. 1-90), que atribuye al Ministerio de Gobernación la organización, dirección, administración y funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional.

4.2. La Ley Orgánica del Ministerio de Gobernación (Decreto No. 64-90), que atribuye a este ministerio la organización, dirección, administración y funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional.

4.3. La Ley de creación de la Comisión Nacional Penitenciaria (Decreto No. 62-90), entidad de apoyo al tratamiento reeducativo, integrada por el Director General del Sistema Penitenciario Nacional, un delegado del Ministerio de Educación, un delegado del Ministerio de Salud, un delegado del Instituto Nacional de Seguridad Social, dos delegados de organizaciones religiosas y dos ciudadanos de reconocida honorabilidad, capacidad y sensibilidad social. Entre las atribuciones de este organismo, merecen destacarse las de conseguir recursos para el bienestar de los internos, servir de consejeros al sistema penitenciario y actuar como supervisores del funcionamiento de los centros penales.

5. Nivel administrativo

5.1. El Reglamento para las cárceles de la ciudad de Managua (1879), de acuerdo con el cual las cárceles son lugares públicos destinados a la custodia y seguridad de los reos, estando regidas por un horario estricto y habiendo en ellas una división según la gravedad de los delitos, el sexo y la edad.

5.2. El Reglamento para las penitenciarías de Managua (1901).

5.3. El Reglamento interno para las cárceles y casas de corrección de mujeres (1919).

5.4. El Reglamento para el gobierno y disciplina de las cárceles y penitenciarías de la Guardia Nacional (1929), reformado en 1943 y convertido en Código Jurídico Militar en 1949.

5.5. La Ley de Patronatos Nacionales y Departamentales de Reos (1946) y su Reglamento (1947), reformado en 1948.

5.6. Las Normas y procedimientos de control, educación y seguridad penal (Ordenes No. 023, 028, 034 y 035 de 1987 del Ministerio del Interior).

5.7. Por tratarse, según numerosas personas entrevistadas, del texto de mayor aplicación en el sector, conviene mencionar finalmente el "Documento base para la educación penal" (Orden No. 069-86 del Ministerio del Interior), el cual, pese a su categoría jurídica de una simple orden ministerial, contiene las principales bases de la política penitenciaria vigente.

En primer lugar, determina los objetivos del sistema, que serán: ejecutar las sentencias privativas de libertad y demás medidas de prisión preventiva que dispongan las autoridades judiciales; brindar a los reos un tratamiento reeducativo que posibilite su reinserción social; proporcionar a la población penal oportunidades para una superación cultural y técnica, mediante programas educativos y de formación general; facilitar la continuidad de las relaciones familiares; velar porque los reos encausados y sancionados tengan acceso a los tribunales y puedan ejercer plenamente el derecho a la defensa; y garantizar la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

En segundo lugar, clasifica las instituciones penitenciarias en centros de seguridad, de mínima seguridad, sin previsiones de seguridad y lugares de residencia de reos, bajo el control y vigilancia policial.

En tercer lugar, establece el sistema progresivo como base para optimizar los resultados del trabajo reeducativo y garantizar así el rápido reintegro de los reos a la sociedad. Con esta finalidad, determina los siguientes regímenes, a través de los cuales progresarán los internos hasta obtener su libertad: adaptación, laboral, semiabierto, abierto y convivencia familiar.

Para efectos de su ubicación interna en los diferentes centros penitenciarios, los reos son clasificados en función de su sexo, edad, situación legal, régimen penitenciario, tipicidad delictiva, antecedentes penales, nacionalidad, conducta delictiva, peligrosidad penitenciaria y patología física o síquica.

Otras disposiciones conciernen la creación de un sistema de contingentes (organización básica para efectos del tratamiento y reeducación de los reclusos), el trabajo, la educación, los derechos y obligaciones de los internos, el control estadístico y administrativo de la población penal, el sistema de control penal y las sanciones.

Esta orden ministerial del régimen anterior mantiene su vigencia en virtud de las leyes creadoras de Ministerios de Estado y del Ministerio de Gobernación, de acuerdo con las cuales se considera a este último como el sucesor legítimo del anterior Ministerio del Interior.

6. Con la finalidad de corregir la deficiente situación normativa antes mencionada en el sector, se han elaborado -o se están elaborando- anteproyectos de ley. El Anteproyecto de Ley del Sistema Penitenciario Nacional, que seguidamente se presenta en forma resumida, ya ha sido elaborado, encontrándose actualmente pendiente de dictamen por la Comisión pro Derechos Humanos de la Asamblea Nacional, y el Proyecto de Ley de Ejecución Penal está a punto de ser concluido.

Los principales lineamientos del Anteproyecto de Ley del Sistema Penitenciario Nacional, expuestos en sus seis capítulos, son:

- el carácter civil y profesional del sistema, cuyos objetivos fundamentales son la transformación del interno para reintegrarlo a la sociedad, la ejecución de las sanciones penales y las medidas privativas de libertad dictadas por los tribunales jurisdiccionales, y el reconocimiento explícito del respeto de los derechos humanos;
- el establecimiento de las funciones del sistema, tanto en lo referente a las políticas penitenciarias y a su organización interna como al tratamiento del recluso;
- la determinación de su estructura orgánica, que está articulada alrededor de diversos órganos: superior, consultivo y resolutorio, de asesoría técnica, especializados (educación, seguridad y control), de apoyo y de ejecución;

- el establecimiento de la carrera penitenciaria, regulándose todo lo relacionado con el ingreso, nombramiento, ascenso, condecoraciones, permanencia, rotación, baja, jubilación, retiro, régimen disciplinario, derechos y obligaciones del personal;
- la determinación del régimen económico y del patrimonio del sistema; y
- diversas disposiciones finales sobre el crecimiento o disminución de sus estructuras, en función de sus necesidades.

* * * * *

La estructura legal que acaba de exponerse merece las siguientes consideraciones:

- la existencia de tantas leyes, muchas de ellas obsoletas, y la incertidumbre sobre si algunas de ellas han sido derogadas por otras promulgadas con posterioridad, características que contrastan con las recientes reformas constitucionales, las cuales posibilitan la modernización de los organismos públicos y la ampliación y protección de los derechos de los ciudadanos;
- ciertas disposiciones de algunas de ellas, sobre todo las relacionadas con el cumplimiento de los plazos procesales, al lugar y condiciones de ejecución de la pena privativa de libertad (separación de internos, trabajo, educación, etc.) no están recibiendo aplicación;
- la importancia acordada en la materia a normas de jerarquía inferior (tal es el caso de la Orden ministerial No. 069-86, que, como ya se ha indicado, contiene las principales bases por las que se rige el actual sistema penitenciario), instrumento frágil ya que puede ser modificado o derogado por el ministerio que lo edictó;
- las críticas de que ha sido objeto dicha Orden ministerial, entre ellas la utilización de criterios “peligrosistas” o “políticos” (reos ex somocistas, contrarrevolucionarios, típicamente militares) para la clasificación de los reclusos, lo que puede prestar a la discriminación.