

# Central de Regulación de Plazas Penitenciarias

Guía para la  
Gestión de  
la Capacidad  
Penitenciaria

SERIES FAZENDO JUSTIÇA | COLECCIÓN CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS







*SERIE FAZENDO JUSTIÇA*

COLECCIÓN CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS

# Central de Regulación de Plazas Penitenciarias

Guía para la  
Gestión de  
la Capacidad  
Penitenciaria

BRASÍLIA, 2024

## CNJ (Consejo Nacional de Justicia)

**Presidente:** Ministro Luís Roberto Barroso

**Corregidor Nacional de Justicia:** Ministro Mauro Campbell Marques

### Consejeros

Ministro Guilherme Augusto Caputo Bastos

José Edivaldo Rocha Rotondano

Mônica Autran Machado Nobre

Alexandre Teixeira Cunha

Renata Gil de Alcântara Videira

Daniela Pereira Madeira

Guilherme Guimarães Feliciano

Pablo Coutinho Barreto

João Paulo Schoucair

Daiane Nogueira de Lira

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

**Secretaria General:** Adriana Alves dos Santos Cruz

**Secretario de Estrategia y Proyectos:** Gabriel da Silveira Matos

**Director General:** Johaness Eck

**Supervisor DMF/CNJ:** Consejero José Edivaldo Rocha Rotondano

**Juez Auxiliar de la Presidencia y Coordinador DMF/CNJ:** Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

**Juez Auxiliar de la Presidencia – DMF/CNJ:** Edinaldo César Santos Junior

**Juez Auxiliar de la Presidencia – DMF/CNJ:** João Felipe Menezes Lopes

**Juez Auxiliar de la Presidencia – DMF/CNJ:** Jônatas dos Santos Andrade

**Directora Ejecutiva DMF/CNJ:** Renata Chiarinelli Laurino

**Directora Técnica DMF/CNJ:** Carolina Castelo Branco Cooper

## MJSP (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública)

**Ministro de Justicia y Seguridad Pública:** Ricardo Lewandowski

**Secretario Nacional de Política Penal:** André de Albuquerque Garcia

## PNUD BRASIL (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

**Representante Residente:** Claudio Providas

**Representante Residente Adjunta:** Elisa Calcaterra

**Representante Residente Adjunta y Coordinadora de la Unidad de Programa:** Maristela Baioni

**Coordinadora de la Unidad de Paz y Gobernanza:** Andréa Bolzon

**Coordinadora General (equipo técnico):** Valdirene Daufemback

**Coordinador Adjunto (equipo técnico):** Talles Andrade de Souza

\* La publicación original fue concebida en 2022 en el marco del Programa *Justiça Presente/Fazendo Justiça* a lo largo de la gestión del Presidente de la Suprema Corte y del Consejo Nacional de Justicia, Ministro Luiz Fux.



Esta obra es licenciada bajo una licencia *Creative Commons* - Atribución-No Comercial-Sin Derivaciones. 4.0 Internacional.

#### Datos Internacionales de Catalogación de la Publicación (CIP)

B823c

Brasil. Consejo Nacional de Justicia.

Central de regulación de plazas penitenciaras: guía para la gestión de la capacidad penitenciaria [recurso electrónico]./ Consejo Nacional de Justicia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría Nacional de Políticas Criminales; coordinación de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]; traducido por Claudia Minera Castillo. Brasília: Consejo Nacional de Justicia, 2024.

Título original: Central de regulação de vagas: manual para a gestão da lotação prisional

Incluye bibliografía.

173 p.: fots., tabs., grafs. (Serie Fazendo Justiça. Colección central de regulación de plazas penitenciarias).

Versión PDF.

También disponible en formato impreso.

ISBN 978-65-5972-704-9

ISBN 978-65-5972-631-8 (Colección)

1. Política penal. 2. Sistema penitenciario. 3. Central de plazas. 4. Sistema de regulación. I. Título. II. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. III. Secretaría Nacional de Políticas Criminales. IV. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). V. Castillo, Claudia Minera (Trad.). VI. Serie.

CDU 343

CDD 34

Bibliotecaria: Tuany Maria Ribeiro Cirino | CRB1 0698

**Coordinación Serie *Fazendo Justiça*:** Luis Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Renata Chiarinelli Laurino; Carolina Castelo Branco Cooper; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

**Supervisión:** Rafael Barreto Souza

**Apoyo:** Comunicação Fazendo Justiça

**Traducción:** Claudia Minera Castillo

**Revisión:** Melissa Rodrigues Godoy dos Santos y Sérgio Peçanha da Silva Coletto

**Proyecto gráfico:** Sense Design & Comunicação

**Fotos:** CNJ; Unsplash; Pexels; Freeimages; Pixabay

# RESUMEN

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>8</b>
<b>2. ¿Por qué implementar una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias?</b>	<b>13</b>
2.1. Porque el marco jurídico exige acuerdos duraderos	16
2.2. Porque racionaliza el gasto público	25
2.3. Porque las medidas puntuales, como las interdicciones y los esfuerzos concentrados, no resuelven el problema	33
2.4. Porque contribuye para la seguridad pública	36
2.5. Porque otras políticas ya regulan las plazas penitenciarias y da resultado	40
<b>3. ¿Qué es la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias?</b>	<b>44</b>
3.1. Perspectiva sistémica	44
3.2. Principio de <i>numerus clausus</i>	46
<b>4. ¿Cómo implementar una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias?</b>	<b>55</b>
4.1. Herramientas espaciales	55
4.1.1. Certificación de la capacidad máxima real	56
Capacidad real de un centro penitenciario	63
4.1.2. Zonificación penitenciaria	70
Capacidad real del sistema penitenciario local	73
4.2. Herramientas tecnológicas	78
4.2.1. Sistema de información en tiempo real	78
4.2.2. Sistema de alerta de ocupación carcelaria (SAOC)	82
4.3. Herramientas de regulación de plazas en la puerta de entrada	83
4.3.1. Lista de espera	84

4.3.2. Plazas excedentes	87
4.3.3. Criterios de decisión en la audiencia de control de detención para todos los tipos de prisión	89
Según el tipo de detención	90
Según los grupos susceptibles de sufrir vulnerabilidades específicas	91
<b>4.4. Herramientas de regulación de plazas en la puerta de salida</b>	<b>95</b>
4.4.1. Remoción cautelar	96
Efectos duraderos: salida anticipada	97
Efectos temporales	98
4.4.2. Traslado entre establecimientos penitenciarios	99
Cuadro comparativo de regulación de las plazas en la puerta de entrada y de salida	102
4.4.3. Criterios de decisión extraordinarios	103
Proximidad temporal al plazo límite de la prisión	104
Porcentaje de tiempo en prisión	107
Compensación penal	107
Grupos susceptibles de sufrir vulnerabilidades específicas	112
Zonificación penitenciaria	112
<b>4.5. Herramientas de actuación administrativa</b>	<b>114</b>
4.5.1. Esfuerzos Concentrados para reducir la capacidad de las prisiones	114
4.5.2. Revisión periódica	115
4.5.3. Audiencias concentradas	116
Diagrama de flujo de la Regulación de las Plazas Penitenciarias en la puerta de salida	119

## **5. ¿Quién es el responsable por la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias?** **121**

<b>5.1. Poder Judicial</b>	<b>122</b>
5.1.1. Modelo descentralizado: división de plazas por tribunal	123
5.1.2. Modelo centralizado: órgano central	127
5.1.3. Normas de transición	130
<b>5.2. Poder Ejecutivo</b>	<b>132</b>
5.2.1. Gestión de los establecimientos penitenciarios	133
5.2.2. Centro Integrado de Alternativas Penales (CIAP)	134
5.2.3. Central de Monitoreo Electrónico	136
5.2.4. Servicio de Atendimento a la Persona en Custodia (APEC)	137
5.2.5. <i>Escritório Social</i> (Oficina Social): personas egresadas	138
<b>5.3. Atribuciones compartidas</b>	<b>139</b>
5.3.1. Gobernanza colegiada	140
5.3.2. Monitoreo y evaluación	140
5.3.3. Acciones de comunicación	141
Paso a paso para la implementación de una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias	143

## **6. Consideraciones Finales** **146**

## **REFERENCIAS** **147**

## Prólogo

El Consejo Nacional de Justicia (CNJ), en colaboración con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) y la oficina brasileña del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Brasil), crearon el Programa *Fazendo Justiça* (Haciendo Justicia), estableciendo un hito significativo en la búsqueda de soluciones innovadoras en el ámbito de la justicia penal y juvenil.

El Programa trabaja para cualificar estructuras y servicios, promueve la formación, apoya la elaboración de normativas y políticas públicas y desarrolla documentos informativos. Estos materiales incluyen guías, manuales, investigaciones y modelos que integran los conocimientos técnicos y normativos con la realidad vivida en distintas zonas del país. Estos productos identifican buenas prácticas y ofrecen directrices para facilitar la aplicación inmediata y eficaz de las intervenciones.

El Programa está en consonancia con la decisión de la Suprema Corte en la Acción de Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) n.º 347, que en octubre de 2023 reconoció que las prisiones brasileñas se encuentran en un estado de cosas inconstitucional (ECI) y exigió un plan nacional y planes locales para superar esta situación. El Programa también lleva a cabo diversas acciones en el ámbito de la justicia juvenil, siguiendo el principio de prioridad absoluta garantizada a los adolescentes en las normas y leyes del país.

Son 29 iniciativas que se llevan a cabo simultáneamente, teniendo en cuenta los desafíos en la puerta de entrada, en la ejecución de las penas y medidas y en la puerta de salida de los sistemas de justicia criminal y juvenil, así como iniciativas transversales. Entre ellas está la Articulación Internacional y Protección de los Derechos Humanos, que facilita el intercambio de experiencias entre Brasil y otros países en políticas públicas relacionadas con este tema.

Aunque reconocemos que cada país se enfrenta a contextos y retos únicos, creemos en el intercambio de conocimientos y experiencias como herramienta para la transformación colectiva. Con este fin, se han traducido al inglés y al español títulos seleccionados de las distintas colecciones del Programa, como esta publicación.

La estrategia de articulación internacional también incluye el apoyo a eventos, cursos y formación en colaboración con socios internacionales, así como la traducción al portugués de normas y publicaciones alineadas con los temas trabajados por el Programa. De este modo, se promueve el necesario intercambio de ideas y prácticas para un futuro en el que la dignidad y el respeto de los derechos fundamentales sean valores comunes para todos nosotros.

**Luís Roberto Barroso**

Presidente de la Suprema Corte y del Consejo Nacional de Justicia



## Presentación

La Constitución brasileña es la base de nuestras aspiraciones como sociedad fundada en el estado de derecho democrático, al mismo tiempo que fomenta el progreso social con el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana. En este sentido, es deber indeleble de las instituciones, especialmente del Poder Judicial, hacer que nuestras acciones apunten a ese norte civilizador, no sólo rechazando las desviaciones de ese propósito, sino actuando ya para transformar el presente que anhelamos.

En 2015, la Suprema Corte reconoció que casi un millón de brasileños viven fuera de la ley máxima del país mientras están dentro de nuestras cárceles, con efectos nocivos para el grado de desarrollo inclusivo al que nos hemos comprometido a través de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Es este escenario el que aborda el Programa *Fazendo Justiça*, una asociación entre el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Brasil), con el apoyo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), en la figura de la Secretaría Nacional de Políticas Penales (Senappen).

Incluso durante la pandemia del Covid-19, el Programa ha llevado a cabo entregas estructuradas basadas en la colaboración y el diálogo entre los diferentes actores del país. Son 28 acciones desarrolladas simultáneamente para diferentes etapas y necesidades del ciclo penal y de justicia juvenil, que incluyen la facilitación de servicios, el fortalecimiento del marco normativo y la producción y difusión de conocimientos. En el contexto de este último objetivo se inserta esta publicación, que pasa a formar parte de un robusto catálogo que reúne conocimientos técnicos avanzados en materia de responsabilización y garantía de derechos, con orientaciones prácticas de aplicación inmediata en todo el país.

Esta Guía ofrece una valiosa contribución para abordar la capacidad penitenciaria, un problema histórico que viola los derechos fundamentales de los presos y alimenta el ciclo de violencia dentro y fuera de las prisiones. Los datos demuestran que las medidas adoptadas hasta ahora no han tenido la eficacia deseada, por lo que se requieren soluciones innovadoras basadas en un enfoque sistémico para obtener efectos medibles y duraderos.

A partir de un estudio de las experiencias internacionales y nacionales destinadas a reducir la capacidad penitenciaria, esta publicación presenta estrategias para regular las entradas y salidas del sistema penitenciario, incluyendo herramientas para dimensionar las plazas penitenciarias, mejoras tecnológicas y acciones administrativas. Este conjunto de medidas, conforman un mosaico de posibilidades para la implementación de una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias adaptado a la diversidad de realidades locales y centralizado en el Poder Judicial como articulador de las responsabilidades interinstitucionales. El objetivo es apoyar una intervención estructurada y eficaz para revertir el estado de cosas inconstitucionales del sistema penitenciario brasileño.

**Luiz Fux**

Presidente de la Suprema Corte y del Consejo Nacional de Justicia



# INTRODUCCIÓN

# 1 INTRODUCCIÓN

La presente Guía tiene por objeto servir de referencia para la aplicación y el funcionamiento de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias encabezado por el Poder Judicial. El documento contiene un profundo esfuerzo de análisis de experiencias, nacionales e internacionales, dedicadas a la transformación de las condiciones degradantes características del actual sistema penitenciario brasileño, a través de la regulación de los flujos de entrada y salida del sistema penal, así como de directrices de carácter espacial y administrativo. Pretende ofrecer aportes prácticos para que el Poder Judicial brasileño asuma un papel protagónico en el enfrentamiento del problema estructural de la capacidad penitenciaria.

Esta Guía representa un marco en la producción del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), que, a través del Departamento de Monitoreo y Fiscalización del Sistema Carcelario y Socioeducativo del CNJ (DMF), viene actuando de forma consistente en la planificación y difusión de políticas judiciales para superar los problemas históricos del sistema penitenciario en el país. Desde la decisión de la Suprema Corte en la Acción de Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental – ADPF n.º 347/2015, la participación de los magistrados y magistradas, así como de los servidores del Poder Judicial, se ha vuelto aún más urgente para hacer frente al "estado de cosas inconstitucional" del sistema penal.

Las acciones están dirigidas a racionalizar la puerta de entrada del sistema penitenciario, mejorar las condiciones de privación de libertad y proporcionar una atención cualificada a las personas que han sido puestas en libertad, así como mejorar los sistemas de información, las herramientas de gestión y la gestión de datos. En este sentido, el DMF se dedica a la misión de planificar y articular acciones de alcance nacional, contando con la valiosa contribución de los tribunales y otros actores de la justicia penal, como el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, la abogacía y la sociedad civil para el éxito de las iniciativas a nivel local.

Insertada en la lógica de la articulación interinstitucional, esta Guía es un producto del **Programa Fazendo Justiça**, un ciclo renovado de la asociación entre el CNJ y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el apoyo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, destinado a reformar y optimizar todo el ciclo de la justicia penal en Brasil. El Programa desarrolla acciones alineadas con los tribunales de todo el país y centra los esfuerzos en la sostenibilidad de las iniciativas impulsadas en el marco de esta asociación desde 2019, a través del anterior Programa *Justiça Presente*. Basado en el protagonismo del Poder Judicial, el Programa *Fazendo Justiça*, se divide en cuatro grandes ejes de actuación: el Eje 1, orientado a la proporcionalidad penal; el Eje 2, centrado en el sistema de justicia juvenil; el Eje 3, que se ocupa de la ciudadanía intramuros y de la atención a las personas egresadas; y el Eje 4, dedicado a las tecnologías de la información y la biometría para la identificación civil. Así, se apoya la creación y mejora de productos, estructuras y servicios, se promueven eventos, formación y capacitación, así como productos de conocimiento y actos normativos.

En Brasil, el Estatuto del Niño y del Adolescente, desde 1990, establece que se aplicarán medidas de justicia juvenil a los(as) adolescentes que hayan cometido una infracción similar a un delito. La ley prevé seis tipos de medidas de justicia juvenil: amonestación, reparación del daño, trabajos en beneficio de la comunidad, libertad vigilada, semi-probación (restricción de la libertad) e internamiento (privación de libertad). Son aplicadas por una autoridad judicial tras el debido proceso legal. Los objetivos de las medidas de justicia juvenil son responsabilidad de los(as) adolescentes sin descuidar su integración social y la garantía de sus derechos.

Hay varios proyectos que se desarrollan simultáneamente y que se centran en resultados concretos y en la sostenibilidad a medio y largo plazo a nivel local. *Fazendo Justiça* trabaja en consonancia con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** de las Naciones Unidas, especialmente el Objetivo 16, que trata de la "Paz, la Justicia y las Instituciones Eficaces".

Por otra parte, cabe destacar que esta Guía también responde a la **Estrategia Nacional del Poder Judicial para el período 2021-2026**, establecida por la Resolución CNJ n.º 325/2020, y resultante de una construcción democrática y participativa en el marco de la Red de Gobernanza Colaborativa, que establece las directrices nacionales para el desempeño institucional e interinstitucional de los órganos del Poder Judicial para el próximo sexenio. Es importante señalar que la Estrategia Nacional se basa en el reconocimiento de los macro desafíos a los que se enfrenta el Poder Judicial, entre los que se encuentra la necesidad de "Mejorar la Gestión de la Justicia Penal". Según la Resolución CNJ n.º 325/2020, es prioritario adoptar "medidas de prevención del delito y de mejora del sistema penal, mediante una mayor aplicación de penas y medidas alternativas, la inversión en justicia restaurativa, la mejora del sistema penitenciario y el establecimiento de mecanismos para minimizar la sensación de impunidad e inseguridad social". Además, el objetivo es "reducir el número de casos, disminuir las tasas de encarcelamiento y promover acciones de atención al interno y al egresado, buscando principalmente reducir la reincidencia; y construir una visión de la justicia penal vinculada a la justicia social". La normativa también insta al Poder Judicial a realizar esfuerzos conjuntos con los demás órganos del sistema de justicia penal para remediar las irregularidades y mejorar las rutinas administrativas.

El hacinamiento penitenciario es un fenómeno de causas multifactoriales, que implica desde la insuficiencia de inversiones, los obstáculos legislativos y el uso excesivo de las penas de prisión hasta la lentitud de los procesos penales y la ejecución penal. Para hacerle frente, se requiere la intervención articulada de diferentes poderes e instituciones. Agotados los viejos e ineficaces métodos, el enfrentamiento del hacinamiento penitenciario requiere una iniciativa innovadora que entienda la prisión y las medidas alternativas de forma sistémica y establezca parámetros prácticos para atacar este problema estructural de forma planificada y continua.

Para cumplir este propósito, la **Central de Regulación de Plazas Penitenciarias** presenta una solución eficaz y muy rentable. Esta Guía está dividida en cuatro capítulos. El primer capítulo señala diferentes justificaciones para la implementación de la Oficina Central. El segundo capítulo explica qué es la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias y cuáles son sus fundamentos. A continuación, el

tercer capítulo detalla una docena de herramientas a disposición del Poder Judicial que orientan sobre cómo implementar la regulación penal en la práctica, permitiendo la construcción de modelos adaptados a las necesidades locales. El cuarto capítulo presenta los posibles modelos de gobernanza en el Poder Judicial, así como el papel del Poder Ejecutivo y las atribuciones compartidas entre ambos poderes.

Por último, es importante agradecer al profesor Rodrigo Duque Estrada Roig, antiguo defensor de la introducción del principio *numerus clausus* en el sistema penitenciario brasileño, sus valiosas contribuciones a la revisión de esta Guía. Sus comentarios nos permitieron ampliar el alcance de las referencias analizadas y, en consecuencia, profundizar en el estudio de las posibilidades de aplicación de las herramientas y la articulación institucional para la regulación de las plazas penitenciarias.



¿POR QUÉ IMPLEMENTAR  
UNA CENTRAL DE  
REGULACIÓN DE PLAZAS  
PENITENCIARIAS?

## 2 ¿POR QUÉ IMPLEMENTAR UNA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS?

Desde 2017, al superar a Rusia, Brasil ha pasado al **tercer puesto en número absoluto de personas encarceladas en el mundo**<sup>1</sup>, con la mayor tasa de personas encarceladas por cada 100.000 habitantes (357) de Sudamérica<sup>2</sup>. Brasil va en sentido contrario a muchos países que están en un proceso descendente de encarcelamiento, como China con una disminución del 0,5% de la población carcelaria, Estados Unidos que apunta a una reducción del 4%, Rusia del 9% y México del 20%, entre 2015 y 2018. En el mismo período, la población brasileña encarcelada creció en 14%<sup>3</sup>.

Entre 2000 y 2017, el número de personas privadas de libertad en Brasil se triplicó, saltando de 232.000 a 726.000, lo que representa un aumento total del 212,93%. El aumento está muy por encima del crecimiento del 40% de la población encarcelada en las Américas y del 24% en el mundo en su conjunto durante el mismo período (2000-2018)<sup>4</sup>. Solo en el intervalo de 10 años entre 2009 y 2019, el número de personas encarceladas pasó de más de 473.000 a más de 755.000<sup>5</sup>, un incremento porcentual del 59,61%. Si esta tendencia se mantiene, en 2029 la población carcelaria brasileña alcanzará el nivel de 1,2 millones de personas, en 2039 llegará a 1,9 millones y en 2049 será de 3 millones de personas encarceladas. Se estima que, **a este ritmo, en 2075, uno de cada diez brasileños estará en prisión**<sup>6</sup>.

Paralelamente al crecimiento de la población carcelaria en Brasil, el número de plazas en el sistema penitenciario brasileño creció en la misma proporción, lo que sugiere que la creación de nuevas plazas no es capaz de resolver el fenómeno del hacinamiento penitenciario. Entre 2009 y 2019, el número de plazas pasó de aproximadamente 278.000 a cerca de 442.000, un incremento porcentual del 58,99%, que no fue suficiente para contener el déficit renitente de plazas<sup>7</sup> que, en 2009 correspondió a 194 mil adicionales y, en 2019, a 312 mil plazas más<sup>8</sup> y representó un valor unitario medio de R\$ 49.350,00 para la construcción de un espacio penitenciario<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> ICPR, Institute for Crime & Justice Policy Research (Instituto de Investigación sobre Políticas de Justicia & Crimen). **Highest to Lowest – Prison Population Total**. World Prison Brief. Disponible en: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_%20taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_%20taxonomy_tid=All)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> WPB, World Prison Brief (Informe Mundial sobre Prisiones). **World Prison Population List**. 13ª edición. WPB: 2021.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMmU4O-DAwNTAtY2lyMS00OWJlLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliiwiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>6</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Modelo de gestão da política prisional**: caderno I: fundamentos conceituais e principiológicos. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/556>

<sup>7</sup> Si tenemos en cuenta el número de personas en arresto domiciliario y el número de órdenes de detención pendientes de ejecución, el déficit de plazas en el sistema penal sería aún mayor.

<sup>8</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMmU4O-DAwNTAtY2lyMS00OWJlLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliiwiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>9</sup> BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União (Tribunal Federal de Cuentas). **Relatório de Auditoria n.º 01804720181**. 2019.

Este escenario lleva a una **tasa de hacinamiento nacional del 151,9%**<sup>10</sup>, lo que equivale a decir **que por cada tres personas encarceladas una ocupa una plaza donde no hay plaza**. Sin embargo, la tasa nacional diluye las importantes disparidades regionales. Según los datos de 2019 del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), el Centro Oeste es la región con mayor tasa de ocupación, con 196,45%, y el Sur es la región con menor tasa, con 131,30%. Hay estados con una tasa de ocupación superior al 200%, como Pernambuco (239,16%), Mato Grosso do Sul (230,41%), Amazonas (216,01%), Distrito Federal (212,09%), Ceará (211,58%) y Roraima (200,61%)<sup>11</sup>. También hay unidades con tasas de ocupación que alcanzan el 1.300% (Cárcel Pública de Novo Gama, GO) y el 2.681,71% (ala masculina del Complejo Penal Dr. João Chaves en Natal, RN). Según datos del CNJ (2021), el país tiene 1.267 establecimientos penitenciarios con sobreocupación, lo que representa el 63,97% de las unidades ocupadas en Brasil<sup>12</sup>.

Cabe destacar que, en 2017, Brasil contaba con 1.507 unidades penitenciarias activas, con el 50% de estos establecimientos destinados originalmente a los(as) detenidos(as) provisionales<sup>13</sup>. Datos de la Secretaría Nacional de Políticas Penales (Senappen) informan que, en los años 2000, las personas detenidas provisionales correspondían al 34,7% de la población penitenciaria, alcanzando el nivel del 33,18% en 2010 y correspondiendo al 30,43% en 2019<sup>14</sup>. Según el Monitor de Violencia de G1, se evidencia una línea de descenso con pequeñas variaciones – 38,6% en 2015, 37,1% en 2017, 34,4% en 2018, 35,9% en 2019, 31,2% en 2020 y 31,7% en 2021<sup>15</sup>. Si se consolida la tendencia a la baja de los(as) detenidos(as) provisionales en Brasil, la mayoría de los establecimientos penitenciarios brasileños que tienen una infraestructura inadecuada requerirán reformas que pueden ser determinadas por el Poder Judicial, lo que implica nuevos costos<sup>16</sup>. Como ejemplo, los datos del CNJ muestran que el 10,5% de los establecimientos penitenciarios brasileños están en malas condiciones (271) y el 28,2% en pésimas condiciones (727)<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliiwiidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>11</sup> BRASIL. CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público (Consejo Nacional del Ministerio Público). **Sistema Prisional em Números**. Disponible en: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>

<sup>12</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**. Disponible en: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/>

<sup>13</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – junho de 2017. Brasília: Senappen, 2019. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>

<sup>14</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliiwiidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>15</sup> G1. **Raio X do sistema prisional em 2021**. Disponible en: <https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2021/raio-x-do-sistema-prisional/>

<sup>16</sup> Es lícito que el Poder Judicial imponga a la Administración Pública la obligación de hacer, en consonancia con la promoción de medidas o la ejecución de obras de emergencia en los centros penitenciarios para hacer efectivo el postulado de la dignidad humana y garantizar a los detenidos el respeto a su integridad física y moral, en los términos de lo dispuesto en el art. 5, XLIX, de la Constitución Federal, no siendo oponible a la decisión el argumento de la reserva de lo posible o el principio de separación de poderes. [BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Recurso Extraordinario n.º 592.581/RS. 2015**. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2637302>

<sup>17</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**. Disponible en: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/>



Según los datos más recientes de la Senappen, en diciembre de 2019, había más de 755.000 personas en situación de privación de libertad en Brasil, una parte importante de esta población está compuesta por jóvenes (44,79%)<sup>18</sup>, mayoritariamente negros(as) (66,69%)<sup>19</sup> y con baja escolaridad<sup>20</sup>. Cabe destacar que, según estos datos, aproximadamente el 30% de estas personas encarceladas son personas detenidas preventivas<sup>21</sup>.

El problema también afecta a las mujeres. El crecimiento del **encarcelamiento femenino** pasó de 5.600 mujeres en el año 2000 a más de 37.000 mujeres privadas de libertad en 2019, lo que corresponde a un vertiginoso **aumento del 564%**. Aun ante la vigencia del Marco Legal para la Primera Infancia (Ley nº 13.257/2016), la inclusión del art. 318-A en el Código Procesal Penal en 2018 y la concesión del *Habeas Corpus Colectivo* n.º 143.641<sup>22</sup>, que determinó la sustitución de la prisión preventiva por la prisión domiciliaria para las mujeres detenidas embarazadas o madres de niños(as) de hasta 12 años o personas con discapacidad, en 2019 había 1.336 niños(as), 225 madres lactantes y 276 mujeres embarazadas/parturientas en el sistema penitenciario<sup>23</sup>. Así, este año, el déficit de plazas femeninas superó las 4.000 plazas<sup>24</sup>.

Los problemas causados por un sistema penitenciario superpoblado y hacinado son muy graves y están documentados en el país desde hace al menos 45 años. En 1976, en el informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI), creada por la **Cámara de Diputados** para relevar la situación carcelaria del país, aparece el testimonio de un director de una unidad penitenciaria que afirmó: "En cuanto al hacinamiento, la explicación sería el reducido número de prisiones y cárceles en ruinas"<sup>25</sup>. Diecisiete años después, en un informe posterior de otra CPI en 1993 sobre el mismo tema, se señalaba: "No sólo los presos provisionales, sino también los ya condenados por la justicia, se aglomeran en condiciones inhumanas, en las que impera su propio sistema de convivencia, basado en la desvalorización absoluta de la vida"<sup>26</sup>.

En 1990, **Human Rights Watch**, en su informe mundial sobre las violaciones de los derechos humanos, conocido como "World Report", señaló que estaba "preocupada por las espantosas condiciones penitenciarias en Brasil", identificando que "en muchas prisiones, los detenidos están amontonados en

<sup>18</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJlLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliiwiidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>19</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Aprisionamento feminino** – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN). Brasília: Senappen. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJlLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliiwiidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>22</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 143.641/SP**. 2018. Disponible en: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>

<sup>23</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJlLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliiwiidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco de. **Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: as CPIs dos sistemas penitenciários de 1976 e 1993**. 2009. Disponible en: <https://core.ac.uk/display/19883940>

<sup>26</sup> Ibid.

celdas pequeñas, oscuras, inmundas, húmedas y malolientes, asignadas a la mitad, un tercio o incluso menos ocupantes de los que están confinados allí"<sup>27</sup>. También señala la violencia desenfrenada dentro de los centros penitenciarios, incluida la tortura, la corrupción y otros abusos.

Casi 10 años después, **Amnistía Internacional** publicó el informe "Brasil: Aquí nadie duerme tranquilo" – violaciones de los derechos humanos de los detenidos", que muestra que la situación no ha cambiado. Señaló las cárceles brasileñas como: "lugares violentos, donde la vida corre peligro. Los internos viven bajo el temor constante de las agresiones de otros presos". También destaca que la mayoría de las muertes de los(as) detenidos(as) no se documentaron, ni se investigaron. Destaca la práctica de la tortura, así como el hacinamiento. Al describir una prisión de Espírito Santo, señaló: "Muchos reclusos duermen en el suelo de cemento, en sucios colchones de espuma o sobre una manta. Cuando el espacio del suelo no es suficiente ni siquiera para permitir que todos se acuesten, los reclusos recurren a diversos métodos ingeniosos, como el sistema de relevos y el uso de hamacas, mientras que algunos se atan a las barras para poder dormir"<sup>28</sup>. En otra unidad de São Paulo, se observó que "hasta 10 hombres estaban confinados las 24 horas del día en celdas individuales", con estructuras que bloqueaban la ventilación y la luz natural, creando una "atmósfera fétida y húmeda"<sup>29</sup>.

Las raíces de estas cuestiones están relacionadas con graves problemas estructurales, con el hacinamiento penitenciario como catalizador de las condiciones degradantes y de la violencia. Las responsabilidades de este fenómeno son difusas y se agravan por la ausencia de iniciativas articuladas para afrontarlo. En este capítulo se abordarán cinco justificaciones para una política de gestión de la aglomeración: (i) requisitos del marco legal, (ii) racionalización del gasto público, (iii) ineficacia de las medidas puntuales, (iv) contribución a la seguridad pública y (v) experiencias exitosas con otras políticas públicas.

## 2.1. Porque el marco jurídico exige acuerdos duraderos

La primera justificación para la gestión de la capacidad penitenciaria se basa en el imperativo de un ordenamiento jurídico que determina medidas urgentes y contundentes para hacer frente al hacinamiento, respaldado por un amplio cuerpo normativo de fuentes internacionales y nacionales.

La **Constitución Federal** afirma que "nadie será sometido a torturas ni a tratos inhumanos o degradantes" (art. 5, III), "no habrá castigos crueles" (art. 5, XLVII) y "se asegura a los presos el respeto a la integridad física y moral" (art. 5, XLIX). Todos estos derechos son objeto de una grave violación en el contexto del hacinamiento penitenciario, lo que la sitúa en el centro de la protección de los derechos fundamentales constitucionalmente protegidos.

Desde el punto de vista infra constitucional, la Ley de Ejecución Penal (LEP) introduce el concep-

<sup>27</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (Observatorio de Derechos Humanos). **World Report – Brazil**. 1990. Disponible en: [https://www.hrw.org/reports/1990/WR90/AMER.BOU-02.htm#P99\\_29079](https://www.hrw.org/reports/1990/WR90/AMER.BOU-02.htm#P99_29079)

<sup>28</sup> AMNESTY INTERNATIONAL (Amnistía Internacional). **Brazil: "No one here sleeps safely"**: Human rights violations against detainees, 1999, p. 43. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/140000/amr190091999pt.pdf>

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 44.

to de exceso o desviación en la ejecución, en los términos del art. 185, que establece: "habrá exceso o desviación de ejecución siempre que se realice algún acto más allá de los límites fijados en la sentencia, en las normas legales o reglamentarias". Asimismo, el hacinamiento configura una desviación de la ejecución, violando los derechos de las personas encarceladas. Este entendimiento se ve reforzado por el art. 85, *caput* de la misma ley, que determina que "los establecimientos penitenciarios deben tener una capacidad compatible con su estructura y finalidad", instituyendo así lo que puede llamarse de principio *numerus clausus* o el principio de capacidad máxima dentro de la legislación penal<sup>30</sup>.

Junto a las referencias normativas, la situación jurídica actual del sistema penitenciario es definida como un "**estado de cosas inconstitucional**" por la Suprema Corte (STF, acrónimo en portugués) en una decisión que concede una medida cautelar en el caso **ADPF n.º 347**<sup>31</sup>. Este instituto proviene de un precedente fijado por la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia T-388 de 2013. Con base en los parámetros colombianos, la Suprema Corte asume que el reconocimiento de este instituto de "estado de cosas inconstitucional" implica la identificación de tres supuestos principales: (i) situación de violación generalizada de derechos fundamentales; (ii) inercia o incapacidad reiterada y persistente de las autoridades para modificar la situación; (iii) la superación requiere la acción no sólo de un órgano, sino de una pluralidad de instituciones públicas<sup>32</sup>. "La Suprema Corte ha manifestado que estos presupuestos están presentes, y que le corresponde "imponer a los Poderes Públicos la adopción de medidas urgentes y necesarias para poner fin a las violaciones masivas de los derechos fundamentales, así como supervisar la aplicación efectiva"<sup>33</sup>.

## JURISPRUDENCIA

### SENTENCIA T-388/2013: CORTE CONSTITUCIONAL, COLOMBIA

La ADPF n.º 347 se refirió a la sentencia T-388/2013 de la Corte Constitucional de Colombia, que reconoció el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario del país a partir del entendimiento que el caso presentado implicaba: (i) la violación masiva y generalizada de los derechos constitucionales de las personas privadas de libertad; (ii) las obligaciones estatales derivadas de tales derechos; (iii) la institucionalización de prácticas claramente inconstitucionales en la vida cotidiana del sistema penitenciario; (iv) la notable ausencia de medidas legislativas, administrativas y presupuestarias urgentes y necesarias; (v) la necesidad de una intervención de diversas entidades y de acciones complejas y coordinadas para resolver los problemas estructurales.

<sup>30</sup> GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Comentários à Lei de Execução Penal*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

<sup>31</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **ADPF n.º 347 MC/DF**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

<sup>32</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. **Sentencia T-388**. 2013. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

<sup>33</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **ADPF n.º 347 MC/DF**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

En el voto del ministro ponente se configuró el hacinamiento penitenciario: "Con un déficit carcelario que supera las 206 mil plazas, sobresale **el problema del hacinamiento, que puede ser el origen de todos los males**. La Suprema Corte reconoce, a partir de los informes del Poder Legislativo, que: "Las celdas superpobladas provocan insalubridad, enfermedades, motines, rebeliones, muertes, degradación de la persona humana". Escenario que sólo permitiría concluir que existe una vulneración generalizada de los derechos fundamentales en relación con la dignidad, la integridad física y la integridad psicológica, señalando que el hacinamiento penitenciario y la precariedad de las dependencias, además de afrontar el ordenamiento jurídico, "configuran un trato degradante, ultrajante e indigno a las personas que se encuentran detenidas". Dice claramente: "**Las penas privativas de libertad aplicadas en nuestras prisiones se convierten en castigos crueles e inhumanos**. Los presos se convierten en 'basura digna del peor trato posible', se les niega cualquier derecho a una existencia mínimamente segura y saludable"<sup>34</sup>.

La decisión cautelar de la Suprema Corte también discutió las responsabilidades por la etapa actual de las violaciones, con un amplio espectro de deficiencias en las acciones estatales, atribuyéndolas a los tres Poderes — Legislativo, Ejecutivo y Judicial — y no sólo a los de la Unión, sino también a los de los estados y el Distrito Federal. Señaló que existen problemas tanto en la formulación e implementación de las políticas públicas penales, como en la interpretación y aplicación de la ley penal, marcados por la ausencia de coordinación institucional y destacando la inercia sistemática y la incapacidad de los poderes públicos para superarla. Además de ser una decisión histórica con contenido normativo *erga omnes*, esta sentencia estableció que diversas normas nacionales e internacionales están siendo violadas por el hacinamiento penitenciario, con énfasis en la violación de los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención de la ONU contra la Tortura y Otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, esta decisión considera que existe una vulneración de un precepto fundamental basada en la situación degradante de los centros penitenciarios en Brasil, debido a la actual situación de violación masiva y persistente de los derechos fundamentales, derivada de fallos estructurales y del fracaso de las políticas públicas y cuya modificación depende de medidas normativas, administrativas y presupuestarias integrales. En consecuencia, determinó dos medidas principales: la celebración de audiencias de control de detención en todo el país y el descuento del Fondo Nacional Penitenciario (FUNPEN).

La ADPF n.º 347 fue un marco en la **evolución jurisprudencial de la Suprema Corte en materia penitenciaria**. Después de 2015, las decisiones se volvieron primordiales para la reducción y el control del hacinamiento, con el fin de garantizar condiciones dignas de privación de libertad y el cumplimiento de la ley. Entre las decisiones de referencia, destacamos la Sumula Vinculante n.º 56, el Recurso Extraordinario n.º 580.252/MS, el *Habeas Corpus* Colectivo n.º 143.641/SP, el *Habeas Corpus* Colectivo n.º 143.988/ES y el *Habeas Corpus* Colectivo n.º 188.820/DF.

---

<sup>34</sup> Ibid

En 2016, la Suprema Corte aprobó la Sumula Vinculante n.º 56, estipulando otro nuevo paradigma jurisprudencial, aclamado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>35</sup>, que prohíbe la ocupación de plazas en régimen más severo: "La falta de establecimiento penal adecuado no autoriza el mantenimiento del condenado en régimen penitenciario más severo, debiendo observar, en este caso, los parámetros establecidos en el RE n.º 641.320/RS"<sup>36</sup>.



## JURISPRUDENCIA

### SUMULA VINCULANTE N.º 56 STF: PRECEDENTE REPRESENTATIVO

Cumplimiento de condena en régimen cerrado, en la hipótesis de inexistencia de plaza en establecimiento adecuado a su régimen. Violación de los principios de individualización de la pena (art. 5, XLVI) y de legalidad (art. 5, XXXIX). La falta de un establecimiento penitenciario adecuado no autoriza a mantener al condenado en un régimen penitenciario más oneroso. 3. Los jueces de ejecución penal podrán evaluar los establecimientos destinados a los regímenes semiabierto y abierto, para calificarlos como adecuados a dichos regímenes. Son aceptables los establecimientos que no se califican como "colonia agrícola o industrial" (régimen semiabierto) o "hogar de acogida o establecimiento adecuado" (régimen abierto) (art. 33, § 1, b y c). Sin embargo, no debe haber alojamiento conjunto de presos del régimen semiabierto y abierto con presos del régimen cerrado. 4. En caso de déficit de plazas, se deberá determinar: (i) la libertad anticipada del condenado en el régimen con falta de plazas; (ii) la libertad vigilada electrónicamente al condenado que egrese anticipadamente o sea puesto en arresto domiciliario por falta de plazas; (iii) el cumplimiento de penas restrictivas de ley y/o estudio al condenado que pase al régimen abierto. Hasta que se estructuren las medidas alternativas propuestas, se podrá conceder el arresto domiciliario al condenado<sup>37</sup>.

En 2017, el Tribunal Constitucional estableció una tesis, en el juicio del Recurso Extraordinario n.º 580.252/MS con repercusión general, sobre la responsabilidad del Estado por el daño moral derivado del hacinamiento penitenciario. Se fijó la tesis que considera que es deber del Estado garantizar

<sup>35</sup> "113. Esta Corte señala que la decisión de la Suprema Corte de Brasil es meridianamente clara y no deja lugar a dudas de que en los casos de escasez de plazas, es decir, de superpoblación y hacinamiento, el juez de ejecución penal debe determinar la libertad anticipada del recluso, su libertad vigilada electrónicamente o el arresto domiciliario. [...] La Corte Interamericana considera que el Precedente Vinculante 56 es plenamente aplicable como precedente vinculante a la situación de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales, por los hechos expuestos en esta resolución y en resoluciones anteriores de la Corte" (CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil. Resolución de la Corte IDH. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf)).

<sup>36</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Recurso Extraordinario n.º 641.320/RS**. 2016. Disponible en: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>

<sup>37</sup> Ibid.

unos estándares mínimos de humanidad que "le corresponde, en los términos del art. 37, § 6, de la Constitución, la obligación de reparar los daños, incluso morales, causados de forma demostrable a los presos como consecuencia de la falta o insuficiencia de condiciones legales de encarcelamiento"<sup>38</sup>. La ilegalidad de las condiciones de detención impone un deber de reparación, ya que los(as) condenados(as) son enviados(as) a prisión como una forma de castigo y no por una pena derivada de las malas condiciones de detención<sup>39</sup>. En otras palabras, la condena sirve al propósito de retribución, pero la administración de la pena no sirve al castigo; por el contrario, tiene como objetivo la resocialización del individuo. La LEP señala que la finalidad de la ejecución de la pena es "proporcionar las condiciones para la integración social armoniosa del condenado y del internado" (art. 1). El contenido aflictivo de la pena o de la privación preventiva de libertad aumentaría hasta un punto que se convertiría en ilícito o antijurídico e incluso podría implicar la responsabilidad civil del Estado<sup>40</sup>.



## JURISPRUDENCIA

### BROWN VS. PLATA, SUPREME COURT, EUA

El caso *Brown vs. Plata*, juzgado por la Suprema Corte de Estados Unidos en 2013, fue un precedente central sobre el tratamiento penal en el país. Al examinar las condiciones de las prisiones del estado de California, la Suprema Corte evaluó el caso de las condiciones de los servicios sanitarios y el hacinamiento a la luz de la 8ª enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que estipula que "no se infligirán castigos crueles e inusuales"<sup>41</sup>. A continuación, decidió que el **hacinamiento es la causa principal** de las violaciones constitucionales, aunque no es la única causa<sup>42</sup>. También determinó un umbral de ocupación de la prisión por encima del cual prohibió nuevos ingresos. La decisión dio lugar a una reforma legislativa en el estado y a cambios en las políticas penales a nivel estatal y municipal<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). *Recurso Extraordinario n.º 580.252/MS*. 2017. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2600961>

<sup>39</sup> STEINBERG, Jonny. *Prison Overcrowding and the Constitutional Right to Adequate Accommodation in South Africa*. 2005. Disponible en: <https://www.csvr.org.za/docs/correctional/prisoncovercrowding.pdf>

<sup>40</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela – Sentencia*. 2006. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)

<sup>41</sup> Ibid

<sup>42</sup> Ibid

<sup>43</sup> Ibid

Al año siguiente, en 2018, la Suprema Corte sentenció el **Habeas Corpus Colectivo n.º 143.641/SP**<sup>44</sup> que dio lugar a la orden de sustituir la prisión preventiva por el arresto domiciliario para las reclusas embarazadas o madres de hijos(as) de hasta 12 años o de personas con discapacidad, avanzando en la aplicación de otras medidas cautelares distintas a la prisión. La decisión se basó en el reconocimiento de la situación degradante de las cárceles brasileñas, tal y como se recoge en el ADPF n.º 347, y el impacto nocivo que tienen sobre los(as) niños(as) recién nacidos(as) y sus madres, así como sobre el cuidado y el convivio familiar. De nuevo, el hacinamiento penitenciario, fue un factor decisivo en la *ratio decidendi* de los(as) Ministros(as)<sup>45</sup>. En 2020, el 2º Grupo del STF juzgó al **Habeas Corpus Colectivo n.º 165.704/DF**<sup>46</sup> extendiendo las medidas del **Habeas Corpus Colectivo n.º 143.641/SP** a todas las personas detenidas que sean las únicas responsables de personas en la misma situación.

En 2018, el ministro ponente del **Habeas Corpus Colectivo n.º 143.988/ES**, que trataba de las condiciones inhumanas de las unidades de justicia juvenil, concedió la orden de determinar que las unidades de privación de libertad no debían superar su capacidad diseñada. Impuso, así, el fin del hacinamiento en las unidades de detención de menores y presentó los criterios y parámetros que debían observar los(as) magistrados(as) de las unidades con exceso de capacidad. Se estableció la centralidad de la "adopción del principio *numerus clausus* como estrategia de gestión, con la liberación de nuevas plazas en la hipótesis de la ingresión"<sup>47</sup>. La decisión fue refrendada por el 2º Grupo del STF en 2020.

En el contexto de la pandemia del Covid-19, la Suprema Corte reforzó el curso decisorio adoptado en esta línea evolutiva. En 2021, la Suprema Corte dictaminó en una decisión de amparo en el **HC Colectivo n.º 188.820/DF** que "es admisible – una vez analizadas las peculiaridades del procedimiento individual por los respectivos tribunales de ejecución penal, y si se dan los requisitos subjetivos – la adopción de medidas para evitar el contagio y la difusión del Covid-19 en las prisiones, entre las que se encuentra la temprana progresión de la pena". La decisión fue respaldada por el 2º Grupo y concedió el "*habeas corpus* colectivo a favor de todas las personas detenidas en lugares por encima de su capacidad, que son miembros de grupos de riesgo para el Covid-19 y no han cometido delitos con violencia o amenaza grave"<sup>48</sup>.

Además de la jurisprudencia de los Tribunales Superiores, el **Consejo Nacional de Justicia**, como órgano regulador de la actuación administrativa del Poder Judicial, ha aprobado actos normativos con directrices que fortalecen las estructuras y las medidas judiciales tendientes a desahogar las cárceles.

<sup>44</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 143.641/SP**. 2018. Disponible en: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>

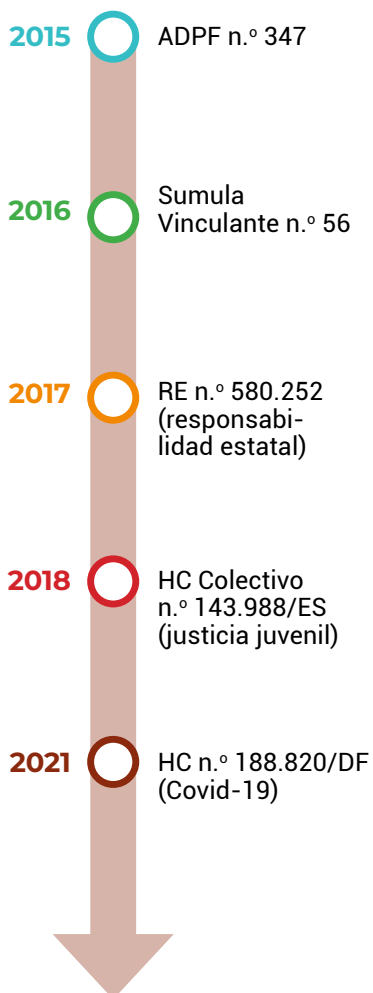
<sup>45</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **ADPF n.º 347 MC/DF**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

<sup>46</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 165.704/DF**. 2018. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5596542>

<sup>47</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 143.988/ES**. 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.es.def.br/site/wp-content/uploads/2020/01/Superlota%C3%A7%C3%A3o-e-119-por-cento-DPES-Decis%C3%A3o-do-STF.pdf>

<sup>48</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 188.820/DF**. 2020. Disponible en: <https://defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2020/12/HC188820MC.pdf>

## EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE



La **Resolución CNJ n.º 214/2015**<sup>49</sup> delimitó, entre las atribuciones de los Grupos de Monitoreo y Fiscalización (GMFs) de los Tribunales, que "fiscalicen y vigilen las condiciones de cumplimiento de la pena, medida de seguridad y detención provisional y supervisen con la adopción de las providencias necesarias para el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y para garantizar que el número de personas encarceladas no supere la capacidad de ocupación de los establecimientos". Con el advenimiento de la pandemia del Covid-19, el CNJ emitió la **Recomendación n.º 62/2020**<sup>50</sup>, con orientaciones al Poder Judicial para evitar la contaminación en el sistema penitenciario y juvenil, entre ellas, destacamos las orientaciones para la revalorización de las detenciones provisionales y las medidas de libertad anticipada, en función del hacinamiento penitenciario.

En el ámbito internacional, el hacinamiento penitenciario es un tema muy analizado y referenciado por los parámetros jurídicos de los órganos de Naciones Unidas, el sistema interamericano y las experiencias comparadas. Mucho más que una cuestión matemática, el hacinamiento penitenciario implica graves problemas que generan un trato cruel, inhumano y degradante. En primer lugar, provoca que las **infraestructuras sean insuficientes** para acoger a una población desproporcionada con relación a la capacidad<sup>51</sup> y esta circunstancia da lugar a **condiciones materiales de detención que son insalubres e inseguras**. Otro efecto inherente al hacinamiento penitenciario es la **escasez de personal** ante el elevado contingente de personas detenidas. Este fenómeno genera uno de los problemas más graves relacionados con el hacinamiento penitenciario: el autogobierno entre personas

privadas de libertad y el limitado o inexistente control ejercido por agentes del Estado<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 214**. Dispone sobre la organización y funcionamiento de los Grupos de Seguimiento y Fiscalización (GMF) en los Tribunales de Justicia de los estados, del Distrito Federal y de los Tribunales Regionales Federales. Brasília, CNJ, 2015. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2237>

<sup>50</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Recomendación n.º 62/2020**. Recomienda a los Tribunales y Magistrados adoptar medidas preventivas contra la propagación de la infección por el nuevo coronavirus – Covid-19 dentro de los sistemas de justicia penal y juvenil. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>

<sup>51</sup> La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), agencia de la ONU con foco en proyectos de infraestructura, presenta en términos simples que "una prisión planificada para mantener exactamente 400 prisioneros puede tener una fosa séptica incapaz de satisfacer las necesidades de una población que, debido al hacinamiento, superará los 600 presos de forma continua". (UNOPS, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. **Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios**. Copenhague: UNOPS, 2016. Disponible en: <https://www.unops.org/Public/Notice/126497>)

<sup>52</sup> En este escenario, el control del orden interno, en general, está a cargo de grupos más violentos, organizados para la supervivencia o la autodefensa, con frecuente imposición del poder por la fuerza a otros individuos detenidos, promoviendo también comúnmente normas de conducta inadecuadas para la posterior convivencia en libertad. (CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela – Sentencia**. 2006. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf))





## JURISPRUDENCIA

### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en diversas sentencias que el hacinamiento penitenciario provoca suciedad, malos olores y la proliferación de insectos<sup>53</sup>, además de crear ambientes poco dignos para el descanso nocturno sin la posibilidad de que cada uno(a) duerma en su propio espacio. Además, señala que el hacinamiento penitenciario suele estar relacionado con la falta de mecanismos eficaces de prevención y extinción de incendios, agravada por la posible existencia de un gran número de colchones no ignífugos, por ejemplo<sup>54</sup>. Atribuyendo importancia jurídica al asunto, ella Corte estableció que **"el hacinamiento penitenciario constituye en sí mismo una violación de la integridad personal"**, un derecho salvaguardado por la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>55</sup>. También establece que el hacinamiento penitenciario **es uno de los principales factores que contribuyen a la violencia dentro de las cárceles**, lo que favorece la agresión, la humillación y el grave deterioro de su subjetividad y autoestima, generando un alto riesgo de reproducir la violencia con delitos aún más graves que los que motivaron la prisión<sup>56</sup>.

A ello se suma la **insuficiencia de los servicios** prestados en la unidad. El hacinamiento obstruye el funcionamiento regular de los servicios de alimentación, salud<sup>57</sup>, seguridad, visitas, entrenamiento, trabajo, entre otros<sup>58</sup>. Cuando hay hacinamiento penitenciario "la salud es peor, la higiene es peor, la comida es peor, la seguridad personal tanto de los presos como del personal es peor, etc."<sup>59</sup>. En cuanto a los problemas de salud, éstos pueden verse agravados por el hacinamiento penitenciario, especialmente cuando se asocia a una ventilación inadecuada, medios de higiene personal, nutrición, acceso al agua potable y servicios médicos. Cabe destacar que, en estas condiciones, aumenta la vulnerabilidad de la población desfavorecida a la infección por el VIH, la tuberculosis y otras enfermedades infeccio-

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Loayza Tamayo Vs. Perú – Sentencia**. 1997. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf)

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisórias a Respeito do Brasil**. Resolución de la Corte IDH. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018, p. 88. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf)

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Vélez Loor Vs. Panamá – Sentencia**. 2010. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_218\\_esp2.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf)

<sup>59</sup> CARRANZA, Elías. Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? In: **Anuario de Derechos Humanos**, n.º 8, p. 31-66, 2012. Disponible en: <https://anuariodch.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/20551>

sas, aumentando también las tasas de morbilidad y mortalidad de esta población<sup>60</sup>. Aumento de los riesgos en el contexto de la pandemia de Covid-19.

En 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) revisó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, renombrándolas como **Reglas Nelson Mandela**. Estas reglas establecen normas universalmente reconocidas para la gestión y el tratamiento de las prisiones. Recomiendan expresamente a los Estados miembros que "se esfuercen por reducir el hacinamiento penitenciario" y "utilicen medidas no privativas de libertad como alternativas a la prisión preventiva, promuevan un mayor acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa jurídica, refuercen las alternativas al encarcelamiento y apoyen los programas de rehabilitación e integración social"<sup>61</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha establecido una serie de parámetros contra el hacinamiento penitenciario en sus **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. El Principio XVII establece que el hacinamiento penitenciario debe estar prohibido por la ley y que se considerará un trato o castigo cruel, inhumano o degradante. Añade que "deben establecerse mecanismos para remediar inmediatamente cualquier situación de alojamiento que supere el número de plazas"<sup>62</sup>. Además de eso, hace hincapié en los(as) jueces(juezas) como actores responsables por abordar el asunto, estipulando que "adoptarán las medidas correctoras adecuadas en la ausencia de regulación legal efectiva"<sup>63</sup>.

Con el Estado brasileño como demandado, se encuentran ante la Corte Interamericana cuatro Medidas Provisionales relacionadas con los centros de detención. En 2017, a la sombra de las graves masacres ocurridas en tres estados brasileños, en una decisión sin precedentes, la Corte unificó los procedimientos y solicitó información general sobre el sistema penitenciario brasileño, lo que se conoció como **el super caso de las cárceles**. El organismo consignó que los hechos de violencia carcelaria y hacinamiento penitenciario de su competencia trascienden a diferentes estados y regiones, indicando que se trata de un "fenómeno de mayor extensión que los cuatro casos planteados ante esta Corte y que podría ser un indicio de una posible generalización de un problema estructural de alcance nacional del sistema penitenciario"<sup>64</sup>.

Todo este entramado legal se traduce en una consecuencia unánime: es necesario adoptar medidas eficaces para controlar el hacinamiento y mitigar las violaciones de los derechos de las personas

---

<sup>60</sup> ONUSIDA, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida. **HIV/Aids em Ambientes Prisionais: Prevenção, Atenção, Tratamento e Apoio**. New York: 2009. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/lpo-BRASIL/Topics\\_drugs/Publicacoes/UNODC\\_Livro20HIV20Ambiente20Prisional.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-BRASIL/Topics_drugs/Publicacoes/UNODC_Livro20HIV20Ambiente20Prisional.pdf)

<sup>61</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Nelson Mandela Rules: The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. 2015. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-E-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf)

<sup>62</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisionales Respecto de Brasil**. Resolución de la Corte IDH. Asuntos de la Unidad de Internación Socioeducativa, del Complejo Penitenciario de Curado, del Complejo Penitenciario de Pedrinhas, y del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2017. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos\\_unidad\\_se\\_01.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01.pdf)

privadas de libertad. Volviendo al marco de la decisión de la ADPF n.º 347, el voto del Ministro Marco Aurélio problematiza la inercia de los poderes públicos en la búsqueda de "**cualquier intento de cambiar la situación**, una vez identificada la insuficiencia de la protección conferida por la aplicación de las normas existentes" y apalanca el necesario protagonismo del Poder Judicial:

*[...] el papel que debe desempeñar el Tribunal para contribuir a la superación de la inconstitucionalidad del sistema penitenciario: sacar a los poderes públicos de su estado de letargo, provocar la formulación de nuevas políticas públicas, incrementar la deliberación política y social sobre la materia y controlar el éxito de la aplicación de las medidas elegidas, garantizando así la eficacia práctica de las soluciones propuestas. Las órdenes flexibles bajo control evitan la supremacía judicial y, al mismo tiempo, promueven la integración institucional cogida por el ministro Gilmar Mendes, formulada en el marco de un **constitucionalismo cooperativo**<sup>65</sup>.*

El voto del Ministro Luiz Fux sigue un camino argumentativo análogo, destacando el entendimiento de que "**corresponde al Poder Judicial, en un estado de inercia y pasividad en el que no se cumplen los derechos fundamentales, interferir**". También pondera los ejemplos de derecho comparado de los tribunales constitucionales de la India, Sudáfrica y Colombia, que han fallado en el sentido de implementar políticas públicas, jugando un papel fundamental en su seguimiento y coordinación.

Por lo tanto, existe un marco legal robusto que requiere la adopción de medidas consistentes, duraderas y eficientes a partir de los esfuerzos coordinados de los Poderes para el desarrollo de políticas criminales para enfrentar el hacinamiento penitenciario.

La gestión eficiente ejercida por el Poder Público, a través de la regulación de las plazas penitenciarias, representa una acción preventiva a las situaciones de colapso en las unidades penitenciarias, que suelen ocurrir cuando no se adoptan las medidas adecuadas para el control previo de la relación proporcional entre detenido(a) y plaza.

## 2.2. Porque racionaliza el gasto público

La segunda justificación se refiere a un aspecto financiero-presupuestario relacionado con el sistema penitenciario, tanto en la prisión preventiva como en la ejecución penal. La privación de libertad bajo custodia estatal impone al Estado<sup>66</sup> la obligación de satisfacer las necesidades básicas de las

<sup>65</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). ADPF 347 MC/DF. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

<sup>66</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ya consideró en una sentencia que "los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en la materia y que no respeten la dignidad inherente del ser humano" (CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras – Sentencia**. 2012. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_241\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf)

personas detenidas, como la alimentación, la seguridad, el vestido, la salud y la educación, entre otras. El mantenimiento de estos derechos implica un costo para el Estado, que va desde la construcción del establecimiento penal, la adquisición de equipos, la contratación de personal, el suministro de insumos y el mantenimiento de la infraestructura hasta la prestación de servicios de salud, trabajo, estudio y vida familiar.

En 2018, ante las diversas rebeliones y muertes ocurridas en unidades penitenciarias en años anteriores, el Tribunal Federal de Cuentas (TCU), junto con los tribunales de cuentas estatales y municipales, presentó un informe de fiscalización del sistema penitenciario en 18 Unidades de la Federación<sup>67</sup>, concluyendo que: **"aunque no es posible establecer una relación causal entre el hacinamiento penitenciario y la ocurrencia de motines, el hacinamiento en las cárceles socava la función del Estado de garantizar el orden y la seguridad de las personas encarceladas**, así como favorece las actividades de las facciones criminales dentro de estos establecimientos"<sup>68</sup>. El informe señala que el 78% de los casos de rebelión se produjeron en prisiones con hacinamiento: 18 de las 23 unidades penitenciarias analizadas se habían enfrentado a algún tipo de motín o conflicto entre octubre de 2016 y mayo de 2017<sup>69</sup>.

El TCU también constató que la **distribución de recursos por unidad federal no prioriza el déficit de plazas en el sistema penitenciario y provoca desigualdad en la asignación de fondos**. Además, el Programa Nacional de Apoyo al Sistema Penitenciario (Pnasp)<sup>70</sup>, insertado en el Plan Plurianual (2012-2015) con el objetivo de aliviar la precaria situación de las cárceles brasileñas, no habría obtenido los resultados esperados<sup>71</sup>. El informe señala que, aunque las transferencias obligatorias de recursos del Fondo Nacional Penitenciario (Funpen) tienen el potencial de promover cambios a medio y largo plazo, las transferencias necesitan mejorar los instrumentos de planificación y control, los plazos de determinados actos, las herramientas informáticas y el uso de la mano de obra, entre otros<sup>72</sup>.

Se identifican dificultades en las relaciones entre los actores gubernamentales, ya que la solución al problema del déficit de plazas no vendrá de la acción aislada del Poder Ejecutivo" y que "el déficit no se resolverá creando plazas"<sup>73</sup>. Recomienda que se apueste por **redefinir la "forma de entrada, estancia, progresión de régimen y salida del individuo en el sistema penitenciario"**, además de proponer una acción cooperativa entre todos los actores implicados<sup>74</sup>.

<sup>67</sup> Son estos: Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe y Tocantins.

<sup>68</sup> BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União (Tribunal Federal de Cuentas). **Relatório de Auditoria Anual das Contas**. Brasília: TCU, 2017. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E73726BD201742309CFA8326B>

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> El Programa Nacional de Apoyo al Sistema Penitenciario (Pnasp), buscaba apoyar, mínimo, 20% de las vacantes generadas en el sistema penitenciario por las unidades de la Federación y crear 42,5 mil nuevas vacantes en el sistema penitenciario.

<sup>71</sup> El informe del TCU muestra que, aunque el objetivo del Pnasp era crear plazas en 2015, no hubo entregas durante el periodo de ejecución del Plan Plurianual (2012-2015) y que, en 2016 y 2017, solo se entregaron 400 y 1.090 plazas, respectivamente, lo que supone un total de 1.490 plazas, una cantidad expresamente inferior al objetivo.

<sup>72</sup> BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União (Tribunal Federal de Cuentas). **Relatório de Auditoria Anual das Contas**. Brasília: TCU, 2017, pág. 204. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E73726BD201742309CFA8326B>

<sup>73</sup> Ibid., pág. 475.

<sup>74</sup> Ibid., pág. 475.

Por lo tanto, es importante encontrar la manera de garantizar la máxima eficacia de la política penitenciaria ante la escasez de recursos. Para ello, existen diferentes metodologías para definir el llamado "coste prisionero", fundamental para planificar el gasto y evaluar los servicios ofrecidos. La diversidad de métodos genera comparaciones basadas en diferentes parámetros y dificulta la percepción real del gasto en encarcelamiento en Brasil. En 2012, hubo la primera iniciativa a nivel nacional para estandarizar la forma de análisis de los costos penitenciarios, a través de la Resolución n.º 6/2012 del **Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCCP)**<sup>75</sup>. Sin embargo, siguen existiendo problemas para llevar esta contabilidad de forma estandarizada. En una auditoría del TCU de 2018, mencionada anteriormente, se identificó que sólo tres estados declararon haber seguido los procedimientos de la Resolución CNPCCP n.º 6/2012<sup>76</sup>.

Más recientemente, en 2021, el CNJ elaboró el informe "**Cálculo de los costos penitenciarios: panorama nacional y avances necesarios**", en el que sistematiza las directrices para el cálculo del costo de la persona presa en el sistema brasileño, a partir de una investigación de los gastos con las unidades de la federación para investigar las metodologías utilizadas en los cálculos y los costos involucrados en la política penitenciaria. El texto analiza que, a pesar de parecer una tarea sencilla, el cálculo de los costes de las prisiones está guiado por varias dificultades, como el hecho de que los gastos con la población reclusa, incluso cuando existe un órgano gestor específico, están fragmentados entre diferentes secretarías, como ocurre comúnmente en relación con los servicios de salud y educación, por ejemplo. Esta fragmentación lleva a no tener en cuenta estos costes, lo que genera una subestimación del coste de mantenimiento de una persona privada de libertad. El CNJ también señala que la comparación entre los diferentes sistemas es un reto, ya que los estados adoptan diferentes métodos para calcular los costes y hay discrepancias incluso entre los establecimientos penitenciarios de un mismo estado. A esto se suma la oferta de servicios con diferentes calidades, políticas penitenciarias marcadas por el hacinamiento, estructuras precarias y violaciones de las disposiciones constitucionales y legales<sup>77</sup>. El informe registra que sólo seis estados tenían datos mínimamente organizados según los parámetros de la Resolución CNPCCP n.º 6/2012.

El informe señala formas de calcular los costes de las prisiones y de racionalizar los recursos destinados a la política penitenciaria en Brasil. Por lo tanto, considerando el contexto de la violación de los derechos de la población encarcelada, el CNJ propone un **índice de calidad/eficacia** que facilita la evaluación de los costes y la comparación de la calidad de la política penitenciaria. En esta propuesta se ponderan nueve dimensiones, cada una con sus propios indicadores: asistencia material; salud; educación; asistencia jurídica; trabajo; seguridad y accesibilidad; contacto con el mundo exterior y convivencia; personal penitenciario; y ocupación.

---

<sup>75</sup> BRASIL. CNPCCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 6**. Estandariza los métodos que serán utilizados para evaluar el valor del coste mensual del preso en cada unidad de la Federación. Brasília: CNPCCP, 2012. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnccp/resolucoes/2012/resolucao-no-6-de-29-de-junho-de-2012.pdf/view>

<sup>76</sup> BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União (Tribunal Federal de Cuentas). **Relatório de Auditoria Anual das Contas**. Brasília: TCU, 2018.

<sup>77</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários**. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/626>

Para ilustrar los costos del sistema penitenciario brasileño para esta Guía, se elaboró una estimación basada en la división del monto establecido en los presupuestos de gastos corrientes y de capital, destinado al sistema penitenciario, contrastándolo con el número de personas encarceladas en cada unidad federativa<sup>78</sup>. En cuanto a las leyes presupuestarias, se consultaron los portales de transparencia y las secretarías estatales de planificación y finanzas. En cuanto a la información relacionada con el sistema penitenciario, se utilizó como fuente los datos del Sistema de Información del Departamento Penitenciario Nacional (SISDEPEN). La categorización de los gastos en corrientes y de capital permite identificar la cantidad de recursos fijados en los presupuestos para la construcción y el mantenimiento de las plazas en las prisiones. Para los gastos corrientes, se han considerado los grupos "personal y gastos" y "otros gastos corrientes". En cuanto a los gastos de capital, se consideró el grupo de gastos identificados como "inversión".

Así, se seleccionó un estado de cada región del país, a saber: **Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará y Paraná**, en el ejercicio 2017. La elección de este marco temporal se debió, por un lado, a que había pasado algún tiempo desde el reconocimiento del "estado de cosas inconstitucional" por parte de la Suprema Corte y, por otro, a la facilidad de acceso a los datos y a las leyes presupuestarias.



## LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Pará: Ley Presupuestaria Anual (LPA) 2017<sup>79</sup>
- Mato Grosso: Ley Presupuestaria Anual (LPA) 2017<sup>80</sup>
- Espírito Santo: Ley Presupuestaria Anual (LPA) 2017<sup>81</sup>
- Maranhão: Ley Presupuestaria Anual (LPA) 2017<sup>82</sup>
- Paraná: Ley Presupuestaria Anual (LPA) 2017<sup>83</sup>

<sup>78</sup> Para la estimación de los costos carcelarios en esta Guía, se dividió el valor establecido en el presupuesto (gastos corrientes y de capital) para el sistema carcelario por el número de presos en cada estado (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins; CARDOZO, José Eduardo Martins; PEREIRA, Marivaldo de Castro; *et. al.* Questão Federativa, Sistema Penitenciário e Intervenção Federal. *In:* Revista Culturas Jurídicas, v. 5, n.º 10, 2018. Disponible en: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44996>).

<sup>79</sup> BRASIL. Governo do Estado do Pará (Gobierno del Estado de Pará). **Orçamento Geral do Estado. v. 2.** 2017. Disponible en: [https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge\\_2017\\_vol\\_ii\\_com\\_paginacao.pdf](https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf)

<sup>80</sup> BRASIL. Governo do Estado do Mato Grosso (Gobierno del Estado de Mato Grosso). **Lei Orçamentária Anual (LOA).** 2017. Disponible en: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/11466208-loa-2017>

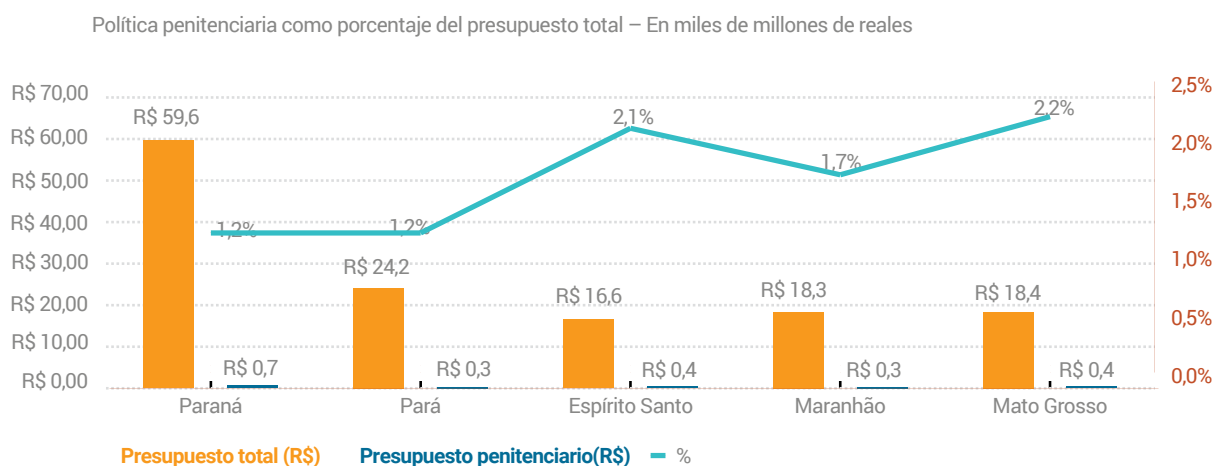
<sup>81</sup> BRASIL. Governo do Estado do Espírito Santo (Gobierno del Estado de Espírito Santo). **Orçamento Geral do Estado.** 2017. Disponible en: [https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge\\_2017\\_vol\\_ii\\_com\\_paginacao.pdf](https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf)

<sup>82</sup> BRASIL. Governo do Estado do Maranhão (Gobierno del Estado de Maranhão). **Lei Orçamentária Anual (LOA).** Disponible en: <https://seplan.ma.gov.br/loa>

<sup>83</sup> BRASIL. Governo do Estado do Paraná (Gobierno del Estado de Paraná). **Lei Orçamentária Anual (LOA).** Disponible en: [http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/63;jsessionid=msH4fvAoKi1tv7xvPFTuY3LaraHdTERGO\\_DeHXWL.ssecs75004?origem=4](http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/63;jsessionid=msH4fvAoKi1tv7xvPFTuY3LaraHdTERGO_DeHXWL.ssecs75004?origem=4)

El primer análisis muestra la representación de los costes de la política penitenciaria en relación con el presupuesto general de cada estado:

Gráfico 1: Participación de la política penitenciaria en los presupuestos de las entidades – 2017



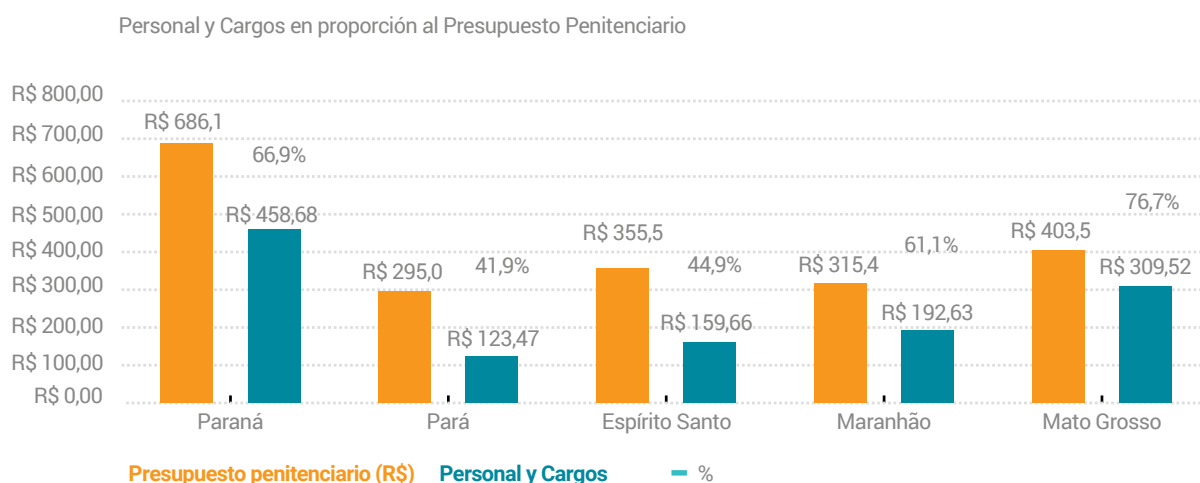
Fuente: Presupuestos de los estados e Infopen. Elaborado por los autores.

Del análisis del Gráfico 1, se desprende que Mato Grosso, con cerca de 12.000 personas privadas de libertad para 8.000 plazas en 40 establecimientos penitenciarios en 2017, fue el estado que más asignó, proporcionalmente, recursos del presupuesto general para la política (2,2%), mientras que Paraná, con 50.000 personas detenidas para 18.000 plazas en 31 establecimientos penitenciarios, y Pará, con cerca de 16.000 personas privadas de libertad para 10.000 plazas en 46 establecimientos penitenciarios, tienen sólo el 1,2% asignado<sup>84</sup>. De manera que no parece haber una correlación entre el número de personas detenidas y la necesidad de crear plazas en las cárceles como criterio para una asignación presupuestaria proporcionalmente mayor, con el objetivo de mejorar las políticas penitenciarias. También es importante destacar que ninguno de los estados analizados ha destinado más del 2,2% del presupuesto a políticas penitenciarias, lo que indica la dificultad de priorización de la política por parte de las administraciones estatales.

Además, es importante señalar que, de la cantidad total destinada por las entidades federales a la política penitenciaria, una parte importante se consume en gastos de nómina, como se muestra en el Gráfico 2. Así, el coste de crear un mayor número de plazas como forma de resolver el problema de la masificación debe considerar no sólo los gastos de capital, como la construcción y renovación de espacios físicos y la adquisición de equipos, sino también los gastos corrientes, como los derivados de la contratación de personal. En este sentido, es importante que el presupuesto asignado al coste del personal contemple una remuneración digna y mecanismos de cualificación profesional, como la formación continua, por ejemplo.

<sup>84</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – junho de 2017. Brasília: Senappen, 2019. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>

Gráfico 2: Porcentaje de gastos de personal y cargos en el presupuesto de prisiones – 2017



Fuente: Cuadro de Demostración de Gastos (QDD) de los Presupuestos e Infopen. Preparado por los autores.

En cuanto a la relación entre los importes destinados a la política penitenciaria y el número de personas privadas de libertad para cada unidad federativa, se comprueba que el coste medio anual por persona detenida entre los estados analizados es de R\$ 23.627,48. Este valor corresponde a un coste medio mensual de R\$ 1.968,95 por cada persona privada de libertad. Cabe señalar que las razones de las diferencias de costos entre los estados deben ser examinadas a partir de un análisis cualitativo de los servicios penales, el costo de vida en estos estados, entre otros aspectos, son cuestiones que están fuera del alcance de esta Guía.

El cálculo del coste medio de apertura y mantenimiento de plazas en 2017 apunta a valores elevados en los cinco estados analizados: R\$ 13.700,00 en Paraná; R\$ 17.900,00 en Pará; R\$ 17.700,00 en Espírito Santo; R\$ 36.000,00 en Maranhão y R\$ 32.800,00 en Mato Grosso. A efectos de esta Guía, el cálculo del coste medio de apertura y mantenimiento de plazas se ha obtenido analizando las dotaciones presupuestarias de todos los departamentos de la administración del estado<sup>85</sup> y selección de acciones orientadas a la construcción y funcionamiento de las unidades penitenciarias, según lo determinan las leyes presupuestarias de cada uno de los cinco estados utilizados como muestra. Los gastos así identificados se sumaron y el valor agregado se dividió por el número de plazas penitenciarias de cada estado, tal y como figura en la Información Penitenciaria sistematizada por la Senappen.

Paralelamente a las inversiones realizadas por los estados en las unidades penitenciarias, se observa que el número de personas encarceladas mantiene una curva ascendente a lo largo de los años, fenómeno que se traduce en la baja efectividad de los recursos destinados a reducir el hacinamiento. Cabe destacar que la tasa media de hacinamiento en 2017 en los cinco estados analizados es

<sup>85</sup> Se sumaron los recursos presupuestarios de todas las acciones destinadas al sistema penitenciario de las distintas secretarías de la administración estatal, sin restringir el presupuesto exclusivo de la secretaría encargada de la gestión penitenciaria.



del 167,5%. Observados individualmente, los estados vuelven a presentar importantes disparidades. En Paraná, el hacinamiento alcanzó en 2017 el nivel de más de dos personas encarceladas más allá del límite de plazas disponibles (215,2%). En el estado de Pará, la tasa de ocupación fue del 187,5%. Espírito Santo (147%), Maranhão (144,2%) y Mato Grosso (143,7%) tuvieron índices de ocupación muy cercanos.

Dados los elevados costes de mantenimiento y creación de plazas, la resolución del déficit crónico resulta muy costosa para las arcas del estado. Para dimensionar este impacto presupuestario, el Cuadro 1 presenta una estimación de la inversión adicional para eliminar el déficit de plazas en los estados analizados, a partir de los datos disponibles para el año 2017<sup>86</sup>.

Como resultado, **para eliminar el déficit de 31.306 plazas, se requeriría una contribución adicional de casi R\$ 430 millones**, una asignación que podría comprometer significativamente el presupuesto estatal para la implementación de otras políticas públicas. Por otro lado, el estado de Maranhão, en el año fiscal 2017, tuvo el menor déficit entre los estados analizados, imponiendo una menor carga para remediar la cuestión.

Cuadro 1: Coste adicional para eliminar el déficit de plazas y el ahorro de recursos – 2017

<b>Coste adicional para eliminar el déficit de plazas y el ahorro de recursos – 2017</b>			
<b>Estado</b>	<b>Coste medio anual (R\$)</b>	<b>Déficit de plazas</b>	<b>Coste adicional (R\$)</b>
Paraná	R\$ 13.713,79	31.306	R\$ 429.324.046,84
Pará	R\$ 17.887,24	7.890	R\$ 141.130.340,06
Espírito Santo	R\$ 17.723,01	6.414	R\$ 113.675.362,61
Maranhão	R\$ 35.981,82	2.685	R\$ 96.611.199,53
Mato Grosso	R\$ 32.823,35	3.737	R\$ 122.660.869,83

Fuente: Presupuestos de los estados e Infopen. Elaborado por los autores.

Se observa, de manera preliminar, que la **Central de Regulación de Plazas Penitenciarias aportaría una economía de recursos muy importante a las arcas públicas** de los respectivos estados, ya que eliminaría el déficit de plazas sin necesidad de comprometer costes adicionales para la creación y mantenimiento de nuevas plazas. En esta perspectiva, con la implementación de una política de esta naturaleza, se estima que el estado de Paraná ahorraría aproximadamente R\$ 430 millones, equivalente a seis veces la inversión en asistencia a niños(as) y adolescentes o cinco veces en cultura, en el año

<sup>86</sup> El cálculo del costo adicional se obtuvo cruzando dos fuentes de información: número de vacantes y déficit correspondiente en cada estado (según datos sistematizados por la Senappen) y el costo de apertura y mantenimiento de vacantes en cada estado (calculado según la metodología explicada anteriormente). El coste unitario de la apertura y el mantenimiento de vacantes por estado se definió dividiendo el coste de cada estado por el número de vacantes existentes. Para estimar cuánto tendría que invertir cada estado para remediar el exceso de cuota en sus prisiones, se multiplicó el coste unitario de apertura y mantenimiento de plazas por el número de plazas deficitarias.

2017<sup>87</sup>. En cuanto al estado de Pará, el ahorro de recursos sería de R\$ 141 millones, siete veces más que los recursos destinados a la atención de niños(as) y adolescentes o cinco veces más que a la cultura<sup>88</sup>. En Espírito Santo, en cambio, el ahorro sería de R\$ 113 millones, lo que corresponde a aproximadamente 11 veces el valor de las inversiones en salud y 12 veces en educación<sup>89</sup>.

Según estos análisis, la apertura de nuevas plazas para cubrir el déficit presentaría muchos contratiempos y exigiría a los estados un desembolso especialmente elevado de recursos públicos que se mantendría en el tiempo. Hay que idear otras soluciones.



## PRUEBAS CIENTÍFICAS REDUCCIÓN DE LOS COSTES DE LAS PRISIONES EN OTROS PAÍSES

La encuesta de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre las estrategias para reducir el hacinamiento penitenciario señala ejemplos de diferentes países que muestran un ahorro significativo gracias al uso excepcional de las prisiones<sup>90</sup>.

Las medidas no privativas de libertad basadas en la comunidad han demostrado ser una alternativa más rentable que el encarcelamiento en varios países. En **Suecia**, el coste medio diario por persona encarcelada en régimen cerrado en 2003 fue de 200 euros, en comparación con el coste de los(as) encarcelados(as) en régimen alternativo, que fue de 17 euros. En **Finlandia**, el coste de una persona con penas alternativas en 2004 era de 2.800 euros al año, frente al coste de una persona detenida, 44.600 euros al año. En **Estonia**, el coste de supervisar a una persona es unas diez veces menor que el coste de mantener a alguien privado de libertad. En **Rumanía**, el coste es unas 11 veces menor.

<sup>87</sup> BRASIL. Governo do Estado do Paraná (Gobierno del Estado de Paraná). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** – Janeiro a dezembro de 2017. Disponible en: <http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade/fiscal/publicacoes/2017/6Bimestre/RREO/2AnexoRREOFuncaoSubfuncao.pdf>

<sup>88</sup> BRASIL. Governo do Estado do Pará (Gobierno del Estado de Pará). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** – Janeiro a dezembro 2017. Disponible en: <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2017/novembro-dezembro/02-a-Dem-Exec-Desp-Func-Subfunc.pdf>

<sup>89</sup> BRASIL. Governo do Estado do Espírito Santo (Gobierno del Estado de Espírito Santo). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** – Janeiro a dezembro de 2017. 2018. Disponible en: <https://www.pmav.es.gov.br/uploads/documento/20180209155107-anexo-ii-demonstrativo-de-execucao-de-desp-por-funcao-.pdf>

<sup>90</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. New York: UNODC, 2013. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf)

Un exhaustivo estudio de metaanálisis sobre diversos tipos de medidas alternativas a la prisión en Australia, Canadá, Europa, Nueva Zelanda y Estados Unidos, realizado entre 1996 y 2007, comparó sus tasas de éxito y los costes de estas medidas con los de la prisión y descubrió que las alternativas a la prisión eran menos costosas que ésta y producían mejores resultados en términos de reducción de las tasas de reincidencia criminal. La investigación estimó un ahorro de recursos de entre 3.437 libras esterlinas y 88.469 libras esterlinas para los contribuyentes y de entre 16.260 libras esterlinas y 202.775 libras esterlinas de ahorro para los contribuyentes sumado al ahorro de costes para las víctimas de los delitos.

Por último, cabe señalar también que en la RE n.º 580.252 con repercusión general, como se ha mencionado, la Suprema Corte reconoció el deber del Estado de indemnizar por las condiciones a las que estaban sometidas las personas privadas de libertad en unidades de hacinamiento. Teniendo en cuenta la probable multiplicación de las demandas en todo el país y, estimando que el 50% de la población carcelaria obtendría una indemnización en una cuantía similar a la del precedente de la Suprema Corte (unos 2 mil reales), **serían necesarios más de 755 millones de reales para pagar la indemnización**. Así, la regulación de las plazas se presenta como un mecanismo importante para preservar la salud financiera del Poder Público.

### 2.3 Porque las medidas puntuales, como las interdicciones y los esfuerzos concentrados, no resuelven el problema

Dada la responsabilidad del Poder Judicial de ejercer el control de la legalidad de la ejecución penal, el Poder Judicial nacional ha desarrollado como una de las principales estrategias para enfrentar el hacinamiento penitenciario la realización de inspecciones a las cárceles y la interdicción de unidades que, si bien son respuestas rápidas al problema, no constituyen una resolución sistémica y duradera.

El **esfuerzo concentrado** penitenciario es un esfuerzo de los representantes de la justicia para revisar la situación procesal de las personas encarceladas en una determinada unidad penitenciaria y en un corto período de tiempo. A veces se acumula con las inspecciones, y contribuye a la identificación de fallos en la administración de justicia e irregularidades en las unidades<sup>91</sup>. También genera un alto volumen de solicitudes de concesión y liberación de prestaciones simultáneamente, lo que puede tener el efecto de reducir la saturación. A pesar de aportar un resultado inmediato o una reducción de tiempo para los individuos y garantizar la rapidez del procedimiento, es una solución temporal en esencia.

Elemento inseparable de la justicia penal brasileña, los esfuerzos concentrados **obtuvieron es-**

<sup>91</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Mutirão carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro**. Brasília: CNJ, 2012. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/280>

**tatus de ley en 2009** con la promulgación de la Ley n.º 12.106, que creó el Departamento de Monitoreo y Fiscalización del Sistema Carcelario y Socioeducativo (DMF) en el ámbito del CNJ y le encomendó la tarea de "planificar, organizar y coordinar, en el ámbito de cada tribunal, las revisiones judiciales para reevaluar la prisión provisional y definitiva, las medidas de seguridad y el internamiento de adolescentes" (art. 1, § 1, II). En septiembre del mismo año, el CNJ emitió la Resolución n.º 89/2009, institucionalizando los esfuerzos concentrados "como mecanismo de revisión periódica de la detención provisional y definitiva [...]". Al mes siguiente, el Consejo, a través de la Resolución n.º 96/2009, estipuló que cada tribunal debería crear el Grupo de Monitoreo y Fiscalización del Sistema Carcelario y Socioeducativo (GMF), también encargado de "planificar y coordinar las inspecciones penitenciarias" (art. 5, IV).

Desde entonces, se han llevado a cabo decenas de esfuerzos concentrados en las prisiones bajo la coordinación del CNJ y otros innumerables han sido promovidos por organismos locales. Entre 2008 y 2014, el Programa de Esfuerzo Concentrado del CNJ analizó más de 491.000 casos, lo que supera a toda la población penitenciaria brasileña en (451.459)<sup>92</sup>, ha contribuido a conceder unas 85.000 prestaciones y 42.000 liberaciones. El Programa también fue galardonado con el Premio Innovare en 2009<sup>93</sup>.

Considerando sólo los estados que, en 2019, tenían aglomeraciones superiores al 200%, se observa que: en Pernambuco se realizaron tres esfuerzos concentrados de iniciativas nacionales entre 2011 y 2015<sup>94</sup>, en Mato Grosso do Sul fue realizado un esfuerzo concentrado en 2011<sup>95</sup>, en el Amazonas fueron realizados tres esfuerzos concentrados entre 2010 y 2016<sup>96</sup>, en el Distrito Federal fue realizado un esfuerzo concentrado en 2010<sup>97</sup> y, en Roraima fueron realizados dos esfuerzos concentrados entre 2010 y 2017<sup>98</sup>. En Pernambuco, que fue quién tuvo la mayor tasa de hacinamiento penitenciario del país en 2019 (239,16%), aun así, después de finalizado el esfuerzo concentrado de 2011<sup>99</sup>, el porcentaje de hacinamiento de plazas masculinas era de 245,38%; ya los demás esfuerzos concentrados se circunscribieron a una determinada región o unidad y no fueron analizados. En Roraima, aun después de finalizados los esfuerzos concentrados en octubre de 2017<sup>100</sup>, la tasa de sobreocupación en marzo

<sup>92</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN)**. Departamento Penitenciário Nacional. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>

<sup>93</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **CNJ engaja Poder Judiciário no enfrentamento à crise prisional**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/cnj-engaja-poder-judiciario-no-enfrentamento-a-crise-prisional/>

<sup>94</sup> Hubo 2 grupos de trabajo penitenciario por parte del CNJ en 2011 y 2014 y un grupo de trabajo por parte del Programa Defensores sin Fronteras.

<sup>95</sup> Hubo 1 grupo de trabajo penitenciario del CNJ.

<sup>96</sup> Hubo 2 grupos de trabajo penitenciario del CNJ en 2010 y 2013 y 1 grupo de trabajo del Programa Defensoría Sin Fronteras.

<sup>97</sup> Hubo 1 grupo de trabajo penitenciario del CNJ.

<sup>98</sup> Hubo 1 grupo de trabajo penitenciario del CNJ en 2010 y 2013 y 1 grupo de trabajo de la Defensoría Sin Fronteras.

<sup>99</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Relatório mutirão carcerário eletrônico: Pernambuco**. Brasília: CNJ, 2011. Disponible en: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio\\_final\\_pernambuco.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_final_pernambuco.pdf)

<sup>100</sup> BRASIL. DPE/RR, Defensoria Pública do Estado de Roraima (Defensoría Pública del Estado de Roraima). **Em Roraima, programa Defensoria Sem Fronteiras chega a sua última etapa**. 2017. Disponible en: <https://luna.defensoria.ro.def.br/2017/10/em-roraima-programa-defensoria-sem-fronteiras-chega-a-sua-ultima-etapa>

de 2018 era de 190,38% <sup>101</sup>.

El informe oficial del Esfuerzo Concentrado Penitenciario 2014 del CNJ en Bahía reconoce las limitaciones del programa y señala que los esfuerzos concentrados tienen un **papel importante para el país, dando visibilidad a los males penitenciarios**, con "radiografías que revelan un mundo de horrores, atrocidades y negación absoluta de los derechos fundamentales de la persona encarcelada" y señalando la "disimetría abismal entre las leyes penales, los procedimientos penales, las ejecuciones penales y la realidad de los lugares de privación de libertad"<sup>102</sup>. Sin embargo, el CNJ evalúa que "sigue existiendo la percepción real de que el esfuerzo concentrado es insuficiente como instrumento para reducir la población carcelaria, o para mitigar la crisis del sistema penitenciario" y sugiere que los esfuerzos concentrados "deben ser repensados como instrumento de planificación y organización del sistema de ejecución penal", porque reúnen "los medios y condiciones indispensables para el análisis del sistema bajo sus diversos ángulos y vértices" y proporcionan a partir de la articulación la "posibilidad de dar diagnósticos más amplios y precisos, para permitir la elaboración de una planificación estratégica, asegurar la legitimidad del proceso y obtener la máxima eficacia en la ejecución de los programas y acciones".

Por otro lado, es importante mencionar que la Ley de Ejecución Penal confiere al juez(jueza), en el art. 66, la facultad de **interdicción**, total o parcial, de los establecimientos penitenciarios que funcionen en condiciones inadecuadas o en violación de la ley. A pesar de ser un instrumento relevante para frenar graves violaciones de derechos, el mecanismo de interdicción se ha utilizado muy poco<sup>103</sup>, especialmente en casos de hacinamiento. Esto se debe a que el problema trasciende la cuestión de una unidad específica, debido a la naturaleza sistémica y compleja del hacinamiento, y no puede resolverse con medidas aisladas, que pueden incluso empeorar la situación de todo el sistema.

La decisión de interdicción de una unidad superpoblada conlleva el riesgo de desplazar el problema a otra unidad que, hasta entonces, no experimentaba un hacinamiento. Una forma eficaz de mitigar este riesgo es la implementación de una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, que permitirá gestionar el flujo de entradas y salidas de las unidades penitenciarias bajo una perspectiva sistémica.

Además de los esfuerzos concentrados y de la posibilidad de dictar un decreto de interdicción, hay a disposición de los(as) jueces(juezas) una lista de facultades que demuestran el protagonismo que tienen para ejercer el control sobre la población penitenciaria. Obviamente, el Poder Judicial es el encargado de determinar las órdenes de encarcelamiento, pronunciándose exclusivamente sobre la

<sup>101</sup> BRASIL. CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público (Consejo Nacional del Ministerio Público). **Sistema Prisional em Números**. Disponible en: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>

<sup>102</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Relatório mutirão carcerário eletrônico**: Bahia. Brasília: CNJ, 2014. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b54eff50dbca6d7d023952fc488736cd.pdf>

<sup>103</sup> En varios estados, existen normas específicas para el procedimiento de interdicción de unidades penitenciarias llevado a cabo por el Juez de Ejecución Penal, que requiere, en general, informes de inspección, informes técnicos, fotografías del lugar y audiencia de otros órganos del sistema de justicia y del Poder Ejecutivo y participación del Inspector General de Justicia.

razonabilidad, proporcionalidad y necesidad de la prisión, incluyendo el carácter preventivo. Además, la medida judicial se impone al Poder Ejecutivo, que debe cumplirla con la máxima diligencia. En el capítulo 4 de esta Guía analizaremos varias herramientas de las que dispone la magistratura penal en favor de una regulación eficaz del número de plazas penitenciarias.

## 2.4 Porque contribuye para la seguridad pública

Parece que el **elevado gasto presupuestario y el coste social del aparato penitenciario no producen efectos limitadores de la delincuencia**, ya que el continuo aumento de la tasa de encarcelamiento no acompaña ninguna reducción consistente de los índices de violencia ni la mejora de los indicadores de seguridad pública.

Entre 2000 y 2017, el número de personas encarceladas en el país aumentó de 232.000 a 726.000, mientras que, la tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes en Brasil creció de 27,35 en 2000 a 31,59 en 2017<sup>104</sup>. En el mismo período, la tasa de homicidios en la región Nordeste aumentó de 19,78 para 48,78<sup>105</sup>. Cabe destacar que el número de violaciones registradas aumentó de más de 12.000 en 2011 para más de 22.000 en 2016<sup>106</sup>. Solamente en 2018, hubo 57.956 homicidios en Brasil<sup>107</sup> y aproximadamente 1,2 millones de personas perdieron la vida por homicidio doloso en Brasil entre 1991 y 2017<sup>108</sup>. En números absolutos, Nigeria y Brasil, que juntos representan apenas 5% de la población global, concentran 28% del número de homicidios en el mundo<sup>109</sup>.

En los establecimientos penitenciarios brasileños, según datos del UNODC, la tasa de homicidios de personas encarceladas por grupo de 100.000 fue de 26,7, mientras que la tasa global fue de 8,5 en<sup>110</sup>. En números absolutos, el CNMP contabilizó 1.714 personas asesinadas en el sistema peniten-

<sup>104</sup> BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência 2017**. Brasília: Ipea; FBSP, 2017. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/47/atlas-da-violencia-2017>

<sup>105</sup> BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência – Homicídios**. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>

<sup>106</sup> BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência – Estupros**. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/89>

<sup>107</sup> BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência 2020**. Brasília: Ipea; FBSP, 2020. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/51/atlas-da-violencia-2020>

<sup>108</sup> ONU, Organización de las Naciones Unidas. **ONU: Brasil tem a segunda maior taxa de homicídios da América do Sul**. 2019. Disponible en: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679241>

<sup>109</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Global Study on Homicide: Homicide trends, patterns, and criminal justice response**. Vienna: UNODC, 2019. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

<sup>110</sup> Ibid.

ciario brasileño sólo en 2016<sup>111</sup>.

El voto del ministro ponente Marco Aurélio en el marco de la medida cautelar del ADPF n.º 347 confirma este análisis que: "El Poder Judicial, al aplicar un número excesivo de detenciones provisionales, pone en práctica la "cultura del encarcelamiento", que, **para repetir, ha agravado el hacinamiento penitenciario y no ha disminuido la inseguridad social en las ciudades y las zonas rurales**"<sup>112</sup>.

Los datos de la Senappen en 2019 señalan que el 0,38% de la población penitenciaria está encarcelada por infracción de tipos penales relacionados con la Administración Pública<sup>113</sup>. En el mismo sentido, la decisión del requerimiento en la ADPF n.º 347 señala que:

*[...]La sociedad brasileña, con razón, está atormentada por dos líneas de criminalidad: la criminalidad que importa la violencia y la criminalidad que asocia a la corrupción – la corrupción lato sensu, desde la corrupción activa y pasiva hasta el fraude en las licitaciones. Curiosamente, la clientela preferida del sistema penitenciario no es ni lo uno ni lo otro. La mayoría de las personas encarceladas en Brasil no lo están por delitos violentos ni por delitos de cuello blanco. Más de la mitad de la población penitenciaria brasileña está formada por personas detenidas por drogas o arrestadas por robo. Y la tasa de personas encarceladas por delitos de cuello blanco – es incluso vergonzoso decirlo – es inferior al 1%, en estas estadísticas globales. **Hago este argumento un poco para demostrar que encarcelamos mucho – por usar un tópico – pero encarcelamos mal.** Para no quedarme en la retórica de la sentencia, intento demostrar que no arrestamos a los que la sociedad brasileña considera sus mayores villanos. La tasa de homicidios en Brasil – que sí es un delito violento y grave – es inferior al 10%. Es un número ínfimo de personas que son efectivamente condenadas por delitos violentos<sup>114</sup>.*

<sup>111</sup> BRASIL. CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público (Consejo Nacional del Ministerio Público). **Sistema Prisional em Números**. Disponible en: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>

<sup>112</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **ADPF n.º 347 MC/DF**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

<sup>113</sup> BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJljoimMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDIiIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWWyL-TRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

<sup>114</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **ADPF n.º 347 MC/DF**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

En 2019, el CNJ realizó su primer esfuerzo concentrado electrónico<sup>115</sup>, a partir de la implementación del nuevo sistema (SEEU) en el estado del Espíritu Santo y la actividad resultó en la reducción del número de personas encarceladas<sup>116</sup>. El gobernador del estado de Espírito Santo señaló que: **"Hemos reducido el número de presos que entran en el sistema penitenciario y conseguimos, al mismo tiempo, reducir el número de homicidios. Demostramos que el discurso de que a menor número de presos mayor número de delitos es falso"**<sup>117</sup>. En 2019, Espírito Santo tuvo menos de mil homicidios (978) por año por primera vez desde 1992. La desagregación de los datos permitió evidenciar una reducción en el número de muertes de mujeres y de robos en 2019<sup>118</sup>.

En la misma línea, la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos consideró que las pruebas estadísticas demostraban que la población carcelaria se había reducido sin afectar negativamente a la seguridad pública en algunos municipios de California, en varios estados del país y en Canadá. La Corte examinó además que los diversos métodos disponibles para reducir el hacinamiento penitenciario, que implican la liberación anticipada y las medidas no privativas de libertad, tendrían poco o ningún impacto negativo en la seguridad pública. En un caso emblemático relacionado con el estado de California, la Corte Suprema tuvo en cuenta estas preocupaciones y permitió al estado flexibilidad para seleccionar los medios más adecuados para reducir el hacinamiento<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> La actualización del modelo de grupo de trabajo penitenciario, realizada por el CNJ desde 2008, fue promovida por el Programa *Justiça Presente*, una asociación entre el Consejo Nacional de Justicia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el apoyo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. La nueva metodología utiliza el recién implantado Sistema Electrónico de Ejecución Unificada (SEEU), herramienta desarrollada por el CNJ que centraliza y unifica la ejecución penal en todo el país y permite filtrar los casos según criterios preestablecidos, haciendo más ágil y menos costoso el proceso de revisión procesal. (BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Mutirões e Inspeções**. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mutirao-carcerario/>).

<sup>116</sup> Hasta octubre de 2019, fecha en la que finalizó el régimen especial de actuación del Tribunal de Justicia de Espírito Santo, al menos 969 personas fueron beneficiadas con un régimen de cumplimiento de sentencia menos oneroso y la tendencia era que los efectos del grupo de trabajo penitenciario se extendieran en el tiempo, debido al número de peticiones en análisis. (BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Relatório mutirão carcerário eletrônico: Espírito Santo**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/566>).

<sup>117</sup> BRASIL. Governo do Estado do Espírito Santo (Gobierno del Estado de Espírito Santo). **Espírito Santo fecha 2019 com maior redução de homicídios dolosos em 26 anos**. 2020. Disponible en: <https://sesp.es.gov.br/Notícia/governo-do-estado-apresenta-balanco-sobre-reducao-da-criminalidade-em-2019>

<sup>118</sup> ES BRASIL. **Espírito Santo registra redução da criminalidade em 2019**. 2020. Disponible en: <https://esbrasil.com.br/reducao-da-criminalidade-es/>

<sup>119</sup> ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of the United States (Corte Suprema de los Estados Unidos). **Brown, Governor of California, et. al. Vs. Plata et. al.** Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/>





## PRUEBAS CIENTÍFICAS REGULACIÓN DE PLAZAS NO AUMENTA LA CRIMINALIDAD

La intersección entre las medidas de reducción del hacinamiento penitenciario y el impacto en la delincuencia se desarrolló en un estudio de los Estados Unidos, en el que se analizaron más de 12 encuestas de evaluación de programas de liberación anticipada durante un período de 23 años en varios estados y ciudades estadounidenses, así como en Canadá. Los análisis, que se basan en datos de 1981 a 2004, han revelado los siguientes resultados<sup>120</sup>:

- Los estudios no revelaron diferencias significativas en los índices de reincidencia delictiva entre los presos liberados mediante la liberación anticipada y los que no se beneficiaron. En algunos casos, los presos puestos en libertad anticipadamente presentaban tasas de reincidencia incluso inferiores a las de otros presos.
- En el estado de **Wisconsin**, no se encontraron pruebas de que la liberación anticipada en 135 días en comparación con 90 días antes diera lugar a un aumento desproporcionado de la actividad delictiva.
- En el estado de **Florida**, durante 18 meses de monitoreo, los reclusos que participaban en el Programa de Acompañamiento a la Comunidad presentaban menores tasas de nuevas condenas en comparación con los que pasaban 9 meses en la prisión.
- En **Canadá**, más de la mitad del grupo de estudio completó con éxito sus sentencias no privativas de libertad o vivió con éxito en la comunidad durante al menos un año después de la liberación.
- En **Illinois** se promovió la liberación anticipada de 21.000 presos, reduciendo el número de la población penitenciaria en un 10%. Los nuevos delitos cometidos por estas personas corresponden a menos del 1% de todos los delitos del estado. Además, los presos liberados tenían los mismos índices de reincidencia que los que cumplían penas completas.

<sup>120</sup> KRISBERG, Barry; GUZMAN, Carolina; TSUKIDA, Chris. **Accelerated Release**: a Literature Review. Views from the National Council on Crime and Delinquency, 2008. Disponible en: <https://core.ac.uk/display/71341499>

## 2.5 Porque otras políticas ya regulan las plazas penitenciarias y da resultado

Diversas políticas se enfrentan al mismo problema de dar cabida a las elevadas necesidades de la sociedad y a los limitados recursos para satisfacerlas. Para hacer frente a este reto, se requiere una organización estatal rigurosamente eficiente. Así, las Administraciones Públicas han empleado herramientas que proporcionan este equilibrio en los servicios públicos y evitan su colapso y la disminución desproporcionada de la calidad de los servicios.

En el proceso de formulación de la gestión de las políticas públicas, el Estado brasileño ha desarrollado **mecanismos de gestión integrada** entre los poderes públicos a través de redes, flujos institucionales y coordinación a nivel nacional, estatal y municipal. Especialmente en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS) y del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), ha dictado normas de planificación, implementación, monitoreo y evaluación, mediante procesos de colaboración entre la sociedad civil y el Poder Público. Este cúmulo se consolidó a través de leyes, ordenanzas, documentos de referencia, investigaciones, diagnósticos, resoluciones de consejos de derechos y consejos profesionales, y los resultados de los debates en conferencias y audiencias públicas, entre otros instrumentos.

En este contexto, merecen destacarse cuatro políticas públicas: la gestión de las plazas en las universidades públicas, a través del Sistema Unificado de Selección (SISU), el control de las camas de hospitalización en la asistencia sanitaria, a través de los Complejos Reguladores, la adecuación de las plazas para la atención institucional dentro de la política de asistencia social de alta complejidad, a través de los Centros de Acogida y la Central de Plazas del sistema de justicia juvenil.



### EXPERIENCIA PRÁCTICA LA REGULACIÓN EN LA EDUCACIÓN

El Sistema Único de Selección (SISU) es un sistema informático, administrado por el Ministerio de Educación, a través del cual se ponen a disposición las plazas en las carreras de pregrado, a nivel nacional, por parte de las instituciones públicas y gratuitas de educación superior para los(as) estudiantes que se inscriben y concursan en él. Regulado por la Ordenanza Normativa n.º 21/2012 del Ministerio de Educación, el SISU impone un proceso de selección autónomo en relación a los realizados en el ámbito de las instituciones privadas de enseñanza superior y se rige exclusivamente en base a los resultados del Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM). En función de las puntuaciones obtenidas, el(la) estudiante es clasificado(a) en la opción de plaza para la que se presentó, respetando el límite de plazas disponibles en la universidad de preferencia. El sistema también crea una lista de espera para convocar a los estudiantes tras una primera convocatoria de solicitudes de plazas disponibles<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> BRASIL. MEC, Ministério da Educação (Ministerio de Educación). **Ordenanza Normativa n.º 21/2012** – Prevé el Sistema Unificado de Selección (Sisu). Brasília: MEC, 2012. Disponible en: <https://sisugestao.mec.gov.br/docs/portaria-2012-21.pdf>



## EXPERIENCIA PRÁCTICA LA REGULACIÓN EN LA SALUD

El Ministerio de Salud reglamentó, a través de la Ordenanza n.º 1559/2008, la Política Nacional de Regulación del SUS, con el objetivo de ofrecer una alternativa de atención más adecuada a las necesidades de las personas a través de la atención de urgencias, consultas, camas y otras que sean necesarias, incluyendo acciones de regulación médica de la atención prehospitalaria y hospitalaria, control de camas disponibles y agendas de consultas y procedimientos especializados.

La atención prehospitalaria y hospitalaria de urgencia, el control de las camas disponibles y la programación de consultas y procedimientos especializados. Además, estandariza las solicitudes de procedimientos a través de protocolos de atención y establece derivaciones entre unidades de diferentes niveles de complejidad, con cobertura local, interurbana e interestatal. El sector técnico responsable de la regulación se denomina **Complejo Regulador**, con función central de coordinación e integración<sup>122</sup>.



## EXPERIENCIA PRÁCTICA LA REGULACIÓN EN LA ASISTENCIA SOCIAL

La política de asistencia social desarrolla acciones para la acogida institucional de niños(as), adolescentes y jóvenes separados de la familia en casos de gran vulnerabilidad. Esta acogida tiene lugar en instalaciones conocidas como albergues o casas-hogar. Para regular la ocupación de estas plazas, se crearon las Centrales de Acogida, tras la edición de la Resolución n.º 31/2013<sup>123</sup> del Consejo Nacional de Asistencia Social y directrices del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) para su funcionamiento. La Central se encarga de recibir las solicitudes de recepción de los organismos municipales por teléfono o por vía electrónica, acompañados de la Guía de Recepción. Una vez recibida la solicitud, la Central analiza rápidamente el caso, se pone en contacto con el equipo del servicio regionalizado para identificar la plaza más adecuada disponible, comunica la información al(a) solicitante y, por último, dirige al(a) niño(a) o adolescente al la unidad de acogida<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> BRASIL. MS, Ministério da Saúde (Ministerio de Salud). **Ordenanza n.º 1.559** – Instituye la Política Nacional de Regulación del Sistema Único de Salud (SUS). Brasília: MS, 2008. Disponible en: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/934>

<sup>123</sup> BRASIL. CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social (Consejo Nacional de Asistencia Social). **Resolución n.º 31**. Aprueba los principios y directrices para la regionalización en el Sistema Único de Asistencia Social – SUAS, los parámetros para la oferta regionalizada del Servicio de Protección y Atención Especializada a las Familias e Individuos – PAEFI, y del Servicio de Acogida para Niños, Adolescentes y Jóvenes de hasta 21 años, y los criterios de elegibilidad y reparto de los recursos de cofinanciación federal para la ampliación cualificada de estos Servicios. Brasília, 2013. Disponible en: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=4255>

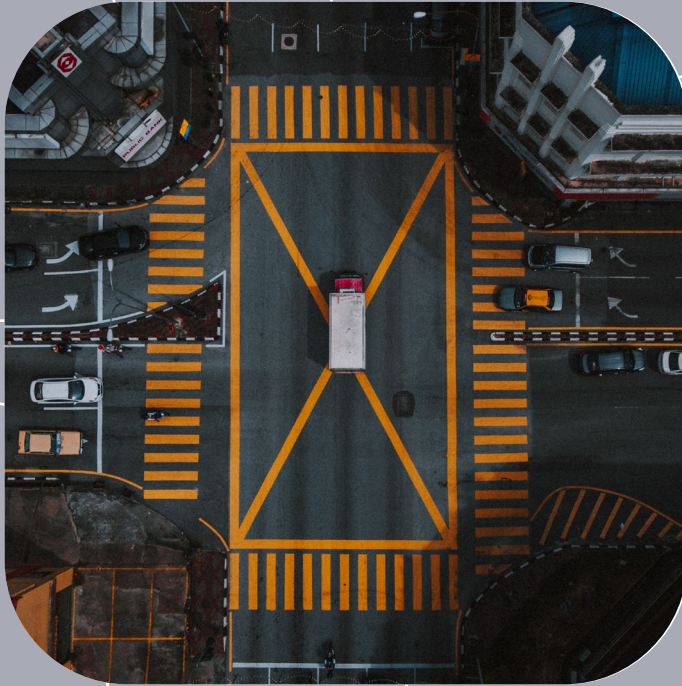
<sup>124</sup> Ibid., p. 44-46.



## EXPERIENCIA PRÁCTICA

### LA REGULACIÓN EN EL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL

Incluso antes de la medida cautelar en el *Habeas Corpus* Colectivo n.º 143.988/ES en 2018, varios estados brasileños ya implantaron la Central de Plazas Penitenciarias para el sistema de justicia juvenil centrado en el *numerus clausus*, entre ellos los estados de Paraná y Santa Catarina. A partir de la cooperación entre los diferentes actores del sistema de justicia juvenil, el Poder Ejecutivo tiene la atribución de garantizar el mantenimiento de la ocupación dentro de la capacidad de las unidades de justicia juvenil, estableciendo herramientas como la lista de espera y la sustitución por medidas en medio abierto, que, según las normas del Sistema Nacional de Atención de Justicia Juvenil (SINASE), están bajo la responsabilidad de los municipios. Actualmente, después de la extensión de la decisión de la Suprema Corte, están en el proceso de implementación de las Centrales de Plazas Penitenciarias en los Sistemas Estatales de Atención de Justicia Juvenil en todo el país.



¿QUE ES LA CENTRAL DE  
REGULACIÓN DE PLAZAS  
PENITENCIARIAS?

## 3

## ¿QUÉ ES LA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS?

A los efectos de esta Guía, la **Central de Regulación de Plazas Penitenciarias** se define como un instrumento de gestión de la ocupación de plazas basado en el principio de taxatividad y destinado a regular el equilibrio de la ocupación penitenciaria. En el contexto penitenciario, el equilibrio de la ocupación tiene como objetivo mantener las prisiones dentro de la capacidad máxima. La Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, a través de las herramientas enumeradas en el capítulo 4, promueve este estado de equilibrio, en una perspectiva sistémica, entre las puertas de entrada y salida del sistema penitenciario, y preserva la relación límite de una persona detenida por cada plaza.

### 3.1. Perspectiva sistémica

A pesar de los avances del Estado brasileño en la estructuración de diversas políticas públicas de forma sistémica, integrada y coordinada a nivel local, estatal y nacional, no ocurre lo mismo en relación con el sistema penitenciario. Si bien existen lineamientos básicos en la Ley de Ejecución Penal y una breve mención en la Ley n.º 13.675/2018, que establece el Sistema Unificado de Seguridad Pública (SUSP), **no existe efectivamente un sistema único de políticas penales**<sup>125</sup>. Sin embargo, existe un sinnúmero de actos normativos, precedentes jurisprudenciales y documentos nacionales e internacionales que constituyen elementos para reconocer la gobernabilidad y para estructurar las políticas penales en el marco de las políticas públicas sujetas a la lógica sistémica.

Desde una perspectiva crítica del modelo penal, la comprensión de las políticas penales emerge como un concepto concebido a partir de la superación del paradigma histórico que presentaba una única respuesta estatal a la comisión de delitos: la privación de libertad<sup>126</sup>. Moviliza, por tanto, un conjunto de políticas de responsabilidad penal que implican, además de la prisión, medidas como las audiencias de control de detención, incluyendo el servicio social antes y después de la persona detenida, las penas alternativas, la vigilancia electrónica, el arresto domiciliario, las prácticas restaurativas, la atención a las personas que han salido de prisión, entre otras<sup>127</sup>. También incluyen medidas contra el hacinamiento en el sistema penitenciario.

<sup>125</sup> BRASIL. LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais (Laboratorio de Gestión de Política Penal). **Nota sobre a proposta do Sistema Nacional de Segurança Pública**. Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (GGP/UnB). Brasília: UnB, 2017. Disponible en: [https://1d352858-43e2-49b9-90a7-2167536ef2a9.filesusr.com/ugd/6598ff\\_740ab4326e394734ae-661ebd96018eea.pdf](https://1d352858-43e2-49b9-90a7-2167536ef2a9.filesusr.com/ugd/6598ff_740ab4326e394734ae-661ebd96018eea.pdf)

<sup>126</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Modelo de gestão da política prisional: caderno I: fundamentos conceituais e principiológicos**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/556>

<sup>127</sup> VITTO, Renato C. P. de; DAUFEMBACK, Valdirene. **Para Além da Prisão: Reflexões e Propostas para uma Nova Política Penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

Además, en el caso de las políticas penales, a pesar de que la ejecución de la política recae en el poder ejecutivo estatal, el Poder Judicial desempeña un papel crucial, ya que corresponde a los(as) magistrados(as) gestionar la puerta de entrada, la puerta de salida y la garantía de ejecución penal regular. Por lo tanto, corresponde al Poder Judicial involucrarse en el desarrollo de estrategias que busquen resolver los problemas carcelarios en Brasil.

Dentro de este escenario, es cada vez más necesario establecer una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, considerando todo el ciclo penal, desde la puerta de entrada hasta la puerta de salida, permeado por respuestas penales diferentes a la prisión y arraigado en la observación de las garantías constitucionales de la persona detenida, en el respeto a la individualización de la medida y la búsqueda de la reversión de las condiciones inhumanas y degradantes impuestas a la población carcelaria. La Central de Regulación de Plazas Penitenciarias va más allá del mero control del número de plazas disponibles y ocupadas, con la imposición de límites y restricciones. **La noción de regulación de plazas va más allá y se realiza en una lógica de diálogo institucional e interinstitucional, de coordinación entre los actores**, de cooperación entre el Poder Judicial, el Ejecutivo y otras instituciones, así como de sistematización y producción de datos, de promoción de la investigación, de evaluación y de monitoreo y de una política basada en la evidencia, como se verá en el capítulo 5.



### PUNTO DE ATENCIÓN

#### CONCEPTO ESTRUCTURANTE: REGULACIÓN

La palabra regulación es multi significativa y su concepto se discute en diversas áreas del conocimiento: ciencias de la vida, derecho, economía, sociología y ciencias políticas. Existe una variedad de significados, enfoques y objetivos, a veces interrelacionados y otras veces divergentes. Cabe señalar que la conceptualización de la regulación se hace por referencia a muchos otros conceptos: el concepto de homeostasis (biología), de control (mecánica), la idea de poder y dominación (ciencias políticas), la autorregulación (economía). Hay dos ideas principales relacionadas con el concepto etimológico de regulación en derecho. Uno se refiere al establecimiento y aplicación de normas y reglamentos; el otro, al mantenimiento o **restablecimiento del equilibrado funcionamiento de un sistema**<sup>128</sup>.

<sup>128</sup> MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Maria Fernanda dos Santos. **Autoridades reguladoras independientes**: estudo e projecto de lei-quadro. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

## 3.2. Principio de *numerus clausus*

El concepto de regulación de las plazas penitenciarias encuentra su pilar de apoyo en **el principio de taxatividad penitenciaria**, también conocido como *numerus clausus* ("número cerrado"). La idea es sencilla e intuitiva: hay un número máximo de plazas y cada plaza sólo puede ser ocupada por una persona.

El principio tiene aplicaciones prácticas cotidianas en políticas públicas clave, como se expone en la sección 2.5 de esta Guía. La regulación de las plazas para el acceso a la enseñanza superior pública, los servicios sanitarios y la acogida de la asistencia social constituyen un principio estructural del modelo de gestión de estas políticas. El principio también se aplica en el ámbito privado. A modo de ejemplo la organización de cualquier tipo de evento en lugar cerrado requiere tener en cuenta las normas de aforo máximo y controlar la entrada y permanencia de personas por metro cuadrado, según el espacio donde se vaya a celebrar el evento. El Gobierno, a través de la emisión de reglamentos, permisos y licencias, es responsable de determinar y supervisar la capacidad máxima y de garantizar las vías de salida de emergencia de los locales para evitar incendios y otros accidentes. Permitir la entrada de un número de personas superior al aforo máximo somete a los responsables a multas administrativas y el embargo del evento por parte del Cuerpo de Bomberos. Aplicado al sistema de justicia penal, el principio de obligatoriedad tiene como objetivo limitar el número de personas privadas de libertad para que supere el número de plazas disponibles en los establecimientos penitenciarios. Es decir, por cada plaza en la cárcel, sólo se puede encarcelar a una persona detenida.

El concepto surgió en Francia en 1989, cuando el ministro de Justicia encargó un estudio al diputado Gilbert Bonnemaïson para que hiciera propuestas direccionadas a **"una mejoría duradera del funcionamiento del servicio público penitenciario"**. El informe resultante del estudio solicitado, conocido como Informe Bonnemaïson, abogaba por la aplicación del *numerus clausus* al sistema penal. Bonnemaïson sugirió que, una vez alcanzada la capacidad máxima del establecimiento, se adoptaran medidas para sacar a los(as) condenados(as) con medidas distintas de la prisión.

Los creadores del principio de restricción penitenciaria señalan que la medida no constituiría un obstáculo a la independencia judicial y a la libertad de juzgar, sino que permitiría a la autoridad judicial basar su decisión en cada caso en una visión sistémica, reconociendo así el papel protagonista del Poder Judicial en la regulación de las políticas penales. Por el contrario, la aplicación del principio de "una persona detenida por plaza" pondría fin al hacinamiento, situación que provoca efectos nocivos para todos los actores del sistema de justicia penal, alivia la tensión en el ambiente penitenciario, crea un ambiente más favorable para el trabajo de los(as) agentes de la policía criminal y los(as) profesionales de otros servicios, y favorece el proceso de reinserción social, garantizando mejores condiciones para el cumplimiento de la pena<sup>129</sup>.

<sup>129</sup> FRANCE. Conseil Économique et Social (Consejo Económico y Social). **Rapport fait au nom de la Commission d'Enquete sur na situation dans les prisons françaises**. Paris: Conseil Économique et Social, 2006, p. 26. Disponible en: [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2006/2006\\_02\\_donat\\_decisier.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2006/2006_02_donat_decisier.pdf)





## EXPERIENCIA INTERNACIONAL

### FRANCIA: DE UNA IDEA INCIPIENTE A LA APROPIACIÓN POR EL SISTEMA DE JUSTICIA

Desde que se presentó en el informe Bonnemaïson en 1989, el *numerus clausus* ha sido objeto de debate por parte de los poderes públicos. De hecho, se ha propuesto que es necesaria una coordinación entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial para introducir un mecanismo que regule las puertas de entrada y salida del sistema penal. Hay acuerdo en que el hacinamiento penitenciario es un problema estructural del funcionamiento del sistema de justicia penal y que, por lo tanto, abordar la cuestión implica necesariamente un esfuerzo concentrado en el que cada poder asuma su responsabilidad. En los últimos años, el **Syndicat de la Magistrature**, un organismo profesional creado hace más de 50 años y que representa aproximadamente el 30% de la judicatura francesa, se ha manifestado como un importante defensor de la adopción del *numerus clausus* en el sistema de justicia penal. La crisis sanitaria provocada por la pandemia del nuevo coronavirus llevó a la organización a publicar una carta abierta al presidente de la República y una nota técnica titulada "*Numerus clausus*: sí, es posible y es el momento"<sup>130</sup>.

La organización reconoce que las medidas adoptadas para prevenir el contagio del Covid-19 en las prisiones – esencialmente alineadas con las medidas propuestas en la Recomendación n.º 62/2020 del CNJ – han conseguido aliviar la situación del hacinamiento de las unidades, demostrando que este es un problema tratable. Por primera vez en décadas, el número total de personas encarceladas en Francia fue inferior al número total de plazas. A la vista de este logro, el órgano judicial argumenta que no habría un momento más oportuno para introducir la masificación penitenciaria como mecanismo de regulación de las plazas de cárceles para evitar que se vuelva a una situación de hacinamiento penitenciario, considerando que, siguiendo la tendencia según los datos actuales, sería un fenómeno seguro.

La **Association Nationale des Juges d'Application des Peines – ANJAP**, equivalente a la Asociación Nacional de Jueces de Ejecución Penal, también está a favor de la adopción del principio de impenibilidad de la prisión. Desde 2013, la creación de un mecanismo que regule las puertas de entrada y salida del sistema penitenciario está en la lista de propuestas de reforma de la política de ejecución penal de la institución. Tal y como afirmó el presidente de ANJAP, "la masificación perjudica a todos los actores del sistema penal, es un obstáculo en la lucha

<sup>130</sup> SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE DE FRANCE (Unión de Magistrados Franceses). *Numerus clausus, oui c'est possible, et c'est le moment*. Disponible en: <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/1824-numerus-clausus-oui-cest-possible-et-cest-le-moment.html>

contra la reinserción, es costosa para el Estado y, a pesar de que esta constatación es ampliamente compartida, no hemos cambiado nada"<sup>131</sup>.

El Sindicato Nacional de Directores de Prisiones **Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires** (SNPD, en francés), es otra entidad de clase que también se ha sumado al coro de partidarios del *numerus clausus*, motivado por el éxito en la reducción del hacinamiento penitenciario como resultado de las medidas para evitar el contagio por Covid-19. La Carta Abierta dirigida al presidente de la República<sup>132</sup>, publicada el 20 de abril de 2020, concluye que "sólo un reequilibrio de la organización del Ministerio de Justicia y de las responsabilidades de los actores de la ejecución penal permitirá hacer frente eficazmente al hacinamiento penitenciario [...] y repensar el sentido de la pena en Francia del siglo XXI". ¡Esta solución se acaba de poner en práctica"!

La propuesta que nació en Francia pronto ganó adeptos en el país e internacionalmente<sup>133</sup>. En Brasil, el concepto también ha ganado importantes partidarios. **Nilo Batista** afirma que "si fuera posible elegir un principio para la ejecución penal, no dudaríamos en mencionar el del *numerus clausus*", indicando que su adopción "además de los evidentes beneficios para la convivencia penitenciaria, desplazaría las inversiones estatales de la infecunda construcción de más y más cárceles a programas de control y asistencia a los egresados"<sup>134</sup>. En la misma línea, **Rodrigo Roig** afirma que la adopción del principio es técnicamente posible y requiere "voluntad política para implementarlo, pero sobre todo valentía para reformar estructuralmente la política criminal brasileña y materializar el principio de dignidad humana como barrera concreta para proteger el hacinamiento penitenciario"<sup>135</sup>.

La aplicación del principio de imposición pretende provocar una transformación en la ejecución penal, con el fin de ofrecer una respuesta definitiva al problema del hacinamiento penitenciario. Las medidas *ad hoc* para hacer frente a ese problema, como las inspecciones de prisiones o los traslados entre unidades, aportan resultados incrementales inmediatos, muy relevantes para las personas beneficiadas, pero no tienen un alcance sistémico o sostenible a medio y largo plazo. Como destaca Rodrigo

<sup>131</sup> LE PARIISIEN. **Surpopulation carcérale**: Si une personne rentre en prison, une autre doit sortir. 2020. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/faits-divers/surpopulation-carcerale-si-une-personne-rentre-en-prison-une-autre-doit-sortir-14-05-2020-8316675.php>

<sup>132</sup> CFDT, Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires de France (Sindicato Nacional de Directores de Prisiones de Francia). **Lettre ouverte au Président de la République**. 2020. Disponible en: <https://directeurspenitentiaires.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/04/lettre-ouverte-au-prc3a9sident-de-la-rc3a9publique-sur-lencellulement-individuel.pdf>

<sup>133</sup> FRANCE. Assemblée Nationale (Asamblea Nacional). **Rapport d'Information n.º 652**: déposé par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale. Paris: Assemblée Nationale, 2013. Disponible en: [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/rapports/cion\\_lois/l14b0652\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/rapports/cion_lois/l14b0652_rapport-information)

<sup>134</sup> BATISTA, Nilo. **Novas Tendências do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

<sup>135</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. In: **Revista Liberdades**, n.º 15, p. 118, 2014.

Roig, el traslado de las personas privadas de libertad a otras unidades penitenciarias para descongestionar momentáneamente una cárcel, sólo desplaza el hacinamiento a otra unidad y, en la práctica, equivaldría a burlar el principio *numerus clausus*<sup>136</sup>. Se deduce, por tanto, que el postulado rector del *numerus clausus* es la reducción de la población penitenciaria, no la creación de nuevas plazas. Por lo tanto, implica la necesidad de regular el flujo entre las puertas de entrada y salida del sistema penitenciario.

El autor discierne tres posibles tipos de *numerus clausus*, que pueden aplicarse por separado o en combinación<sup>137</sup>:

- *Numerus clausus* preventivo: Prohibición de nuevos ingresos en el sistema penitenciario cuando la ocupación de la unidad haya alcanzado su máximo, con la consiguiente transformación de la prisión en otra medida no privativa de libertad. Al ser anterior al propio encarcelamiento, no depende de requisitos subjetivos u objetivos, sino únicamente de la comprobación del exceso de capacidad.
- *Numerus clausus* directo: La concesión del indulto o de una medida distinta a la prisión a aquellas personas que ya están en la cárcel, especialmente a las que están más cerca de alcanzar el plazo legal para la libertad. Las alternativas al encarcelamiento pueden actuar como una medida para reparar la ilegalidad del encarcelamiento en condiciones de hacinamiento<sup>138</sup>.
- *Numerus clausus* progresivo: Sistema de traslados en cascada, con una persona detenida que pasa del régimen cerrado al semiabierto, otra del semiabierto al abierto (o al arresto domiciliario) y, finalmente, alguien que está en una de estas modalidades a la libertad condicional (una especie de "libertad condicional especial").

Estas disposiciones de *numerus clausus* se analizan con más detalle en las secciones sobre las herramientas de regulación tanto de la puerta de entrada como de la puerta de salida en el capítulo 4 de esta Guía.

El principio del hacinamiento penitenciario también está ampliamente reconocido en el derecho internacional. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) publicó en 2013 un **Guía de Estrategias para Reducir el Hacinamiento Penitenciario**, en el que aboga por considerar la capacidad de ocupación de la unidad penitenciaria en la ejecución de la pena<sup>139</sup>. El documento recomienda prohibir el encarcelamiento en unidades que, debido al hacinamiento penitenciario, no ofrezcan condiciones aceptables de alojamiento y atención a la persona detenida, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales. También recomienda responsabilizar a los(as) jueces(juezas) de que se respete el derecho de las personas privadas de libertad a cumplir su condena en un lugar digno en todas las fases del proceso judicial.

<sup>136</sup> Ibid., p. 108.

<sup>137</sup> Ibid., p. 114–117.

<sup>138</sup> Ibid., p. 116.

<sup>139</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. New York: UNODC, 2013, p. 62. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf)

Mencionado en la sección 2.1, es válido reiterar algunos parámetros internacionales en este ámbito. Así, el sistema interamericano estipula entre los **Principios y buenas prácticas sobre la privación de libertad** que "las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente"<sup>140</sup> con respecto a las necesidades de alojamiento e higiene (principio XII). Además, el principio XVII, dedicado específicamente a la formulación de medidas contra el hacinamiento, establece que:

*La ocupación de una instalación que supere el número de plazas penitenciarias establecido estará prohibida por la ley. Cuando este hecho suponga una violación de los derechos humanos, se considerará un trato o pena cruel, inhumano o degradante. La ley establecerá mecanismos para subsanar inmediatamente cualquier situación de alojamiento que supere el número de plazas establecido. **Los jueces competentes adoptarán las medidas correctoras adecuadas en ausencia de una regulación legal efectiva.** Cuando el alojamiento de personas en un centro supere el número de plazas establecido, los Estados deben **investigar las razones de esta situación y determinar las responsabilidades individuales** de los funcionarios que han autorizado estas medidas. También deben **adoptar medidas para garantizar que la situación no se repita**<sup>141</sup>.*

En el ordenamiento jurídico nacional, la taxatividad es reconocida formalmente como principio rector de la política criminal a través de la edición de la **Resolución CNPCP n.º 5/2016**, que "dispone sobre los indicadores para la fijación de la capacidad máxima en los establecimientos penales – *numerus clausus*"<sup>142</sup>. La Resolución deriva de la atribución conferida al CNPCP por la Ley de Ejecución Penal para determinar el límite máximo de la capacidad de los establecimientos penitenciarios, atendiendo a su naturaleza y peculiaridades (art. 85, párrafo único). En la exposición de motivos, la Resolución reafirma que la capacidad del establecimiento penitenciario debe ser compatible con su estructura y finalidad, considerando que "el hacinamiento penitenciario no es compatible con el proceso de resocialización y que las prisiones brasileñas – prueba de la ineficiencia de la política de seguridad pública – implican un aumento de la delincuencia, incluyendo el aumento de las tasas de reincidencia".

Sigue la exposición de motivos recordando que la LEP también encomienda a la CNPCP la tarea de establecer normas sobre la arquitectura y construcción de los establecimientos penitenciarios y casas de alojamiento, habiendo cumplido con su responsabilidad mediante el dictado de la Resolución n.º 9/2011, instrumento que establece los lineamientos básicos de la arquitectura penitenciaria y fija los


<sup>140</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008, p. 16. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

<sup>141</sup> Ibid., p. 21.

<sup>142</sup> BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 5**. Proporciona sobre los indicadores para fijar capacidad máxima en los establecimientos penitenciarios, *numerus clausus*. Brasília: CNPCP, 2020. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>

estándares de capacidad. La arquitectura de la prisión se analiza con más detalle en el capítulo 4.1. Concretamente, la Resolución establece prescripciones muy claras y objetivas para guiar el trabajo del Poder Judicial con el fin de reducir el hacinamiento. En relación a las unidades masculinas, exige "obligatoriamente un plan de reducción del hacinamiento, con metas a ser fijadas y alcanzadas por las autoridades" y estipula un "equilibrio a través **del filtro de control de la puerta de entrada** (audiencia de control de detención y control de la duración razonable del proceso hasta la sentencia) y **organización de la línea de la puerta de salida** con criterios objetivos sistematizados (salida anticipada de sentenciados en el régimen con falta de plaza), esto último considerando las directrices de la Sumula Vinculante n.º 56".

A partir de la Resolución CNPCP n.º 5/2016 se llevó a cabo la **primera iniciativa nacional para implementar el principio de taxatividad en el sistema penitenciario**, a través de la celebración de un acuerdo de cooperación técnica internacional entre la Corte de Justicia de Paraná y la Organización de Estados Americanos (OEA).



### EXPERIENCIA NACIONAL – PARANÁ

**PROYECTO PILOTO DE GESTIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS POR PARTE DE LOS JUZGADOS DE LOS TRIBUNALES DE EJECUCIÓN PENAL**

En 2017, el Tribunal de Justicia del Estado de Paraná (TJPR), junto con el Ministerio Público, la Defensoría Pública, la Sección de la Orden de Abogados de Brasil (OAB/PR) y el Poder Ejecutivo estatal, celebró un Memorando de Entendimiento con la Organización de Estados Americanos (OEA) con el fin de "desarrollar e implementar, en el Estado de Paraná, proyectos, programas y prácticas en el ámbito de la ejecución de las penas y medidas de justicia juvenil, priorizando particularmente los siguientes temas, sin perjuicio de otros: modulación de las intervenciones que aseguran la reducción de la ocupación por encima del límite y, al mismo tiempo, permiten un control más eficaz de la capacidad de los espacios penitenciarios"<sup>143</sup>. En el mismo año, el Grupo de Monitoreo y Supervisión del Tribunal de Justicia de Paraná (GMF/PR) emitió la Resolución n.º 1/2017<sup>144</sup>, estableciendo la implementación de un proyecto piloto de aplicación del principio *numerus clausus*, en colaboración con el Consejo Nacional de Justicia.

El objetivo del proyecto denominado "Ocupación Penitenciaria Taxativa" era contener el hacinamiento penitenciario en el estado, especialmente concentrada en el elevado número de personas encarceladas en las cárceles de las comisarías. La innovación propuesta por el

<sup>143</sup> BRASIL. Governo do Estado do Paraná (Gobierno del Estado de Paraná); MPPR, Ministério Público do Estado do Paraná (Ministerio Público del Estado de Paraná); OAS, Organización de los Estados Americanos. **Memorando de Entendimiento**. 2017.

<sup>144</sup> BRASIL. TJPR, Tribunal de Justiça do Paraná (Tribunal de Justicia del Estado de Paraná); GMF/PR, Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Grupo de Seguimiento e Inspección del Sistema Penitenciario y del Sistema de Ejecución de Medidas Socioeducativas del Tribunal de Justicia del Estado de Paraná). **GMF/PR Resolución n.º 1**. 2017. Disponible en: <https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resoluc%CC%A7a%CC%83o+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>

GMF/PR proponía que cada tribunal que se adhiriera al proyecto definiera un número de plazas, en función de los casos penales y de la rutina de trabajo del tribunal. Las plazas disponibles en estos establecimientos se identificarían con una combinación de letras y números, seguida del nombre de la persona privada de libertad y la fecha de ingreso. Las de las personas detenidas condenadas se indicarían con las letras "CD" y las de las personas detenidas preventivas con "PR". En caso de exceso de capacidad, el exceso de plazas se identificaría con las letras "EX". Una lista de personas detenidas provisionales y otra de personas detenidas definitivas estaría disponible en los sitios del GMF/PR y de la Senappen/PR, con actualización semanal, organizada en orden decreciente del tiempo de ocupación y con la indicación del(de la) juez(a) responsable por la detención.

A la hora de considerar y decidir una pena de prisión, el(la) magistrado(a) debe tener información sobre la disponibilidad de plazas a su disposición. En caso de condena a prisión, la orden indicaría la plaza asignada a esa persona privada de libertad. Si la plaza designada no está disponible, el(la) juez(a) evaluaría la aplicación de una medida alternativa a la prisión, un indulto, o incluso reconsiderar el encarcelamiento de otra persona ya encarcelada bajo su jurisdicción. Si este procedimiento fracasa, la autoridad consultaría al GMF/PR sobre la posibilidad de una plaza adicional (con la sigla AD), cuya ocupación se permitiría por un período máximo de 30 días, hasta que los mecanismos implementados por otros(as) jueces(juezas) equilibren la ocupación de la prisión.

Inicialmente implementado en la gran Curitiba, al proyecto se han sumado ahora 32 tribunales penales de 21 distritos del estado de Paraná. La información disponible en el *sitio web* del TJPR indica una reducción inicial de la tasa de hacinamiento penitenciario. Tras 60 días de su aplicación, los juzgados que tenían a su cargo 2.465 detenidos provisionales en comisarías redujeron esta cifra a 2.006, lo que supone un descenso del 182% al 152% en el hacinamiento<sup>145</sup>.

Sin embargo, el proyecto tuvo dificultades de desarrollo y su aplicación fue limitada. En particular, al abogar por un enfoque innovador que sitúa a la autoridad judicial como protagonista de la política penal, algunos(as) magistrados(as) han expresado sus dificultades para super-

<sup>145</sup> BRASIL. TJPR, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Tribunal de Justicia del Estado de Paraná). **Projeto do GMF/PR pretende acabar com a superlotação em presídios**. 2017. Disponible en: [https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset\\_publisher/1IKI/content/projeto-do-gmf-pr-pretende-acabar-com-a-superlotacao-em-presidios/18319](https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/projeto-do-gmf-pr-pretende-acabar-com-a-superlotacao-em-presidios/18319)

ar el entendimiento de que el problema es responsabilidad exclusiva del poder Ejecutivo<sup>146</sup>. Al mismo tiempo, la Fiscalía abrió un procedimiento administrativo de impugnación de la Resolución GMF/PR n.º 1/2017<sup>147</sup>. Sin embargo, en febrero de 2020, la Subprocuraduría General de Asuntos Jurídicos (MPPR/SUBJUR) lo archivó por falta de fundamentos<sup>148</sup>.

Ante el fenómeno de la masificación, la adopción del principio de *numerus clausus* es una medida relevante de contención, consubstanciando, esta vez, **una necesaria reparación de la desviación de la ejecución**.

También hay que señalar que la regulación de los flujos de plazas apunta a la adopción de un modelo de gestión personalizado, alejándose de formatos preestablecidos que suelen ser incompatibles con las necesidades locales. Por el contrario, se propone que el Poder Judicial utilice su competencia exclusiva sobre las puertas de entrada y salida del sistema penitenciario para inducir la conformación de un modelo de Central de Regulación de Plazas Penitenciarias adaptado a las especificidades de cada juzgado penal y de ejecución penal, teniendo en cuenta las unidades penitenciarias bajo su jurisdicción.

<sup>146</sup> COELHO, Priscila. **Um preso por vaga: estratégias políticas e judiciais de contenção da superlotação carcerária**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponible en: <https://repositorio.fgv.br/items/23eddb15-a51a-41d1-9743-b5376203d5d5>

<sup>147</sup> BRASIL. MPE/PR, Ministério Público do Estado do Paraná (Ministerio Público del Estado de Paraná). **Protocolo n.º 15.103/2017**.

<sup>148</sup> BRASIL. MPE/PR, Ministério Público do Estado do Paraná (Ministerio Público del Estado de Paraná). **Decisão**. Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos.



# ¿CÓMO IMPLEMENTAR UNA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS?



## 4

# ¿CÓMO IMPLEMENTAR UNA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS?

La gestión de la capacidad penitenciaria implica el uso de diferentes medidas para que el Poder Judicial gestione las plazas existentes en las cárceles. En este capítulo se exponen las herramientas de que dispone la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, que pueden adoptarse en su totalidad o en parte con diferentes combinaciones según lo que mejor se adapte a la realidad local.

Mientras se base en el principio de la fiscalidad, la aplicación de una política de regulación de la oferta de empleo no tiene un modelo único. Las medidas aquí presentadas deben entenderse como una "caja de herramientas" a disposición del Poder Judicial, que puede y debe seleccionar las que mejor se adapten a su realidad. La presentación de estas medidas en esta Guía tiene como objetivo proporcionar subsidios innovadores y útiles para el trabajo de los(as) jueces(juezas), pero **no constituyen condiciones previas para la implementación de una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias**. Puede establecerse con diferentes configuraciones y aplicando diferentes herramientas.

Todo dependerá de las condiciones y decisiones del Poder Judicial y otros actores locales en función de sus necesidades y demandas. La Guía pretende contribuir a ampliar la capacidad judicial para pensar y experimentar nuevas respuestas a un problema antiguo y difícil de resolver, y no enlucir o hacer inviable el control de la masificación. En cada uno de los temas siguientes se indican soluciones alternativas en caso de que la adopción de cada una de estas herramientas no sea posible u oportuna.

Los **cinco bloques** son: (i) herramientas espaciales; (ii) herramientas de regulación de entrada; (iii) herramientas de regulación de salida; (iv) herramientas de rendimiento administrativo; y (v) herramientas tecnológicas.

## 4.1. Herramientas espaciales

La cárcel, como pilar del actual sistema de justicia penal en el país, se ubica en un espacio geográfico constituido a partir de las relaciones sociales y jurídicas que la delimitan. Como todo espacio humano, la prisión produce diferentes efectos en determinadas personas, resultado de procesos definidos por los órganos de la administración penitenciaria, por la legislación y por la comunidad de personas detenidas, funcionarios(as) y visitantes que conforman la dinámica diaria de una prisión<sup>149</sup>. Sin embargo, el espacio evoluciona a través del movimiento de la sociedad y la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias puede ser un motor para repensar, redimensionar y modificar este ambiente.

<sup>149</sup> SANTOS, Milton. *Por una Geografía Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. 6ª edición. São Paulo: Edusp, 2008.

Las herramientas de carácter espacial presentadas en esta sección implican, en primer lugar, una escala micro – relativa a la definición de la capacidad máxima real de cada prisión – y una escala macro – referida a la zonificación penitenciaria dentro de los estados brasileños.

#### 4.1.1. Certificación de la capacidad máxima real

La política de gestión de la capacidad de las prisiones debe tener en cuenta la siguiente cuestión: ¿Cuántas plazas hay en cada centro penitenciario? Para responder a esta pregunta es necesario definir cuál es la capacidad real de cada unidad penitenciaria en concreto.

Pero antes, la reflexión sobre el control del espacio en los establecimientos penitenciarios debe partir de una conceptualización inequívoca de lo que es una "plaza". Los límites de este concepto se constituyen, por un lado, a partir de los aspectos físico-estructurales de los espacios de larga estancia para las personas detenidas – celdas – y por otro, a partir de la proporcionalidad y conexión de estos espacios con otros espacios de uso colectivo e intermitente, así como con los servicios prestados de trabajo, educación, salud, entre otros.

De este modo, no es razonable, por ejemplo, que un espacio existente dentro de un establecimiento penitenciario, que no ha sido diseñado y destinado a la finalidad específica de alojar a una persona en situación de prisión, se contabilice como plaza o incluso se observe como espacio disponible para la incorporación de otras personas en la misma condición.

##### El concepto de "plaza"



**A los efectos de esta Guía, proponemos definir la plaza penitenciaria como el espacio mínimo habitable destinado a la ocupación a largo plazo por una sola persona, con uso regular y no intermitente, diseñado arquitectónicamente para albergar a una persona privada de libertad, en condiciones operativas de uso y que considera la proporcionalidad entre camas, servicios, flujos, asistencia y rutinas del establecimiento penal.**

Los espacios de larga estancia en los establecimientos penitenciarios son aquellos en los que los(as) detenidos(as) están durante la mayor parte o la totalidad del día, regularmente denominados celdas, alojamientos o dormitorios<sup>150</sup>. Sin embargo, estos espacios no se caracterizan necesariamente como plazas a efectos de definir la capacidad del establecimiento, sobre todo porque hay celdas en las

<sup>150</sup> BRASIL. MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura). *Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no Tocantins*. Brasília: MNPCT, 2017. Disponible en: <https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/relatoriotocomassinatura.pdf>

secciones de la prisión que se utilizan de forma transitoria o intermitente. Un ejemplo de ello son las celdas de la sección de detección e ingreso de las personas detenidas recién ingresadas en la unidad, donde permanecen unas horas o unos días para el registro interno, los exámenes médicos, entre otros. Otro ejemplo son las celdas incorporadas al sector sanitario o a la enfermería, en las que se puede alojar temporalmente a las personas privadas de libertad para administrarles medicamentos o tratamientos. Otro espacio que no se puede contabilizar como plaza son las celdas de aislamiento o "castigo", ya que su uso está limitado a un periodo máximo previsto en la legislación penal, constituyendo espacios de ocupación intermitente. Debe prestarse especial atención a los espacios destinados a proteger la integridad física de las personas que, de ser alojadas entre la población general, estarían en peligro. Las celdas de estos espacios suelen denominarse "seguras" y suelen implicar peores condiciones de detención.

Por lo tanto, sólo puede considerarse "plaza" la zona de esa celda o dormitorio que está destinada a una estancia prolongada dentro de las rutinas habituales de la prisión, como las celdas situadas en los pabellones comunes. Hay que prestar atención a la naturaleza de estas celdas — ya sean individuales o colectivas — y a sus dimensiones estructurales. Además, es importante destacar que las celdas para mujeres deben incluir espacios para los recién nacidos, en aquellos casos extremadamente excepcionales en los que el Poder Judicial determine o mantenga su encarcelamiento, tal y como propugna la Resolución CNJ n.º 369/2021 y las directrices internacionales<sup>151</sup>. Del mismo modo, las instalaciones penitenciarias deben incluir espacios accesibles, preferiblemente con un diseño universal, para la custodia digna de los(as) reclusos(as) con discapacidad, especialmente los usuarios de sillas de ruedas y muletas<sup>152</sup>.

Las directrices internacionales establecidas en las Reglas Nelson Mandela establecen que los alojamientos no deben ser ocupados por más de un(a) preso(a), salvo en circunstancias especiales, como el hacinamiento temporal. Aun así, en estos casos se recomienda no alojar a más de dos presos(as) en la misma celda<sup>153</sup>. Sin embargo, no existen directrices más específicas o técnicas en cuanto al diseño y la planificación de prisiones y celdas.

La necesidad de un espacio individual mínimo se basa en la **proxémica**, que se ocupa de la dimensión espacial entre lo privado, lo personal, lo social y lo público. La proxémica es un campo de estudio que describe el espacio personal en un entorno social, que sirve para mantener la distancia adecuada entre los individuos<sup>154</sup>. La disminución de este distanciamiento puede provocar el estado psicológico de "amontonamiento", debido a la ausencia de dominio sobre los elementos del entorno por parte de la persona, haciendo que el ambiente sea amenazante e inseguro y desencadenando reac-

<sup>151</sup> OACDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **The Tokyo Rules: United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures**. 1992. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/tokyorules.pdf>

<sup>152</sup> BRASIL. **Decreto n.º 6.949**. Promulga la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Brasília, 2009. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_\\_\\_\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/____Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm)

<sup>153</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Nelson Mandela Rules: The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. 2015. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-E-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf)

<sup>154</sup> HALL, Edward T. **A Dimensão Oculta**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ciones negativas, en particular "comportamientos agresivos, defensivos, distanciamiento, retraimiento etc."<sup>155</sup>. Las celdas con poco espacio individual generan, por tanto, esta sensación de aglomeración y tienden a favorecer los comportamientos agresivos y defensivos, debido a la inseguridad sentida. Un espacio mínimo es crucial para un proceso de regulación de los límites interpersonales que equilibra la circunstancia de estar solo(a) o aislado(a) en ciertos momentos y la de estar accesible y en contacto con la gente en otros<sup>156</sup>.

Teniendo en cuenta estas necesidades humanas básicas, sirven de referencia las directrices elaboradas por el **Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT)**, que estipula como norma mínima lo que denomina "espacio mínimo habitable" en los lugares de privación de libertad. Lo son:

- 6m<sup>2</sup> de espacio habitable para una celda individual + anexo sanitario (baño);
- 4m<sup>2</sup> de espacio vital por recluso(a) en una celda de ocupación múltiple + anexo sanitario totalmente dividido (baño);
- Por lo menos 2 metros de distancia entre las paredes de la celda;
- Por lo menos 2,5 metros de altura entre el piso y el techo de la celda<sup>157</sup>.

En el caso de las celdas colectivas, que son la gran mayoría en el país, se indica como parámetro deseable el límite máximo de ocupación colectiva de hasta cuatro personas, añadiendo 4m<sup>2</sup> por persona adicional al espacio mínimo de 6m<sup>2</sup>, totalizando 18m<sup>2</sup>, para una celda de ocupación colectiva<sup>158</sup>. En ambos formatos de celdas, individuales o colectivas, las instalaciones sanitarias no están incluidas y requieren un espacio adicional a las dimensiones mínimas recomendadas.

Los parámetros establecidos por el CPT se adoptan en todo el mundo y se reconocen en la jurisprudencia de cortes y tribunales internacionales de varios países. El Comité Europeo no considera que estas áreas mínimas sean absolutas, de modo que una pequeña desviación de sus normas mínimas no implica automáticamente un trato inhumano y degradante, siempre que puedan encontrarse otros factores atenuantes, como, en particular, el hecho de que los(as) detenidos(as) puedan pasar una cantidad considerable de tiempo al día fuera de sus celdas, en talleres, clases u otras actividades. Incluso en estos casos, el CPT sigue recomendando que se respete la norma mínima<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> FISCHER, Gustave-Nicolas. **Psicología Social do Ambiente**. Instituto Piaget, 1994.

<sup>156</sup> PRADO, Adriana R. de Almeida. **Desenho Universal: Caminhos da Acessibilidade no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010.

<sup>157</sup> CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes). **Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards**. Strasbourg: Council of Europe, 2015. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806cc449>

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Ibid.

Cuadro 2: Parámetros arquitectónicos del CPT<sup>160</sup>.

Parámetros internacionales – CPT					
Naturaleza de la celda	N.º personas	Área mínima (m <sup>2</sup> )	Diámetro mínimo (m)	Capacidad cúbica mínima (m <sup>3</sup> )	Baño
Individual	1 persona	6	2	15	Espacio adicional
Colectiva	2 personas	10	2 +	25	Espacio adicional
	3 personas	14	2 +	35	Espacio adicional
	4 personas	18	2 +	45	Espacio adicional

A partir del valor mínimo de 2,5 metros de altura y la variable de 4m<sup>2</sup> adicionales por cada nuevo(a) interno(a) en una celda, es posible concebir los parámetros indicados en el Cuadro 2 anterior. Sin embargo, el cuadro sigue siendo incompleto, ya que no hay indicaciones internacionales precisas sobre la superficie mínima de los baños dentro de las celdas, por ejemplo.

En cuanto a los parámetros nacionales sobre la estructura de las celdas, la **Ley de Ejecución Penal (LEP)** – Ley n.º 7.210/1984 establece los requisitos para la unidad de celda en su artículo 88. Sólo prevé las celdas individuales, que deben tener **al menos 6m<sup>2</sup>** de superficie, incluyendo "dormitorio, aseo y lavabo". Además, la legislación determina que la "salubridad del medio ambiente debe asegurarse mediante el concurso de los factores de aireación, insolación y acondicionamiento térmico adecuados para la existencia humana".

En 2011, el **Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP)** detalló los estándares arquitectónicos penitenciarios a través de la Resolución CNPCP n.º 9/2011, que define las "Directrices básicas de arquitectura penal". El reglamento caracteriza la celda individual como "la celda más pequeña posible de un establecimiento penitenciario" y estipula que su espacio debe incorporar una cama, una zona de circulación y un espacio de higiene personal, que contenga al menos un lavabo y aparatos sanitarios, y la ducha puede instalarse en un entorno diferente. En esta línea, la Resolución reafirma la superficie mínima de 6m<sup>2</sup> prevista por la ley, añadiendo la exigencia de que el cubillaje mínimo sea de 15m<sup>3</sup> y el diámetro mínimo de 2 metros. La Resolución innova en relación con las referencias internacionales al introducir importantes variables para la composición del espacio de la celda, en particular aclaraciones sobre los elementos mínimos de las instalaciones sanitarias, información para el diseño de celdas con accesibilidad para personas con discapacidad y normas de altura mínima para las camas en formato de litera o treliche<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 9**. Lineamientos básicos para la arquitectura penal. Brasília: CNPCP, 2011. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011/resolucao-no-9-de-09-de-novembro-de-2011.pdf/view>

Cuadro 3: Parámetros arquitectónicos Resolución CNPCP n.º 9/2011.

Parámetros nacionales					
Naturaleza de la celda	N.º personas	Área mínima (m <sup>2</sup> )	Diámetro mínimo (m)	Capacidad cúbica mínima (m <sup>3</sup> )	Baño
Individual	1 persona	6,00	2,00	15,00	Incluido en la superficie mínima
Colectiva	2 personas	7,00	2,00	15,00	Incluido en la superficie mínima
	3 personas	7,70	2,60	19,25	Incluido en la superficie mínima
	4 personas	8,40	2,60	21,00	Incluido en la superficie mínima
	5 personas	12,75	2,60	31,88	Incluido en la superficie mínima
	6 personas	13,85	2,85	34,60	Incluido en la superficie mínima

Un punto que merece la pena resaltar es el de las celdas juntas. Las Reglas de Nelson Mandela hacen hincapié en que "cuando se disponga de dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados que puedan alojarse juntos" y en la necesidad de una vigilancia nocturna regular<sup>162</sup>. Además de las cuestiones de procedimiento, la adaptación colectiva conlleva una serie de adversidades. El CPT señala que hay poco que decir a favor y mucho que decir en contra de los dormitorios colectivos, especialmente los de gran capacidad que inevitablemente conllevan una falta de privacidad en la vida diaria y un alto riesgo de intimidación y violencia. El acomodo con mucha gente favorece la creación de subculturas, regímenes de autogobierno y la promoción de grupos criminales. Estas disposiciones dificultan, si no imposibilitan, la supervisión diaria de los agentes de la policía criminal y, lo que es más grave, socavan la gestión de incidentes como conflictos y disturbios, colaborando a que el uso de la fuerza sea más necesario y a veces inevitable. Las celdas colectivas con un gran número de ocupantes favorecen todos estos problemas, que se agravan cuando el establecimiento en su conjunto está superpoblado<sup>163</sup>. Además, las células colectivas favorecen la propagación de enfermedades infecciosas entre sus ocupantes, situación agravada por la pandemia mundial de Covid-19.

<sup>162</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Nelson Mandela Rules: The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. 2015. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-E-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf)

<sup>163</sup> CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes). **Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards**. Strasbourg: Council of Europe, 2015. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806cc449>

Además de los aspectos relacionados con el área mínima requerida para el tamaño de las celdas, la Resolución CNPCP n.º 9/2011 establece que el **concepto de "plaza" no se limita al espacio de la celda**, sino también a la forma en que el número de celdas y el número de personas que las ocupan dentro de las unidades se relacionan con los demás servicios y actividades de la unidad. En otras palabras, la noción de "plaza" también se establece en función de los "cálculos del espacio personal/persona y para cada tipo de espacio/tiempo/actividad"<sup>164</sup>. Los espacios penitenciarios deben reflejarse en los proyectos arquitectónicos **teniendo en cuenta la gestión penitenciaria, las actividades realizadas, el flujo de personas y equipos, el número de profesionales que operan la rutina y el perfil de los(as) usuarios(as)**. En esta perspectiva, se propone que los espacios penitenciarios se guíen por una proporcionalidad de los espacios en relación con los usuarios(as) – reclusos(as), agentes de la policía criminal, profesionales técnicos(as), profesores(as), equipos sanitarios, gestores(as), familiares, etc. – y la integración de las áreas que componen los servicios penitenciarios<sup>165</sup>.

La cuestión no es meramente técnica. Se trata de la capacidad de un establecimiento penitenciario para proporcionar a los(as) detenidos(as) un trato digno y humano, de acuerdo con la ley. Por lo tanto, la simple definición por tamaño mínimo eclipsa un conjunto de variables más complejas relacionadas con aspectos físicos, como el espacio, la temperatura, la ventilación, la iluminación, el ruido, la humedad y la higiene; aspectos regimentales, como el tiempo de confinamiento, los horarios, las actividades fuera del lugar de alojamiento; y servicios, como la salud, el trabajo, la electricidad, la seguridad, la alimentación, las comunicaciones<sup>166</sup>.

La Resolución CNPCP n.º 9/2011 avanzó considerablemente en este sentido, al establecer lineamientos sobre la tipología de los establecimientos (verticales u horizontales), parámetros para el diseño, construcción y reforma de las unidades con designación de áreas mínimas para los módulos destinados a diferentes fines – como educación, trabajo, visitas, área administrativa, entre otros – según cada tipo de establecimiento penal. Sin embargo, seis años después, el Consejo editó la Resolución CNPCP n.º 6/2017 que flexibilizó las pautas previstas en la Resolución CNPCP n.º 9/2011, excluyendo las tablas de referencia para el metraje mínimo de los módulos penitenciarios. Mantuvo, sin embargo, las referencias de superficie mínima para las celdas y los patios. Según el preámbulo del acto normativo, el cambio se justificó por la "escasez de plazas en el sistema penitenciario [que] alcanzó niveles insostenibles para recomendar un esfuerzo concentrado en la provisión de nuevas plazas"<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> BRASIL. MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura); LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais (Laboratorio de Gestión de Política Penal); NUPES/UFAL, Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais da Universidade de Alagoas (Centro de Investigación en Proyectos Especiales de la Universidad Federal de Alagoas). **Nota Técnica** – Análise sobre os impactos da alteração da Resolução n.º 9, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil. Brasília: MNPCT; LabGEPEN/UnB; NuPES/UFAL, 2018. Disponible en: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/nupes.pdf>

<sup>165</sup> Ibid., p. 12;16.

<sup>166</sup> SALINAS, Raúl. **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos**. Tesis, Universidad Nacional de La Plata, 2017. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61025>

<sup>167</sup> BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 6**. Dispone la flexibilización de los Lineamientos Básicos de Arquitectura Penal en el Anexo 1 de la Resolución n.º 9 de 18 de noviembre de 2011, que trata de los Lineamientos Básicos de Arquitectura Penal. Brasília: CNPCP, 2017. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2017/resolucao-n-6-de-07-de-dezembro-de-2017.pdf/view>

Autoridades federales de supervisión penitenciaria y universidades se expresaron desfavorablemente a la medida, señalando que la nueva disposición afecta directamente todo el texto de la Resolución CNPCP n.º 9/2011, **con la regresión a un concepto de plaza como cama que ya no consideraría la proporcionalidad entre las camas y los servicios, flujos y rutinas del establecimiento**<sup>168</sup>. En la pandemia del Covid-19, el CNPCP también puso en marcha la Resolución n.º 5/2020, que autoriza la instalación temporal de estructuras extraordinarias específicas para hacer frente al nuevo Coronavirus, en lo que se refiere a los controles de entrada, las unidades sanitarias y el alojamiento de las personas privadas de libertad pertenecientes al grupo de riesgo<sup>169</sup>. Sin embargo, no hubo ningún cambio en la normativa sobre las plazas en las cárceles.

En el escenario actual, no existe una norma única para definir lo que constituye una plaza penitenciaria. En consecuencia, los distintos actores adoptan criterios diferentes, lo que a menudo se traduce en datos divergentes de las distintas fuentes disponibles, ya sea información de las secretarías de Estado de Administración Penitenciaria, del Ministerio Público, de los Tribunales de Cuentas o del propio CNJ. Además, las reformas en las infraestructuras pueden **aumentar artificialmente el número de camas** sin que necesariamente aumente el espacio físico de la unidad, generando distorsiones aún mayores<sup>170</sup>.

También hay que tener en cuenta que los **espacios a contabilizar son los que están operativos**, es decir, que están en condiciones de ser utilizados. En muchas unidades, las celdas, secciones o incluso pabellones enteros pueden estar inactivos debido a la falta de habitabilidad resultante de accidentes, incendios, rebeliones o deterioro de la estructura física, eléctrica o de agua y saneamiento. Así, la determinación de las plazas efectivas se obtiene restando de la capacidad declarada las plazas que se desactivan<sup>171</sup>.

Otros espacios relevantes que hay que distinguir son los utilizados como **alojamiento informal**, que no encajan en la noción de alojamiento penitenciario. El alojamiento formal es un espacio diseñado arquitectónicamente para servir al propósito original de alojar a las personas privadas de libertad y para ser utilizado como alojamiento nocturno, comúnmente llamado "celda", que incluye mobiliario adecuado para dormir, acceso a agua potable y aseos, acceso a la luz natural y al aire, disposiciones razonables para la privacidad y seguridad contra la intrusión de terceros. Los alojamientos informales pueden definirse como espacios que fueron concebidos para fines distintos del alojamiento de personas – como patios, talleres, aulas, oficinas administrativas, cocinas, almacenes, instalaciones deportivas o sanitarias – que, debido al hacinamiento, se convirtieron en alojamientos para personas detenidas. Se trata de

---

<sup>168</sup> BRASIL. MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura); LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais (Laboratorio de Gestión de Política Penal); NUPES/UFAL, Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais da Universidade de Alagoas (Centro de Investigación en Proyectos Especiales de la Universidad de Alagoas). **Nota Técnica** – Análise sobre os impactos da alteração da Resolução n.º 9, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil. Brasília: MNPCT; LabGEPEN/UnB; NuPES/UFAL, 2018, p. 58. Disponible en: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/nupes.pdf>

<sup>169</sup> BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 5**. Proporciona sobre los indicadores para fijar capacidad máxima en los establecimientos penitenciarios, *numerus clausus*. Brasília: CNPCP, 2020. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>

<sup>170</sup> SINDASP, Sindicato dos Agentes Penitenciários do Estado de São Paulo (Sindicato de Funcionarios Penitenciarios del Estado de São Paulo). **SAP cria 1,7 mil novas vagas em penitenciárias**. 2014. Disponible en: <https://www.sindasp.org.br/sap-cria-17-mil-novas-vagas-em-penitenciarias>

<sup>171</sup> SALINAS, Raúl. **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos**. Tesis, Universidad Nacional de La Plata, 2017, p. 58. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61025>



instalaciones de materiales precarios que se improvisan en patios, pasillos y cobertizos, entre otros<sup>172</sup>.

El alojamiento informal es común en algunas unidades penitenciarias del país, como ya se ha registrado en los estados de Pernambuco y Roraima<sup>173</sup>. Sin embargo, no deben considerarse dentro del concepto de plaza penitenciaria. El CNPCP prohíbe expresamente tener en cuenta el "número de colchones improvisados en el suelo del establecimiento penal", por ejemplo, para el cálculo del límite máximo de unidades<sup>174</sup>.

La necesidad de establecer parámetros uniformes a nivel nacional y que observen las directrices internacionales es refrendada por el Consejo Nacional de Justicia en el **Informe sobre Medidas Provisionales adoptado en relación con Brasil**, de mayo de 2021. El documento está dirigido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras la provocación para que el CNJ se manifieste en los procesos relacionados con las medidas vigentes para el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC), en Río de Janeiro, el Complejo Penitenciario de Curado, en Pernambuco, el Complejo Penitenciario de Pedrinhas, en Maranhão, entre otros. El CNJ señaló expresamente su compromiso con la "observancia efectiva de un criterio uniforme sobre el cómputo (que garantice la seguridad jurídica y evite la creación artificial de nuevas plazas)", además de comprometerse con la emisión de un acto normativo que determine la definición del concepto de "plaza penitenciaria"<sup>175</sup>.

## Capacidad real de un centro penitenciario

El concepto de plaza es el punto de partida para definir la **capacidad** de un centro penitenciario, es decir, cuántas plazas o personas puede albergar el centro. La capacidad de una unidad penitenciaria se define por el número total de plazas existentes, teniendo en cuenta las plazas que respetan el área mínima individual y excluyendo las plazas desactivadas e informales. La noción de **capacidad real** procede de la verificación in loco de las condiciones de las plazas indicadas por la administración penitenciaria. Esta necesidad reconoce las dificultades de gestión para una atribución precisa de la capacidad de ingeniería en las prisiones, así como reconoce que muchas reformas se llevan a cabo de manera informal, sin proyectos ni observancia de los requisitos reglamentarios, como la anotación de responsabilidad técnica (ART) y la designación de arquitectos(as) e ingenieros(as) responsables. Dada la controvertida fiabilidad de la información técnica que eventualmente obtienen los organismos gestores, surgió la idea de identificar y certificar la capacidad real.

<sup>172</sup> PARAGUAY. MNPT, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. **Pabellón la bronca** – Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay. Asunción: MNPT, 2018. Disponible en: <https://mnp.gov.py/wp-content/uploads/PabellonLaBronca.pdf>

<sup>173</sup> BRASIL. MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura). **Relatório de visitas a Pernambuco**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponible en: <https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/relatoriope2016.pdf>

<sup>174</sup> BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 5**. Proporciona indicadores para fijar la capacidad máxima en los establecimientos penitenciarios, *numerus clausus*. Brasília: CNPCP, 2016. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>

<sup>175</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil**: Unidade de Internação Socioeducativa/ES, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ, Complexo Penitenciário de Curado/PE e Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA. Brasília: CNJ, 2021, p. 54; 72. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/484>

Sin embargo, debe evitarse el uso de términos como "adecuado, suficiente, apropiado o decente" para caracterizar las condiciones y la capacidad de las prisiones, debido a su alto grado de flexibilidad y a su absoluta dependencia de la interpretación caso por caso y subjetiva<sup>176</sup>. En esta línea, la capacidad penitenciaria se convertiría en un concepto escurridizo, con una elasticidad que puede ser utilizada para hacer más o menos evidente el hacinamiento<sup>177</sup>. En los moldes adoptados para caracterizar una plaza de prisión son siempre preferibles los criterios objetivos, en particular a partir del diagnóstico de las áreas mínimas y la relación entre los espacios.

Los **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**, aprobados en 2008 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), orientan este concepto. Las plazas disponibles en cada prisión deben definirse "de acuerdo con las normas vigentes en materia de vivienda" y debe darse a conocer y actualizarse periódicamente lo que denomina "tasa de ocupación real", es decir, no sólo la que se considera formalmente.

Las experiencias de otros países también ponen de relieve la importancia de verificar la capacidad real de los establecimientos penitenciarios. En **Argentina**, la Suprema Corte juzgó en 2005 el caso de *habeas corpus* colectivo presentado a favor de Horacio Verbitsky, que trataba del hacinamiento en las penitenciarías y establecimientos policiales de la provincia de Buenos Aires. La Corte ordenó al Poder Ejecutivo provincial que elaborara un informe detallado sobre las condiciones concretas de detención, que incluyera "las características de la celda, el número de camas, las condiciones de higiene, el acceso a los servicios sanitarios, etc.", a fin de evaluar la necesidad de mantener la detención, o de ordenar medidas no privativas de la libertad<sup>178</sup>. En la misma decisión, la Suprema Corte ordenó una reforma de la legislación penal para controlar la capacidad de las prisiones. Por ello, la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones propusieron un proyecto de ley para crear un organismo encargado de determinar la capacidad de cada establecimiento, prestando especial atención a la "superficie mínima para cada detenido", integrado por representantes de los Ministerios de Justicia, Salud Pública, Infraestructura y la Secretaría de Derechos Humanos<sup>179</sup>. La propuesta sigue siendo objeto de debate.

En **Paraguay**, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) adoptó el concepto de capacidad máxima real en el mayor esfuerzo de verificación in situ a nivel nacional jamás realizado en la región. En el innovador informe de 2018 "Pabellón la Bronca: índice de ocupación de instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay", el Mecanismo identificó que la capacidad real del sistema penitenciario era de 4.310 plazas, considerando la menor superficie prevista en los parámetros internacionales, con un mínimo de 7m<sup>2</sup> por persona detenida. Mientras tanto, los datos del Ministerio de Justicia indicaban que había 9.491 plazas en las cárceles. Con una población penitenciaria en ese momento de 14.561 personas, el estudio mostró la inexactitud de la tasa de ocupación oficial, que era

<sup>176</sup> SALINAS, Raúl. **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos**. Tesis, Universidad Nacional de La Plata, 2017, p. 42. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61025>

<sup>177</sup> ALBRECHT, Hans-Joerg. **Prison Overcrowding – Finding Effective Solutions: Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities**. Freiburg: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2012. Disponible en: [https://static.mpicc.de/shared/data/pdf/research\\_in\\_brief\\_43\\_-\\_albrecht\\_prisonovercrowding.pdf](https://static.mpicc.de/shared/data/pdf/research_in_brief_43_-_albrecht_prisonovercrowding.pdf)

<sup>178</sup> ARGENTINA. Suprema Corte de La Nación. **Recurso de Hecho – Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=11602>

<sup>179</sup> RODRIGUEZ, María Noel. **Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias**. Kyoto: UNAFEI, 2010. Disponible en: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/12th\\_Congress/25Maria\\_Noel\\_Rodriguez.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/12th_Congress/25Maria_Noel_Rodriguez.pdf)

del 153,4%, mientras que la ocupación real era del 337,8%, más del doble<sup>180</sup>.

En el **Reino Unido**, el Ministerio de Justicia establece el Certificado Normal de Alojamiento – *Certified Normal Accommodation (CNA)*, que es el parámetro de capacidad máxima señalado por el servicio de administración penitenciaria del país para un alojamiento bueno y decente que se aspira a proporcionar a todas las personas privadas de libertad. La certificación de una unidad se deriva de los certificados de celda (*cell certificates*), que designan la función para la que se autoriza el uso de cada célula. En particular, no se puede utilizar ninguna celda para el aislamiento de las personas detenidas si no está certificada, al igual que no se puede ocupar ninguna celda por encima del número máximo indicado en el certificado de la celda. La línea de base de la CNA es la suma total de todos los alojamientos de larga estancia certificados de un establecimiento, excepto las celdas de aislamiento, las celdas sanitarias o las habitaciones de los centros penitenciarios de formación. También se adopta la CNA en uso (*in-use CNA*), que se refiere a la CNA básica menos los espacios no disponibles para su uso inmediato, como las celdas dañadas, las afectadas por obras y las retiradas de uso por falta de personal<sup>181</sup>.

En **Estados Unidos**, la definición de la capacidad de las prisiones se guía por tres conceptos diferentes: la capacidad nominal, que corresponde al número de personas o camas que puede albergar un centro, según lo establecido por un servidor penitenciario de clasificación; la capacidad operativa, que es el número de personas que puede albergar un centro en función del número de personal y servicios; y la capacidad de diseño, relativa al número de personas que puede albergar un centro, según el diseño arquitectónico<sup>182</sup>. Estas tres capacidades declaradas pueden variar mucho dentro de los estados americanos y entre ellos. El estado de Alabama, en diciembre de 2019, operaba al 98% de su capacidad en base a la capacidad operativa declarada, y al 176% en base a la capacidad de diseño. Desde cualquier punto de vista, hubo una ocupación crítica en las prisiones de Alabama<sup>183</sup>.

En Brasil, también existen experiencias locales de evaluación de los espacios físicos de los establecimientos penitenciarios por parte de organismos independientes, especialmente la Defensoría Pública. En Rio Grande do Sul, la Defensoría Pública del Estado cuenta con un Departamento de Ingeniería, Arquitectura y Mantenimiento de Edificios (DEAM), que realiza inspecciones técnicas de las prisiones junto con los(as) defensores(as) públicos(as). Como resultado de estas inspecciones, se elaboran informes que tienen en cuenta los parámetros de la Resolución CNPCP n.º 9/2011, las Reglas Nelson Mandela y las normas de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA)<sup>184</sup>.

<sup>180</sup> PARAGUAY. MNPT, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. **Pabellón la bronca** – Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay. Asunción: MNPT, 2018, p. 22-23. Disponible en: <https://mnp.gov.py/wp-content/uploads/PabellonLaBronca.pdf>

<sup>181</sup> UNITED KINGDOM. Ministry of Justice (Ministerio de Justicia). **Certified Prisoner Accommodation – PSI 17/2012**. London: 2012. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63f88afe8fa8f527f110a2e3/certified-prisoner-accommodation-pf.pdf>

<sup>182</sup> ESTADOS UNIDOS. BJS, Bureau of Justice Statistics (Oficina de Estadísticas de Justicia). **Prisoners in 2019**. Washington, DC: BJS, 2020. Disponible en: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p19.pdf>

<sup>183</sup> PRISON POLICY INITIATIVE (Iniciativa de Política Penitenciaria). **Since you asked: just how overcrowded were prisons before the pandemic, and at this time of social distancing, how overcrowded are they now?** Disponible en: <https://www.prisonpolicy.org/blog/2020/12/21/overcrowding/>

<sup>184</sup> BRASIL. DPE/RS, Defensoría Pública do Estado do Rio Grande do Sul (Defensoría Pública del Estado de Rio Grande do Sul). **Relatório n.º 2/2020** – Vistoria Técnica à Unidade Prisional Estadual do Município de Rosário do Sul/RS. Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Manutenção Predial (DEAM). Porto Alegre: DEP/RS, 2020; DPE/RS, Defensoría Pública do Estado do Rio Grande do Sul (Defensoría Pública del Estado de Rio Grande do Sul). **Relatório de Inspeção Prisional do Mutirão Carcerário** – Presídio Estadual do Rosário do Sul. Defensoría Itinerante no Sistema Prisional (DISP). Porto Alegre: DPE/RS, 2020.

La **Ley de Ejecución Penal** traza las directrices para el establecimiento de la capacidad real de los establecimientos penitenciarios, designando al CNPCP como institución central en esta atribución. Establece que "los establecimientos penitenciarios deben tener una capacidad compatible con su estructura y finalidad" (art. 85, *caput*) y que "El Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria **determinará la capacidad máxima del establecimiento**, teniendo en cuenta su naturaleza y peculiaridades" (art. 85, párrafo único).

Además, un aspecto fundamental a tener en cuenta en la delimitación de las plazas penitenciarias es la naturaleza de su ocupación en función de la situación jurídica de la persona encarcelada, ya sea sometida a prisión provisional o a ejecución penal. La LEP establece que "el preso provisional será separado del condenado por sentencia firme" (art. 84). Del mismo modo, las Reglas Nelson Mandela estipulan que "las diferentes categorías de reclusos deberán ser mantenidas en prisiones separadas o en diferentes secciones de la misma prisión, teniendo en cuenta su sexo, edad, antecedentes penales, motivos de la detención y necesidades de tratamiento" (regla 11). Así, **la definición de las plazas debe tener en cuenta tanto la diferenciación entre personas detenidas preventivas y condenadas** como otros factores relacionados con la gestión de las prisiones.

A la luz de la legislación, los indicadores para fijar la capacidad penitenciaria máxima se describen entonces en la Resolución CNPCP n.º 5/2016, que retoma los criterios de arquitectura penal de la Resolución CNPCP n.º 9/2011. Por ello, destaca que el límite máximo de las unidades construidas con recursos federales, es de: (i) 300 personas privadas de libertad para el centro penitenciario de máxima seguridad; (ii) 800 presos(as) para el centro penitenciario de media seguridad; (iii) 1.000 personas privadas de libertad en la colonia agrícola, industrial o similar; (iv) 300 personas detenidas en el centro de observación criminológica; y (v) 800 personas privadas de libertad en la cárcel pública. Además, la **Resolución CNPCP n.º 5/2016** reitera que: (i) cada módulo de celda no debe superar las 200 personas; (ii) las celdas colectivas no deben superar las 8 personas cada una; (iii) el número de celdas individuales, a efectos de aislamiento, será como mínimo del 2% de la capacidad total.

Por último, la misma Resolución establece que debe haber una deliberación colegiada, entre el(la) gerente o gestor(a) de la administración penitenciaria estatal y el Consejo Penitenciario estatal, para la certificación de la capacidad real de cada establecimiento que "haya sido construido o ampliado antes de la Resolución n.º 9, de 18 de noviembre de 2011 del CNPCP" (art. 3). También requiere los siguientes indicadores mínimos: la fecha de apertura del establecimiento penal; la fecha de la última ampliación de plazas; el municipio; las siglas de la unidad penal; el límite máximo de capacidad de cada uno de los establecimientos penales.

Además, el acto normativo establece un mecanismo de evaluación y revisión de esta normativa a nivel estatal por parte del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP), a partir de la solicitud de cualquier interesado(a), en base a lo previsto en el art. 85, párrafo único de la LEP. El Consejo también se encarga de consolidar y publicar datos estadísticos sobre el tema<sup>185</sup>.

<sup>185</sup> BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 5**. Proporciona indicadores para fijar la capacidad máxima en los establecimientos penitenciarios, *numerus clausus*. Brasília: CNPCP, 2016, art. 3, § 3. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>



## PUNTO DE ATENCIÓN CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS PENITENCIARIAS

Los parámetros indicados para la caracterización de la capacidad máxima no se limitan a los centros penitenciarios existentes, sino también a otros que puedan construirse en el futuro. Es importante garantizar que el diseño arquitectónico de los nuevos edificios se planifique teniendo en cuenta las células individuales y colectivas, según los parámetros de superficie mínima y en relación con otros espacios y servicios, así como los módulos para la salud, el trabajo y la educación. Las Normas Nelson Mandela también indican que el aforo máximo no debe superar las 500 personas por establecimiento. Así se **evita la adopción de un modelo de edificio superpoblado**. En Paraguay, se identificó que las unidades estaban diseñadas para alojar hasta cuatro personas en celdas de 11 o 12 m<sup>2</sup>, reproduciendo las condiciones del sistema en su conjunto en términos de hacinamiento, deficiencias en la atención médica, provisión de alimentos, acceso a la educación y al trabajo.

La definición de plazas en un establecimiento penal presupone un diagnóstico de los espacios de privación de libertad de la respectiva unidad, que puede hacerse con métodos de **relevamiento arquitectónico** mediante la medición *in situ* de las estructuras formales ya construidas con croquis manuales o digitales, con posibilidad de complementación por imágenes aéreas y por herramientas *online* georreferenciadas como *Google Earth* y otras.

Estos relevamientos deberán tener en cuenta, además del área de cada celda individual o colectiva, la correspondencia de estos espacios con el área mínima establecida por la Resolución CNPCP n.º 9/2011. También deben observar la proporción entre el número de celdas, respetando los parámetros de superficie mínima, y los demás espacios de la unidad destinados a los servicios penales habituales como salud, trabajo, educación, tiempo al aire libre, entre otros. También es importante diferenciar los espacios para alojar a las personas detenidas de diferente estatus legal (prisión provisional o condena) y de diferente género (hombres o mujeres, por ejemplo).

Una vez desarrollados estos pasos, se procederá a un análisis técnico de los datos recogidos, orientado a confrontar los espacios diagnosticados con los parámetros de superficie mínima para celdas individuales y colectivas propuestos en la Resolución CNPCP n.º 9/2011 y con la proporcionalidad de los mismos con otros espacios destinados a la prestación de servicios penitenciarios esenciales. Una vez completado este procedimiento, será posible determinar la capacidad máxima efectiva de la prisión. Así se alcanza el objetivo final: **la certificación de la capacidad máxima real**.

Esta herramienta supone, por definición, una **actividad interdisciplinar** que combina conocimientos de arquitectura, diseño, ingeniería y gestión penitenciaria. Por lo tanto, la implementación de esta herramienta elemental para el control del hacinamiento penitenciario incluye la participación de profesionales de estas áreas que pueden formar parte del personal de la Corte o el establecimiento de asociaciones con otras instituciones, que pueden ser universidades, organizaciones de la sociedad civil y otros actores.

La **publicidad y el fácil acceso** a la información sobre la capacidad de las prisiones también están previstos en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Privación de Libertad de la Comisión Interamericana, que destacan que los Estados deben instituir procedimientos "mediante los cuales las personas privadas de libertad, sus abogados o las organizaciones no gubernamentales **puedan impugnar los datos sobre el número de plazas de un establecimiento o su tasa de ocupación**, individual o colectivamente". Los Principios de la CIDH garantizan además que, en caso de impugnación, el trabajo de los(as) expertos(as) independientes será autorizado<sup>186</sup>.

Por último, la capacidad máxima real de las prisiones no es una realidad permanente y estanca. Con el paso del tiempo, las instalaciones penitenciarias sufren cambios, ya sea por renovaciones en la estructura, por el deterioro y el desgaste natural de los edificios o como resultado de fenómenos como incendios, inundaciones y otros daños. Por lo tanto, es **necesario reevaluar periódicamente la capacidad real**, teniendo en cuenta los cambios temporales en el número y las condiciones de las plazas penitenciarias. Esta obligación de actualización periódica también se recoge en los Principios y Buenas Prácticas de la CIDH en materia de privación<sup>187</sup>.

Para la certificación de la capacidad máxima real, **es posible adoptar dos modelos**: el modelo de evaluación externa y el modelo de evaluación interna. El modelo de evaluación externa se lleva a cabo mediante un estudio arquitectónico *in situ* y un análisis técnico realizado por diferentes organizaciones con autonomía institucional en relación con la administración penitenciaria. Instituciones como universidades, centros de investigación, departamentos de arquitectura e ingeniería del propio tribunal, mecanismos de prevención y lucha contra la tortura, entre otros, pueden desarrollar la certificación. Este modelo se inspira en la experiencia de Argentina y Paraguay. En el modelo de evaluación interna, el propio Poder Ejecutivo, a través de la designación de un sector técnico específico o de funcionarios(as) especializados(as), se encarga del mismo relevamiento *in situ* y del análisis de los espacios a la luz de los parámetros vigentes. El modelo de certificación interna se basa en las experiencias de Estados Unidos y el Reino Unido. En todo caso, ambos modelos se encuentran alojados en los lineamientos interamericanos, por lo que se encuadran en el marco estipulado por la Resolución CNPCP n.º 5/2016.

---

<sup>186</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

<sup>187</sup> *Ibid.*



## PASO A PASO:

### CERTIFICACIÓN DE LA CAPACIDAD REAL DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO

1. Estudio arquitectónico de cada establecimiento penitenciario, como, por ejemplo, análisis de planos, estudio *in situ*, recogida de imágenes aéreas, georreferenciación, etc.
2. Comparación de la encuesta de cada celda con los parámetros de área mínima.
3. Certificado de capacidad de cada celda.
4. Comparación de la proporcionalidad entre las celdas adecuadas, los servicios necesarios y el personal disponible.
5. Determinación de los espacios diferenciados para condenados(as), personas detenidas preventivas, hombres, mujeres y, en su caso, espacios específicos para indígenas, personas LGBTI y cumplidores(as) de medidas de seguridad.
6. Certificación de la capacidad real de cada centro penitenciario.



## ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

La definición de la capacidad máxima real de cada unidad penitenciaria proporciona sin duda al poder judicial una información fiable y un posible redimensionamiento del número de plazas registradas oficialmente. Además, garantiza el cumplimiento de las directrices nacionales e internacionales sobre espacios de detención adecuados. Sin embargo, es posible que, en determinados casos, no sea factible desarrollar esta acción a corto plazo. Esto no debe obstaculizar la implementación de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, que puede funcionar con la capacidad declarada por las autoridades penitenciarias e incluir en su planificación el adecuado relevamiento de cada cárcel.

### 4.1.2. Zonificación penitenciaria

Otra cuestión a tener en cuenta es: ¿Cuántas plazas hay en el sistema penitenciario local? En este caso, la respuesta depende de dos pasos. En primer lugar, depende de la definición de la capacidad máxima real de cada establecimiento penal, en aplicación de los métodos indicados en el punto anterior. En segundo lugar, está relacionado con la zonificación penitenciaria. Sólo después de estos dos pasos será posible determinar el número de plazas existentes en el sistema penitenciario de una localidad concreta, así como de todo un estado, por ejemplo. Esta herramienta también está estrechamente relacionada con los traslados entre instalaciones, detallado en el punto 4.4.2 de esta Guía.

La privación de libertad no se produce de forma deslocalizada. Por el contrario, la dirección o la ubicación del establecimiento en el que está detenida una persona tiene un profundo impacto en su vida y, a menudo, en las propias condiciones materiales de detención. La proximidad a su residencia anterior, comúnmente asociada al lugar de residencia de sus familiares, les permite recibir visitas periódicas e insumos adicionales, como alimentos, materiales de higiene y otros bienes de consumo autorizados por la administración penitenciaria. A menudo, estos insumos complementan la escasa dieta proporcionada por la administración y proporcionan otros artículos que a veces no se suministran, como ropa, zapatos, jabón, champú, cepillos de dientes, entre otros. Así, los suministros son, en muchas unidades, un elemento esencial para paliar las malas condiciones de reclusión. Además, la proximidad favorece el disfrute de beneficios como la libertad temporal, así como la búsqueda y el descubrimiento de oportunidades de trabajo y estudio cerca de donde vivirán después de su liberación.

La proximidad de la persona privada de libertad a su comunidad de origen reduce el riesgo de ruptura de los lazos sociales y afectivos que favorecen el proceso de reinserción de la persona detenida tras el encarcelamiento. También es una medida que inhibe la transposición de la sentencia de la persona privada de libertad a sus familiares, ya que éstos no tendrán que recorrer largas distancias para las visitas, con considerables gastos de transporte, especialmente para los(as) más pobres, así como la pérdida de ingresos considerando los días de trabajo perdidos. Cuanto más cerca esté la unidad penitenciaria del domicilio de la persona detenida, más fácil será su vuelta a la libertad y más eficaz será la prevención de la reincidencia delictiva, por ejemplo<sup>188</sup>.

En este contexto, es importante llevar a cabo la **zonificación penitenciaria**, entendida como la delimitación de áreas geográficas para la administración de justicia penal y la privación de libertad dentro de un área jurisdiccional, teniendo en cuenta que recluida debe, por regla general, ser recluido(a) en el establecimiento penal más cercano a su residencia o a sus seres queridos. Esta noción está plenamente respaldada por las normas internacionales y la legislación nacional, en particular en lo que respecta a las personas condenadas.

---

<sup>188</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*. New York: UNODC, 2013. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf)



Las **Reglas Nelson Mandela** establecen que "los reclusos deben ser asignados, en la medida de lo posible, a prisiones cercanas a sus hogares o al lugar de su rehabilitación social"<sup>189</sup>. En relación con las mujeres privadas de libertad, las **Reglas de Bangkok** establecen que "deberán ser recluidas, en la medida de lo posible, en centros penitenciarios cercanos a su entorno familiar o a su lugar de reinserción social, teniendo en cuenta sus responsabilidades de cuidado, así como su preferencia personal y la disponibilidad de programas y servicios adecuados"<sup>190</sup>. Asimismo, los **Principios y Buenas Prácticas sobre la Privación de Libertad** de la Comisión Interamericana indican que el traslado de las personas privadas de libertad debe tener "en cuenta la necesidad de que la privación de libertad tenga lugar en lugares cercanos o adyacentes a la familia, a la comunidad, al defensor o representante legal y al tribunal de justicia u otro órgano del Estado que examine el caso"<sup>191</sup>.

Estos parámetros han sido refrendados por la jurisprudencia internacional, con efecto vinculante para el Estado brasileño. La **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, en el caso Nortín Catrimán y otros contra Chile, estableció directrices internacionales para la zonificación de las prisiones, con efectos para toda América Latina, imponiendo centralidad al derecho a la vida familiar y proximidad al establecimiento penitenciario que permita visitas periódicas y no excesivamente onerosas<sup>192</sup>.



## JURISPRUDENCIA

### CASO NORTÍN CATRIMÁN Y OTROS VS. CHILE, CORTE IDH

"Las visitas a las personas privadas de libertad por parte de sus familiares constituyen un elemento fundamental del derecho a la protección familiar tanto de la persona privada de libertad como de sus familiares, no sólo porque representa una oportunidad de contacto con el exterior, sino también porque el apoyo de los familiares a las personas privadas de libertad durante la ejecución de la pena es fundamental en muchos aspectos, desde el apoyo afectivo y emocional hasta el económico. [...] Los Estados deberían, en la medida de lo posible, facilitar el traslado de los reclusos a los centros penitenciarios más cercanos al lugar donde viven sus familiares"<sup>193</sup>.

<sup>189</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Nelson Mandela Rules: The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. 2015, Rule n° 59. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-E-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf)

<sup>190</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Bangkok Rules – United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders with their Commentary**. 2011. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf)

<sup>191</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008, Principle n.º 4. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

<sup>192</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Nortín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) Vs. Chile – Sentencia**. 2014. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf)

<sup>193</sup> Ibid.

En el derecho comparado hay muchos ejemplos fructíferos. En **México**, donde se acuñó el término de centro natural, a partir de los trabajos del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), la reciente Ley General de Ejecución Penal, aprobada en 2016, asegura expresamente la cercanía familiar como un derecho de la persona privada de libertad<sup>194</sup>. El art.49 de la ley mexicana establece que: "Las personas detenidas cumplirán su pena de prisión preventiva en los centros penitenciarios más cercanos al lugar donde se celebre su juicio. Los condenados pueden cumplir sus penas en las prisiones más cercanas a su lugar de residencia. Esta disposición no se aplicará en el caso de la delincuencia organizada y con respecto a otras personas privadas de libertad que requieran medidas especiales de seguridad en virtud del penúltimo párrafo del artículo 18 de la Constitución".

En **Estados Unidos**, la ley federal conocida como *First Step Act* de 2018 obliga a la administración del sistema penitenciario federal del país a alojar a los(as) reclusos(as) en instalaciones que estén lo más cerca posible de su residencia principal y, en la medida de lo posible, a una distancia accesible en automóvil<sup>195</sup>.

A nivel nacional, la Ley de Ejecución Penal también se adhiere a este principio. El artículo 90 establece que el establecimiento penal debe construirse en un lugar alejado del centro urbano, pero garantizando "**una distancia que no restrinja las visitas**". En este sentido, el art. 103 refuerza la zonificación penitenciaria al determinar que cada distrito cuente con al menos una cárcel pública, dejando claro el propósito de salvaguardar la "**permanencia del preso en un lugar cercano a su entorno social y familiar**". La única excepción es en relación con el sistema penitenciario federal, que también está previsto en el art. 86 de la ley.

Aunque estas disposiciones son a priori aplicables a los(as) condenados(as), la evaluación de la zonificación penitenciaria de las personas sometidas a **prisión preventiva** debería prestar atención a la cuestión. No obstante, teniendo en cuenta el carácter esencialmente temporal y excepcional de este tipo de encarcelamiento, debe considerarse otro elemento importante: la proximidad al tribunal responsable de la decisión de prisión preventiva y al tribunal competente para juzgar el fondo del asunto<sup>196</sup>.



### PUNTO DE ATENCIÓN ZONIFICACIÓN PENITENCIARIA Y VIDEOCONFERENCIA

La audiencia penal por videoconferencia fue permitida en el país después de la Ley n.º 11.900/2009, que modificó el art. 185 del CPP, dictando que esto es posible sólo en circunstancias excepcionales y para fines restringidos. Las audiencias presenciales son la norma. En este sentido, no se puede justificar una relajación de la zonificación penitenciaria debido a la videoconferencia y asignar a las personas detenidas en lugares alejados de sus familias.

<sup>194</sup> MÉXICO. **Ley Nacional de Ejecución Penal**. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

<sup>195</sup> ESTADOS UNIDOS. BOP, Federal Bureau Of Prisons (Oficina Federal de Prisiones). **First Step Act Overview**. Disponible en: <https://www.bop.gov/inmates/fsa/>

<sup>196</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. New York: UNODC, 2013, p. 170. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf)



## EXCEPCIÓN: SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL

La única excepción a la zonificación penitenciaria en el ordenamiento jurídico brasileño está prescrita en la Ley de Ejecución Penal y se refiere a las personas encarceladas en el Sistema Penitenciario Federal. La actual redacción del art. 86, § 1, definida por la Ley n.º 10.792/2003, autoriza la privación de libertad lejos del tribunal de condena e incluso fuera de la unidad federativa donde la persona fue procesada, en los siguientes términos: "§ 1 La Unión Federal podrá construir un establecimiento penal **en un lugar distante de la condena** para recoger a los condenados, cuando la medida esté justificada en interés de la seguridad pública o del propio condenado".

La detención en el sistema federal, gestionada por la Senappen, es también la única condición legalmente permitida para la adopción de audiencias por videoconferencia. La Ley n.º 13.964/2019 reformó la LEP e indicó que este modelo tendrá preferencia (art. 52, VII). En todos los demás casos, la presencia física en las audiencias es la norma.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) advierte que, si bien la **construcción de prisiones en lugares remotos puede suponer un menor coste inicial, por ejemplo para la adquisición de terrenos, a la larga puede resultar menos rentable** debido al mayor coste del transporte de bienes, servicios y detenidos(as), a la posible necesidad de pagar el alojamiento del personal o de ofrecer incentivos para que éste viva en zonas más remotas, y a las dificultades de acceso a servicios como la educación, la sanidad, los servicios médicos y de emergencia. Otros costes indirectos están relacionados con el hecho de que los(as) funcionarios(as) públicos(as) destinados(as) en zonas remotas suelen experimentar altos niveles de estrés y absentismo, especialmente cuando están separados de sus familias<sup>197</sup>.

### Capacidad real del sistema penitenciario local

De la fijación de la capacidad real de cada centro penitenciario y de la noción de zonificación penitenciaria se pasa a la determinación de la capacidad del sistema penitenciario local. Para ello, **es necesario definir lo que constituye el sistema "local" y que no se confunda con el sistema estatal o nacional**. El carácter local se delimita a través de la zonificación del sistema penitenciario, de acuerdo con la zonificación de la prisión.

<sup>197</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. New York: UNODC, 2013. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf)

Cada estado debe definir regiones o zonas que circunscriban los centros penitenciarios que estén cerca unos de otros, a una distancia razonable, y generalmente asociados a un centro urbano populoso, de modo que se garanticen las visitas de los familiares y otras personas que viven allí, así como la accesibilidad a los servicios de salud, al trabajo y a los órganos competentes del sistema de justicia.

En el país, la práctica ya existe en varias unidades de la federación. El estado de São Paulo divide su territorio en cinco regiones: Capital y Gran São Paulo, Vale do Paraíba y Litoral, Región Central, Región Noroeste, Región Oeste<sup>198</sup>. El Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo estableció, en 2013, una zonificación penitenciaria propia a través de diez Departamentos Estatales de Ejecución Penal (DEECRIM), con la designación de magistrados(as) responsables de la ejecución penal en las cárceles de estas zonas<sup>199</sup>. La administración del estado de Goiás, a su vez, adopta ocho subdivisiones a cargo de las Coordinaciones Penitenciarias Regionales<sup>200</sup>. En Pará, la Secretaría de Estado de Administración Penitenciaria (SEAP) ha zonificado su territorio en once Regiones de Integración<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo (Gobierno del Estado de São Paulo). **Unidades Prisionais**. Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP/SP). Disponible en: <http://www.sap.sp.gov.br/>

<sup>199</sup> BRASIL. TJSP, Tribunal de Justiça de São Paulo (Tribunal de Justicia de São Paulo). **Corregedoria Geral da Justiça**. Departamento Estadual de Execuções Criminais (DEEX). Disponible en: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Corregedoria/Deex>

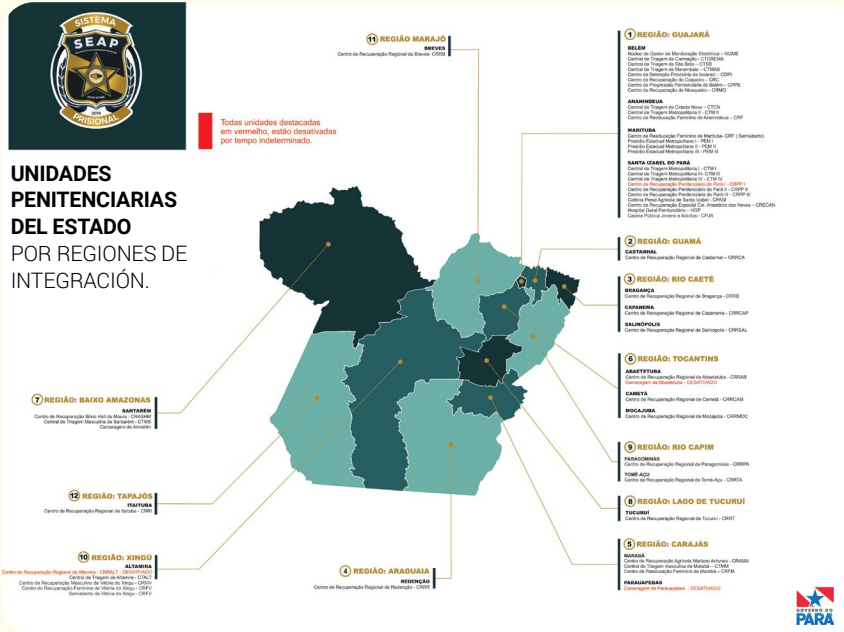
<sup>200</sup> BRASIL. Governo do Estado de Goiás (Gobierno del Estado de Goiás). **Telefones e Mapas das Regionais**. Diretoria Geral de Administração Penitenciária de Goiás (DGCAP/GO). 2016. Disponible en: <https://www.policiapenal.go.gov.br/sem-categoria/telefones-e-mapas-regionais.html>

<sup>201</sup> BRASIL. Governo do Estado do Pará (Gobierno del Estado de Pará). **Unidades Prisionais do Estado**: por regiões de integração. Secretaria de Administração Penitenciária do Pará (SEAP/PA). Disponible en: <https://www.seap.pa.gov.br/node/140>

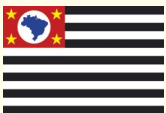
# EXPERIENCIA PRÁCTICA



## ZONIFICACIÓN PENITENCIARIA EN PARÁ



Fuente: <https://www.seap.pa.gov.br/node/140>



## ZONIFICACIÓN DE LA EJECUCIÓN PENAL EN SÃO PAULO



Fuente: <https://www.tjsp.jus.br/QuemSomos/QuemSomos/RegioesAdministrativasJudiciarias>

Para determinar la capacidad real del sistema penitenciario local, el primer paso consiste en un **procedimiento cartográfico** de delimitación de las regiones de administración penitenciaria y jurisdicción penal. Este procedimiento puede ser llevado a cabo directamente por el propio tribunal, con profesionales de la arquitectura y la ingeniería de su plantilla, o a través de la asociación con otras instituciones como universidades, centros de investigación, organismos de inspección técnica (como los Mecanismos de Prevención y Lucha contra la Tortura) y organizaciones de la sociedad civil. También es importante destacar otros parámetros para la regionalización, considerando la densidad demográfica, la descentralización administrativa y jurisdiccional, la coordinación con otras políticas públicas, especialmente en salud, educación y asistencia social, y los arreglos productivos locales. En esta línea, se evita la inducción de la creación de establecimientos penales en municipios pequeños, lo que afecta al principio de zonificación penitenciaria y se traduce en un aumento de los gastos y dificultades operativas de otras políticas públicas.

Una vez decidida la delimitación penitenciaria en el estado, se debe elaborar un informe que se remitirá al Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (CNPCP), en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 3 de la Resolución CNPCP n.º 5/2016, ya citada. Junto con el informe que se presenta a este órgano federal, el funcionamiento de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias exige que la información sobre la capacidad real esté también a disposición de todos los(as) magistrados(as) con jurisdicción penal, como se comenta a continuación.



### PASO A PASO:

#### DESCUBRIENDO LA CAPACIDAD REAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO LOCAL

1. Definición de la capacidad penitenciaria real de cada establecimiento (**punto anterior**):
  - a. Estudio arquitectónico de cada establecimiento penitenciario.
  - b. Análisis de los resultados: comparación con los parámetros de superficie mínima y con otros espacios para servicios penales.
  - c. Atestado de la capacidad real de cada establecimiento penitenciario.
2. División del territorio del estado en regiones de administración penitenciaria.
3. Informe que define la capacidad real del sistema penitenciario de cada región y del conjunto del estado.
4. Presentación del informe al Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria (Resolución CNPCP n.º 5/2016).



## ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

La zonificación penitenciaria garantiza los derechos de las personas privadas de libertad. Por lo tanto, es una herramienta indispensable para la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias. Es importante destacar que se trata realmente de una acción de fácil aplicación y que muchos estados ya tienen definidas estas zonas.

## DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS HERRAMIENTAS ESPACIALES

### Definición de la capacidad máxima real



Estudio arquitectónico *in loco*

Confrontación con el área mínima para una plaza

Elaboración de informe de la capacidad real

Para cada prisión



### Zonificación penitenciaria

Análisis del territorio del estado

Observando el principio de la prisión natural

División geográfica de las zonas penitenciarias

La zona penitenciaria delimita el sistema penitenciario "local"

Elaboración del informe de capacidad de cada zona

Sumisión del informe al CNPCP

Para todo el sistema penitenciario

## 4.2. Herramientas tecnológicas

La Central de Regulación de Plazas Penitenciarias requiere información accesible y de calidad sobre dos variables: la capacidad de los establecimientos penitenciarios y su tasa de ocupación. A partir del marco normativo y de las experiencias identificadas de regulación de plazas, se destaca el papel que deben desempeñar los sistemas de tecnología de la información (TI), que pueden ayudar mucho a la disposición jurisdiccional en la gestión de las plazas y en la prevención del hacinamiento penitenciario. En particular, se destacan dos importantes soluciones tecnológicas: el sistema de información en tiempo real y el sistema de alerta de ocupación crítica (SAOC).

### 4.2.1. Sistema de información en tiempo real

La primera herramienta tecnológica supone una solución para acceder a la información sobre, por un lado, la capacidad real de cada unidad y del sistema penitenciario local en su conjunto y, por otro, la ocupación de las personas detenidas en tiempo real. Este paso se basa en parámetros internacionales relacionados con la lucha contra el hacinamiento penitenciario<sup>202</sup>.

Los datos sobre la dinámica de entrada y salida de las personas en el sistema penitenciario son un imperativo de las obligaciones internacionales del Estado brasileño, especialmente consagradas en la **Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, internalizada a través del Decreto n.º 8.767/2016**. Este tratado establece en su artículo 17.3 que el Estado: "garantizará la elaboración y el mantenimiento de uno o varios registros y/o fichas oficiales actualizadas de las personas privadas de libertad, que **se pondrán sin demora a disposición** de cualquier autoridad judicial que lo solicite". El mismo artículo de la Convención exige que los registros oficiales contengan, además de la identidad de la persona privada de libertad, entre otros datos: (i) la fecha, hora y lugar donde la persona fue privada de libertad y la identidad de la autoridad que llevó a cabo la privación de libertad; (ii) el lugar de privación de libertad, la fecha y hora de ingreso y la autoridad responsable de este lugar; y (iii) la fecha y el lugar de liberación o traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad responsable del traslado<sup>203</sup>. Además, la disposición subraya que los datos de entrada y salida deben ser inmediatamente accesibles o puestos a disposición en tiempo real – "prontamente puestos a disposición" – de cualquier juez(a) competente en la materia.

Las **Reglas Nelson Mandela** prescriben la necesidad de un sistema estandarizado para la gestión de los expedientes de los(as) reclusos(as) en todos los centros penitenciarios, que debe ser auditable, impedir el acceso no autorizado y registrar cualquier cambio en la información introducida<sup>204</sup>. El

<sup>202</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

<sup>203</sup> BRASIL. **Decreto n.º 8.767**. Promulga la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Brasília, 2016. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm)

<sup>204</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Nelson Mandela Rules: The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. 2015, Regla n.º 6. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-E-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf)



sistema también tendrá el propósito de "generar datos fiables sobre las tendencias y características de la población penitenciaria, incluidos **los índices de ocupación, con el fin de crear la base para la toma de decisiones basada en pruebas**"<sup>205</sup>.

El Libro de Consulta Europeo sobre Estadísticas de Delincuencia y Justicia Penal, elaborado con el apoyo del Consejo de Europa, subraya la importancia de elaborar datos de "flujo" sobre la población penitenciaria y no sólo de "stock". Estos últimos se refieren al número de personas privadas de libertad en centros penitenciarios en un día determinado. Los datos de flujo, en cambio, se refieren al número de personas que ingresaron en los centros penitenciarios durante el año (entrada) y al número de personas que salieron de los mismos centros penitenciarios durante el año (salida)<sup>206</sup>. La información sobre las entradas y salidas aumenta considerablemente la exactitud y precisión de los datos y permite que la judicatura penal tome decisiones mucho más informadas.

A nivel internacional, varios países cuentan con soluciones informáticas avanzadas para garantizar el acceso instantáneo a este tipo de datos. Italia ha desarrollado una red digital de fácil uso que permite a las autoridades penitenciarias establecer una visión general diaria del número de personas privadas de libertad que hay en cada establecimiento penitenciario del país, lo que desempeña un papel muy positivo en la reducción del hacinamiento en las prisiones<sup>207</sup>.

En Brasil, la Resolución n.º 5/2016 del CNPCP, que promueve indicadores para el *numerus clausus*, establece específicamente que los sistemas de tecnología de la información deben ser parte integral de la gestión de las plazas. El acto normativo prevé que "cualquier extrapolación de capacidad, observada a partir de los datos del CadUPL (Resolución CNPCP n.º 2), el director de la Unidad Penal deberá emitir una alerta por vía electrónica (anexo I) al Juez de Ejecución Penal, al Consejo de la Comunidad, la Defensoría del Pueblo, a la OAB y al Fiscal" (art. 5 § 2). Se hace referencia a la Resolución CNPCP n.º 2/2016, que crea el Registro Único de Personas Privadas de Libertad de la Unidad Penal (CadUPL), con la función de armonizar los datos a nivel nacional y hace obligatoria la transparencia de los datos de "capacidad de la unidad penal" y "número total de presos" (Anexo 1 de la Resolución).

La Resolución n.º 214/2015 del CNJ, que regula la actividad de los **GMF** en los Juzgados, les asigna la tarea de "inspeccionar y controlar la entrada y salida de los presos del sistema penitenciario" (art. 6, II), así como supervisar la alimentación de los sistemas del CNJ, especialmente el Sistema de Audiencia de Control de Detención (SISTAC), el Banco Nacional de Vigilancia Penitenciaria (BNMP) y el Sistema Electrónico Unificado de Ejecución Penal (SEEU). Por lo tanto, el acto normativo acoge la herramienta dentro del Poder Judicial.

Además, los sistemas electrónicos de la CNJ se han ido adaptando a las disposiciones de la **Ley n.º 12.714/2012**, que prevé un sistema de control de la ejecución de las penas, de la prisión preventiva

<sup>205</sup> Ibid., Regla n.º 10.

<sup>206</sup> HEUNI, European Institute for Crime Prevention and Control (Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Delito). **European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014**. 5<sup>th</sup> edition, 2<sup>nd</sup> revised printing. Helsinki: 2017, p. 267. Disponible en: [https://wp.unil.ch/europeansourcebook/files/2018/03/Sourcebook2014\\_2nd\\_revised\\_printing\\_edition\\_20180308.pdf](https://wp.unil.ch/europeansourcebook/files/2018/03/Sourcebook2014_2nd_revised_printing_edition_20180308.pdf)

<sup>207</sup> COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Key messages and conclusions of the High Level Conference "Responses to Prison Overcrowding"**. 2019. Disponible en: <https://rm.coe.int/key-messages-and-conclusions-rev/1680947163>

y de las medidas de seguridad. En particular, su art. 4 indica que el sistema estará "programado para informar oportunamente y de forma automática, mediante aviso electrónico" las fechas relativas a: conclusión de la investigación; ofrecimiento de la acusación; obtención de la progresión de régimen; concesión de la libertad condicional; realización del examen de cese de peligrosidad; y encuadramiento en las hipótesis de indulto o conmutación de pena. Esta funcionalidad ya está incorporada en el Sistema Electrónico Unificado de Ejecución (SEEU), a la luz del art. 6, III de la Resolución CNJ n.º 280/2019, que puede facilitar significativamente la gestión de las plazas en la ejecución penal.

Ya hay iniciativas desarrolladas en Brasil. En el **Paraná**, el acto normativo del GMF para implantación del proyecto piloto de la taxatividad carcelaria, prevé que "ningún arresto será apreciado y decidido sin la existencia previa de información sobre la disponibilidad de plaza que permita ejecutar el respectivo acto" (art. 9)<sup>208</sup>. En **Maranhão**, la Unidad de Monitoreo y Supervisión del Sistema Penitenciario (UMF) del Tribunal de Justicia desarrolla el proyecto "DatosUMF y Mapa Interactivo", a través del Convenio de Cooperación Técnica n.º 34/2019, firmado con la Secretaría de Estado de Administración Penitenciaria (SEAP). El proyecto pretende integrar los sistemas del TJMA y de la SEAP para permitir a los(as) jueces(juezas) "monitorizar y controlar, en tiempo real, el número de presos provisionales y condenados bajo su responsabilidad, proporcionándoles una mejor gestión de los procesos bajo su responsabilidad, e inhibiendo el mantenimiento de una duración excesiva de la prisión"<sup>209</sup>.

El **CNJ**, por su parte, ha trabajado intensamente para dotar de herramientas informáticas que faciliten la interacción de los sistemas locales con los judiciales e incluso el control de la ocupación de las cárceles directamente por sistemas como el Sistema Electrónico Unificado de Ejecución (SEEU) y el Banco Nacional de Monitoreo Penitenciario (BNMP), entre otros.

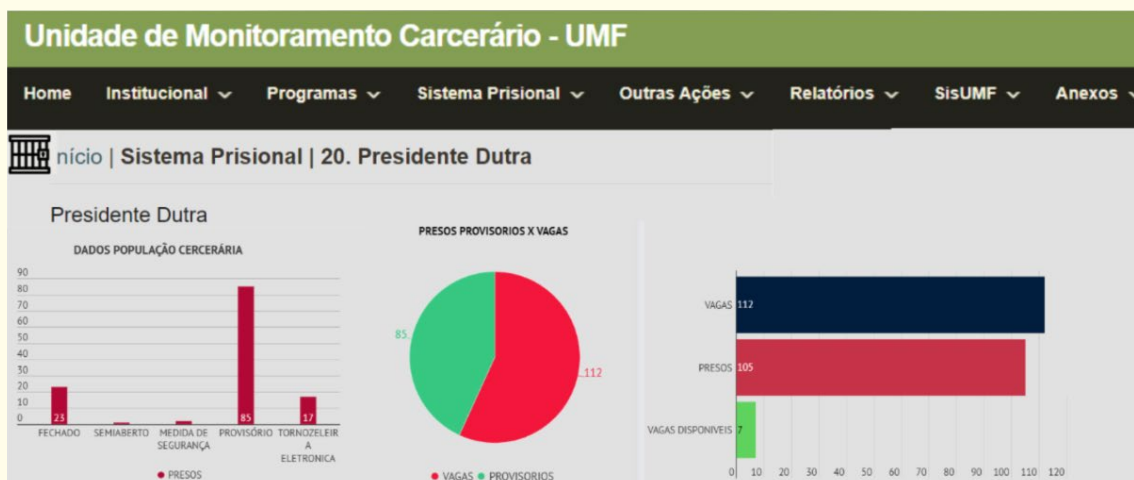
---

<sup>208</sup> BRASIL. TJPR, Tribunal de Justiça do Paraná (Tribunal de Justicia del Estado de Paraná); GMF/PR, Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Grupo de Seguimiento e Inspección del Sistema Penitenciario y del Sistema de Ejecución de Medidas Socioeducativas del Tribunal de Justicia del Estado de Paraná). **GMF/PR Resolución n.º 1**. 2017. Disponible en: <https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resoluc%CC%A7a%CC%83o+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>

<sup>209</sup> BRASIL. TJMA, Tribunal de Justiça do Maranhão (Tribunal de Justicia de Maranhão). **Judiciário e SEAP discutem sistema de integração penitenciário**. Disponible en: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/502561>



## EXPERIENCIA PRÁCTICA PROYECTO TJMA "DATAUMF Y MAPA INTERACTIVO"



Fuente: <https://youtu.be/thnpg3W96lw>



## ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

La información en tiempo real sobre la tasa de ocupación contribuye sustancialmente al proceso de toma de decisiones de los(as) jueces(juezas), que pueden tener en cuenta el hacinamiento penitenciario en sus decisiones. Aunque es muy útil y pertinente, no sería una herramienta indispensable, sobre todo en lo que respecta a la característica de ser "en tiempo real". Otros acuerdos de intercambio de información, como la publicación de datos sobre el hacinamiento de forma quincenal o mensual, también pueden conducir a la movilización del sistema judicial para desarrollar una revisión procesal de los casos existentes orientada a la descompresión de las prisiones locales.

#### 4.2.2. Sistema de alerta de ocupación carcelaria (SAOC)

Además, en el ámbito de las soluciones tecnológicas para la regulación de las plazas, es muy beneficioso establecer un sistema de alerta de ocupación de las prisiones, con las siglas propuestas SAOC. Se trata de una herramienta que requiere una interacción directa con el sistema de información previsto en el tema anterior y que proporciona a los(as) responsables de la toma de decisiones alertas en diferentes colores sobre la situación de ocupación del sistema penitenciario. A continuación, anticipa la adopción de las herramientas de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias.

La herramienta se inspira en la política de control sanitario de Covid-19 y en experiencias internacionales. Debido a la pandemia, los estados brasileños crearon mecanismos de vigilancia de las regiones administrativas a partir de datos epidemiológicos y de ocupación de camas hospitalarias, con el objetivo de aplicar rápidamente medidas más o menos rígidas de distanciamiento físico para evitar un colapso del sistema sanitario y un aumento de las muertes<sup>210</sup>. Para ello, se determinaron niveles de alerta por colores y regiones, según la capacidad del sistema sanitario local y la evolución de los datos de la pandemia, como fue el caso del estado de São Paulo<sup>211</sup>.

En el ámbito penitenciario, el estado de **Michigan**, en EE.UU., estableció como parámetro para la adopción de medidas de emergencia para reducir el hacinamiento una tasa de ocupación penitenciaria del 95% o menos. Una vez alcanzado este nivel, las más altas autoridades gubernamentales se ven obligadas a actuar<sup>212</sup>. En el mismo sentido, el **Comité Europeo para Problemas Penales (CDPC)** afirma que una tasa de hacinamiento penitenciario del **90% es un indicador de hacinamiento inminente** y debería exigir medidas inmediatas para evitar una mayor congestión<sup>213</sup>.

A partir de estas referencias, se indica un sistema compuesto por al menos tres niveles de alerta: verde, amarillo y rojo. La **alerta verde** corresponde a una ocupación inferior al 90% del sistema penitenciario de la región, con una capacidad que se considera controlada. En este momento, existe un sistema penitenciario equilibrado, que permite garantizar las rutinas, los procedimientos y los servicios esenciales a las personas detenidas, en el ámbito de la ejecución penal y la detención preventiva.

La **alerta amarilla** corresponde a una ocupación superior al 91% e inferior al 100% del sistema penitenciario, que requiere atención porque caracteriza una ocupación crítica. Este punto ya indica la necesidad de incidencia de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias y la adopción de algunas herramientas para evitar el aumento de la tasa de ocupación o, preferiblemente, para reducir la ocupación al nivel de la fase controlada.

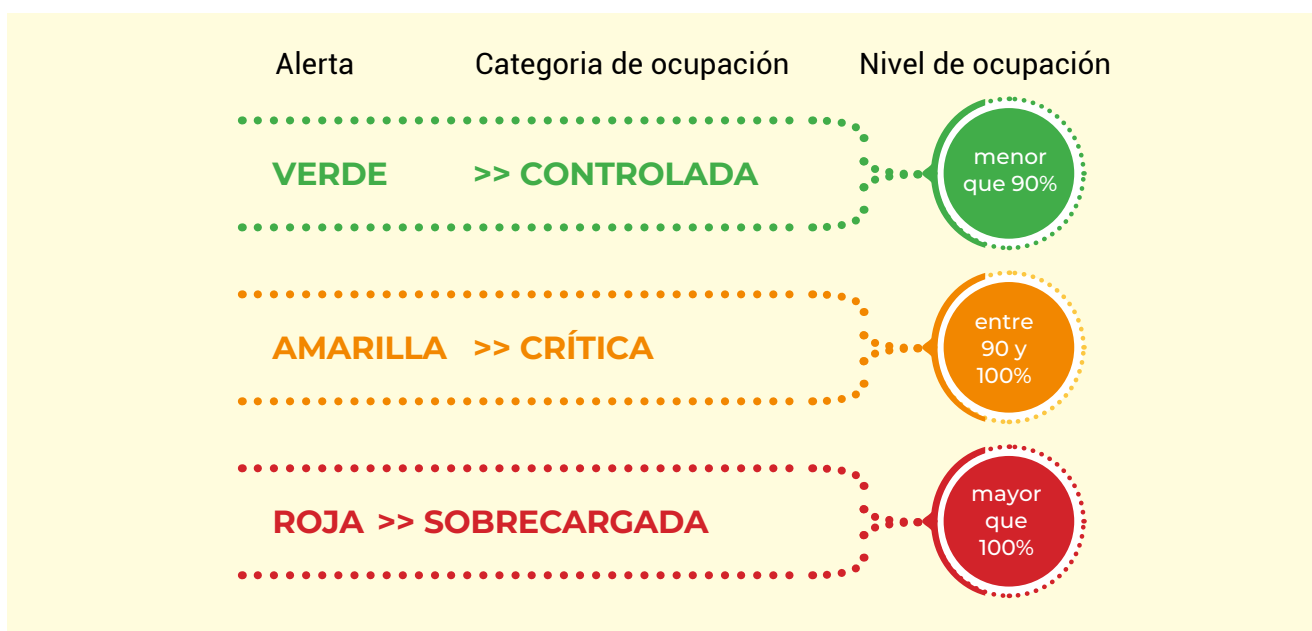
<sup>210</sup> BRASIL. FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz (Fundación Oswaldo Cruz). **Posicionamento da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)**. 2020. Disponible en: [https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u91/relatorio\\_distanciamentosocial.pdf](https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u91/relatorio_distanciamentosocial.pdf)

<sup>211</sup> BRASIL. Governo do Estado de São Paulo (Gobierno del Estado de São Paulo); SABESP, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Empresa de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo). **Entenda as cores para enfrentarmos a Covid 19**. Associação Sabesp. Disponible en: <http://www.associacaosabesp.com.br/headline/entenda-cores-covid-19>

<sup>212</sup> PITTS, James M. A.; GRIFFIN III, O. Hayden; JOHNSON, W. Wesley. Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem. *In: Contemporary Justice Review*, v. 17, n.º 1, p. 124-139, 2014.

<sup>213</sup> CDPC, European Committee on Crime Problems (Comité Europeo de Problemas Criminales). **White Paper on Prison Overcrowding**. 2016, párr. 20. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806f9a8a>

Por último, la **alerta roja** corresponde a una ocupación penitenciaria superior al 100% y, por tanto, a una vulneración del tipo impositivo penitenciario, circunstancia que requiere la adopción de todas las herramientas de regulación penal disponibles para reconducir la ocupación a los niveles anteriores.



### ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

El sistema de alertas de ocupación de prisiones es una herramienta de fácil implementación y de bajo coste de operación, que permite una mayor eficiencia y eficacia a la regulación de las plazas de las prisiones. Por lo tanto, su incorporación es muy recomendable, aunque, estrictamente hablando, es posible operar la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias sin él.

## 4.3. Herramientas de regulación de plazas en la puerta de entrada

El tercer conjunto de herramientas señaladas en esta Guía son los instrumentos para regular las plazas en la puerta de entrada del sistema penitenciario. La habilitación de la puerta de entrada refuerza la gestión del hacinamiento desde una perspectiva esencialmente preventiva, llegando al origen de la alimentación del hacinamiento penitenciario en el país. Hay dos herramientas que se analizan en

esta sección: la lista de espera y el exceso de plazas temporales. Para orientar su aplicación, hay un tema sobre los criterios para la toma de decisiones en la entrada, subrayando el papel central que ha adquirido el instituto de la audiencia de control de detención.

### 4.3.1. Lista de espera

Una de las herramientas por excelencia de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias es la lista de espera, que tiene como objetivo registrar la información de las personas a las que se les ha decretado una detención preventiva o prisión por condena y que deben ver aplazado el cumplimiento de esta decisión por falta de plazas en el sistema penitenciario local.

Se trata de una acción vinculada a la puerta de entrada a la justicia penal y a la prevención de provocar el hacinamiento o agravar la existente. También puede entenderse como un *numerus clausus preventivo*, ya que es una medida previa al encarcelamiento<sup>214</sup>. De este modo, se garantiza un mecanismo de ingreso tardío en prisión cuando se produce un escenario de hacinamiento.

El **Comité Europeo para los Problemas de la Delincuencia (CDPC)**, en el informe conocido como *White Paper on Prison Overcrowding* (Libro Blanco sobre el Hacinamiento Penitenciario), una guía histórica sobre el tema, señala el uso de listas de espera en caso de hacinamiento grave en varios países europeos<sup>215</sup>. La Suprema Corte del Estado de Tennessee, en EE.UU., considera desde 1995 que las personas que responden al proceso sueltas son condenadas y se presentan inmediatamente para su encarcelamiento, pero no pueden ser encarceladas debido al hacinamiento. También se estableció que el tiempo de cumplimiento de la pena comienza a contar desde el día del tránsito en la sentencia, aunque la persona siga en libertad, destacando esta medida en los casos de conducción bajo la influencia del alcohol u otras sustancias<sup>216</sup>.

A nivel nacional, el CNJ reguló esta herramienta en el contexto del sistema de justicia juvenil a través de la Resolución CNJ n.º 367/2021, que define la lista de espera como la "lista de adolescentes en espera de ingreso en las unidades de restricción y privación de libertad del Sistema Estadual de Atención de la Justicia Juvenil, cuando se supere el porcentaje de ocupación del 100% de las unidades de justicia juvenil" (art. 4, II) y estipula la inclusión de los(as) adolescentes en la lista a partir del momento en que no haya plaza disponible. El acto normativo determina que, mientras esté en la lista de espera, el(la) adolescente podrá ser incluido(a) en un programa de reinserción social (art. 9, §1).

En la justicia penal, la lista de espera sigue un patrón similar. Si el sistema penitenciario local está saturado, el(la) acusado(a) **puede ser colocado(a) en la lista de espera y no ser sometido(a) a prisión, pero puede imponerse el arresto domiciliario, posiblemente asociado a la supervisión electrónica.**

<sup>214</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. In: *Revista Liberdades*, n.º 15, p. 104-106, 2014.

<sup>215</sup> CDPC, European Committee on Crime Problems (Comité Europeo de Problemas Criminales). *White Paper on Prison Overcrowding*. 2016, p. 21. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806f9a8a>

<sup>216</sup> ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of Tennessee (Corte Suprema de Tennessee). *State Vs. Walker* – 905 S.W.2d 554. 1995. Disponible en: <https://law.justia.com/cases/tennessee/supreme-court/1995/905-s-w-2d-554.html>

Preferiblemente, la lista de espera debe construirse y funcionar sobre la base de los requisitos más simples y objetivos posibles. Es aconsejable **seguir el orden cronológico de inclusión en la lista de espera**, sin tener en cuenta otros criterios. El parámetro cronológico evita una serie de contratiempos, en particular los conflictos relacionados con las decisiones de diferentes magistrados(as), sobre diferentes tipos penales o incluso sobre diferentes estatus jurídicos de las personas. El respeto a la cronología reafirma la soberanía de todas las decisiones judiciales, bajo una lógica estrictamente objetiva y proporcional.

En cuanto al **plazo para permanecer en la lista de espera**, debe guiarse por la proporcionalidad y la razonabilidad. Con un carácter de solución temporal, la permanencia en la lista de espera no debe llevar a situaciones en las que la prisión no se ejecute durante largos meses o incluso años después de la decisión judicial o la sentencia, ya que perdería gran parte de su fuerza, ya sea el objetivo de cautelar, en el caso de la prisión provisional, o punitivo y rehabilitador, en el caso de la prisión por condena. No sería razonable considerar que el individuo queda indefinidamente a merced del Estado<sup>217</sup>.

La permanencia en la lista de espera debe respetar los plazos legales de mantenimiento de la medida de prisión aplicada. En particular, en el caso de la **prisión preventiva**, debe respetarse el plazo máximo de 90 días previsto en el art. 316, párrafo único del CPP, tras lo cual el(la) juez(a) debe reevaluar la pertinencia de mantener o revocar la medida impuesta. Es una herramienta que debe estar sujeta a una estricta supervisión por parte del Poder Judicial. En relación con el **arresto temporal**, debe observar el estricto plazo establecido por la Ley n.º 7.960/1989. **Debe ponderarse con mayor énfasis la necesidad de decretar la detención de carácter provisional, priorizando la adopción de alguna medida cautelar distinta, cuando no exista riesgo justificado de obstaculización de la instrucción penal o de fuga. La lista de espera es una herramienta restringida a aquellos casos que se subsumen cuidadosamente a los requisitos legales y no debe trivializarse incluyendo a las personas sujetas a libertad provisional con medidas de alternativas penales o vigilancia electrónica.**

En relación con el **encarcelamiento resultante del cumplimiento de una condena penal**, es posible la inclusión en la lista de espera de forma temporal mediante el cumplimiento tardío de la decisión de encarcelamiento. Se trata de una medida atípica, aplicable en circunstancias en las que el sistema está saturado y otras herramientas de acceso ya están al límite, como el desbordamiento de plazas, que se trata en el siguiente punto. No obstante, cabe destacar que la determinación del **cumplimiento tardío de la prisión** no implica la revocación o sustitución del auto judicial existente, ni conlleva ninguna consecuencia de carácter judicial. Se trata de una medida de carácter administrativo y de aplicación absolutamente extraordinaria en consonancia con la lúgubre situación de hacinamiento penitenciario detectada. En particular, esta medida diferida en el tiempo es conveniente cuando el cumplimiento de una orden de detención afecta a una persona que está respondiendo al proceso en libertad. Un retraso en el inicio de la condena en este caso, con la adopción de otras medidas no privativas de libertad durante el tiempo en la lista de espera, tiende a tener impactos menos perjudiciales que otras formas de

<sup>217</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. In: *Revista Liberdades*, n.º 15, p. 169, 2014.

encarcelamiento. En cualquier caso, no es concebible una demora excesiva bajo pena de graves perjuicios para la administración de justicia y para la propia persona detenida, que no puede quedarse indefinidamente a merced de la disponibilidad de una plaza, sin poder empezar a cumplir la condena por el delito que cometió. Se recomienda utilizar como referencia el plazo máximo de 180 días propuesto en el art. 9, § 4 de la Resolución CNJ n.º 367/2021<sup>218</sup>.



### PUNTO DE ATENCIÓN CUMPLIMIENTO TARDÍO DE LA ORDEN DE DETENCIÓN

Se trata de una medida que no modifica la decisión judicial que decretó el arresto, sino que sólo retrasa su cumplimiento debido al contexto de emergencia derivado del hacinamiento penitenciario.

En cuanto al **momento de inclusión en la lista de espera**, existe una fuerte correspondencia con la herramienta de información en tiempo real sobre la tasa de ocupación (capítulo 4.2.1), dada la necesidad de datos para conceder la libertad condicional a medidas no privativas de libertad. De este modo, la inserción puede ser inmediata, justo después de consultar el sistema electrónico que contiene información sobre la ocupación del sistema penitenciario local. Aun así, la lista de espera puede ser utilizada no inmediatamente, sino en un corto plazo, habiendo sido la persona encarcelada en las plazas excedentes – herramienta detallada en el siguiente tema. En este último caso, se producirá el cumplimiento de la orden de arresto y posterior puesta en libertad con sustitución por medidas distintas al encarcelamiento, teniendo la lista de espera un carácter menos preventivo y más reparador.

También es posible la **liberación inmediata de una plaza para la inclusión de otra persona** en prisión preventiva en los casos en que la autoridad judicial, de acuerdo con las normas de organización judicial locales, puede reevaluar inmediatamente otras medidas impuestas previamente, ya sea en el contexto de una audiencia de control de detención o en el contexto de una evaluación de una orden de detención. En estas circunstancias, la lista de espera puede ser prescindible.

<sup>218</sup> El citado precepto prevé un plazo de "150 días desde la inclusión del adolescente en la lista de espera sin disponibilidad de vacante", debiendo ser oídos por la autoridad judicial el Ministerio Fiscal y la Defensa de forma sucesiva. Así, considerando los plazos legalmente previstos para la manifestación de 15 días para cada entidad, el plazo final será de 180 días.





## ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

La lista de espera es una herramienta fundamental para la gestión de la ocupación con incidencia en la puerta de entrada de la justicia penal. Se recomienda que se incorpore a la política de gestión de plazas. Sin embargo, sería posible poner en marcha la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias sin afrontar la puerta de entrada y centrarse únicamente en la puerta de salida, en particular la ejecución penal. En este caso, la herramienta de la retirada cautelar (capítulo 4.4.1) se hace indispensable. Para que los efectos se dirijan a la taxatividad penitenciaria, la Central debe hacer uso, al menos, de la lista de espera o del alejamiento cautelar. Sin ninguno de ellos, no se puede concebir una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias.

### 4.3.2. Plazas excedentes

El sistema penitenciario de cualquier lugar se nutre de varias fuentes, como los centros de audiencia de control de detención, los tribunales penales y los tribunales de ejecución penal. Pueden darse situaciones en las que se cumplan varios órdenes de detención o numerosos casos de delitos graves el mismo día en un sistema de máxima ocupación o incluso de hacinamiento. Estas situaciones pueden surgir de operaciones contra organizaciones criminales, investigaciones coordinadas de la policía judicial o la detención de muchos(as) acusados(as), como en el caso del robo de instituciones financieras, por ejemplo. Se plantea entonces la cuestión de cómo armonizar la ejecución de estas órdenes judiciales de detención y un sistema ya sobrecargado.

Esta herramienta se caracteriza por el **alojamiento excepcional** de una persona detenida en una unidad penitenciaria que está por encima de su capacidad (con 100% o más de capacidad) durante un determinado periodo de tiempo. Durante este tiempo, el Poder Judicial debe llevar a cabo acciones de revisión procesal, que se tratan más adelante en el siguiente tema, para liberar a otras personas privadas de libertad en el sistema o para reevaluar las prisiones decretadas en exceso de plazas, con el fin de reequilibrar la ocupación de las prisiones dentro de su capacidad.

La experiencia internacional orienta medidas similares a esta herramienta. En **Bélgica**, el Tribunal de Cuentas reconoce que puede haber una "capacidad negociada" que supere excepcionalmente "inmediatamente después de una situación de crisis" la capacidad real de un centro penitenciario, siempre que sea a través de un protocolo celebrado entre el ministro, el director del centro y los sindicatos. El protocolo establece un límite de ocupación y las medidas a tomar para la prisión en cuestión. Se advierte, sin embargo, que la práctica debe ser realmente excepcional, para que no se convierta en la regla y empeore en gran medida las condiciones de detención<sup>219</sup>.

<sup>219</sup> BÉLGICA. Cour des comptes (Tribunal de Cuentas). *Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale*. Rapport de la Cour des comptes transmis à la chambre des représentants. Bruxelles: Cour de Comptes de Belgique, 2012, p. 29. Disponible en: <https://www.ccrek.be/fr/publication/mesures-de-lutte-contre-la-surpopulation-carcerale>

En este sentido, la primera cuestión a considerar se refiere al **número de plazas excedentes** que se pueden autorizar. Aunque los programas de reducción del hacinamiento penitenciario estudiados tienen diferentes modalidades, la norma es un máximo del 10% por encima de la capacidad del establecimiento penitenciario. Este es el límite establecido por el CNPCP para las unidades masculinas, a partir del cual deben tomarse medidas urgentes: "cuando el hacinamiento supere el 10% de su capacidad, el jefe de la unidad penal deberá comunicarlo formalmente al Juez de Ejecución Penal, al Supervisor del GMF y al presidente del Consejo Penitenciario, dando cuenta del hecho y solicitando medidas" (art. 5, § 3)<sup>220</sup>. En cuanto a las unidades femeninas, la Resolución CNPCP n.º 5/2016 es aún más restrictiva: "En relación con las mujeres, se prohíbe expresamente la permanencia en los establecimientos penitenciarios cuya capacidad esté por encima de su capacidad, debiendo el director del establecimiento penitenciario poner expresamente en conocimiento del supervisor del [GMF] la noticia del hecho, solicitando la adopción de medidas" (art. 6).

En **Paraná**, el reglamento del GMF/PR para el proyecto estatal de *numerus clausus* considera como excedente de plaza "todo el exceso de espacio ocupado en los establecimientos penitenciarios que no supere en un 10% el límite de su capacidad carcelaria" (art. 10, § 1)<sup>221</sup>. De todos modos, es imperativo resaltar que, **en ninguna hipótesis, la cantidad de plazas excedentes debe resultar en un hacinamiento penitenciario crítico, es decir, 120% o más de ocupación**, marca por encima de la cual hay violaciones incuestionables de las obligaciones del Estado brasileño, según la jurisprudencia internacional<sup>222</sup>. En la decisión de la HC n.º 143.988/ES, la Suprema Corte estipula un parámetro similar, estableciendo el 119% de ocupación como el límite más crítico de hacinamiento en el sistema de detención de menores.

El segundo factor a tener en cuenta es el **plazo de ocupación de las plazas sobrantes**, que tiene como norma en las diferentes políticas de control de la masificación un máximo de 30 días de estancia. Este periodo es común en los ejemplos internacionales y nacionales.

El poder legislativo de **Michigan** aprobó en 1980 la Ley de Poderes de Emergencia (*Prison Overcrowding Emergency Powers Act*) para el hacinamiento penitenciario, que establece que, si se supera la capacidad del sistema penitenciario estatal durante 30 días consecutivos y se agotan todos los recursos administrativos, la autoridad penitenciaria de Michigan certificará el hacinamiento al gobernador. Una vez que el gobernador recibe la certificación, debe declarar el estado de emergencia y aplicar el criterio excepcional de reducción de la pena por proximidad temporal a los límites de la prisión<sup>223</sup>. En la

<sup>220</sup> BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 5**. Proporciona sobre los indicadores para fijar capacidad máxima en los establecimientos penitenciarios, *numerus clausus*. Brasília: CNPCP, 2020. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>

<sup>221</sup> BRASIL. TJPR, Tribunal de Justiça do Paraná (Tribunal de Justicia del Estado de Paraná); GMF/PR, Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Grupo de Seguimiento e Inspección del Sistema Penitenciario y del Sistema de Ejecución de Medidas Socioeducativas del Tribunal de Justicia del Estado de Paraná). **GMF/PR Resolución n.º 1**. 2017. Disponible en: <https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resoluc%CC%A7a%CC%83o+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>

<sup>222</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisórias a Respeito do Brasil**. Resolução da Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado\\_se\\_06\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf)

<sup>223</sup> PITTS, James M. A.; GRIFFIN III, O. Hayden; JOHNSON, W. Wesley. Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem. In: **Contemporary Justice Review**, v. 17, n.º 1, p. 135, 2014.

resolución del GMF de **Paraná** para el proyecto contra el hacinamiento penitenciario, se establece "si no hay oportunidad de reconsiderar entre las prisiones previamente determinadas, excepcionalmente, el Tribunal Penal o de Ejecución Penal puede consultar el GMF/PR sobre la existencia de plaza adicional (individualizado por la combinación de las letras AD, seguido de orden numérico secuencial) y temporal, siempre y en todo caso, **limitado a su uso dentro de 30 días**" (art. 10)<sup>224</sup>.

Por último, la adopción de plazas temporales en exceso debería ser una herramienta de uso **efectivamente excepcional**, restringida al contexto de muchas personas detenidas debido a operaciones policiales o al número atípico de flagrantes en un día concreto, o a situaciones similares. No debe haber exceso de plazas con ocupación regular o diaria, bajo pena de frustrar los esfuerzos para combatir el hacinamiento y legitimar un estado de cosas ya reconocido como inconstitucional.



### ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

Las plazas excedentes temporales no tienen por qué formar parte de la política de gestión de plazas. Se reitera que su uso debe ser verdaderamente excepcional y responder a fluctuaciones inusuales y atípicas en el patrón de encarcelamiento en la localidad. Es preferible que no se necesite ni se emplee en absoluto.

#### 4.3.3. Criterios de decisión en la audiencia de control de detención para todos los tipos de prisión

En el punto de entrada hay que prestar especial atención a los criterios de decisión establecidos en la legislación y a la naturaleza de la detención para la adopción de las dos herramientas indicadas anteriormente. Las personas que ingresan en el sistema penitenciario pueden clasificarse en tres categorías: prisión preventiva por conversión de la detención en flagrante, prisión provisional por orden judicial y prisión por condena.

En todas estas circunstancias, las personas detenidas serán llevadas ante la autoridad judicial en un plazo de 24 horas en una **audiencia de control de detención**. La decisión de la Suprema Corte, en un Recurso Regimental en el ámbito de la Queja Constitucional — RCL n.º 29.303/RJ, establece que la audiencia de control de detención "no se limita al ámbito de las personas detenidas por flagrancia, alcanzando, como ahora se prevé en el Código de Procedimiento Penal, también a los detenidos como

<sup>224</sup> BRASIL. TJPR, Tribunal de Justiça do Paraná (Tribunal de Justicia del Estado de Paraná); GMF/PR, Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Grupo de Seguimiento e Inspección del Sistema Penitenciario y del Sistema de Ejecución de Medidas Socioeducativas del Tribunal de Justicia del Estado de Paraná). **GMF/PR Resolución n.º 1**. 2017. Disponible en: <https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resoluc%CC%A7a%CC%83o+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>

resultado de órdenes de detención temporal y preventiva". La Suprema Corte afirmó que las normas internacionales no hacen ninguna distinción basada en el tipo de prisión y que hay apoyo en la cláusula inicial del art. 5, § 2 de la Constitución. Además, destacó que la Resolución CNJ n.º 213/2015 ya preveía parámetros consistentes para la audiencia de control de detención "como consecuencia del cumplimiento de las órdenes de detención provisional o definitiva, aplicando, según corresponda, los procedimientos previstos [en] la Resolución" (art. 13).

Además, el CNJ publicó la Recomendación CNJ n.º 91/2021, que ordena a los Tribunales la celebración de audiencias de **control de detención en todos los casos de prisión y "garantizar el control judicial de las detenciones a través de las audiencias de control de detención**, en los términos de la decisión de requerimiento dictada por la Suprema Corte en los expedientes de la Queja n.º 29.303/RJ, de acuerdo con lo dispuesto en las Resoluciones CNJ n.º 213/2015 y n.º 357/2020" (art. 2, I).

La audiencia de control de detención se convierte, por tanto, en una **base para la regulación de las plazas en la puerta de entrada**. Además de su finalidad de controlar la legalidad de la detención, de analizar la aplicación de una medida cautelar o el mantenimiento de la misma, y de prevenir y combatir la tortura y los malos tratos, también pretende evitar el hacinamiento penitenciario. Hay algunos criterios de diferenciación que merecen una reflexión.

### Según el tipo de detención

En el caso de la **prisión preventiva como resultado de la conversión de la detención *in flagrante delicto***, debe tenerse en cuenta el principio de presunción de inocencia para retrasar el ingreso en un sistema penitenciario superpoblado. Esta decisión se tomará en la audiencia de control de detención y deberá considerar medidas distintas a la prisión o incluso la sustitución por el arresto domiciliario, siempre que sea posible en las circunstancias del caso. Para ayudar al Poder Judicial en el contexto de la evaluación de las detenciones flagrantes, es importante seguir las cinco etapas del proceso de toma de decisiones esbozadas por el CNJ en las Guías sobre la toma de decisiones en las audiencias de control de detención, que implican parámetros generales y parámetros sobre delitos y perfiles específicos<sup>225</sup>. Dado que el sistema de justicia penal local está saturado, se recomienda que las detenciones en esta modalidad hagan uso de la herramienta de la lista de espera, de manera cautelosa para evitar la inclusión en esta lista de personas que serían susceptibles de medidas cautelares alternativas.

Del mismo modo, la decisión sobre la **detención provisional resultante de una orden** emitida durante la fase de investigación policial o de investigación penal también se ajusta al principio de presunción de inocencia. Sin embargo, teniendo en cuenta que se trata de una decisión judicial basada en elementos más sólidos que la mera información sobre la detención, se supone que esta precaución ya se ha observado al dictar la resolución. Por lo tanto, las detenciones en estos casos son más aptas para el uso de la herramienta de exceso de plazas, lo que requerirá medidas de revisión procesal de carácter sistémico sobre otras detenciones, en particular las provisionales que están atrasadas o que

<sup>225</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guías sobre toma de decisión en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/652>

se han renovado repetidamente. Se promueve, sin embargo, la revalorización de la medida de prisión determinada, especialmente cuando el tiempo transcurrido entre la orden judicial y su cumplimiento es significativo, propiciando la revalorización de la prisión provisional.

En el caso del **encarcelamiento por condena** en un contexto de hacinamiento, corresponderá al(a) juez(a) competente, en la audiencia de control de detención de este tipo de encarcelamiento, considerar el ingreso tardío de esta persona en el sistema penitenciario, privilegiando su inclusión en la lista de espera o su ubicación en las plazas excedentes. En particular, un criterio que podría considerarse sería la preferencia de ingreso en prisión para aquellos(as) con condenas más largas.

### Según los grupos susceptibles de sufrir vulnerabilidades específicas

Además, es importante destacar que, en la evaluación judicial de las prisiones en la puerta de entrada a la justicia penal, corresponde al(a) juez(a) considerar con atención acentuada el tratamiento diferenciado y proporcional a los grupos susceptibles de vulnerabilidades específicas en la privación de libertad.

Las vulnerabilidades subjetivas de los individuos sujetos a la jurisdicción penal son una preocupación creciente en el proceso de toma de decisiones. A nivel internacional, las **Reglas Nelson Mandela** establecen que la administración penitenciaria debe tener en cuenta las necesidades individuales de los(as) reclusos(as), especialmente de los(as) más vulnerables<sup>226</sup>. Los **Principios y las Buenas Prácticas de la CIDH en materia de privación de libertad** indican algunos grupos que requieren una atención específica en términos de salud, procedimientos de clasificación y alojamientos diferenciados. Enumeran los siguientes grupos susceptibles de sufrir vulnerabilidades específicas: personas mayores, mujeres y madres embarazadas y lactantes, personas con discapacidad y personas con VIH/SIDA, tuberculosis y enfermedades terminales<sup>227</sup>. La **Prison Reform International (PRI)**, una iniciativa multilateral de reforma de la justicia penal, añade a estos grupos a las personas con trastornos mentales y a las personas con adicción a las drogas, indicando la necesidad de respuestas estatales relacionadas no con el encarcelamiento sino con la atención sanitaria<sup>228</sup>.

La legislación nacional también ha incorporado la preocupación por la adopción de un trato diferenciado para determinados grupos en situación de vulnerabilidad en la cárcel. El **Código Procesal Penal**, tras la reforma promovida por la Ley n.º 12.403/2011, conocida como Ley de Medidas Alternativas, comenzó a incorporar a muchos de estos colectivos, entre ellos, a las personas mayores, a las personas con enfermedades graves, a las mujeres embarazadas y a los hombres y mujeres encargados del cuidado de niños(as) o personas con discapacidad (arts. 318 *et seq.*). Estos cambios han reforzado

<sup>226</sup> UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Nelson Mandela Rules: The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. 2015, Regla n.º 2. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-E-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf)

<sup>227</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008, Principios X; XII. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

<sup>228</sup> PRI, Penal Reform International (Reforma Penal Internacional). **Ten-Point Plan to Reduce Prison Overcrowding**. London: PRI, 2012. Disponible en: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/10-pt-plan-overcrowding.pdf>

las disposiciones específicas sustituyendo el encarcelamiento por el arresto domiciliario. La **Ley de Ejecución Penal** también prevé condiciones favorables para las personas mayores, las que padecen enfermedades graves, las mujeres embarazadas y las personas con hijos(as) menores de 18 años o que tienen una discapacidad (arts. 112, §§ 3 y 117). Además, estas categorías de presos(as) han sido beneficiadas mediante decretos de **indulto navideño**, publicados anualmente por la Presidencia de la República. A pesar de algunas variaciones en el contenido de los indultos, se abordan reiteradamente los grupos vulnerables, ampliando el rango de edad de los niños(as) hasta los 14 años (superando el límite legal de 11 años), incluyendo a los(as) responsables de personas con enfermedades crónicas graves, y a las personas con discapacidad, así como a los(as) indígenas reconocidos(as)<sup>229</sup>.

El CNJ, igualmente, ha regulado aspectos procesales y administrativos en relación con la impartición de justicia penal a grupos específicos. La Resolución CNJ n.º 369/2021 establece directrices para la sustitución de la prisión para **mujeres embarazadas, madres, padres y tutores de niños(as) y personas con discapacidad**, con base en los artículos 318 y 318-A del CPP y en las decisiones de *habeas corpus* dictadas por el STF en el HC n.º 143.641/SP y HC n.º 165.704/DF<sup>230</sup>. Entre los procedimientos, se crea la obligación de que los sistemas judiciales y los registros incluyan datos sobre la condición de embarazo, lactancia, ser padre o madre o responsable de personas bajo su cuidado (art. 2). Los sistemas también deben contar con un dispositivo para alertar al(a) juez(a) cuando la persona detenida pertenezca al grupo mencionado (art. 3). El CNJ también ofrece importantes ayudas para el tratamiento de este colectivo, especialmente en la puerta de entrada, en la Guía para la Toma de Decisiones en las Audiencias de Control de Detención<sup>231</sup>, así como en la Guía para la Protección Social en las Audiencias de Control de Detención<sup>232</sup>.

En la Resolución CNJ n.º 287/2019, se trató a los(as) **indígenas** sometidos(as) a la justicia penal, dictando parámetros para priorizar la consideración de los mecanismos propios de la comunidad indígena a la que pertenece el(la) imputado(a), a través de la consulta previa (art. 7)<sup>233</sup>. Sin embargo, en los casos excepcionales en los que se aplica una pena privativa de libertad, se aconseja al(a) magistrado(a) que sopesa las características culturales, sociales y económicas, las declaraciones de la persona y el dictamen pericial antropológico. Además, recomienda la adopción preferente del régimen especial de semilibertad previsto en el art. 56 de la Ley n.º 6.001/1973 (Estatuto del Indio) para las penas de prisión

<sup>229</sup> BRASIL. **Decreto n.º 9.246**. Concede el indulto navideño y la conmutación de penas y toma otras medidas. Brasília, 2017. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9246.htm)

<sup>230</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 369**. Establece procedimientos y directrices para la sustitución de la privación de libertad de mujeres embarazadas, madres, padres y tutores de niños y personas con discapacidad, en los términos de los arts. 318 y 318-A del Código de Procedimiento Penal, y en cumplimiento de las órdenes de *habeas corpus* colectivo concedidas por el 2º Grupo de la Suprema Corte en los HCs n.º 143.641/SP y n.º 165.704/DF. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3681>

<sup>231</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guías sobre toma de decisión en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/652>

<sup>232</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guía de protección social en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/654>

<sup>233</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 287**. Establece procedimientos para el tratamiento de los indígenas imputados, procesados, condenados o privados de libertad, y brinda lineamientos para garantizar los derechos de esta población en el ámbito penal del Poder Judicial. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959>

y detención, previa consulta a la comunidad indígena (arts. 9 y 10). El CNJ también elaboró unas directrices prácticas que se encuentran en la guía elaborada sobre esta resolución<sup>234</sup>.

La Resolución CNJ n.º 348/2020 dispone sobre los procedimientos que involucran a la **población LGBTI** y reconoce que la privación de libertad de estas personas suele estar asociada a medidas y espacios destinados a su protección, lo que puede implicar mayores restricciones a sus derechos en comparación con la población carcelaria en general. De este modo, determina que corresponde a la autoridad judicial definir, en decisión motivada y previa consulta a la persona, qué establecimiento penitenciario la alojará, ya sea masculino, femenino u otro, autorizando también la posibilidad de cambiar de unidad en cualquier momento del proceso penal o de la ejecución de la pena (art. 7). Asimismo, existen orientaciones útiles sobre este colectivo en el ya referido Guía de Protección Social<sup>235</sup>, así como en la recientemente lanzada Guía de la Resolución CNJ n.º 348/2020<sup>236</sup>.

En lo que se refiere específicamente a los esfuerzos para aliviar el hacinamiento penitenciario en el contexto de la **pandemia de Covid-19**, el CNJ lanzó la Recomendación n.º 62/2020, que enfatiza la lógica de considerar a los grupos en situación de vulnerabilidad cuando se sustituye el encarcelamiento por medidas no privativas de la libertad<sup>237</sup>. En particular, recomienda la revalorización de la detención provisional, dando prioridad a las mujeres embarazadas y lactantes, a las madres o personas responsables de niños(as) menores de 12 años o de personas con discapacidad, a los(as) ancianos(as), a los(as) indígenas o a los(as) que entran en el grupo de riesgo de pandemia. Estos grupos también se abordan con gran detalle en las guías del CNJ<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Manual Resolución n.º 287/2019**: Procedimientos relativos a personas indígenas acusadas, reas, condenadas o privadas de libertad. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/278>

<sup>235</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guía de protección social en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/654>

<sup>236</sup> BRASIL CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Manual Resolución n.º 348/2020**: Procedimientos relativos a personas LGBTI acusadas, reas, condenadas o privadas de libertad. Brasília: CNJ, 2023. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/941>

<sup>237</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Recomendación n.º 62/2020**. Recomienda a los Tribunales y Magistrados adoptar medidas preventivas contra la propagación de la infección por el nuevo coronavirus – Covid-19 dentro de los sistemas de justicia penal y juvenil. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>

<sup>238</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guías sobre toma de decisión en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/652>



## PUNTO DE ATENCIÓN

### GRUPOS SUSCEPTIBLES A VULNERABILIDADES ESPECÍFICAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

1. Personas mayores;
2. Personas con discapacidad;
3. Personas con enfermedades graves;
4. Mujeres embarazadas, lactantes o madres responsables por niños(as) o por personas con discapacidad;
5. Hombres responsables por niños(as) o por personas con discapacidad;
6. Personas con dependencia de alcohol u otras drogas<sup>239</sup>;
7. Población LGBTI; y
8. Indígenas.

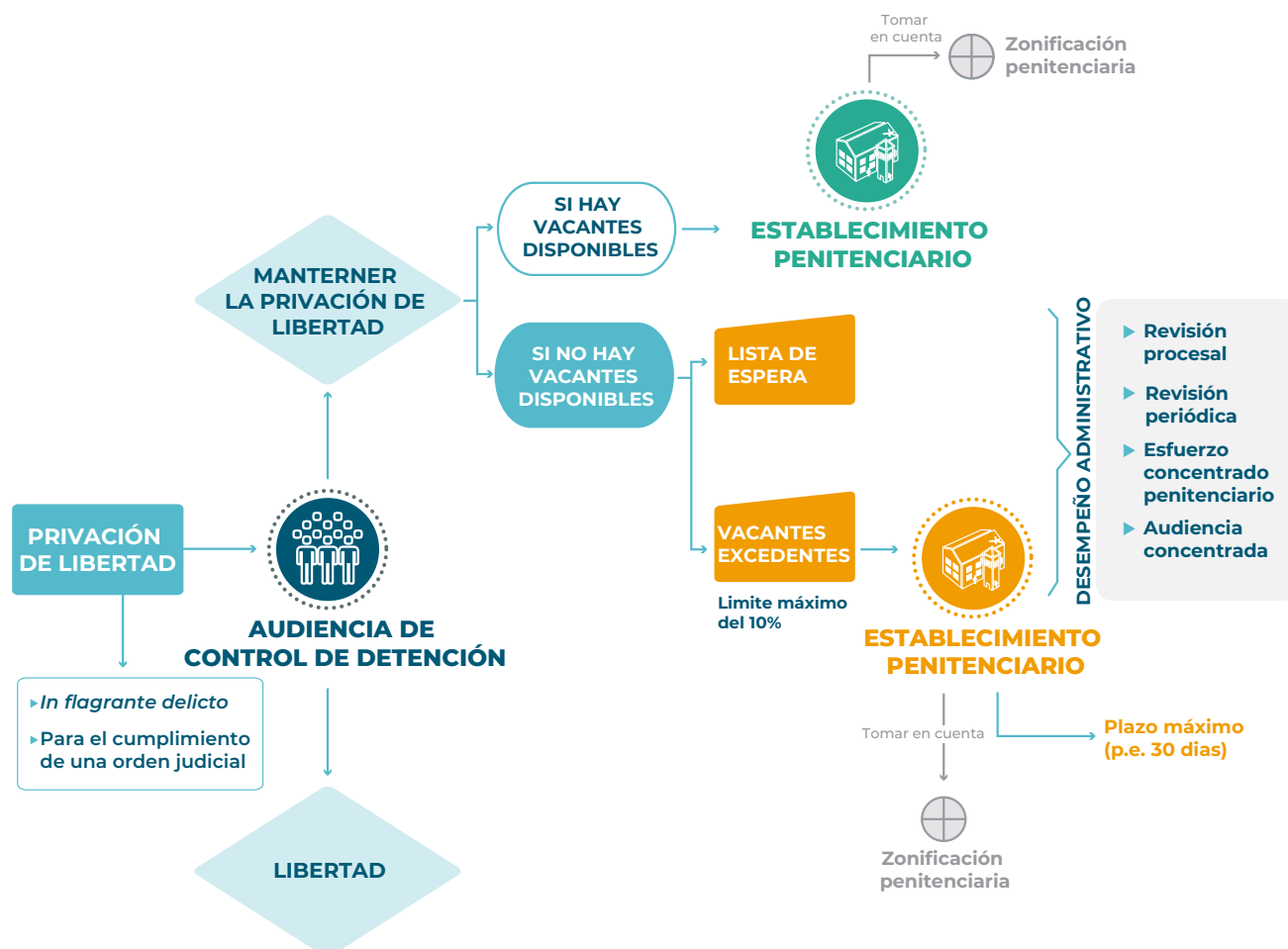
Así, se recomienda que las acciones de gestión tengan en cuenta las desigualdades que afectan a este público, con el análisis desde diferentes aspectos, como: raza/color, etnia, sexo, identidad de género, orientación sexual, creencia o religión, lugar de residencia, inserción en el mercado laboral, situación migratoria, edad, educación, estado de salud y otros. Entendiendo que la superposición de exclusiones y discriminaciones agrava la condición psicosocial de los sujetos, la regulación de las plazas penales y la concesión de medidas distintas a la prisión deben buscar mitigar los riesgos y dificultades desproporcionadamente sufridos. También cabe destacar los parámetros internacionales que prohíben la imposición de condiciones de privación de libertad más rigurosas o menos apropiadas que afectan a un determinado grupo de personas<sup>240</sup>.

<sup>239</sup> El marco legal de la salud mental en Brasil establece la prioridad del tratamiento ambulatorio en medio abierto, según lo dispuesto por la ley n.º 10.216/2001, que establece sobre la protección y los derechos de las personas con trastornos mentales y reorienta el modelo de atención en salud mental, así como la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (Decreto n.º 6.949/2009) que tiene rango constitucional. En el mismo sentido, la Resolución CNJ n.º 113/2010, que aborda el procedimiento relativo a la ejecución de la pena privativa de libertad y la medida de seguridad, establece que el "**juez responsable de la ejecución de la medida de seguridad, siempre que sea posible, tratará de aplicar las políticas anti homicidio**", por lo que la privación de libertad de una persona con trastorno mental en conflicto con la ley debe ser excepcional.

<sup>240</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008, Principio XIX. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>



## DIAGRAMA DE FLUJO DE LA REGULACIÓN DE LAS PLAZAS PENITENCIARIAS EN LA PUERTA DE ENTRADA



### 4.4. Herramientas de regulación de plazas en la puerta de salida

En cuarto lugar, están las herramientas de regulación en la puerta de salida del sistema penitenciario. Todas las iniciativas estudiadas sobre la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias en Brasil y en el mundo utilizan este tipo de herramienta de regulación. Teniendo en cuenta el desastroso contexto del hacinamiento penitenciario, principal responsable del estado de cosas inconstitucional, estas herramientas pueden tener un efecto precioso para la reducción inmediata del hacinamiento penitenciario y para una mejora mediata de las condiciones de privación de libertad.

Se trata de herramientas poderosas, que deben ser muy apreciadas y puestas en práctica activamente. Existen dos herramientas para regular la salida de las personas detenidas presentados: el traslado cautelar y el traslado entre establecimientos penitenciarios. A continuación, se presentan algunos criterios de carácter extraordinario para orientar a las autoridades judiciales encargadas del uso de estas herramientas.

#### 4.4.1. Remoción cautelar

El concepto de remoción cautelar fue desarrollado por el Poder Judicial de Rio Grande do Sul como una herramienta para aliviar las unidades penitenciarias superpobladas mediante la aplicación de la taxatividad penitenciaria<sup>241</sup>. Se basa en la adopción de medidas no privativas de libertad mediante la liberación de una persona que ya está encarcelada en un establecimiento penitenciario. Tiene la naturaleza jurídica de una medida extraordinaria, sin disposición legal específica, y se basa, como otras herramientas tratadas en esta Guía, en las necesidades impuestas por el contexto del hacinamiento.

La retirada por motivos cautelares se produce cuando el Poder Judicial determina la liberación de una persona detenida por las malas e ilegales condiciones de privación de libertad, que constituyen desviación de la ejecución y trato inhumano y degradante, y no por el reconocimiento de beneficios específicamente previstos en la ley. En los términos de la decisión de la 1ª Corte del Tribunal de Ejecución Penal de la Ciudad de Porto Alegre, en la remoción cautelar hay "sólo la salida por falta de plazas"<sup>242</sup>. El traslado es "cautelar" precisamente porque busca preservar la integridad personal y la dignidad de quienes están bajo custodia del Estado, en un contexto que debe ser excepcional y extraordinario y, en esta línea, **abarca tanto a los(as) presos(as) provisionales como a los(as) que están en cumplimiento de condena**.

El Consejo Nacional de Justicia propuso recientemente, en el contexto de la pandemia de Covid-19, la adopción de la medida por parte del Poder Judicial en todo el país. Con la Recomendación del CNJ n.º 62/2020, el traslado cautelar a las personas sujetas a:

- Detención provisional, para la "revalorización de las detenciones provisionales, en los términos del art. 316 del Código de Procedimiento Penal" (art. 4, I, b);
- Ejecución penal, por:
  - "la concesión de la libertad anticipada de los regímenes cerrado y semiabierto, de acuerdo con las directrices establecidas por la Sumula Vinculante n.º 56 de la Suprema Corte" (art. 5, I);
  - "la concesión del arresto domiciliario en relación con todos los presos que cumplen condena en régimen abierto y semiabierto" (art. 5, II); y
  - "el arresto domiciliario de un preso con diagnóstico sospechoso o confirmado de Covid-19, mediante informe del equipo sanitario, a falta de espacio de aislamiento adecuado en el establecimiento penitenciario" (art. 5, IV).

<sup>241</sup> BRASIL. TJRS, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Tribunal de Justicia de Rio Grande do Sul). **Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos**. 1º Juizado da 1ª Vara de Execuções Penais da Comarca de Porto Alegre.

<sup>242</sup> Ibid.

Para ambas circunstancias legales, las condiciones de detención se consideraron cruciales. El CNJ recomienda la concesión de la libertad a las personas encarceladas **"en establecimientos penitenciarios que estén por encima de su capacidad"**, señalando también condiciones como la no disponibilidad de un equipo sanitario en el establecimiento, unidades sometidas a órdenes de interdicción y medidas determinadas por organismos internacionales, así como la comprobación de que las instalaciones serían propicias para la propagación del virus (arts. 4, I, b y 5, I, b). Las medidas recomendadas pueden clasificarse dentro del marco conceptual del alejamiento cautelar, debido a su carácter innovador en relación con las normas expresas y a que su justificación se centra en las condiciones de detención, especialmente el hacinamiento. Por lo tanto, se desprende, de forma mediata, de las disposiciones constitucionales y legales que garantizan las condiciones mínimas de privación de libertad, en consonancia con el principio fundamental de la dignidad humana. Cabe destacar que la Recomendación n.º 62/2020 del CNJ se ha materializado en decenas de decisiones judiciales en todo el país.

Una vez comprendida la naturaleza de la herramienta, el siguiente paso es vislumbrar cuáles serían sus efectos. Es importante dictar una norma sobre las condiciones del alejamiento cautelar, especialmente en lo que se refiere a los efectos jurídicos posteriores y al plazo de vigencia de las medidas sustitutivas de la prisión. Los efectos resultantes de la retirada cautelar pueden ser duraderos o temporales.

### **Efectos duraderos: salida anticipada**

Hay **efectos duraderos** cuando la remoción implica una anticipación de la progresión del régimen de la pena, que puede ser entendida dentro del instituto de la **"liberación anticipada"**, a la luz de la Sumula Vinculante n.º 56 del STF. La libertad anticipada se limita, en principio, a los regímenes semiabierto y abierto, designando medidas diferentes, cuando hay falta de plazas en colonias penales o industriales, para el régimen semiabierto, o en las casas de acogida o similares, para el régimen abierto. El(La) juez(a) podrá entonces determinar "la libertad anticipada de un condenado en régimen de falta de plazas", pudiendo someter al individuo a vigilancia electrónica, o a arresto domiciliario, o incluso sustituir el régimen abierto por el cumplimiento de penas restrictivas de derechos y/o de estudio. Aunque la Sumula no aborda expresamente la hipótesis de el hacinamiento en el régimen cerrado, uno de los problemas más graves del país, su *ratio essendi* es aplicable para resolver esta situación extraordinaria de ilegalidad. Por lo tanto, la aplicación de la Sumula para este régimen encajaría dentro de la herramienta de la retirada cautelar.

Anticipándose a la progresión del régimen, es posible encontrar un régimen semiabierto y establecimientos penitenciarios abiertos y superpoblados o incluso carentes de ellos a nivel local. Pronto se produciría la retirada cautelar del régimen cerrado por el régimen semiabierto y a partir de ahí la regulación se guía por el marco normativo establecido por la Sumula Vinculante n.º 56. Se pasa de las medidas extraordinarias de control del hacinamiento al ámbito de los derechos garantizados en el ordenamiento jurídico a las personas privadas de libertad. Ya no son herramientas, sino prestaciones

legalmente garantizadas que sólo deben ser aplicadas por el Poder Judicial. Esta dinámica podría caracterizar lo que Rodrigo Roig llama un *numerus clausus* progresivo, en una lógica de cascada: "con el paso de un preso del régimen cerrado al semiabierto, otro del semiabierto al abierto (o arresto domiciliario) y, finalmente, de alguien que está en una de estas modalidades a la libertad condicional"<sup>243</sup>.

En este sentido, la aplicación de la libertad anticipada del régimen cerrado cambiaría el estatus jurídico del sujeto, con efectos duraderos en los derechos que adquiere y disfruta en el contexto de la ejecución penal. Se recomienda que las consecuencias de la retirada cautelar sean perenes, especialmente con la adopción de la liberación anticipada, en aras de la seguridad jurídica y la previsibilidad de la disposición jurisdiccional.

### Efectos temporales

Por otro lado, también es posible concebir **efectos temporales**, cuando se considera que la medida sustitutiva sería precaria y produciría efectos mientras se mantienen las condiciones personales o institucionales, como la inexistencia de plazas disponibles en el sistema penitenciario local. El(La) juez(a), ante un escenario de hacinamiento penitenciario, puede determinar la sustitución de la prisión provisional o del régimen cerrado por el **arresto domiciliario**.

El arresto domiciliario de carácter cautelar está regulado en los arts. 317 a 318-B del CPP y, en el marco de la ejecución penal, en los arts. 117, 146-B y 146-C de la LEP. Las condiciones previstas por la ley se asocian sobre todo a las personas privadas de libertad y a las personas en situación de vulnerabilidad: ancianos(as), enfermedades graves, embarazo y cuidado de niños(as) y personas con discapacidad, etc. Sin embargo, sobrepasar estas condiciones personales y plantear una solicitud basada en las condiciones de detención, en general, y de hacinamiento, en particular, tiene la herramienta del alejamiento cautelar. Esta hipótesis se denomina también **numerus clausus directo**, y consistiría en conceder el arresto domiciliario "a los más próximos a alcanzar el plazo legal de libertad"<sup>244</sup>.

La jurisprudencia sobre la pandemia de Covid-19 colabora con ejemplos de aplicación. El Tribunal de Justicia del Estado de Piauí, en una decisión de *habeas corpus* colectivo en 2020, afirmó que "la concesión del arresto domiciliario como medida para reparar la ilegalidad del encarcelamiento en condiciones de hacinamiento sigue las mismas premisas de la autorización del arresto domiciliario en ausencia de un albergue o la falta de plazas en el mismo. Se indica como supuesto básico que "el condenado no puede permanecer en un régimen más severo, ni en condiciones más severas, que las establecidas en una resolución judicial". Aun así, el Tribunal reconoció que la medida no resuelve "el gravísimo problema de la aglomeración poblacional del parque penitenciario", aunque "supone un alivio importante de la situación de hacinamiento"<sup>245</sup>.

<sup>243</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. In: *Revista Liberdades*, n.º 15, p. 116, 2014.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> BRASIL. TJPI, Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (Tribunal de Justicia de Piauí). *Habeas Corpus*.

No se trata necesariamente de un cambio de estatus jurídico, es decir, someterse al arresto domiciliario no implicaría la progresión de régimen cerrado, sino que sustituiría la forma de cumplimiento de éste. Así, el arresto domiciliario sería precario, y la persona podría volver eventualmente al establecimiento penitenciario por razones como la violación de las condiciones del arresto domiciliario, debido a otros cambios reconocidos en el tribunal o incluso por el fin de la situación de hacinamiento. Sería una decisión que "no implicará necesariamente una progresión anticipada del régimen"<sup>246</sup>.

Aunque sea temporal, se recomienda establecer un **plazo y unas condiciones adecuadas para restringir el posible reingreso en prisión**, con el fin de garantizar unas condiciones razonables de previsibilidad y seguridad jurídica. El potencial de la herramienta de expulsión cautelar para remediar las graves violaciones de los derechos fundamentales y mitigar las condiciones degradantes de la detención es enorme. Es una de las herramientas más importantes para la regulación de las plazas.



### ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

La retirada cautelar es la herramienta más común, con efectos más rápidos y eficaces para la gestión de la capacidad de las prisiones. Se puede argumentar que si se prescinde de ella se corre el riesgo de convertir en inocua cualquier política de regulación de plazas. Sin embargo, en sentido estricto, es posible regular las plazas, aunque de forma menos eficaz, mediante la acumulación de otras herramientas, especialmente las de la pasarela. En cualquier caso, no sería aconsejable prescindir de esta herramienta.

#### 4.4.2. Traslado entre establecimientos penitenciarios

El traslado entre prisiones es una de las herramientas más comunes para regular las plazas en el país, pero casi siempre está desvinculado del sostenimiento de la taxatividad penitenciaria. Así, acaba trasladando a las personas detenidas de una cárcel muy superpoblada a otra algo menos superpoblada. En el marco de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, el paradigma es diferente. El traspaso se convierte en un procedimiento estrictamente asociado a una ocupación máxima taxativa y **pasa de la primera opción a la última**.

La forma en que se tramitan actualmente los traslados no resuelve el problema de la masificación, como mucho lo desplaza. La Corte Interamericana reconoce que no es viable "dar solución a la

<sup>246</sup> BRASIL. TJRS, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Tribunal de Justicia de Rio Grande do Sul). **Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos**. 1º Juizado da 1ª Vara de Execuções Penais da Comarca de Porto Alegre.

situación actual a través de traslados a otros centros, porque éstos no tienen capacidad para recibir a los presos, lo que, de forzarse estos traslados, generaría más hacinamiento en otros centros penitenciarios" y traería "riesgo de alteraciones del orden, motines y resultados desastrosos para los presos y los funcionarios"<sup>247</sup>.

Estos efectos adversos han sido documentados en otros países, incluso después de decisiones paradigmáticas, como fue el caso de **Brown vs. Plata** decidido por la Corte Suprema de Estados Unidos en 2011. Tras establecer un límite máximo de hacinamiento para las unidades penitenciarias del estado de California, los estudios mostraron que, cuatro años después, se produjeron consecuencias imprevistas, como un aumento de la población en las cárceles del condado, ya superpobladas, y una mayor presión para trasladar a las personas privadas de libertad fuera del estado. En abril de 2015, unos(as) 8.300 reclusos(as) de California habían sido trasladados(as) a prisiones de otros estados del país. La gravedad del escenario fue tan importante que se emitió una nueva decisión judicial que prohíbe a la administración penitenciaria de California trasladar nuevas personas detenidas fuera del estado para reducir la población penitenciaria<sup>248</sup>.

Los parámetros internacionales guían las **normas de traslado** de personas privadas de libertad, teniendo en cuenta la necesidad de: la autorización previa del órgano competente; el consentimiento de la persona trasladada; el cumplimiento de la zonificación penitenciaria; y la excepcionalidad de su uso.

En primer lugar, la Comisión Interamericana en sus Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas estipula que los traslados están sujetos a la evaluación y autorización previa de las autoridades competentes. La CIDH establece que "los traslados de las personas privadas de libertad serán autorizados y supervisados por las autoridades competentes, quienes respetarán en toda circunstancia su dignidad y sus derechos fundamentales"<sup>249</sup>.

La consulta y el consentimiento de la persona detenida a traslado también están respaldados por las normas internacionales. El **Consejo de Europa**, en su Decisión Marco 2008/909/JAI sobre la cooperación en materia de ejecución de sentencias en materia penal en la Unión Europea, salvaguarda la opinión y la notificación del(de la) condenado(a). Establece que el reconocimiento y la ejecución de una condena impuesta en otro país europeo "sólo podrá transmitirse al Estado de ejecución con el consentimiento de la persona condenada, de conformidad con el Derecho nacional del Estado de emisión" (art. 6). También le da la posibilidad de expresar su opinión oralmente o por escrito<sup>250</sup>.

La legislación federal de **Estados Unidos**, a través de la *First Step Act*, también supedita el traslado a la preferencia de la persona privada de libertad de permanecer en su centro actual o ser trasladada<sup>251</sup>.

<sup>247</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisórias a Respeito do Brasil**. Resolução da Corte IDH. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018, p. 116. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf)

<sup>248</sup> NEWMAN, Sandra J.; STRUYK, Raymond J. Housing, and Poverty. In: **The Review of Economics and Statistics**, v. 65, n.º 2, p. 243. 1983.

<sup>249</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008, Principio IX, ítem 4. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

<sup>250</sup> COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Framework Decision n.º 2008/909/JAI**. Council on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters which impose sentences or other measures involving deprivation of liberty for the purposes of executing those judgments within the European Union. 2008. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008F0909>

<sup>251</sup> ESTADOS UNIDOS. BOP, Federal Bureau Of Prisons (Oficina Federal de Prisiones). **First Step Act Overview**. Disponible en: <https://www.bop.gov/inmates/fsa/>

En **México**, la normativa legal sobre ejecución penal establece la posibilidad de traslados voluntarios e involuntarios. Para los traslados voluntarios se estipula "cuando un condenado esté interesado en ser trasladado a otro centro penitenciario, el juez de ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su abogado defensor" (art. 50). Para los traslados involuntarios se determina: "El traslado involuntario de personas privadas de libertad procesadas o condenadas debe ser previamente autorizado en audiencia pública por el juez de control o de ejecución, según el caso. Esta decisión puede ser impugnada mediante un recurso" (art. 51)<sup>252</sup>.

En cualquier caso, las referencias internacionales hacen hincapié en la necesidad de que cualquier traslado se ajuste a la zonificación penitenciaria, herramienta que se ofrece en esta Guía. Esto también está previsto en la **Resolución CNJ n.º 367/2021**, que regula la gestión de las plazas en el sistema de detención de menores. El art. 12, III, establece que el traslado del(de la) adolescente sólo puede hacerse "a otras unidades que no tengan una capacidad de ocupación superior al límite proyectado del establecimiento" y subraya la condición de que deben estar "en un lugar cercano a la residencia de sus familiares". Este acto normativo del CNJ también prevé que el "traslado entre unidades de justicia juvenil será excepcional y debidamente justificado en el Plan Individual de Asistencia (PIA)" (art. 13), señalando como hipótesis autorizada la gestión de la crisis, el riesgo de muerte y los disturbios, así como por la adecuación a la capacidad de ocupación de la unidad, previa audiencia del(de la) adolescente, del Ministerio Público y de la defensa, siendo la decisión responsabilidad de la autoridad judicial.

Debido a la prescripción de normas estrictas para los traslados entre establecimientos penitenciarios, **esta es una herramienta que debe tener un uso restringido y excepcional**. Además, en todos y cada uno de los casos, debe respetar la capacidad máxima real de los establecimientos de destino.



### ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

La transferencia es una herramienta bastante común y relativamente fácil de manejar. Aunque debe ser restringida y excepcional, puede ser una herramienta útil para regular las plazas en la puerta de salida. Sin embargo, no es indispensable.

<sup>252</sup> MEXICO. Ley Nacional de Ejecución Penal. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

## CUADRO COMPARATIVO DE LA REGULACIÓN DE LAS PLAZAS EN LA PUERTA DE ENTRADA Y DE SALIDA

Regulación en la puerta de entrada y salida				
Tiempo	Herramienta	Límite	Tipo de Detención	Término
Puerta de entrada	Lista de espera	Indefinido, pero proporcional a los servicios de supervisión de medidas no privativas de libertad	Detención preventiva	Hasta 90 días (art. 316, párrafo único del CPP), para la revisión judicial
			Detención por condenación	Hasta 180 días
	Excedentes de plazas	Hasta un 10% de exceso de capacidad máxima real del establecimiento penitenciario	Aplicable a todo tipo de detenciones	Hasta 30 días
Puerta de salida	Retirada por motivos cautelares	Indefinido, pero proporcional a los servicios de supervisión de medidas no privativas de libertad	Detención preventiva	Debe considerar el plazo de 90 días (art. 316, párrafo único del CPP), en el caso de la manutención o la renovación de la medida
			Detención por condenación	Concede preferentemente la progresión del régimen de penas
	Traslados	Restringido a los establecimientos penitenciarios circunscrito en la zonificación de la prisión de la localidad y según la situación procesal de la persona	Detención preventiva	Sigue los plazos legales ordinarios
			Detención por condenación	Sigue los plazos legales ordinarios



### 4.4.3. Criterios de decisión extraordinarios

El establecimiento de criterios para la gestión de las plazas se inserta en el contexto anómalo y calamitoso de la masificación, que exige la definición de normas extraordinarias. Estos criterios extraordinarios no sustituyen, sino que complementan las normas ordinarias previstas en la legislación penal. Por lo tanto, no se trata de crear derechos, ni requiere necesariamente un cambio legislativo, ya que estos cambios tendrían la facultad de regular las condiciones regulares de ocupación dentro del límite de la capacidad penitenciaria. Por el contrario, se trata de criterios extraordinarios entendidos como respuesta necesaria a un contexto igualmente extraordinario.

Cuando los establecimientos penitenciarios operan dentro de la capacidad real establecida, el sistema funciona dentro del marco legal, pudiendo obedecer los dictados mínimos de la dignidad humana y la regularidad penitenciaria. En consecuencia, los preceptos legalmente establecidos suelen ser suficientes y adecuados para la jurisdicción penal, con la previsión, en el caso de la prisión provisional, de la revisión cada 90 días (art. 319 del CPP) y, en la ejecución penal, el régimen de progresión de la pena, así como el reconocimiento de la redención de penas por trabajo, estudio o lectura. Cuando las prisiones están superpobladas, el escenario es diferente. La normativa actual puede no ser capaz de hacer frente al excesivo número de personas encarceladas, lo que conlleva un trato cruel, inhumano y degradante inherente al hacinamiento. Por ello, son necesarios nuevos criterios para reducir la excesiva ocupación y acomodar la realidad penitenciaria a la legalidad.

Por lo tanto, estos criterios no se refieren a las normas del CPP o de la LEP que protegen los derechos de las personas encarceladas en el contexto habitual de la persecución penal y de la ejecución penal. **Son criterios extraordinarios porque se limitan al contexto del hacinamiento penitenciario y sólo durante el tiempo que éste subsiste.** De carácter innovador, permiten a la autoridad judicial hacer frente a una realidad excepcional y garantizar el cumplimiento de los parámetros vinculantes sobre la privación de libertad en el ordenamiento jurídico brasileño.

Los criterios expuestos en este tema se refieren a elementos innovadores a tener en cuenta para una gestión de las plazas que va más allá de los derechos y normas ya establecidos por la ley. A pesar de ser extraordinarios, los criterios para controlar el hacinamiento deben ser **claros y transparentes**. Su aplicación implica la sustitución o la adopción de medidas distintas de la prisión, supervisadas localmente por los servicios ofrecidos por el Ejecutivo o el Poder Judicial. No obstante, las directrices internacionales en la materia subrayan que la ausencia de determinados servicios, oportunidades de trabajo o alojamiento regular, por ejemplo, no debe constituir un motivo para rechazar o aplazar la liberación en condiciones alternativas a la detención<sup>253</sup>.

Esta sección presenta **cinco criterios para la puerta de salida** observados a partir de la investigación de experiencias nacionales e internacionales: (i) proximidad temporal con el plazo de la medida

<sup>253</sup> COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Recomendación n.º 2003/22**. Committee of Ministers to member States on conditional release (parole). 2003. Disponible en: <https://rm.coe.int/16800ccb5d>

de prisión impuesta; (ii) porcentaje de tiempo cumplido en prisión; (iii) compensación penal; (iv) grupos vulnerables; y (v) zonificación de la prisión. Estos criterios pueden adoptarse de forma selectiva o acumulativa, en función de la decisión adoptada por el órgano de gestión de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, descrita en el capítulo 5 de esta Guía.

### Proximidad temporal al plazo límite de la prisión

Uno de los criterios extraordinarios más comunes en las experiencias de gestión de cárceles superpobladas es la proximidad al límite de tiempo de la medida de prisión aplicada. En el caso de la ejecución penal, sería la proximidad temporal a la adquisición del beneficio de progresión del régimen cerrado al semiabierto o abierto, según lo previsto en el art. 112 de la LEP, tras la modificación realizada por la Ley n.º 13.964/2019. En el caso de la prisión preventiva, se aplicaría en relación a la proximidad del plazo de 90 días, en los términos del art. 316, párrafo único del CPP, también modificado por la misma ley. Esta proximidad puede adquirir diferentes modulaciones: proximidad variable o proximidad fija.



#### PUNTO DE ATENCIÓN

##### RÉGIMEN GENERAL DE PROGRESIÓN DE RÉGIMEN

LEP. Art. 112. La pena de privación de libertad se ejecutará de forma progresiva, con paso a un régimen menos riguroso, que determinará el(la) juez(a), cuando la persona detenida haya cumplido al menos:

I - 16% de la pena si la persona es primaria y el delito se ha cometido sin violencia o amenaza grave;

II - 20% de la pena si la persona es reincidente en un delito cometido sin violencia o amenaza grave;

III - 25% de la pena si la persona es primaria y el delito se cometió con violencia o amenaza grave;

IV - 30% de la condena si la persona es reincidente en un delito cometido con violencia o amenaza grave;

V - 40% de la pena si la persona es primaria y cometió un delito atroz o un delito equivalente;

VI - 50% de la pena si la persona es:

a) primaria y condenada por la práctica de un delito atroz o de un delito asimilado con resultado de muerte, estando prohibida la libertad condicional;

b) condenada por ejercer el mando individual o colectivo de una organización delictiva estructurada para la práctica de crímenes atroces o delitos equivalentes; o

c) condenada por el delito de formación de una milicia privada;

VII - 60% de la pena si la persona es reincidente en la práctica de delitos atroces o equivalentes; y

VIII - 70% de la pena si la persona es reincidente en un delito atroz o en un delito considerado equivalente a éste, con resultado de muerte; se prohibirá la libertad condicional.

En el caso de la proximidad variable, se cita el modelo adoptado en la decisión del Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande do Sul, que determinó la concesión de la libertad a "los presos que cumplen los requisitos y están más cerca de la fecha de progresión de régimen, por orden cronológico de proximidad del requisito objetivo"<sup>254</sup>. Esta decisión también establece que la persona puede progresar mientras está en libertad debido al hacinamiento penitenciario, y el tiempo cumplido se computa como tiempo de pena cumplido<sup>255</sup>.

En este marco normativo, la posibilidad de que un individuo obtenga la libertad anticipada durante la ejecución penal dependerá de un análisis caso por caso, dando prioridad a aquellos individuos que estén más cerca de progresar en su régimen mediante la concesión de la libertad hasta

<sup>254</sup> BRASIL. TJRS, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Tribunal de Justicia de Rio Grande do Sul). *Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos*. 1º Juizado da 1ª Vara de Execuções Penais da Comarca de Porto Alegre, p. 43.

<sup>255</sup> Ibid., p. 44.

que la ocupación sea adecuada a la capacidad del sistema penal local. Así, no habría un límite de tiempo definido a priori, sino que se seguiría la lógica de las liberaciones progresivas hasta alcanzar la máxima ocupación.

A su vez, la **proximidad temporal fija** se realiza de forma objetiva, con la determinación de un plazo fijo en el que todos(as) los(as) que encajen se beneficiarán de una medida no privativa de libertad.

En el estado de **Michigan**, en los Estados Unidos, la Ley de Poderes de Emergencia sobre el Hacinamiento Penitenciario (*Prison Overcrowding Emergency Powers Act*), aprobada en 1980 estableció como criterio extraordinario para reducir el hacinamiento penitenciario en el estado que todas las personas detenidas condenadas vieran **reducida su pena en un plazo límite de 90 días**. Si este proceso no redujera la población penitenciaria al 95% de ocupación o menos, habría una nueva ola de reducción de penas en otros 90 días. Esta iniciativa reputó la situación de hacinamiento penitenciario como equivalente a un estado de emergencia, a raíz del cual se adoptaron medidas. También establece que la autoridad de administración penitenciaria debe certificar el hacinamiento al gobernador del estado, quien debe declarar el estado de emergencia en un plazo de 15 días<sup>256</sup>.

En el estado de **Ohio**, también en Estados Unidos, la legislación estatal modificada en 2006 (*Ohio Revised Code*) prevé la reducción de la pena o la liberación anticipada debido a una emergencia de hacinamiento (§ 2967.18). Prescribe que siempre que se determine que la población total de los centros penitenciarios supera su capacidad, el director del centro lo notificará a los organismos estatales para que las penas de las personas encarceladas se reduzcan en 30, 60 o 90 días, según los distintos casos<sup>257</sup>.

En **Francia**, el Poder Legislativo ya ha realizado estudios para estimar el impacto de la adopción del criterio de proximidad fija al plazo de la medida de prisión impuesta. Se registró que para aproximadamente el 9% de todas las personas detenidas condenadas quedaban 30 días o menos de privación de libertad por cumplir. Aquellas a las que les quedaban por cumplir entre 30 y 90 días de prisión en la misma fecha representaban aproximadamente el 17% del total de condenados(as) en el país<sup>258</sup>.

## Porcentaje de tiempo en prisión

Partiendo de una lógica de valoración temporal similar al criterio descrito en el tema anterior, el criterio extraordinario del tiempo de detención **aboga por la proporcionalidad en relación, no con el**

<sup>256</sup> PITTS, James M. A.; GRIFFIN III, O. Hayden; JOHNSON, W. Wesley. Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem. *In: Contemporary Justice Review*, v. 17, n.º 1, p. 135, 2014.

<sup>257</sup> ESTADOS UNIDOS. Government of the State of Ohio (Gobierno del Estado de Ohio). *Ohio Revised Code – Sentence reduction or early release due to overcrowding emergency*. Disponible en: [https://law.justia.com/codes/ohio/2006/orc/jd\\_296718-9987.html](https://law.justia.com/codes/ohio/2006/orc/jd_296718-9987.html)

<sup>258</sup> FRANCE. Assemblée Nationale (Asamblea Nacional). *Rapport d'Information n.º 652*: déposé par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale. Paris: Assemblée Nationale, 2013, p. 128. Disponible en: [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/rapports/cion\\_lois/l14b0652\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/rapports/cion_lois/l14b0652_rapport-information)

**tiempo de prisión a cumplir, sino con el tiempo ya cumplido.** Por lo tanto, el análisis judicial se centra en determinar el porcentaje de tiempo que ya ha pasado en detención.

Por ejemplo, consideremos a una persona que ha estado en prisión preventiva durante 50 días. De acuerdo con el criterio de proximidad temporal al plazo de la pena de prisión impuesta, esta persona tendría pendiente 40 días por el plazo de 90 días previsto en el CPP. Por otro lado, según el criterio del tiempo transcurrido en privación de libertad, la persona habrá permanecido el 55,5% del tiempo máximo previsto para la prisión preventiva. Desde el análisis judicial el resultado puede ser el mismo, pero el método para tomar la decisión se basa en parámetros diferentes.

### Compensación penal

Entre los criterios más estudiados y analizados por la doctrina y la jurisprudencia internacional, se destaca sin duda la indemnización penal. La noción de compensación se basa en el supuesto de que el tiempo de prisión en ambientes superpoblados o que no reúnen las condiciones mínimas exigidas por el marco legal no puede ser considerado de manera estanca y objetiva.

Cuanto peores son las condiciones de detención, más sufre la persona y es castigada por el Estado y, dado que la prisión es una forma arquetípica de castigo estatal, este tiempo debe computarse de forma proporcional a las tribulaciones sufridas, es decir, debe computarse en exceso. En otras palabras, **estar un año detenido(a) en una cárcel con ocupación dentro de su capacidad y en condiciones regulares no debería ser equivalente a estar un año en una unidad superpoblada y degradante.** El tiempo de prisión debe considerarse de forma diferente a la luz de la proporcionalidad<sup>259</sup>.

Pablo Vacani señala que es necesario construir un sistema que permita evaluar la cuantía de la pena en relación con la forma en que se manifiesta concretamente en el momento de la privación de libertad, conectada al funcionamiento de las prácticas internas de la prisión. Desde este punto de partida, se aboga por modificar el paradigma de la proporcionalidad aritmética formal sobre el tiempo de reclusión hacia el contexto real que se vive en la cárcel y sus efectos en el sujeto encarcelado<sup>260</sup>. La compensación penal entiende el tratamiento penitenciario menos desde características aisladas o relacionadas con circunstancias individuales de la persona privada de libertad y más como una estructura objetiva de las relaciones configuradas in loco en cada prisión<sup>261</sup>.

Lejos de ser una propuesta marginal, la compensación penal es un mecanismo incorporado al derecho penal de varios países. En **Canadá**, el Código Penal Federal (*Criminal Code*), desde 1985, estipu-

<sup>259</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Compensação penal por penas ou prisões abusivas*. Revista dos Tribunais, 2017. Disponible en: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/111168>

<sup>260</sup> VACANI, Pablo Andrés. *El tiempo de prisión y la dimensión existencial de su ejecución: elación necesaria para una adecuada cuantificación penal*, p. 3.

<sup>261</sup> Ibid.

la en el art. 719.3, que, al determinar una condena penal, la autoridad judicial puede computar por cada día de prisión hasta 1,5 (un día y medio) cuando las circunstancias lo justifiquen<sup>262</sup>.

En **Italia**, la Ley n.º 354, que trata de la ejecución penal, establece dentro de las competencias del tribunal de ejecución penal (*magistrato di sorveglianza*) la posibilidad de una compensación penal en la proporción de un día reducido por cada 10 días de condena cumplida en violación de los derechos de la persona encarcelada, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>263</sup>.

## EXPERIENCIA PRÁCTICA

### ITÁLIA: LEGISLACIÓN DE EJECUCIÓN PENAL (*LEGGE 354*)

Art. 35-ter. Recursos por infracción del art. 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en relación con las personas detenidas o encarceladas.

1. Cuando el daño a que se refiere el art. 69, § 6, letra b), consista, durante un período de tiempo no inferior a quince días, en condiciones de detención tales como la violación del art. 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ratificado de conformidad con la Ley n.º 848 de 4 de agosto de 1955, según la interpretación de la Corte Europea de Derechos Humanos, a petición del(de la) recluso(a), ya sea personalmente o por medio de un(a) abogado(a) con poder especial, **el(la) magistrado(a) supervisor(a) ordenará, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, una reducción de la pena de prisión que queda por cumplir igual, en duración, a un día por cada diez días durante los cuales el(la) solicitante haya sufrido el perjuicio.**

<sup>262</sup> CANADÁ. **Criminal Code**. 1985. Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>

<sup>263</sup> ITALIA. **Ley n.º 354** – Normas sobre el sistema penitenciario y sobre la ejecución de medidas privativas y limitativas de libertad. Disponible en: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2018/11/26/legge-sull-ordinamento-penitenziario#titolo2>

2. Si el período de detención que queda por cumplir es tal que no permite deducir la totalidad del porcentaje a que se refiere el § 1, el(la) magistrado(a) supervisor(a) pagará también al(a) solicitante, por el período restante y en concepto de indemnización por daños y perjuicios, una suma de dinero igual a 8,00 euros por cada día en que se haya visto perjudicado. El(La) magistrado(a) supervisor(a) procederá de la misma manera si el período de detención cumplido en condiciones que no cumplen los criterios del art. 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales fue inferior a quince días.

3. Quienes hayan sufrido el perjuicio a que se refiere el § 1, en estado de privación de libertad que no pueda incluirse en la determinación de la pena a cumplir, o quienes hayan terminado de cumplir su condena en prisión, podrán interponer una acción, personalmente o a través de un(a) abogado(a) con poder especial, ante el tribunal de la capital del distrito en cuyo territorio residan. La acción debe interponerse, bajo pena de prescripción, dentro de los seis meses siguientes a la finalización del estado de detención o custodia en prisión. El tribunal decide en composición monocrática en las formas previstas por los arts. 737 *et seq.* del Código de Procedimiento Civil. El decreto que define el proceso es inapelable. La indemnización por daños y perjuicios se pagará de acuerdo con el § 2.

En el ámbito internacional, la Corte Interamericana estableció la obligación del Estado brasileño de duplicar la pena cumplida en un establecimiento penal superpoblado, en la aplicación de medidas provisionales en el caso del **Complejo Penitenciario de Curado**, en Pernambuco. La Corte afirmó que, en el contexto del hacinamiento, se incrementa "la ilegitimidad y el dolor de la pena que se ejecuta", lo que caracteriza la ilegalidad del tiempo de cumplimiento como pena o como medida cautelar. Así, exige que este tiempo de privación de libertad se "compute a razón de dos días de condena legal por cada día de privación efectiva de libertad en condiciones degradantes". También subraya que esta medida se deriva de la "inadmisibilidad de las sentencias ilegales en un Estado de Derecho"<sup>264</sup>. Asimismo, subraya que la indemnización penal no debe eximir al Estado de su responsabilidad de redoblar sus esfuerzos para reducir la población penitenciaria y ofrecer otros medios que sustituyan al encarcelamiento, con el fin de "contribuir a solucionar el hacinamiento y el exceso de población"<sup>265</sup>.

En una línea similar, en el contexto de la medida provisional sobre el **Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC)** en el Complejo de Bangú en Río de Janeiro, la Corte Interamericana también decidió:

<sup>264</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisórias a Respeito do Brasil**. Resolução da Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. 2018, pár. 124-125. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado\\_se\\_06\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf)

<sup>265</sup> *Ibid.*, pár. 128-129.

120. *En principio, y dado que es innegable que las personas privadas de libertad en el IPPSC pueden estar sufriendo una pena que les impone un sufrimiento ilegítimo mucho mayor que el inherente a la mera privación de libertad, por un lado, es justo reducir su tiempo de encarcelamiento, para lo cual debe utilizarse un cálculo razonable, y, por otro lado, esta reducción implica compensar de alguna manera la pena sufrida hasta el momento en la parte ilegítima de su ejecución. Las penas ilícitas no dejan de serlo por su ilegalidad, y es cierto que se están ejecutando y causando sufrimiento, circunstancia que no se puede negar para llegar a una solución lo más racional posible, de acuerdo con el marco jurídico internacional y de acuerdo con el mandato de la Suprema Corte establecido en la Sumula Vinculante n.º 56<sup>266</sup>.*

A la luz de este entendimiento, la Corte determinó que las autoridades brasileñas debían establecer una compensación penal en la proporción de una **reducción de dos días por cada día de estancia en esta unidad penitenciaria**, que tenía una ocupación del 200% y condiciones flagrantemente degradantes<sup>267</sup>. También abogó por ampliar los efectos de la indemnización "a los casos en que el preso haya sido trasladado a otro establecimiento, estipulando el cálculo de la indemnización penal por los días que la persona haya permanecido en el IPPSC". La Corte también destacó la necesidad de que los tribunales adopten las disposiciones de la Sumula Vinculante n.º 56 del STF. Así, en mayo de 2021, la Corte Superior de Justicia (STJ) reconoció la procedencia de la indemnización penal establecida por la Corte Interamericana en el caso del penal del IPPSC de Río de Janeiro, sentando precedentes en los Tribunales Superiores en la materia.

---

<sup>266</sup> CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisórias a Respeito do Brasil**. Resolução da Corte IDH. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf)

<sup>267</sup> Ibid., pág. 121.



En una reciente decisión, la Corte Superior de Justicia (STJ) concedió el recurso de *Habeas Corpus* n.º 136.961/RJ para establecer el doble cómputo de los días de condena cumplidos por un preso detenido en el Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, basándose en la Resolución de la Corte Interamericana emitida el 22 de noviembre de 2018, que tiene en cuenta la inadecuada ejecución de la pena, especialmente porque los presos están en una situación degradante e inhumana. La decisión reconoce el deber de las autoridades judiciales de ejercer el control de convencionalidad, observando los efectos de las disposiciones del Pacto de San José de Costa Rica y adaptando su estructura interna a la luz de la interpretación más favorable para el individuo.

Al someterse a la jurisdicción de la Corte, Brasil amplía la lista de derechos de las personas y el espacio de diálogo con la comunidad internacional. Las sentencias de la Corte Interamericana producen cosa juzgada internacional, con efecto vinculante para las partes, absorbiendo a todos los organismos públicos internos.

En el caso juzgado por la Corte Superior de Justicia, la cuestión es el plazo para que surta efecto la compensación penal. La Corte afirmó que: "no es posible que la determinación del doble cómputo tenga sus efectos modulados como si el recurrente hubiera cumplido parte de su condena en condiciones aceptables hasta la notificación y, a partir de entonces, este estado de cosas hubiera cambiado. En realidad, el sustrato fáctico que dio lugar al reconocimiento de la situación degradante ya persistía con anterioridad, por lo que podía ser objeto de reconocimiento, y debía, por ello, aplicarse a todo el periodo de cumplimiento de la pena."

El principio interpretativo que orienta la aplicación interna de las obligaciones estatales derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos es el Principio *Pro Personae*, que determina la adopción de la norma más favorable a la persona victimizada, lo que se extendió a la interpretación de la sentencia de la Corte Interamericana.

La decisión monocrática dictada por el Ministro Reynaldo da Fonseca en mayo de 2021 fue confirmada por el 5º Grupo de la Corte Superior de Justicia al mes siguiente, en lo que se refiere a la eficacia vinculante de las decisiones de la Corte Interamericana. Con esta decisión, la indemnización ha alcanzado un importante estatus jurisprudencial en el país, y está bien establecida en los Tribunales Superiores. Por lo tanto, su aplicación práctica dentro de las herramientas de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias es bienvenida.

En el ámbito nacional, entre las peticiones realizadas en la **ADPF n.º 347**, que se encuentran actualmente en la Suprema Corte, se solicita el reconocimiento de la compensación penal en el ordenamiento jurídico brasileño, concretamente se pide que la Suprema Corte "reconozca que el tribunal de ejecución penal tiene la facultad y el deber de descontar el tiempo de prisión de la pena a cumplir", **cuando se evidencie que las condiciones de cumplimiento efectivo de la pena fueron significativamente más severas que las previstas en el ordenamiento jurídico e impuestas por la sentencia condenatoria**, a fin de preservar, en lo posible, la proporcionalidad y humanidad de la sanción"<sup>268</sup>. La solicitud, sin embargo, no fue atendida en la decisión de la Corte sobre la medida cautelar dictada en 2015; el caso aún no ha sido juzgado en cuanto al fondo.

Además, el Consejo Nacional de Justicia ha promovido debates nacionales sobre la compensación penal y ha contemplado su potencial para enfrentar el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario brasileño<sup>269</sup>.

### **Grupos susceptibles de sufrir vulnerabilidades específicas**

En la puerta de salida, la legislación nacional también ha otorgado un tratamiento diferenciado a una serie de grupos que presentan condiciones y características que indican vulnerabilidades que se magnifican en el contexto de la privación de libertad y que, en consecuencia, tienen derecho a los beneficios penales, que implican la sustitución por la prisión preventiva, la vigilancia por monitoreo electrónico y la adopción de alternativas penales. Para más información, se recomienda leer el tema sobre el mismo asunto en la sección 4.3.3 sobre la regulación en la puerta de entrada.

### **Zonificación penitenciaria**

Por último, la zonificación penitenciaria es el criterio por excelencia en la toma de decisiones a la hora de aplicar la herramienta del traslado entre centros penitenciarios. La zonificación penitenciaria se refiere al alojamiento de la persona privada de libertad en la unidad más cercana a su residencia y a su familia, lo que se trata con mayor profundidad en el tema 4.1.2 de esta Guía.

---

<sup>268</sup> BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **ADPF n.º 347 MC/DF**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

<sup>269</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Compensação penal pode responder a condições das prisões nas Américas**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/compensacao-penal-pode-responder-a-condicoes-das-prisoas-nas-americas/>



## PUNTO DE ATENCIÓN

### LA CRONOLOGÍA: PARÁMETRO FUNDAMENTAL DE LA REGULACIÓN DE LAS PLAZAS PENITENCIARIAS

En el Derecho Penal brasileño, las penas que se aplican están claramente definidas en la legislación y los(as) jueces(juezas) siguen una regla para la determinación de la pena que se compone de tres fases: en primer lugar, la determinación de la pena básica del delito imputado; en segundo lugar, la consideración de las circunstancias atenuantes y agravantes; y, en tercer lugar, el cálculo de las causas de disminución y aumento de la pena<sup>270</sup>. **La dosimetría asegura que todas las variables jurídicamente relevantes para la aplicación de la sanción punitiva están ya consideradas en la sentencia.** Estas variables son: la gravedad del delito, incluyendo la violencia o amenaza grave, a través de la tipificación penal; la reincidencia (art. 61, I del Código Penal); la motivación o adopción de métodos reprobables (arts. 61, II, 62 y 65, III); la edad del(de la) imputado(a) (art. 65, I); entre otras.

La sentencia condenatoria tiene en cuenta todos estos factores y los sistematiza en una sentencia de privación de libertad con un tiempo fijo y predeterminado. Así, **en la justicia penal, el tiempo es el parámetro fundamental.**

La regulación de las plazas penitenciarias no debe alejarse del derecho penal. El parámetro decisivo para la actuación de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias es el tiempo de privación de libertad previsto en la resolución judicial. Por ello, los criterios extraordinarios de regulación en la puerta de salida, previstos en el apartado 4.4.3, se basan exclusivamente en la cronología. Al emplear diferentes medios para asignar las plazas se corre el riesgo de violar las garantías del procedimiento penal y los derechos individuales garantizados por la ley. Cualquier evaluación de la gravedad abstracta de los delitos o de las condiciones personales del (de la) delincuente sólo debe hacerse en el momento de la sentencia, cuando se determina la duración concreta de la privación de libertad. En otras palabras, **la duración de la sentencia guiará los criterios de aplicación de las herramientas de regulación de plazas.**

La Ley de Ejecución Penal, modificada por la Ley n.º 13.964/2019, estableció diferentes reglas de progresión de régimen en función de la reincidencia y de los casos de violencia o amenaza grave. Por lo tanto, la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias debe observar estos diferentes porcentajes de tiempo de servicio al adoptar las herramientas de esta Guía.

<sup>270</sup> GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal – Parte Geral*. v. 1. 22ª edición. Impetus, 2020.

En relación con la pasarela, cabe señalar que tampoco serían adecuados otros criterios distintos de la cronología. La prisión preventiva está subordinada a la presunción de inocencia y se basa en la cautela procesal, concentrándose en la evaluación de los riesgos concretos para la instrucción procesal o la aplicación de la ley penal<sup>271</sup>. De este modo, debe considerarse que **toda decisión de detención provisional es soberana en sí misma**, con independencia de la tipificación de la conducta atribuida por la autoridad policial o de la denuncia presentada por el Ministerio Público, o de cualquier otro aspecto. Por ello, la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias debe garantizar la excepcionalidad de la detención provisional y la adopción de las herramientas previstas en el apartado 4.3. El criterio objetivo será la duración de la prisión preventiva, en particular el período máximo inicial de 90 días, así como la duración total de la detención en caso de que la medida se mantenga tras la revisión judicial periódica (art. 316 del CPP).

## 4.5. Herramientas de actuación administrativa

La cuarta y última lista de herramientas está dirigida a la actuación administrativa de los tribunales y jueces(juezas) encargados(as) de los juzgados y centros responsables de la jurisdicción penal prejudicial, el conocimiento y la ejecución penal. El apoyo, calificación y control de la actuación administrativa del Poder Judicial es competencia constitucional del Consejo Nacional de Justicia (art. 103-B, § 4). Por lo tanto, las herramientas indicadas en esta sección están estrechamente alineadas con las acciones del CNJ y su capacidad para mejorar la justicia penal. Se abordan tres herramientas: (i) grupo de trabajo penitenciario, (ii) revisión periódica y (iii) audiencias concentradas.

Se recomienda vincular la aplicación de todas las herramientas presentadas en este apartado a las estrategias de cualificación de la puerta de salida del sistema penitenciario, especialmente en lo que se refiere a los trámites de excarcelación y a la vinculación con la unidad del *Escritório Social* (Oficina Social) para la atención de las personas que han sido puestas en libertad, así como a los servicios de seguimiento de las penas alternativas o de la vigilancia electrónica, según el caso.

### 4.5.1. Esfuerzos Concentrados para reducir la capacidad de las prisiones

Como se ha comentado en el apartado 2.3, uno de los instrumentos más tradicionales utilizados para hacer frente a situaciones de hacinamiento agudo o crisis penitenciaria son los **esfuerzos concen-**

<sup>271</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guías sobre toma de decisión en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/652>

**trados penitenciarios.** Por lo general, producen resultados importantes en relación con la concesión de la progresión de régimen y otros beneficios procesales con retraso o cerca de su período de carencia. Así, los esfuerzos concentrados generan decisiones de medidas no privativas de libertad y alivian el sistema penitenciario. Sin embargo, los **efectos favorables son temporales.** Sin la institución de la taxatividad carcelaria como brújula para la aplicación de la medida de prisión por parte del Poder Judicial, en poco tiempo las unidades desahogadas vuelven a estar superpobladas. Se renuevan las condiciones inhumanas que, en breve, requerirán de un nuevo esfuerzo concentrado, etc. No hay cambios sostenibles.



### ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

Aunque los esfuerzos concentrados penitenciarios, tomados aisladamente, no son capaces de resolver los problemas de hacinamiento, su adopción es extremadamente bienvenida en situaciones de emergencia o para verificar irregularidades procesales, conceder beneficios legalmente asegurados y facilitar la evaluación rápida de un alto volumen de casos. Se recomienda fuertemente su uso.

#### 4.5.2. Revisión periódica

Además de los esfuerzos concentrados penitenciarios, cada tribunal penal propone una revisión procesal periódica de todas las prisiones bajo su jurisdicción. Se trata de una verdadera transformación en los flujos y procedimientos de los tribunales y su inclusión en la dinámica habitual de trabajo. Esta actividad puede verse considerablemente facilitada por el uso de sistemas informáticos con alertas sobre la inminencia del plazo para las detenciones, tanto para la progresión de régimen, según lo previsto en el art. 112 de la LEP, como para el plazo de 90 días de prisión preventiva, según el art. 316, párrafo único, del CPP. Para la ejecución penal estas alertas ya existen en el Sistema Electrónico de Ejecución Unificada (SEEU), regulado por la Resolución CNJ n.º 280/2019<sup>272</sup>.

La revisión procesal no es exactamente una herramienta de gestión de plazas en sentido estricto, sino una práctica habitual inherente a la dinámica regular de la jurisdicción penal. Sin embargo, desempeña un papel fundamental en la gestión de las plazas en función de las tasas de reclusión. Todas las experiencias exploradas en esta Guía emplean esta herramienta.

Esta acción **afecta tanto a la puerta de entrada como a la de salida.** La Resolución GMF/PR n.º 1/2017 del Tribunal de Justicia de Paraná destaca estos dos momentos. Por un lado, "si no se dis-

<sup>272</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 280.** Establece directrices y parámetros para el procesamiento de la ejecución penal en la justicia brasileña a través del Sistema Único de Ejecución Electrónica (SEEU) y dispone sobre su gobernanza. Brasília, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2879>

pone de espacio adicional, el GMF/PR informará al tribunal de la inexistencia de espacio para la ejecución de cualquier solicitud de encarcelamiento" (art. 10, § 2), dando lugar a una revisión del caso o de otros casos de personas encarceladas. Por otro lado, añade: "el GMF/PR podrá determinar, excepcionalmente, que la revisión general de todas las plazas de uno o algunos centros penitenciarios se realice, en un plazo determinado, mediante criterios específicos y preestablecidos para un "régimen especial de actuación", por un grupo especial de jueces, fiscales y defensores públicos o abogados" (art. 10, § 3).

La Resolución CNJ n.º 367/2021, sobre el control del hacinamiento en el sistema de justicia juvenil, también aboga por esta actuación, señalando que "con el fin de garantizar que la tasa de ocupación de las unidades de detención de menores bajo su competencia no supere el porcentaje del 100% de la capacidad, será responsabilidad del magistrado [...]" priorizar también el análisis de las solicitudes de extinción, sustitución o suspensión de medidas en los establecimientos superpoblados y adoptar otras medidas adecuadas<sup>273</sup>.

Esta herramienta no se opone a los esfuerzos concentrados penitenciarios; al contrario, puede y debe ser complementaria a ellos. La revisión periódica se basa en el efecto poco contemplado que pueden tener los esfuerzos concentrados penitenciarios, a saber, su capacidad de "**mejorar las rutinas judiciales**", según el artículo 1, § 1, II de la Ley n.º 12.106/2009. No se trata de un esfuerzo concentrado y excepcional, sino más bien generalizado y regular, dentro de una renovada rutina cartonera.



### ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

Sí, la revisión procesal es una condición indispensable para cualquier iniciativa de control de la masificación centrada en el Poder Judicial.

#### 4.5.3. Audiencias concentradas

El tercer aspecto explorado en este tema son las audiencias concentradas, entendidas como aquellas audiencias judiciales que se realizan periódicamente, con la presencia de la persona detenida y de representantes del Ministerio Público y de la defensa, preferentemente en el establecimiento penal, con el objetivo de revisar la situación jurídica de cada individuo privado de libertad.

Este tipo de audiencia en la justicia penal es elogiado internacionalmente como una práctica prometedora para reducir el hacinamiento penitenciario. *Prison Reform International (PRI)*, en su plan

<sup>273</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 367**. Proporciona lineamientos y estándares generales para la creación del Centro de Regulación de Capacidad Penitenciaria en el sistema de servicios de justicia juvenil del estado, en el ámbito del Poder Judicial. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3679>

de diez puntos para reducir el hacinamiento penitenciario, señala la necesidad de mejorar el acceso a la justicia y la gestión de los casos, especialmente en la detención preventiva, y de mantener los "tribunales de campo" (*camp courts*) dentro de las prisiones<sup>274</sup>. En el mismo sentido, la **Comisión Interamericana**, en su Informe sobre medidas encaminadas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, apoya las audiencias en las cárceles, celebradas en países como Bolivia, Colombia, Panamá y Paraguay, entiende que estas audiencias neutralizan diversas dificultades que se pueden encontrar en el transporte de las personas privadas de libertad a los tribunales, como la falta de transporte necesario, el combustible, la insuficiencia de profesionales de seguridad y escoltas, y el posible peligro de fuga. La CIDH señala que están a favor de la reducción de la cancelación o el aplazamiento de las audiencias. Además, señala que, "además de garantizar un mayor número de casos analizados, la realización de audiencias en los centros penitenciarios permite a los operadores de justicia estar en contacto directo con la realidad de las cárceles de la región, lo que podría redundar en una mayor conciencia sobre la importancia de aplicar medidas alternativas a la privación de libertad"<sup>275</sup>.

De hecho, la celebración de audiencias *in loco* en los centros penitenciarios puede aportar beneficios a la administración de justicia penal al acercar físicamente a las autoridades judiciales y a otros operadores del derecho a las personas encarceladas y a las condiciones a las que están sometidas. En este sentido, se unen a otras atribuciones de los(as) jueces(juezas), especialmente la de realizar **visitas periódicas a los centros penitenciarios**, que, en el caso del Juzgado de Ejecución Penal, deben ser al menos mensuales (art. 66, VII de la LEP), y a aquellas visitas dirigidas por los GMF para promover a través de ellas la "sensibilización y ampliación del conocimiento sobre las condiciones de los centros penitenciarios de privación de libertad" en la judicatura (art. 6, XVIII de la Resolución CNJ n.º 214/2015)<sup>276</sup>.

En la justicia juvenil, las audiencias concentradas ya han sido reguladas por el CNJ en la Resolución n.º 367/2021, destacando su papel en el tratamiento del fenómeno del hacinamiento de las unidades y señalando la necesidad de atención especial a circunstancias especiales, y a grupos específicos, como los(as) adolescentes con discapacidad, con enfermedades graves, así como las mujeres embarazadas, las madres lactantes o los tutores de niños(as) o personas con discapacidad (art. 12, II).

Además, la aún más reciente **Recomendación del CNJ n.º 98/2021** para el sistema de justicia juvenil detalla que la finalidad de las audiencias concentradas es que la persona privada de libertad pueda "solicitar directamente a la autoridad judicial" (art. 2, II) y "reforzar la supervisión de las unidades" (art. 2, IX). También establece su carácter de herramienta reguladora en la puerta de salida, estipulando el objetivo de "garantizar el funcionamiento de las unidades de prácticas y semilibertad con una tasa de

<sup>274</sup> PRI, Penal Reform International (Reforma Penal Internacional). **Ten-Point Plan to Reduce Prison Overcrowding**. London: PRI, 2012. Disponible en: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/10-pt-plan-overcrowding.pdf>

<sup>275</sup> CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty**. Washington: CIDH, 2016. Disponible en: <https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/r/DPPL/default.asp>

<sup>276</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 214**. Dispone sobre la organización y funcionamiento de los Grupos de Seguimiento y Fiscalización (GMF) en los Tribunales de Justicia de los estados, del Distrito Federal y de los Tribunales Regionales Federales. Brasília, CNJ, 2015. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2237>

ocupación dentro de la capacidad prevista" (art. 2, X). En la propuesta de reglamento, el CNJ indicaba una periodicidad preferente – cada 3 meses – y que siempre deberían estar *in loco* en las unidades (art. 3, I). La Recomendación sigue recomendando la presencia de servidores(as) del Poder Ejecutivo con atribución de medidas después de la audiencia (arts. 4, I y 10), lo que equivaldría a los servicios de penas alternativas, monitoreo electrónico o atención a personas egresadas, como el *Escritório Social* (Oficina Social). Por último, cabe destacar la disposición de que el GMF puede apoyar las "audiencias concentradas, especialmente en los aspectos logísticos y de procedimiento" (art. 5)<sup>277</sup>.



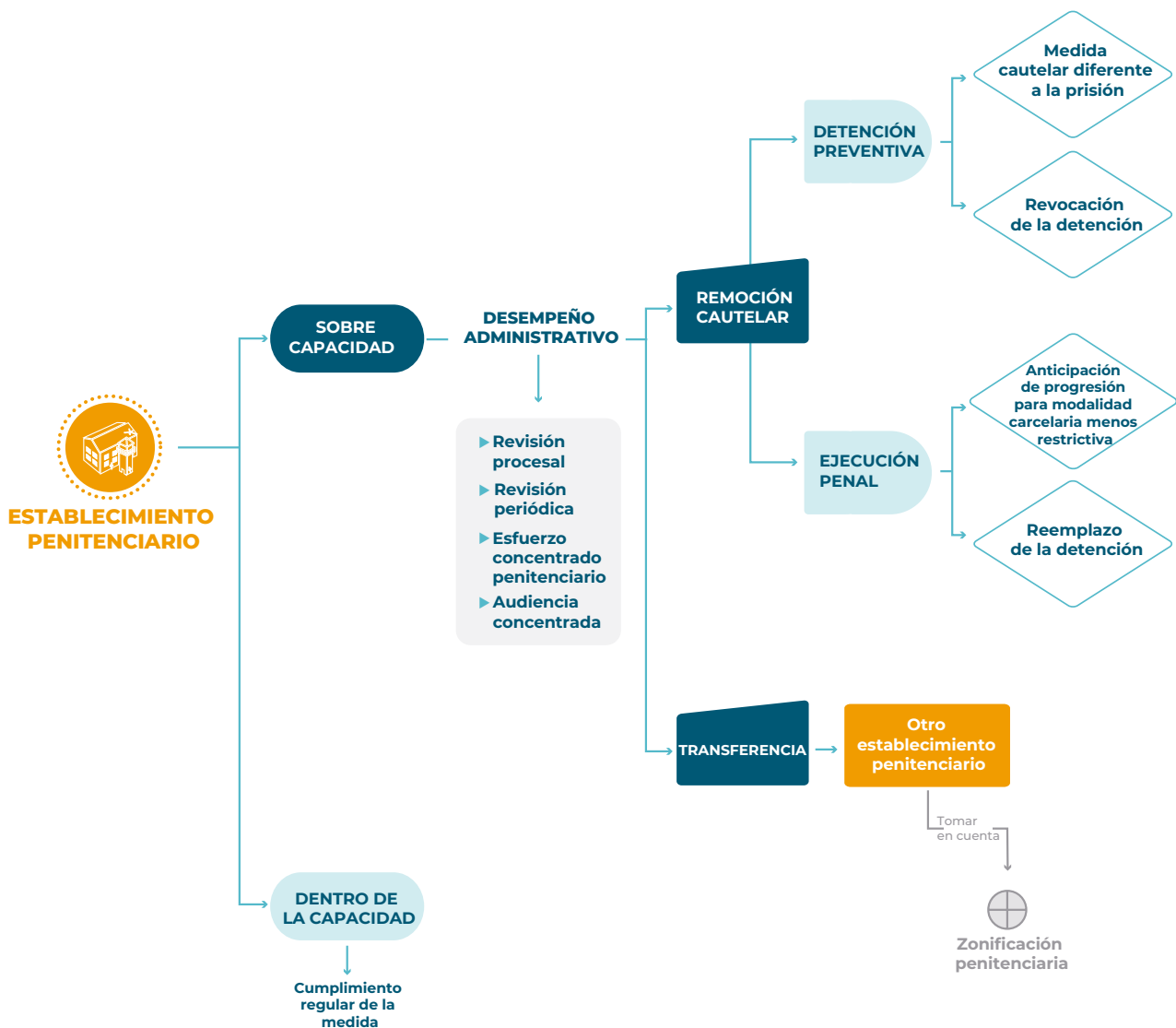
### ¿HERRAMIENTA INDISPENSABLE?

Las audiencias concentradas presentan varios beneficios para la regulación de las plazas y el control del hacinamiento, pero su ejecución puede verse obstaculizada por factores como la no disponibilidad de un espacio adecuado para funcionar como sala de audiencia, la falta de infraestructura como Internet y computadoras, entre otros. También puede haber obstáculos para llevarlas a cabo en otros espacios. Así, a pesar de ser muy recomendable, es posible aplicar la política de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias sin adoptarlas.

<sup>277</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Recomendación n.º 98**. Recomienda a los Tribunales y jueces la adopción de directrices y procedimientos para la celebración de audiencias concentradas de reevaluación de las medidas socioeducativas de internamiento y semilibertad. 2021. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3949>.



## DIAGRAMA DE FLUJO DE LA REGULACIÓN DE LAS PLAZAS PENITENCIARIAS EN LA PUERTA DE ENTRADA





¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE  
POR LA CENTRAL DE  
REGULACIÓN DE PLAZAS  
PENITENCIARIAS?

## 5

## ¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE POR LA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS?

La gestión de las políticas públicas implica la toma de decisiones, que debe estar guiada por la máxima eficacia de los derechos fundamentales y el marco constitucional del Estado de Derecho Democrático. Estas decisiones deben tomarse a partir de una planificación técnica basada en datos y una responsabilidad conjunta y coordinada entre las autoridades públicas y la sociedad. En el ámbito de las políticas penales, las decisiones sobre la privación de libertad requieren una atención especial, ya que se trata de una política pública ejecutada por el Poder Ejecutivo, pero basada en la demanda que surge de las decisiones del Poder Judicial, tanto en el momento de la entrada como en el de la salida.

Esta dinámica conlleva dificultades en la gestión de los flujos, sobre todo teniendo en cuenta el constante crecimiento del encarcelamiento en las últimas décadas, como ya se ha mencionado. En este sentido, el problema del hacinamiento penitenciario es la incapacidad del Poder Ejecutivo para satisfacer la alta demanda de encarcelamiento del Poder Judicial.



**La regulación de las plazas penales se basa en el reconocimiento de la imbricación de las responsabilidades de los diferentes actores institucionales. Requiere una forma de gestión que controle el ciclo penal, desde la puerta de entrada hasta la puerta de salida, incluyendo la política de atención a las personas que han salido de la cárcel, de las penas alternativas y de la vigilancia electrónica, así como la participación de los actores clave en el proceso deliberativo y la garantía de la aplicación regular de las políticas penales.**

Aunque la Ley de Ejecución Penal proponga directrices básicas de política penal, definiendo órganos y atribuciones, la Unión, los estados y el Distrito Federal tienen competencia concurrente para legislar sobre el derecho penitenciario (art. 24, I), así como sobre la organización judicial, que conforma arreglos normativos e institucionales elegidos por los estados.

El control del hacinamiento penitenciario recae necesariamente en el Poder Judicial, que determina las detenciones y liberaciones, y en el Poder Ejecutivo, que las ejecuta. Aunque el Poder Legislativo y otras instituciones del sistema de justicia y la sociedad civil son también actores relevantes, a los efectos de esta Guía se abordan las responsabilidades del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo y las acciones compartidas entre ellos.

## 5.1. Poder Judicial

El Poder Judicial desempeña un papel central en el control de la demanda de la política penitenciaria, teniendo en cuenta su propia división organizativa, delimitada por la Constitución, las leyes federales, las leyes estatales y los reglamentos judiciales. En el proceso de aplicación de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, es necesario que estas disposiciones organizativas se ponderen en la construcción de un modelo de gobernanza adecuado a las especificidades de cada lugar. Para el éxito de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, es necesario contar con una articulación capaz de incluir a los(as) jueces(juezas) con jurisdicción penal, al GMF, al órgano de corrección judicial, así como a otros actores del sistema de justicia penal.

Las directrices previstas en la Ley n.º 12.106/2012, que crea el DMF/CNJ, y en la Resolución CNJ n.º 214/2015, asignan a los GMF la supervisión y el control de la entrada y salida de las personas privadas de libertad del sistema penitenciario, el control y la divulgación de la duración de la detención provisional, la supervisión de las condiciones de cumplimiento de la pena, la adopción de medidas para que el número de personas presas no supere la capacidad de ocupación de los establecimientos, entre otras. Con estas atribuciones específicas, se recomienda que los GMFs lideren o colaboren intensamente en la gobernanza de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias.

Teniendo en cuenta el papel activo del GMF, es importante tener en cuenta la diversidad regional y la existencia de diferentes disposiciones de organización judicial y administración penitenciaria en el país. En consecuencia, existen al menos dos modelos de gobernanza – descentralizada y centralizada – para la regulación penal, que deben aplicarse según la realidad local y las posibilidades institucionales.



### PUNTO DE ATENCIÓN

#### ¿ES NECESARIO QUE SEA EL GMF?

El GMF tiene atribuciones designadas por la Resolución CNJ n.º 214/2015 que son muy afectivas a la regulación penal, desde el monitoreo y supervisión de sistemas electrónicos, entradas y salidas del sistema penitenciario, inspecciones *in situ*, entre otras. Sin embargo, no es necesariamente la única instancia capaz de capitanear la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias en el tribunal. El acuerdo de gobernanza institucional debe adaptarse siempre a la realidad local y a las potencialidades de los órganos administrativos del tribunal, instancias como la Presidencia, la Vicepresidencia, la Inspección General, o incluso la creación de nuevas instancias a través de un Grupo de Trabajo o núcleo especializado de composición innovadora, todos los cuales pueden ser potenciales gestores de la Central.

### 5.1.1. Modelo descentralizado: división de plazas por tribunal

El primer modelo se basa en la gestión mediante la división de las plazas existentes entre los juzgados con competencia penal, incluyendo las asignadas a las audiencias de control de detención por flagrancia (juzgados penales o especializados o de núcleo), la fase de descubrimiento (juzgados penales) y la ejecución penal.

Se asigna un número de plazas a cada juzgado, que es responsable de su gestión dentro de los cupos penitenciarios, no pudiendo utilizar otras plazas más allá de las previamente establecidas. En cada juzgado, el(la) magistrado(a) tiene la coordinación sobre una fracción o cupo de plazas y, respecto a su capacidad, no hay injerencia de ningún otro órgano. Este modelo de gobernanza se denomina **modelo de gestión descentralizada**.

La **distribución de las fracciones** debe tener en cuenta factores objetivos, en particular la diferenciación en la competencia jurisdiccional de los tribunales, la existencia de tribunales especializados para determinadas infracciones penales, el patrón de ingreso en el sistema penitenciario, entre otros. Asimismo, la delimitación territorial, basada en la herramienta de zonificación penitenciaria, es esencial. Hay otras cuestiones que merecen ser destacadas. Teniendo en cuenta la distribución de las fracciones, debería:

- Estar en consonancia con la capacidad máxima de los establecimientos penitenciarios en relación con la diferenciación entre las plazas de prisión preventiva y las plazas de ejecución de la pena, así como la zonificación penitenciaria;
- Designar una fracción muy alta de plazas al tribunal de ejecución penal, ya que la regla es el encarcelamiento de los(as) condenados(as), y la prisión provisional debe ser excepcional;
- Considerar las diferentes fracciones entre los tribunales con diferentes jurisdicciones, particularmente en relación con los tribunales especializados – por ejemplo, no tiene sentido que un tribunal especializado en delitos de tráfico tenga una fracción similar de plazas que un tribunal de jurado, un tribunal penal de jurisdicción común o incluso un tribunal especializado en crimen organizado; y
- Contemplar fracciones destinadas a personas sometidas a prisión civil y prisión provisional decretada por el Tribunal Federal, entre otras modalidades diferenciadas.

La distribución de las fracciones debe adaptarse a la realidad local y no existe una fórmula modelo. Se recomienda que su **definición sea el resultado de una deliberación colectiva** entre los(as) jueces(juezas), el GMF, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, la OAB, el órgano ejecutivo estatal que gestiona las prisiones y otros órganos interesados, como el Consejo Comunitario y las organizaciones de la sociedad civil. Una vez decidido el fraccionamiento de las plazas penitenciarias, debe establecerse un **período de reevaluación periódica de las fracciones de ocupación**, ya que las condiciones objetivas cambian con el tiempo y requieren ajustes para mantener una división equitativa.

Desde un punto de vista práctico, una vez alcanzado el límite de plazas del tribunal, corresponde a la autoridad judicial decidir la prioridad de admisión de nuevas personas en el sistema penitenciario. **Si el(la) juez(a) decide el ingreso en prisión de alguien que supera el límite establecido, tiene dos opciones:** o bien (i) revisar otros encarcelamientos decretados anteriormente en los que haya personas detenidas y determinar medidas no privativas de libertad, abriendo así nuevas plazas dentro de su fracción; o bien (ii) retrasar el cumplimiento de la orden para incluir al individuo en la lista de espera, pudiendo también aplicar medidas distintas a la prisión, hasta que se liberen nuevas plazas. El fraccionamiento de las plazas es aplicable tanto a los tribunales competentes en materia de prisión preventiva como a los de ejecución penal. Este fue el modelo adoptado por el proyecto piloto desarrollado en el Tribunal de Justicia de Paraná. Cada tribunal se encarga de su cuota de plazas, y la autoridad judicial debe hacer uso de las herramientas de regulación adecuadas, tal y como se expone en el capítulo 4.

Operando dentro de la regularidad, el fraccionamiento de plazas tiene el potencial de poder mantener el equilibrio penitenciario y cesar el hacinamiento. Puede haber, sin embargo, **situaciones excepcionales** en las que se encarcela a un elevado número de individuos simultáneamente, como resultado de operaciones policiales de lucha contra el crimen organizado, de investigaciones de delitos en coautoría, o incluso debido a un elevado número de delitos atípicos que dieron lugar a muchas detenciones, como los "arrastrones", grandes eventos estacionales (por ejemplo, el carnaval). En casos como estos, un tribunal penal puede tener su fracción de plaza significativamente superada, especialmente si la gravedad del contexto, debido a la necesidad imperiosa de encarcelamiento para preservar el proceso, las pruebas, los testigos, entre otros, desaconseja el uso de la herramienta de la lista de espera. Por lo tanto, será necesaria la herramienta de las plazas excedentes hasta el límite indicado del 10% por encima de la capacidad durante un máximo de 30 días. Mientras tanto, el(la) juez(a) puede adoptar las herramientas de revisión periódica, esfuerzo conjunto y audiencia concentrada para la aplicación de la herramienta de traslado o remoción cautelar.

Sin embargo, es posible que esto aún no sea suficiente para volver a la ocupación máxima prevista para esa fracción del tribunal penal. Esto puede ocurrir si el tribunal tiene muchos casos que implican la necesidad de muchas detenciones previas al juicio. En este escenario tan excepcional, tendrá que intervenir otra instancia para tratar el sistema penitenciario local de forma integral, ya que la gobernanza descentralizada no ha sido suficiente para mantener el equilibrio de la ocupación. Se recomienda, por tanto, **la definición de un órgano de gestión dentro del tribunal que gestione los conflictos de ocupación de fracciones de plazas entre distintos tribunales**, siendo preferentemente el GMF u otra instancia con su participación.

Este órgano de gestión de conflictos interjurisdiccionales **puede funcionar en dos formatos**. La primera sería a través de la incidencia para gestionar un sistema en el que todas las fracciones de plazas se reparten entre los(as) jueces(juezas). En este escenario, el órgano gestor postula ante los tribunales implicados y supervisa la aplicación de los instrumentos de actuación administrativa, con la exigencia de revisión de otras medidas de privación de libertad ya en curso, para dar lugar al alejamiento cautelar u otra medida y reducir el hacinamiento.

El segundo formato sería a través del compromiso de esta instancia superior de regulación desde el momento de la distribución de las fracciones de plazas. En esta hipótesis, una fracción, que puede ser el 10% de las plazas penitenciarias existentes, se designa al órgano de gestión como **plazas de reserva**, que se reservan precisamente para dar cabida al eventual hacinamiento de un u otro tribunal, según el ejemplo ya mencionado. Esto permite al órgano de administración gestionar los conflictos de hacinamiento, manteniendo el equilibrio del sistema en su conjunto, dentro de su capacidad máxima. Las plazas deberán estar ocupadas durante el periodo máximo indicado de 30 días, de manera que se puedan tomar medidas para que la plaza quede pronto desocupada y vuelva a su estado anterior.



### PUNTO DE ATENCIÓN PLAZA SOBRANTE VS. PLAZA EXCEDENTE

Los excedentes de plazas son una herramienta de regulación en la puerta de entrada del sistema penitenciario, que se activa cuando las personas entran en una unidad penitenciaria que ya está al límite de su capacidad. Es decir, permite un hacinamiento penitenciario temporal en situaciones excepcionales. Por otro lado, las plazas sobrantes son el resultado del formato de gestión del tribunal, en el que un órgano de gestión dispone de una parte de las plazas para resolver los conflictos entre distintos(as) jueces(juezas). Las plazas libres conforman el diseño de la regulación penal en el contexto del respeto a la capacidad máxima y la taxatividad carcelaria y no por encima de ella. Mientras que las plazas excedentes se centran en el hacinamiento, las sobrantes se centran en la normalidad. En cuanto a las similitudes, ambas son medidas temporales, con un plazo fijo para su retorno a la situación anterior a la que motivó su contratación.

Así, el modelo descentralizado implica una gobernanza judicial binaria, de modo que, además de las plazas fraccionadas distribuidas entre los juzgados, existe una función reguladora en caso de conflicto de ocupación por parte de un órgano administrativo centralizado del juzgado, al que se le puede asignar una determinada fracción de plazas, como se ha mencionado. Se recomienda que el órgano de gestión judicial se encargue también de la coordinación general de la ejecución de las herramientas de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, mediante la divulgación periódica de la capacidad real de los establecimientos penitenciarios, del número de plazas ocupadas y de la elaboración de la lista de espera y/o de la lista de expulsión cautelar, entre otras tareas.

Este organismo se encargaría de difundir las alertas de ocupación y de emitir directrices que instan a los(as) jueces(juezas) a respetar el número de plazas y a utilizar las herramientas necesarias para reducir el hacinamiento penitenciario y mantener la fiscalidad penitenciaria. Además, se encargaría de supervisar la aplicación de la normativa bajo un aspecto administrativo, así como la **coordinación entre**

**tribunales y jurisdicciones diversas**, especialmente en lo que se refiere a las personas detenidas civiles y entre los tribunales estatales y federales, que pueden optar por combinar la gestión o realizarla por separado a través de una división de fracciones.



## ¿CÓMO SERÍA EN LA PRÁCTICA?

### EJEMPLO 1: SIN PLAZAS SOBRANTES

En el ejemplo 1, se toma el distrito ficticio de "Regulación" y se adoptan los postulados descritos en esta sección. La distribución de fracciones se hizo reservando 30 plazas para detenidos(as) provisionales repartidas entre 3 juzgados; uno de ejecución penal y los otros de conocimiento. La distribución de fracciones se hizo reservando 30 plazas para detenidos(as) provisionales, repartidas entre 3 juzgados; 60 plazas para condenados(as), administradas por el juzgado de ejecución penal; y 10 plazas de reserva a cargo del órgano gestor. Entre los juzgados de lo penal, el reparto de las 30 plazas es equitativo porque los tres juzgados de conocimiento tienen competencias similares y no hay juzgados especializados. Teniendo en cuenta que la distribución de los casos es aleatoria, se supone que los tres tribunales recibirán los casos penales de forma equitativa.

Por lo tanto, la proporción será la siguiente:

Juzgado	1º Tribunal Penal	2º Tribunal Penal	3º Tribunal Penal	Tribunal Penal	Entidad gestora de los tribunales (plazas sobrantes)	Total
Plazas	10	10	10	60	10	100



## EJEMPLO 2: CON TRIBUNAL ESPECIALIZADO

En el ejemplo 2, el distrito de "Regulación", sigue con el mismo número de plazas de prisión y con el mismo número de juzgados. Sin embargo, de los 3 tribunales de conocimiento, uno estaba especializado en delitos contra la vida. Así, se actualizó la distribución de las fracciones de plazas para adaptarlas a la nueva organización judicial y considerando que los delitos de homicidio, por ejemplo, pueden requerir un mayor número de detenciones provisionales. Así, de las 30 plazas designadas para este fin, se fijaron 16 para el Tribunal del Jurado y 7 plazas para los otros dos tribunales penales, manteniéndose el límite global de la prisión provisional.

La nueva proporción será la siguiente:

Juzgado	1º Tribunal Penal	2º Tribunal Penal	3º Tribunal Penal	Tribunal Penal	Entidad gestora de los tribunales (plazas sobrantes)	Total
Plazas	7	7	16	60	10	100

### 5.1.2. Modelo centralizado: órgano central

El segundo modelo está constituido por una administración concentrada, en la que las atribuciones de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias son responsabilidad de un órgano de gestión centralizado del tribunal. En este modelo, a los(as) jueces(juezas) con competencia penal no se les asignan fracciones de plazas penales, para que continúen con su actividad habitual, a la luz de la legislación vigente y de la premisa del uso excepcional de la prisión. Si se sigue el flujo regular de toma de decisiones, similar a la práctica actual, es probable que la ocupación de la prisión supere la capacidad máxima. Esto conducirá al hacinamiento.

Entonces, frente a este escenario, entra en escena el cuerpo central de plazas penitenciarias, que interviene de varias maneras. Se recomienda que su trabajo se base en dos herramientas de actuación administrativa: la información en tiempo real sobre la tasa de ocupación y el sistema de alerta de ocupación crítica (SAOC). A partir de estas herramientas, vinculadas a soluciones tecnológicas y a la gestión de datos, el organismo de gestión desarrolla un seguimiento regular de los flujos y puede intervenir tanto en la puerta de salida como en la de entrada.

Para regular la **puerta de salida**, el órgano central coordina la activación de las herramientas de actuación administrativa ante los tribunales penales en relación con las detenciones ya decretadas y en cumplimiento. Prevé la realización de inspecciones penitenciarias, revisiones procesales y audiencias concentradas. También es responsable de la deliberación sobre la adopción de criterios de decisión extraordinarios orientados a la retirada cautelar, como norma, y a la transferencia entre unidades, excepcionalmente. Estas medidas se pondrán en práctica en función de las competencias que tenga el órgano central dentro de la organización administrativa del respectivo tribunal. A modo de ejemplo, un órgano central asociado a la Oficina del Inspector General, por ejemplo, puede tener efectos muy beneficiosos en términos de rapidez y compromiso de los(as) jueces(juezas).

Por otro lado, en el reglamento de la **puerta de entrada**, el órgano central puede, a través de medidas de carácter administrativo, establecer la ejecución diferida de las decisiones de detención y la inclusión temporal en la herramienta de lista de espera. Se trata de una medida atípica presentada en el punto 4.3.1 de esta Guía. Se subraya la importancia de que este cumplimiento tardío respete los plazos legales de revisión judicial y no suponga un retraso excesivo. El órgano de gestión debe esforzarse por reevaluar las medidas de privación de libertad existentes y liberar nuevas plazas penitenciarias.

Aunque no existe un reparto de fracciones de plazas entre los distintos juzgados, es posible estipular un número restringido de plazas para el órgano de gestión centralizado como plazas, tal y como se ha descrito en el apartado anterior. En la práctica, su uso implica una reducción de la capacidad nominal del sistema penitenciario local hasta un límite inferior, como un 10% menos, por ejemplo. Una vez alcanzado este nuevo límite de ocupación, la entidad gestora prevé la aplicación de las herramientas de regulación de la puerta con el objetivo de evitar que se alcance la tasa máxima de ocupación del 100%. Así, los espacios libres evitan la masificación y el consiguiente uso futuro de los espacios sobrantes. Por lo tanto, se utilizan para dar cabida a la excesiva ocupación de las prisiones por parte de los tribunales penales en situaciones extraordinarias. Por último, al igual que en el modelo descentralizado, el órgano de gestión debe prestar atención a la articulación con otros tribunales, en particular con el Tribunal Federal, para tener éxito en la regulación de las plazas.



## ¿CÓMO SERÍA EN LA PRÁCTICA?

### EJEMPLO 1: SIN TRIBUNAL ESPECIALIZADO

El ejemplo del distrito ficticio de "Regulación" con un sistema penitenciario local con 100 plazas y 4 tribunales con jurisdicción penal, uno de ellos de ejecución penal y los otros de conocimiento. En el modelo centralizado, no habrá fraccionamiento de plazas y el órgano de gestión centralizado las gestionará todas, atendiendo a la alerta de ocupación crítica (90%) y a las demás herramientas de regulación.

El diseño será el siguiente:

Juzgado	1º Tribunal Penal	2º Tribunal Penal	Tribunal del Jurado	Tribunal de Ejecución Penal	Total	<b>Nota:</b> El organismo central no tiene plazas designadas
Plazas	100				100	

#### EJEMPLO 2: CON PLAZAS SOBANTES

En el ejemplo 2, "Regulación" sigue con las mismas características en cuanto al número de plazas y la composición de los juzgados, sin embargo, adopta las plazas sobrantes. El organismo central dispuso de la designación de 10 plazas (10% del total) para cubrir las plazas por encima de la cuota total de las disponibles, es decir, 90 plazas.

Por lo tanto, el diseño será el siguiente:

Juzgado	1º Tribunal Penal	2º Tribunal Penal	Tribunal del Jurado	Tribunal de Ejecución Penal	Órgano central (plazas sobrantes)	Total
Plazas	90				10	100



## PUNTO DE ATENCIÓN

### ¿CÓMO HACER SI EL GMF TIENE UNA ESTRUCTURA FRÁGIL?

Teniendo en cuenta la gran diversidad de la estructura de los GMFs en el país, estos dos modelos de gobernanza – descentralizado y centralizado – son especialmente relevantes. En los estados en los que el GMF cuenta con una estructura robusta, un espacio físico propio, un apoyo adecuado de funcionarios(as) y asistentes administrativos(as), entre otros, el modelo centralizado puede ser muy oportuno. Por otro lado, en los estados en los que el GMF carece de apoyo institucional y escasa capacidad operativa, el modelo descentralizado puede ser más apropiado. Sin embargo, esta estructuración institucional no es el único factor a tener en cuenta, y es importante considerar el compromiso de los(as) jueces(juezas) implicados(as), la alineación con la dirección del tribunal y las relaciones con el gobierno estatal y otros actores. Así, el modelo de gobernanza se diseñará y adaptará invariablemente a las peculiaridades locales.

### 5.1.3. Normas de transición

Las reglas de transición son un imperativo impuesto por la **Ley de Introducción a las Reglas del Derecho Brasileño (LINDB)** para todas las decisiones de los poderes públicos que imponen nuevas reglas de carácter normativo. Así, la ley dice: "La decisión administrativa, de control o judicial que establezca una nueva interpretación u orientación sobre una norma de contenido indeterminado, imponiendo un nuevo deber o un nuevo condicionamiento de un derecho, deberá prever un régimen transitorio cuando sea indispensable para que el nuevo deber o condicionamiento de un derecho se cumpla de manera proporcional, equitativa y eficaz y sin perjuicio de los intereses generales" (art. 23). A partir de esta determinación, la institución de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, estipulando nuevos deberes y prescripciones, requiere también un "régimen transitorio" para que la ejecución observe la proporcionalidad, equidad y eficiencia, legalmente exigidas.

En el escenario actual, ningún estado brasileño se encuentra en una situación de equilibrio de ocupación, es decir, no existe una equivalencia entre la puerta de entrada y la puerta de salida con una relación de una persona encarcelada por una plaza. El hacinamiento penitenciario es omnipresente. Por lo tanto, para poner en práctica una política de regulación penal, es necesario establecer reglas de transición que permitan partir del estado actual a la relación igual o menor de 1 persona detenida/plaza.

En este sentido, es necesario trazar pautas para alejarse de la actual proporción, que puede ser de 2 personas detenidas/1 plaza, 1,5 personas detenidas/1 plaza, u otras variaciones, hasta alcanzar la adecuación entre ocupación y capacidad. Para lograr el equilibrio de la ocupación es necesario pensar en cómo maximizar el uso de las herramientas indicadas en esta Guía y, eventualmente, adoptar otras aún más excepcionales.

Para cambiar un sistema que actualmente está desequilibrado, se recomienda **adoptar el índice de hacinamiento local como parámetro de gestión de la puerta de salida, basado en una compensación de las salidas en relación con las nuevas entradas en prisión**. Por ejemplo, si un sistema penitenciario local tiene una ocupación del 200%, se adoptaría la proporción de que por cada 1 persona que entrara saldrían otras 2. Alternativamente, si hay un hacinamiento correspondiente al 150%, cada 1 persona que entrara en la cárcel requeriría que salieran otras 1,5. Estos ejemplos deberían adoptarse como proporciones dentro de una población más amplia. Así, tomando el último ejemplo, por cada 100 personas que entraran en un centro penitenciario, saldrían otras 150.

En esta línea, es importante el establecimiento de metas, semestrales o incluso anuales, para amortizar la desproporción entre las personas detenidas en relación a las plazas existentes. Además, otras herramientas pueden ayudar considerablemente en la transición hacia un sistema con una ocupación equilibrada, haciendo hincapié en la realización de inspecciones y audiencias penitenciarias concentradas periódicamente para lograr el parámetro 1 plaza/1 persona detenida. **La lógica de que salgan más personas de las que entran en las unidades penitenciarias proporcionará el equilibrio de la ocupación, aunque sea a medio o largo plazo**. Sin embargo, los detalles de las normas de transición dependerán del modelo de gobernanza elegido.

Las normas de transición pueden establecer un orden de prioridad para la regulación de las plazas penitenciarias, ya sea delimitando regiones geográficas específicas, como distritos o zonas penitenciarias, o seleccionando subsistemas, como las plazas penitenciarias para mujeres o según la situación procesal (provisional, semilibertad, etc.). Por ejemplo, la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias puede iniciarse en el distrito de la capital o en una zona penitenciaria del interior del estado. Después de alcanzar el equilibrio de la ocupación de acuerdo con el *numerus clausus* en esta ubicación, se traslada a otras zonas penitenciarias hasta alcanzar la totalidad del sistema penitenciario estatal. Alternativamente, las normas de transición pueden orientar un trabajo inicial centrado en los establecimientos de régimen semiabierto. Otra posibilidad es iniciar el trabajo en las prisiones de detención preventiva. Las posibilidades son múltiples. Cómo iniciar la regulación de las plazas es una decisión que tomarán los actores locales, teniendo en cuenta las peculiaridades del estado y las prioridades definidas.

## COMPARACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES PENALES

Atribuciones de los tribunales penales — Regulación de las plazas penitenciarias		
Tribunales	Puerta de entrada	Puerta de salida
Tribunal de la Audiencia de Control de Detención	Conversión de la detención en flagrante en prisión preventiva	N.A.
	Ejecución de la orden de detención (de acuerdo con la justicia local)	N.A.
Tribunales Penales	Decreto de detención preventiva	Liberación por revocación de la prisión preventiva, con o sin sustitución por otra medida
	Decreto de detención temporal	Liberación por revocación de la detención temporal o por expiración de la de término legal, con o sin sustitución por otra medida
	Decreto de prisión por condena definitiva sentenciada judicialmente	N.A.
Tribunal de Ejecución Penal	Encarcelamiento por revocación de beneficios o regresión de régimen	Liberaciones bajo cualquier circunstancia en el marco de la ejecución penal

### 5.2. Poder Ejecutivo

Se postula a lo largo de esta Guía que la regulación de las plazas penales se inscribe en la perspectiva sistémica de todo el ciclo delictivo, requiriendo, como ya se ha dicho, un modelo de gestión que integre a los actores institucionales que intervienen en las diferentes etapas desde la puerta de entrada hasta la puerta de salida. El Poder Ejecutivo presenta numerosos puntos de interfase con la gestión del ciclo delictivo, desde la coordinación de la actividad policial hasta la implementación de servicios de atención a la persona liberada, pasando por la administración de las prisiones.

Por un lado, el **Poder Ejecutivo puede establecerse como órgano de gestión** tanto en el modelo centralizado como en el descentralizado. Este acuerdo requerirá una gran proximidad con el Poder Ju-

dicial y puede facilitar la regulación diaria debido a que es responsable de la ejecución de la medida de prisión. Las experiencias de regulación de plazas en el sistema de justicia juvenil del país adoptan a la agencia estatal de administración de justicia juvenil como órgano de gestión centralizada, que opera bajo criterios predefinidos de ingreso y egreso y a partir de la emisión de las respectivas órdenes judiciales.

Por otro lado, dado que el Poder Ejecutivo no tiene este papel regulador directo, es condición *sine qua non* para que la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias pueda cumplir su propósito de manera adecuada y sostenible la existencia de una buena articulación entre los actores judiciales y ejecutivos. En particular, el desarrollo de herramientas que permitan un flujo continuo de información entre el Poder Judicial y el Ejecutivo es un factor determinante para la regulación penal.

### 5.2.1. Gestión de los establecimientos penitenciarios

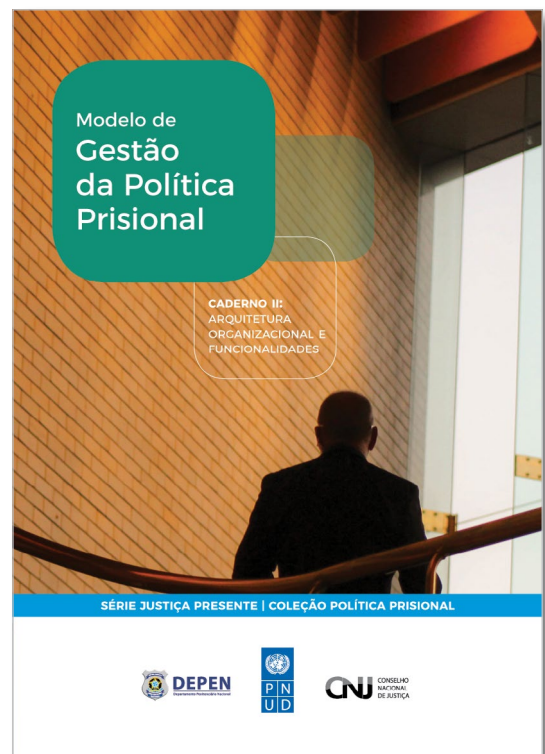
En el pasado, era habitual atribuir la responsabilidad de la gestión de las plazas exclusivamente a la dirección de cada unidad penitenciaria. Este enfoque restrictivo, que consideraba el hacinamiento como un problema circunscrito a cada centro, ha quedado superado en favor de una visión sistémica basada en la constatación de que el hacinamiento no es tanto un problema de la administración penitenciaria como el resultado de un cúmulo de factores que incluye también la actividad jurisdiccional. La responsabilidad de la dirección de los establecimientos penitenciarios debe ser, en consecuencia, resignificada a la luz de sus atribuciones concretas en la gestión de las plazas en cada unidad específica.

Inicialmente, la implementación de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias se basa en la definición de la capacidad máxima real de cada establecimiento penal, en aplicación de los parámetros detallados en el tema 4.1.1. anterior. La información actualizada de la capacidad real de cada unidad alimentará una base de datos para computar la información de todas las unidades con el fin de determinar la capacidad de ocupación del sistema penitenciario local, definida según las reglas de zonificación penitenciaria especificadas en la sección 4.1.2.

La dirección de los establecimientos es la **principal responsable de proporcionar datos precisos**, condición determinante para el funcionamiento de las herramientas de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias. Como consecuencia de la lógica de regulación de las puertas de entrada y salida, corresponde a los(as) directores(as) de las prisiones alimentar los sistemas existentes con datos no sólo de existencias, sino también de flujos. El objetivo es, por tanto, la adopción de herramientas informáticas que permitan el registro, almacenamiento y acceso a dichos datos de forma segura, auditable y compartible con los demás actores institucionales implicados – como la secretaría de administración penitenciaria del estado o los agentes del Poder Judicial. En este particular, la citada Resolución CNPCP n.º 5/2016, que dispone sobre los indicadores para la fijación de la ocupación máxima en los establecimientos penitenciarios, asigna al(a) director(a) de la unidad la responsabilidad de alertar al juzgado responsable de la ejecución penal, al Consejo Comunitario, a la Defensoría Pública, al Ministerio Público y a la OAB, cuando haya alguna extrapolación de la capacidad de ocupación (art. 5, § 2). Además, el

desarrollo de soluciones informáticas seguras permite el acceso en tiempo real a los datos sobre la ocupación de las unidades, lo que permite al Poder Judicial tomar decisiones basadas en una realidad fiable del sistema penitenciario bajo su jurisdicción.

Los parámetros nacionales para estas atribuciones se encuentran en el **Modelo de Gestión de la Política Penitenciaria**, lanzado por la Senappen y el PNUD y reeditado por el CNJ<sup>278</sup>. Así, la dirección de cada establecimiento penitenciario es el actor clave que tiene mayor conocimiento de las condiciones de cumplimiento de la medida de privación de libertad, y puede mantener datos actualizados sobre la capacidad real de la unidad, como en el caso de averías sobrevenidas de infraestructura que impliquen la desactivación de celdas, por ejemplo. El seguimiento constante del volumen de ocupación es también un factor determinante para el uso de herramientas de gestión de plazas, como las listas de espera, el recurso temporal a las plazas sobrantes e incluso la retirada cautelar.



### 5.2.2. Central Integrada de Alternativas Penales (CIAP)

El Poder Ejecutivo local es responsable de implementar y asegurar los insumos necesarios para el buen funcionamiento de la Central Integrada de Alternativas Penales (CIAP). La CIAP está orientada al cuidado y seguimiento de la persona sometida a pena alternativa, lo que en definitiva contribuye a mitigar las vulnerabilidades sociales que tienden a favorecer la reincidencia delictiva. En este sentido, la CIAP tiene un fuerte potencial para la inclusión social de las personas y la lucha contra el reingreso en el sistema penitenciario.

En el ámbito internacional, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la elaboración de medidas no privativas de la libertad, conocidas como **Reglas de Tokio**, establecen directrices para las medidas sustitutivas del encarcelamiento, cuyo objetivo es " **reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente**" (Regla 1.5)<sup>279</sup>. A su vez, la Resolución CNJ n.º 288/2019 define la política institucional del Poder Judicial para

<sup>278</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Modelo de gestão da política prisional: caderno I: fundamentos conceituais e principiológicos**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/556>

<sup>279</sup> OACDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **The Tokyo Rules: United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures**. 1992. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/tokyorules.pdf>



la promoción de la aplicación de alternativas penales en sustitución de la privación de libertad. La normativa destaca la necesaria cooperación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo "para la estructuración de los servicios de seguimiento de las alternativas penales, con el fin de constituir flujos y metodologías para la aplicación y ejecución de las medidas, contribuir a su eficacia y posibilitar la inclusión social de los cumplidores, desde las especificidades de cada caso" (art. 4)<sup>280</sup>.

La CIAP está compuesta por un equipo multidisciplinar y su actuación se basa en los parámetros de la **Guía de Gestión de Alternativas Penales**, elaborada por la Senappen con el apoyo del PNUD y reeditada en 2020 por el CNJ<sup>281</sup>. Es fundamental que la constitución del equipo de cada CIAP considere la proporcionalidad numérica del contingente de personas acompañadas, así como su desplazamiento por los servicios, reforzando la necesidad de regulación de flujos que debe orientar la toma de decisiones en beneficio de la correcta implementación de las políticas criminales. Su labor se desarrolla en cuatro grandes líneas asociadas a las medidas judiciales: (i) servicio social en el ámbito de la audiencia de control de detención, a través del Servicio de Asistencia a Personas en Custodia (APEC); (ii) acompañamiento de medidas cautelares distintas a la prisión, previstas en el art. 319, I a VIII del CPP; (iii) el seguimiento de las medidas cautelares de urgencia derivadas de la Ley Maria da Penha; y (iv) el seguimiento de las condiciones impuestas como consecuencia de las penas y medidas alternativas, que implican la transacción penal, el acuerdo de no persecución, la suspensión condicional del proceso o de la pena (*sursis*) y también las penas restrictivas de derechos. La evaluación de las necesidades, la identificación de las vulnerabilidades y la eficacia de la protección social son aspectos transversales.

Las alternativas pasan por la imposición de condiciones sujetas a control judicial, por un lado, mientras se favorece la promoción de la ciudadanía de las personas sometidas a políticas criminales y se potencia la reducción de la reincidencia delictiva, por otro. Con el objetivo de facilitar la creación y sostener el funcionamiento de las CIAPs, cabe destacar que la Resolución CNPCP n.º 5/2007 recomienda a la Senappen priorizar la promoción de la creación de estos equipos, con el gasto de recursos y mecanismos de subvención, "a fin de asegurar que cumplan con los objetivos de prevención general y prevención especial señalados por la ley, y que sirvan como espacio de reinserción social efectiva de los



<sup>280</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 288**. Define la política institucional del Poder Judicial para promover la aplicación de medidas alternativas penales, con enfoque restaurativo, en sustitución de la privación de la libertad. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>

<sup>281</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Manual de Gestão para as Alternativas Penais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/279>

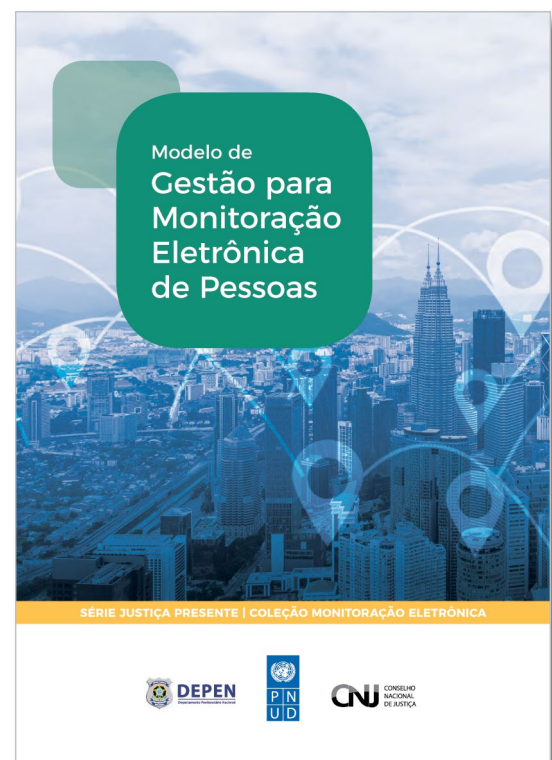
condenados" (art. 1). La Resolución también propone a los estados que aporten su propio presupuesto para esta política. Cabe destacar que la CIAP puede ser instituida tanto por el Poder Ejecutivo estatal como por el municipal.

### 5.2.3. Central de Monitoreo Electrónico

La medida de monitoreo electrónico fue introducida en la legislación brasileña a través de la **Ley n.º 12.258/2010**, que la incorporó a la dinámica de la ejecución penal. Posteriormente, la **Ley n.º 12.403/2011** modificó el CPP, admitiendo la vigilancia electrónica como una medida cautelar diferente a la prisión, insertándola en el listado del art. 319. La vigilancia electrónica restringe significativamente la autonomía y la libertad de la persona, por lo que configura la hipótesis más severa entre la lista de medidas cautelares. La medida está indicada sólo cuando "todas las demás medidas menos gravosas son insuficientes, como alternativa a la prisión preventiva y no a la libertad"<sup>282</sup>.

El modelo de vigilancia electrónica adoptado actualmente en Brasil combina soluciones tecnológicas en *hardware* y *software*, que consisten en la implantación de un dispositivo electrónico en el cuerpo de la persona: la tobillera electrónica. La instalación de los equipos y la supervisión del uso según las condiciones impuestas judicialmente son atribuciones que recaen en el Poder Ejecutivo estatal, a través de la **Central de Monitoreo Electrónico (CME)**, según lo prescrito por el Decreto n.º 7.627/2011, del Ejecutivo federal, que regula la medida.

Tiene dedicación exclusiva al monitoreo de las personas vigiladas, estando desvinculado de la Central Integrada de Alternativas Penales (CIAP), y se basa en el Modelo de Gestión de Monitoreo Electrónico de Personas, publicado por la Senappen en colaboración con el PNUD y relanzado por el CNJ en colaboración con estas mismas instituciones en 2020<sup>283</sup>. Las responsabilidades de esta Central incluyen: verificar el cumplimiento de los deberes legales y las condiciones especificadas en la decisión judicial, presentar un informe detallado a la autoridad judicial competente siempre que se requiera, mantener programas y equipos multiprofesionales para el monitoreo y el apoyo a la persona vigilada y orientar a la persona con vistas a cumplir sus obligaciones y reintegrarla (art. 4). Además, la CME debe garantizar la plenitud de servicios como la disponibilidad de apoyo técnico y operativo a tra-



<sup>282</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guías sobre toma de decisión en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/651>

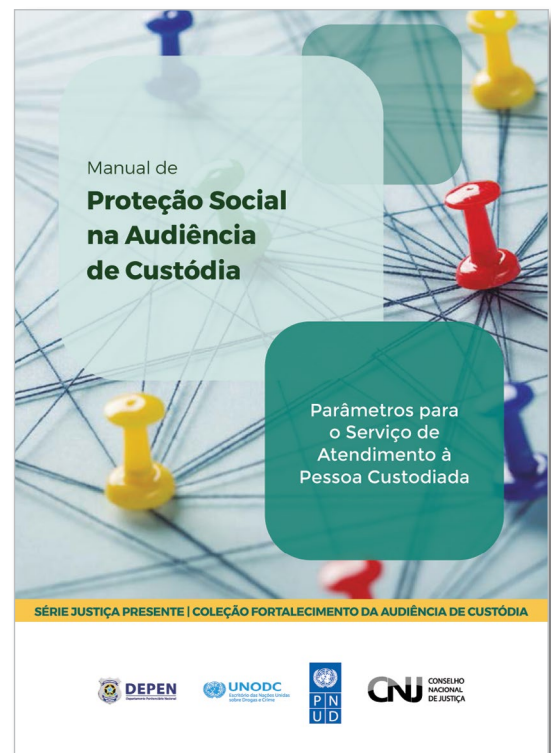
<sup>283</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Modelo de gestión para el monitoreo electrónico de personas**. Brasília: CNJ, 2023. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/683>

vés de teléfono fijo o móvil, las 24 horas del día, permitiendo la comunicación de la persona vigilada con la Central, el tratamiento de las posibles incidencias y el mantenimiento de la medida, según los casos concretos – buscando evitar el agravamiento de la situación penal. Así, se subraya la necesidad de cooperación entre el Poder Ejecutivo estatal y el Poder Judicial con vistas al acompañamiento de las medidas de vigilancia electrónica.

#### 5.2.4. Servicio de Atención a la Persona en Custodia (APEC)

Como se ha dicho, el **Servicio de Atención a la Persona en Custodia (APEC)** está vincula a la Central Integrada de Alternativas Penales, por su atribución prevista en el art. 3, XII, de la Resolución CNJ n.º 288/2019. El APEC está compuesto por un equipo multidisciplinar que se inserta en el contexto de la audiencia de control de detención resultante de las detenciones flagrantes o de las órdenes judiciales. El Servicio ofrece asistencia a los(as) detenidos(as) en dos momentos: antes y después de la audiencia.

El **servicio social previo** considera las condiciones personales y sociales de la persona detenida y señala vías de protección social en libertad. Elabora un informe sintético sobre la situación vital de cada persona detenida, que se pone a disposición de la autoridad judicial, del Ministerio Público y de la defensa, y constituye una importante ayuda para la toma de decisiones judiciales, que valora con mayor detalle las implicaciones prácticas de la decisión y sopesa la necesidad e idoneidad de las medidas cautelares existentes en relación con cada caso concreto. Esto favorece la toma de decisiones con mayor conocimiento de causa y contribuye a la excepcionalidad de la prisión preventiva. El **servicio social después de la audiencia de control de detención** está dirigido a aquellos(as) a los(as) que se les ha concedido una orden de libertad, con o sin medidas cautelares, ya sean alternativas penales o vigilancia electrónica. Su objetivo es garantizar que las derivaciones sociales previstas en la audiencia previa a la custodia se soliciten realmente a la red de protección social. Además, ofrece una orientación basada en las medidas penales alternativas a la prisión que se han determinado. El trabajo de la APEC se basa en los parámetros establecidos en la **Guía de Protección Social en las Audiencias de Control de Detención**, elaborada por el CNJ en 2020<sup>284</sup>.



<sup>284</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo**: guía de protección social en la audiencia de control de detención. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/654>

A estos efectos, la disposición institucional de la APEC puede tener diferentes configuraciones, incluyendo empleados(as) del Poder Ejecutivo, instituciones asociadas, universidades o empleados(as) del propio Poder Judicial. Independientemente del modelo que se adopte, la cooperación y el compromiso del Poder Ejecutivo estatal es crucial, tanto en lo que se refiere a la aportación de profesionales de su plantilla como a la necesaria coordinación con los(as) agentes de seguridad que intervienen en las audiencias de control de detención, para garantizar los servicios y los flujos del servicio. Además, el equipo de la APEC también se encarga de desarrollar estrategias de articulación continua con la red de protección social, para que estos equipos estén capacitados para informar a la autoridad judicial sobre las posibilidades de derivación a la red, lo que también requiere una estrecha colaboración con los órganos ejecutivos. Así, el buen funcionamiento de un servicio de APEC colabora con la autoridad judicial, con el consiguiente seguimiento de las medidas distintas al encarcelamiento y afecta a la regulación penal.

### 5.2.5. *Escritório Social* (Oficina Social): personas egresadas

En la etapa final del ciclo delictivo se encuentran las personas egresadas del sistema penitenciario. La perspectiva sistémica que guía a la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias considera las salidas en la medida en que ejerce una mirada cuidadosa y especializada también a la puerta de salida, con el fin de facilitar un retorno cualificado a la vida en libertad. La Resolución CNJ n.º 307/2019 establece la Política de Atención a Personas Egresadas del Sistema Penitenciario en el ámbito del Poder Judicial y establece el papel protagónico del Poder Judicial, en conjunto con el Poder Ejecutivo, en la creación de unidades del *Escritório Social* (Oficina Social)<sup>285</sup>.

Este equipo considera como "egresada" a la "persona que, después de cualquier período de permanencia en el sistema penitenciario, incluso de forma provisional, necesita alguna asistencia en el ámbito de las políticas públicas debido a su institucionalización" (art. 3, II). La unidad del *Escritório Social* (Oficina Social) se dedica a la acogida y derivación de egresados(as) y sus familias a las políticas públicas que lo necesiten, buscando contribuir a satisfacer las demandas y garantizar los derechos durante el difícil periodo de salida de la unidad penitenciaria. Su trabajo se basa en **las unidades del *Escritório Social* (Oficina Social)**, publicadas por el CNJ en 2020<sup>286</sup>.

<sup>285</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 307**. Establece la Política de Atención a las Personas Egresadas del Sistema Penitenciario en el ámbito del Poder Judicial, previendo los procedimientos, lineamientos, modelo institucional y metodología de trabajo para su implementación. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3147>

<sup>286</sup> BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). Caderno de gestão dos escritórios sociais I: Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/503>; CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). Caderno de gestão dos escritórios sociais II: Metodologia para a singularização do atendimento a pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/523>; CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). Caderno de gestão dos escritórios sociais III: Manual de gestão e funcionamento dos escritórios. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/526>



La política de atención a las personas egresadas se basa en el intercambio continuo y de calidad de la información entre el Poder Judicial y el Ejecutivo. En particular, la citada norma prevé la inclusión de herramientas de alerta en el SEEU que permitan a los juzgados de ejecución penal informar mensualmente a los(as) gestores(as) de los centros penitenciarios de la lista de personas privadas de libertad que han alcanzado el plazo de la fase de pre-egresadas y pueden ser dirigidas a las unidades del *Escritório Social* (Oficinas Sociales). Además, las metodologías de los *Escritórios Sociais* prevén la cualificación de la puerta de salida de las prisiones, trabajando con las personas pre-egresadas para organizar un "mapa de salida" que les permita identificar los servicios públicos necesarios para atender sus demandas tras su privación de libertad.

### 5.3. Atribuciones compartidas

Junto a las atribuciones ya mencionadas, existen algunas otras que son compartidas entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, así como con otras instituciones del sistema de justicia penal y la sociedad civil. Son: la gobernanza colegiada, el seguimiento y la evaluación, y las acciones de comunicación social.

#### 5.3.1. Gobernanza colegiada

La Central de Regulación de Plazas Penitenciarias es una iniciativa que involucra a varios actores, por lo que se recomienda la institución de un órgano colegiado de gestión compuesto por al menos representantes de: Tribunal de Justicia; Ministerio Público; Defensoría Pública; OAB Seccional; secretaria de estado responsable por la administración penitenciaria, incluyendo gestores(as) de alternati-

vas penales, monitoreo electrónico y atención a egresados(as); instituciones del Sistema Nacional de Prevención y Combate a la Tortura (SNPCT), previsto en la Ley n.º 12.847/2013; universidad; y sociedad civil.

El GMF gana especial protagonismo en la regulación penal a la luz de sus atribuciones, recientemente consolidadas en enero de 2021 con las modificaciones de la Resolución n.º 214/2015 del CNJ. El objetivo de esta instancia colegiada es apoyar al GMF, fortalecer las estructuras de monitoreo de las políticas criminales y cualificar el ciclo del sistema penal reduciendo la reincidencia criminal y creando posibilidades de ciudadanía. Además, servirá para una mayor integración y un mayor intercambio entre el Poder Judicial y otros actores del sistema de justicia penal.

### 5.3.2. Monitoreo y evaluación

El **monitoreo** puede definirse como una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar a la dirección y a las principales partes interesadas de una intervención en curso, indicadores sobre el grado de progreso y el logro de los objetivos en el uso de los recursos. Como complemento, la **evaluación** puede entenderse como el proceso de determinación del valor o la importancia de una política o un programa que pretende determinar la pertinencia de los objetivos, la eficacia del diseño y la aplicación, la eficiencia o el uso de los recursos y la sostenibilidad de los resultados. Una evaluación pretende incorporar las lecciones aprendidas al proceso de toma de decisiones de los actores implicados<sup>287</sup>. El monitoreo y la evaluación, por lo tanto, se complementan como herramientas valoradas en el ciclo de las políticas públicas, paradigma dentro del cual se inserta la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias.

El **Consejo de Europa** defiende la importancia de la investigación y los datos en sus recomendaciones sobre la libertad condicional o *parole*, en inglés. Destaca que se debe realizar una evaluación y sistematización estadística que permita conocer el funcionamiento de estos sistemas y su eficacia en la realización de los objetivos básicos de la liberación de la prisión<sup>288</sup>. Además, el Consejo recomienda que la investigación incluya las opiniones, actitudes y percepciones de las autoridades judiciales, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, las víctimas, los miembros del público y las personas privadas de libertad. También pide que se tengan en cuenta los aspectos económicos, los efectos sobre los índices de reincidencia delictiva y sobre la adaptación al retorno a la vida comunitaria, así como información sociodemográfica y sobre los delitos y la duración de las condenas cumplidas<sup>289</sup>.

Estos instrumentos fueron recientemente elevados a rango constitucional mediante la **Enmienda Constitucional n.º 109/2021**, que modificó la Constitución para incluir en el art. 37, la disposición: "§ 16. Los órganos y entidades de la administración pública, individualmente o en conjunto, deben realizar

<sup>287</sup> WORLD BANK (Banco Mundial). **What is Monitoring and Evaluation?** Independent Evaluation Group (IEG). Disponible en: <https://ieg.worldbankgroup.org/what-monitoring-and-evaluation>

<sup>288</sup> COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Recomendación n.º 2003/22**. Committee of Ministers to member States on conditional release (parole). 2003, pár. 43. Disponible en: <https://rm.coe.int/16800ccb5d>

<sup>289</sup> COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Recomendación n.º 2003/22**. Committee of Ministers to member States on conditional release (parole). 2003. Disponible en: <https://rm.coe.int/16800ccb5d>

la evaluación de las políticas públicas, incluyendo la divulgación del objeto a evaluar y de los resultados alcanzados, en los términos previstos en la ley". Además, la enmienda establece que las leyes presupuestarias deben observar "en su caso, los resultados del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas previstos en el § 16 del art. 37 de esta Constitución" (art. 165, § 16).

El buen funcionamiento de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, así como su mejora continua, depende de una sólida política de monitoreo y evaluación de los datos producidos tanto en el sistema de justicia como en el Poder Ejecutivo. Todas las instituciones implicadas pueden colaborar en la recopilación y el análisis de datos, que deberían tener lugar preferentemente en un espacio colegiado para el diseño y el rediseño de las estrategias actuales de regulación de plazas. Además, se recomienda encarecidamente la participación de instituciones externas, como universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil, para llevar a cabo evaluaciones imparciales y no sesgadas, lo que hace que las pruebas producidas sean más fiables. Este paso es fundamental para que la regulación penal se base en pruebas y no en percepciones individuales o sesgadas.

### 5.3.3. Acciones de comunicación

Los procedimientos y, sobre todo, los efectos del sistema de justicia penal están sometidos a un intenso escrutinio por parte de la sociedad y suelen estar presentes en los medios de comunicación, las redes sociales y el debate público. Por lo tanto, es conveniente planificar y poner en marcha acciones de comunicación basadas en la transparencia, con el fin de aumentar el conocimiento y la concienciación sobre los métodos utilizados y los resultados obtenidos por el trabajo de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias.

Las recomendaciones del **Consejo de Europa** en este ámbito refuerzan la necesidad de preocuparse cada vez más por el grado de información de la población, sobre todo si se tiene en cuenta que las percepciones del público se ven muy influidas por las representaciones sesgadas de la realidad de la justicia penal que ofrecen los medios de comunicación. Por lo tanto, son bienvenidos los esfuerzos adicionales para sensibilizar a la población sobre hechos básicos respaldados por pruebas sobre la delincuencia, el funcionamiento de la justicia penal y la existencia y el contenido de las diferentes estrategias de prevención de la delincuencia<sup>290</sup>.

Se recomienda organizar **campañas de comunicación** para mantener al público informado sobre el funcionamiento y los nuevos resultados en el uso de las medidas no privativas de libertad, además de su papel dentro de la justicia penal. También debe prestarse atención a los incidentes relacionados con los incumplimientos o violaciones de las condiciones impuestas por la justicia durante el periodo en que la persona está en libertad, ya que estos hechos suelen captar el interés de los medios de comunicación. Por lo tanto, hay que difundir la finalidad y los efectos positivos de las medidas distintas

---

<sup>290</sup> Ibid.; COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Recomendación n.º 99/22**. Committee of Ministers to member States on concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation. 1999. Disponible en: <https://rm.coe.int/168070c8ad>

de la detención<sup>291</sup>. Los efectos positivos de la gestión del hacinamiento penitenciario pueden abordarse positivamente, contribuyendo a la adhesión al tema, como ya se ha observado en algunos medios de comunicación<sup>292</sup>. Además, la estrategia de comunicación prevista también puede tener implicaciones positivas en relación con la visibilidad de servicios penales poco conocidos y valorados, como los de las penas alternativas y la atención a las personas egresadas. Una mayor visibilidad tiende a demostrar efectivamente el hacinamiento penitenciario con el aumento del número de personas encarceladas, el vínculo entre la disminución de la población encarcelada y el fortalecimiento de los programas distintos de la prisión es una relación que es más difícil de retratar y que exige esfuerzos para hacerlo.

El CNJ, en la reciente investigación "**Medios de comunicación, sistema de justicia penal y encarcelamiento: narrativas compartidas e influencias recíprocas**" ("**Mídia, Sistema de Justiça Criminal e Encarceramento: narrativas compartilhadas e influências recíprocas**"), identificó la centralidad que la comunicación y los medios tienen para la jurisdicción penal. Señaló la percepción de los(as) jueces (juezas) de que los medios de comunicación apelan a narrativas punitivas y critican recurrentemente al Poder Judicial por sus decisiones. Estos elementos repercuten de diferentes maneras en la acción judicial y pueden producir efectos en las decisiones de privación de libertad. La investigación indica que existe "una baja producción de artículos preparados por los Departamentos de Comunicación de los Tribunales de Justicia sobre el encarcelamiento/desencarcelamiento en el país, capaces de influir en el debate público o incluso en los propios jueces". Temas relevantes como la nulidad de las pruebas, la absolución de los(as) acusados(as) y las buenas prácticas en el sistema penitenciario son poco tratados por los medios de comunicación de los tribunales. Por lo tanto, es pertinente una estrategia de comunicación "centrada en la modernización de las actividades de las oficinas de prensa del Poder Judicial y en la producción de eventos de debate y formación sobre la realidad de la situación carcelaria", a través de nuevos formatos como *webinars* y *podcasts*, con énfasis en temas relacionados con la dinámica del encarcelamiento, la perspectiva racial, las relaciones entre los medios de comunicación y la justicia penal y sus influencias recíprocas en la privación de libertad.

En esta línea, las acciones de comunicación pueden ser desarrolladas por todos los actores públicos comprometidos con la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, involucrando a las oficinas de comunicación del tribunal, la secretaría de administración penitenciaria, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, entre otros. Estos órganos consultivos pueden desempeñar un papel muy importante en la construcción de narrativas alineadas con los objetivos de la Central de Regulación de Plazas Penitenciarias.

---

<sup>291</sup> COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Recomendación n.º 2003/22**. Committee of Ministers to member States on conditional release (parole). 2003, pág. 42. Disponible en: <https://rm.coe.int/16800ccb5d>

<sup>292</sup> G1. **Projetos são retomados em unidade do Degase na Zona Norte do Rio depois de fim de superlotação**. 2019. Disponible en: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/30/projetos-sao-retomados-em-unidade-do-degase-na-zona-norte-do-rio-depois-de-fim-de-superlotacao.ghtml>



## PASO A PASO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS

1

### ENCUESTA DE DATOS SOBRE EL SISTEMA PENAL DE LA UNIDAD DE LA FEDERACIÓN

- a. Estructura del Poder Judicial: GMF, Asuntos internos, Tribunales Penales
- b. Estatus de sistemas electrónicos existentes
- c. Contexto de la política penitenciaria, de alternativas penitenciarias, de monitoreo electrónico y de atención a egresados del sistema penitenciario
- d. Informaciones oficiales sobre el número de plazas penitenciarias
- e. Encuesta de informaciones procesuales: prisión preventiva y diferentes regímenes de ejecución penal

2

### DISEÑO DE LA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS

- a. Definición de las herramientas que serán utilizadas
- b. Definición del modelo de gobernanza
- c. Definición de las reglas de transición

3

### APROBACIÓN DE UN ACTO NORMATIVO REGLAMENTADOR

## 4

### ARTICULACIÓN CON LOS ACTORES INVOLUCRADOS Y PLANIFICACIÓN PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

- a. Jueces y juezas penales
- b. Ministerio Público
- c. Defensoria Pública y OAB
- d. Poder Ejecutivo
- e. Otros órganos de la ejecución penal y de la sociedad civil

## 5

### CAPACITACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

## 6

### IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DE LA CENTRAL DE REGULACIÓN DE PLAZAS PENITENCIARIAS

## 7

### MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y DE LOS IMPACTOS



# CONSIDERACIONES FINALES

## 6

## CONSIDERACIONES FINALES

El Poder Judicial tiene vocación de ejercer un mayor liderazgo en la lucha contra el hacinamiento penitenciario. En la visión propuesta en esta Guía, corresponde a las autoridades judiciales liderar la implementación de una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias que considere a la prisión como parte de un sistema penal más amplio e interconectado con otras políticas y medidas no privativas de la libertad. Al sumar los tribunales y núcleos de audiencia de control de detención, los tribunales penales y los tribunales de ejecución penal, el Poder Judicial controla el flujo entre las puertas de entrada y salida del sistema de justicia penal, lo que lo coloca en una posición única para innovar, actuar y potencialmente revertir el estado de cosas inconstitucional que actualmente caracteriza al sistema penitenciario brasileño.

Con el objetivo de contribuir para que el Poder Judicial brasileño tenga un papel destacado en la implementación de una Central de Regulación de Plazas Penitenciarias, esta Guía ofrece conceptos y principios estructurantes y, sobre todo, una caja de herramientas, presentando de forma sintética los usos y potencialidades de cada una, a la luz de ejemplos y experiencias empíricas realizadas en Brasil y en varios otros países.

No se trata, por tanto, de delinear un modelo único y cerrado de Central de Regulación de Plazas Penitenciarias. Por el contrario, esta Guía se propone presentar pautas prácticas que deben ser analizadas y experimentadas para lograr la modulación que mejor corresponda a las peculiaridades locales. Por ello, las herramientas permiten diversas combinaciones y aportan referencias útiles para profundizar en el estudio de cada experiencia.

Alineado con la Estrategia Nacional del Poder Judicial para 2021-2026 que alienta al Poder Judicial a unir esfuerzos con otros poderes para remediar las irregularidades y mejorar las rutinas administrativas, esta Guía presenta una solución factible y consistente para la gestión de la capacidad penitenciaria como una cuestión sistémica compartida con los diversos actores de la justicia penal. Esta es quizás la clave de la innovación que aquí se propone, elevar a la autoridad judicial al papel de vector de inducción y sembrar la coordinación de esfuerzos interinstitucionales continuos y sostenibles. Ninguna realidad es imposible de cambiar.

## REFERENCIAS

ALBRECHT, Hans-Joerg. **Prison Overcrowding** – Finding Effective Solutions: Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities. Freiburg: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2012. Disponible en: [https://static.mpicc.de/shared/data/pdf/research\\_in\\_brief\\_43\\_-\\_albrecht\\_prisonvercrowding.pdf](https://static.mpicc.de/shared/data/pdf/research_in_brief_43_-_albrecht_prisonvercrowding.pdf)

AMNESTY INTERNATIONAL (Amnistía Internacional). **Brazil: “No one here sleeps safely”**: Human rights violations against detainees, 1999. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/140000/amr190091999pt.pdf>

ARGENTINA. Suprema Corte de La Nación. **Recurso de Hecho** – Verbitsky, Horacio *s/ habeas corpus*. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=11602>

BATISTA, Nilo. **Novas Tendências do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BÉLGICA. Cour des comptes (Tribunal de Cuentas). **Mesures de lutte contre la surpopulation carcérale**. Rapport de la Cour des comptes transmis à la chambre des représentants. Bruxelles: Cour de Comptes de Belgique, 2012. Disponible en: <https://www.ccrek.be/fr/publication/mesures-de-lutte-contre-la-surpopulation-carcerale>

BRASIL. **Decreto n.º 6.949**. Promulga la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Brasília, 2009. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/////Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm)

BRASIL. **Decreto n.º 8.767**. Promulga la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Brasília, 2016. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm)

BRASIL. **Decreto n.º 9.246**. Concede el indulto navideño y la conmutación de penas y toma otras medidas. Brasília, 2017. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9246.htm)

BRASIL. CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social (Consejo Nacional de Asistencia Social). **Resolución n.º 31**. Aprueba los principios y directrices para la regionalización en el Sistema Único de Asistencia Social – SUAS, los parámetros para la oferta regionalizada del Servicio de Protección

y Atención Especializada a las Familias e Individuos – PAEFI, y del Servicio de Acogida para Niños, Adolescentes y Jóvenes de hasta 21 años, y los criterios de elegibilidad y reparto de los recursos de cofinanciación federal para la ampliación cualificada de estos Servicios. Brasília, 2013. Disponible en: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=4255>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Mutirões e Inspeções**. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/mutirao-carcerario/>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**. Disponible en: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Relatório mutirão carcerário eletrônico: Pernambuco**. Brasília: CNJ, 2011. Disponible en: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio\\_final\\_pernambuco.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_final_pernambuco.pdf)

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Mutirão carcerário: raio-x do sistema penitenciário brasileiro**. Brasília: CNJ, 2012. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/280>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Relatório mutirão carcerário eletrônico: Bahia**. Brasília: CNJ, 2014. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b54eff50dbca6d7d023952fc488736cd.pdf>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolução n.º 214**. Dispone sobre la organización y funcionamiento de los Grupos de Seguimiento y Fiscalización (GMF) en los Tribunales de Justicia de los estados, del Distrito Federal y de los Tribunales Regionales Federales. Brasília, CNJ, 2015. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2237>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Manual da Resolução n.º 287/2019: Procedimentos relativos a pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade**. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/278>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolução n.º 280**. Establece directrices y parámetros para el procesamiento de la ejecución penal en la justicia brasileña a través del Sistema Único de Ejecución Electrónica (SEEU) y dispone sobre su gobernanza. Brasília, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2879>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolution n.º 287.** Establece procedimientos para el tratamiento de los indígenas imputados, procesados, condenados o privados de libertad, y brinda lineamientos para garantizar los derechos de esta población en el ámbito penal del Poder Judicial. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 288.** Define la política institucional del Poder Judicial para promover la aplicación de medidas alternativas penales, con enfoque restaurativo, en sustitución de la privación de la libertad. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 307.** Establece la Política de Atención a las Personas Egresadas del Sistema Penitenciario en el ámbito del Poder Judicial, previendo los procedimientos, lineamientos, modelo institucional y metodología de trabajo para su implementación. Brasília: CNJ, 2019. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3147>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Caderno de gestão dos Escritórios Sociais I:** Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/503>.

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Caderno de gestão dos Escritórios Sociais II:** Metodologia para a singularização do atendimento a pessoas em privação de liberdade e egressas do sistema prisional. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/523>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Caderno de gestão dos Escritórios Sociais III:** Manual de gestão e funcionamento dos escritórios. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/526>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **CNJ engaja Poder Judiciário no enfrentamento à crise prisional.** Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/cnj-engaja-poder-judiciario-no-enfrentamento-a-crise-prisional/>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Compensação penal pode responder a condições das prisões nas Américas.** Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/compensacao-penal-pode-responder-a-condicoes-das-prisoas-nas-americas/>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Manual de Gestão para as Alternativas Penais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/279>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Modelo de gestão da política prisional: caderno I: conceituais e principiológicos**. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://fundamentos.bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/556>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Recomendação n.º 62/2020**. Recomienda a los Tribunales y Magistrados adoptar medidas preventivas contra la propagación de la infección por el nuevo coronavirus – Covid-19 dentro de los sistemas de justicia penal y juvenil. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Relatório mutirão carcerário eletrônico**: Espírito Santo. Brasília: CNJ, 2020. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/566>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários**. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/626>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo: guía de protección social en la audiencia de control de detención**. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/654>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Sumario ejecutivo: guías sobre toma de decisión en la audiencia de control de detención**. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/652>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil**: Unidade de Internação Socioeducativa/ES, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ, Complexo Penitenciário de Curado/PE e Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/484>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Recomendação n.º 98**. Recomienda a los Tribunales y jueces la adopción de directrices y procedimientos para la celebración de audiencias concentradas de reevaluación de las medidas socioeducativas de internamiento y semilibertad. 2021. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3949>.



BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 367**. Proporciona lineamientos y estándares generales para la creación del Centro de Regulación de Capacidad Penitenciaria en el sistema de servicios de justicia juvenil del estado, en el ámbito del Poder Judicial. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3679>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Resolución n.º 369**. Establece procedimientos y directrices para la sustitución de la privación de libertad de mujeres embarazadas, madres, padres y tutores de niños y personas con discapacidad, en los términos de los arts. 318 y 318-A del Código de Procedimiento Penal, y en cumplimiento de las órdenes de *habeas corpus* colectivo concedidas por el 2º Grupo de la Suprema Corte en los HCs n.º 143.641/SP y n.º 165.704/DF. Brasília: CNJ, 2021. Disponible en: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3681>

BRASIL CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Manual Resolución n.º 348/2020**: Procedimientos relativos a personas LGBTI acusadas, reas, condenadas o privadas de libertad. Brasília: CNJ, 2023. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/941>

BRASIL. CNJ, Conselho Nacional de Justiça (Consejo Nacional de Justicia). **Modelo de gestión para el monitoreo electrónico de personas**. Brasília: CNJ, 2023. Disponible en: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/683>

BRASIL. CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público (Consejo Nacional del Ministerio Público). **Sistema Prisional em Números**. Disponible en: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>

BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 9**. Lineamientos básicos para la arquitectura penal. Brasília: CNPCP, 2011. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011/resolucao-no-9-de-09-de-novembro-de-2011.pdf/view>

BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolución n.º 6**. Dispone la flexibilización de los Lineamientos Básicos de Arquitectura Penal en el Anexo 1 de la Resolución n.º 9 de 18 de noviembre de 2011, que trata de los Lineamientos Básicos de Arquitectura Penal. Brasília: CNPCP, 2017. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2017/resolucao-n-6-de-07-de-dezembro-de-2017.pdf/view>

BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolução n.º 5**. Proporciona sobre los indicadores para fijar capacidad máxima en los establecimientos penitenciarios, *numerus clausus*. Brasília: CNPCP, 2020. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>

BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolução n.º 6**. Estandariza los métodos que serán utilizados para evaluar el valor del coste mensual del preso en cada unidad de la Federación. Brasília: CNPCP, 2012. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2012/resolucao-no-6-de-29-de-junho-de-2012.pdf/view>

BRASIL. CNPCP, Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria). **Resolução n.º 5**. Proporciona sobre los indicadores para fijar capacidad máxima en los establecimientos penitenciarios, *numerus clausus*. Brasília: CNPCP, 2020. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view>

BRASIL. DPE/RR, Defensoria Pública do Estado de Roraima (Defensoría Pública del Estado de Roraima). **Em Roraima, programa Defensoria Sem Fronteiras chega a sua última etapa**. 2017. Disponible en: <https://luna.defensoria.ro.def.br/2017/10/em-roraima-programa-defensoria-sem-fronteiras-chega-a-sua-ultima-etapa/>

BRASIL. DPE/RS, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (Defensoría Pública del Estado de Rio Grande do Sul). **Relatório de Inspeção Prisional do Mutirão Carcerário** – Presídio Estadual do Rosário do Sul. Defensoria Itinerante no Sistema Prisional (DISP). Porto Alegre: DPE/RS, 2020.

BRASIL. DPE/RS, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (Defensoría Pública del Estado de Rio Grande do Sul). **Relatório n.º 2/2020** – Vistoria Técnica à Unidade Prisional Estadual do Município de Rosário do Sul/RS. Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Manutenção Predial (DEAM). Porto Alegre: DEP/RS, 2020.

BRASIL. FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz (Fundación Oswaldo Cruz). **Posicionamento da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)**. 2020. Disponible en: [https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u91/relatorio\\_distanciamentosocial.pdf](https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u91/relatorio_distanciamentosocial.pdf)

BRASIL. Governo do Estado de Goiás (Gobierno del Estado de Goiás). **Telefones e Mapas das Regionais**. Diretoria Geral de Administração Penitenciária de Goiás (DGCAP/GO). 2016. Disponible en: <https://www.policiapenal.go.gov.br/sem-categoria/telefones-e-mapas-regionais.html>

BRASIL. Governo do Estado do Espírito Santo (Gobierno del Estado de Espírito Santo). **Orçamento Geral do Estado**. 2017. Disponible en: [https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge\\_2017\\_vol\\_ii\\_com\\_paginacao.pdf](https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf)

BRASIL. Governo do Estado do Espírito Santo (Gobierno del Estado de Espírito Santo). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** – Janeiro a dezembro de 2017. 2018. Disponible en: <https://www.pmav.es.gov.br/uploads/documento/20180209155107-anexo-ii-demonstrativo-de-execucao-de-desp-por-funcao-.pdf>

BRASIL. Governo do Estado do Espírito Santo (Gobierno del Estado de Espírito Santo). **Espírito Santo fecha 2019 com maior redução de homicídios dolosos em 26 anos**. 2020. Disponible en: <https://sesp.es.gov.br/Notícia/governo-do-estado-apresenta-balanco-sobre-reducao-da-criminalidade-em-2019>

BRASIL. Governo do Estado do Maranhão (Gobierno del Estado de Maranhão). **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Disponible en: <https://seplan.ma.gov.br/loa>

BRASIL. Governo do Estado do Mato Grosso (Gobierno del Estado de Mato Grosso). **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. 2017. Disponible en: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/11466208-loa-2017>

BRASIL. Governo do Estado do Pará (Gobierno del Estado de Pará). **Unidades Prisionais do Estado: por regiões de integração**. Secretaria de Administração Penitenciária do Pará (SEAP/PA). Disponible en: <https://www.seap.pa.gov.br/node/140>

BRASIL. Governo do Estado do Pará (Gobierno del Estado de Pará). **Orçamento Geral do Estado. v. 2**. 2017. Disponible en: [https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge\\_2017\\_vol\\_ii\\_com\\_paginacao.pdf](https://seplad.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/oge_2017_vol_ii_com_paginacao.pdf)

BRASIL. Governo do Estado do Pará (Gobierno del Estado de Pará). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** – Janeiro a dezembro 2017. Disponible en: <http://www.sefa.pa.gov.br/arquivos/contabilidade/bimestrais/2017/novembro-dezembro/02-a-Dem-Exec-Desp-Func-Subfunc.pdf>

BRASIL. Governo do Estado do Paraná (Gobierno del Estado de Paraná). **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Disponible en: [http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/63;jsessionid=msH4fvAoKi1tv7xvPFTuY3LaraHdTERGO\\_DeHXWI.ssecs75004?origem=4](http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/63;jsessionid=msH4fvAoKi1tv7xvPFTuY3LaraHdTERGO_DeHXWI.ssecs75004?origem=4)

BRASIL. Governo do Estado do Paraná (Gobierno del Estado de Paraná). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** – Janeiro a dezembro de 2017. Disponible en: <http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade/fiscal/publicacoes/2017/6Bimestre/RREO/2AnexoRREOFuncaSubfuncao.pdf>

BRASIL. Governo do Estado do Paraná (Gobierno del Estado de Paraná); MPPR, Ministério Público do Estado do Paraná (Ministerio Público del Estado de Paraná); OAS, Organización de los Estados Americanos. **Memorando de Entendimento**. 2017.

BRASIL. Governo do Estado de São Paulo (Gobierno del Estado de São Paulo). **Unidades Prisionais**. Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP/SP). Disponible en: <http://www.sap.sp.gov.br/>

BRASIL. Governo do Estado de São Paulo (Gobierno del Estado de São Paulo); SABESP, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Empresa de Saneamento Básico del Estado de São Paulo). **Entenda as cores para enfrentarmos a Covid 19**. Associação Sabesp. Disponible en: <http://www.associacaosabesp.com.br/headline/entenda-cores-covid-19>

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência – Estupros**. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/89>

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência – Homicídios**. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência 2017**. Brasília: Ipea; FBSP, 2017. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/47/atlas-da-violencia-2017>

BRASIL. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Investigación Económica Aplicada); FBSP Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Foro Brasileño de Seguridad Pública). **Atlas da Violência 2020**. Brasília: Ipea; FBSP, 2020. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/51/atlas-da-violencia-2020>

BRASIL. LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais (Laboratorio de Gestión de Política Penal). **Nota sobre a proposta do Sistema Nacional de Segurança Pública**. Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (GGP/UnB). Brasília: UnB, 2017. Disponible en: [https://1d352858-43e2-49b9-90a7-2167536ef2a9.filesusr.com/ugd/6598ff\\_740ab4326e394734ae661ebd96018eea.pdf](https://1d352858-43e2-49b9-90a7-2167536ef2a9.filesusr.com/ugd/6598ff_740ab4326e394734ae661ebd96018eea.pdf)

BRASIL. MEC, Ministério da Educação (Ministerio de Educación). **Ordenanza Normativa n.º 21/2012** – Prevé el Sistema Unificado de Selección (Sisu). Brasília: MEC, 2012. Disponible en: <https://sisugestao.mec.gov.br/docs/portaria-2012-21.pdf>

BRASIL. MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura). **Relatório de visitas a Pernambuco**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponible en: <https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/relatoriope2016.pdf>

BRASIL. MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura). **Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no Tocantins**. Brasília: MNPCT, 2017. Disponible en: <https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/relatoriotocomassinatura.pdf>

BRASIL. MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura); LABGEPEN, Laboratório de Gestão de Políticas Penais (Laboratorio de Gestión de Política Penal); NUPES/UFAL, Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais da Universidade de Alagoas (Centro de Investigación en Proyectos Especiales de la Universidad Federal de Alagoas). **Nota Técnica** – Análise sobre os impactos da alteração da Resolução n.º 9, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil. Brasília: MNPCT; LabGEPEN/UnB; NuPES/UFAL, 2018. Disponible en: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/nupes.pdf>

BRASIL. MPE/PR, Ministério Público do Estado do Paraná (Ministerio Público del Estado de Paraná). **Decisão**. Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos.

BRASIL. MPE/PR, Ministério Público do Estado do Paraná (Ministerio Público del Estado de Paraná). **Protocolo n.º 15.103/2017**.

BRASIL. MS, Ministério da Saúde (Ministerio de Salud). **Ordenanza n.º 1.559** – Instituye la Política Nacional de Regulación del Sistema Único de Salud (SUS). Brasília: MS, 2008. Disponible en: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/934>

BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Aprisionamento feminino** – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN). Brasília: Senappen. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>

BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN)**. Departamento Penitenciário Nacional. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>

BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – junho de 2017. Brasília: Senappen, 2019. Disponible en: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>

BRASIL. SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais (Secretaría Nacional de Políticas Penales). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** – julho a dezembro de 2019. Brasília: Senappen, 2020. Disponible en: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDlilwiwCl6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **ADPF n.º 347 MC/DF**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Recurso Extraordinario n.º 592.581/RS**. 2015. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2637302>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Recurso Extraordinario n.º 641.320/RS**. 2016. Disponible en: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Recurso Extraordinario n.º 580.252/MS**. 2017. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2600961>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 143.641/SP**. 2018. Disponible en: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 165.704/DF**. 2018. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5596542>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 143.988/ES**. 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.es.def.br/site/wp-content/uploads/2020/01/Superlota%C3%A7%C3%A3o-e-119-por-cento-DPES-Decis%C3%A3o-do-STF.pdf>

BRASIL. STF, Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). **Habeas Corpus n.º 188.820/DF**. 2020. Disponible en: <https://defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2020/12/HC188820MC.pdf>

BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União (Tribunal Federal de Cuentas). **Relatório de Auditoria Anual das Contas**. Brasília: TCU, 2017. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E73726BD201742309CFA8326B>

BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União (Tribunal Federal de Cuentas). **Relatório de Auditoria Anual das Contas**. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União (Tribunal Federal de Cuentas). **Relatório de Auditoria n.º 01804720181**. 2019.

BRASIL. TJMA, Tribunal de Justiça do Maranhão (Tribunal de Justicia de Maranhão). **Judiciário e SEAP discutem sistema de integração penitenciário**. Disponible en: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/502561>

BRASIL. TJPI, Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (Tribunal de Justicia de Piauí). **Habeas Corpus**.

BRASIL. TJPR, Tribunal de Justiça do Paraná (Tribunal de Justicia del Estado de Paraná); GMF/PR, Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Grupo de Seguimiento e Inspección del Sistema Penitenciario y del Sistema de Ejecución de Medidas Socioeducativas del Tribunal de Justicia del Estado de Paraná). **GMF/PR Resolución n.º 1**. 2017. Disponible en: <https://www.tjpr.jus.br/documents/188253/6059935/Resoluc%CC%A7a%CC%83o+GMF-PR+01-17.pdf/7365538f-7424-9b6d-feac-c3df3cfd6c67>

BRASIL. TJPR, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Tribunal de Justicia del Estado de Paraná). **Projeto do GMF/PR pretende acabar com a superlotação em presídios**. 2017. Disponible en: [https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset\\_publisher/1IKI/content/projeto-do-gmf-pr-pretende-acabar-com-a-superlotacao-em-presidios/18319](https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/projeto-do-gmf-pr-pretende-acabar-com-a-superlotacao-em-presidios/18319)

BRASIL. TJRS, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Tribunal de Justicia de Rio Grande do Sul). **Interdição da Penitenciária Estadual de Charqueadas, Penitenciária Modulada de Charqueadas e Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos**. 1º Juizado da 1ª Vara de Execuções Penais da Comarca de Porto Alegre.

BRASIL. TJSP, Tribunal de Justiça de São Paulo (Tribunal de Justicia de São Paulo). **Corregedoria Geral da Justiça**. Departamento Estadual de Execuções Criminais (DEEX). Disponible en: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Corregedoria/Deex>

CANADÁ. **Criminal Code**. 1985. Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>

CARRANZA, Elías. Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? *In: Anuario de Derechos Humanos*, n.º 8, p. 31-66, 2012. Disponible en: <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/20551>

CDPC, European Committee on Crime Problems (Comité Europeo de Problemas Criminales). **White Paper on Prison Overcrowding**. 2016. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806f9a8a>

CFDT, Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires de France (Sindicato Nacional de Directores de Prisiones de Francia). **Lettre ouverte au Président de la République**. 2020. Disponible en: <https://directeurspenitentiaires.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/04/lettre-ouverte-au-prc3a9sident-de-la-rc3a9publique-sur-lencellulement-individuel.pdf>

COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Recomendación n.º 99/22**. Committee of Ministers to member States on concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation. 1999. Disponible en: <https://rm.coe.int/168070c8ad>

COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Recomendación n.º 2003/22**. Committee of Ministers to member States on conditional release (parole). 2003. Disponible en: <https://rm.coe.int/16800ccb5d>

COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Framework Decision n.º 2008/909/JAI**. Council on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters which impose sentences or other measures involving deprivation of liberty for the purposes of executing those judgments within the European Union. 2008. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008F0909>

COE, Council of Europe (Consejo de Europa). **Key messages and conclusions of the High Level Conference “Responses to Prison Overcrowding”**. 2019. Disponible en: <https://rm.coe.int/key-messages-and-conclusions-rev/1680947163>

COELHO, Priscila. **Um preso por vaga: estratégias políticas e judiciais de contenção da superlotação carcerária**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponible en: <https://repositorio.fgv.br/items/23eddb15-a51a-41d1-9743-b5376203d5d5>



COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia. **Sentencia T-388**. 2013. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Principles and good practices for the protection of people deprived of their liberty in the Americas**. Washington: CIDH, 2008. Disponible en: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/mandate/basics/principlesdeprived.asp>

CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty**. Washington: CIDH, 2016. Disponible en: <https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/r/DPPL/default.asp>

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Loayza Tamayo Vs. Perú – Sentencia**. 1997. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf)

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela – Sentencia**. 2006. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_150\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf)

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Vélez Loor Vs. Panamá – Sentencia**. 2010. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_218\\_esp2.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf)

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras – Sentencia**. 2012. Disponible en: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_241\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf)

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) Vs. Chile – Sentencia**. 2014. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf)

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisionales Respecto de Brasil**. Resolución de la Corte IDH. Asuntos de la Unidad de Internación Socioeducativa, del Complejo Penitenciario de Curado, del Complejo Penitenciario de Pedrinhas, y del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2017. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos\\_unidad\\_se\\_01.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01.pdf)

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisórias a Respeito do Brasil**. Resolução da Corte IDH. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado\\_se\\_06\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf)

CORTE IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Medidas Provisórias a Respeito do Brasil**. Resolución de la Corte IDH. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf)

CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes). **Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards**. Strasbourg: Council of Europe, 2015. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806cc449>

ES BRASIL. **Espírito Santo registra redução da criminalidade em 2019**. 2020. Disponible en: <https://esbrasil.com.br/reducao-da-criminalidade-es/>

ESTADOS UNIDOS. BJS, Bureau of Justice Statistics (Oficina de Estadísticas de Justicia). **Prisoners in 2019**. Washington: BJS, 2020. Disponible en: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p19.pdf>

ESTADOS UNIDOS. BOP, Federal Bureau Of Prisons (Oficina Federal de Prisiones). **First Step Act Overview**. Disponible en: <https://www.bop.gov/inmates/fsa/>

ESTADOS UNIDOS. Government of the State of Ohio (Gobierno del Estado de Ohio). **Ohio Revised Code – Sentence reduction or early release due to overcrowding emergency**. Disponible en: [https://law.justia.com/codes/ohio/2006/orc/jd\\_296718-9987.html](https://law.justia.com/codes/ohio/2006/orc/jd_296718-9987.html)

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of Tennessee (Corte Suprema de Tennessee). **State Vs. Walker – 905 S.W.2d 554**. 1995. Disponible en: <https://law.justia.com/cases/tennessee/supreme-court/1995/905-s-w-2d-554.html>

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of the United States (Corte Suprema de los Estados Unidos). **Brown, Governor of California, et. al. Vs. Plata et. al.** Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/>

FISCHER, Gustave-Nicolas. **Psicologia Social do Ambiente**. Instituto Piaget, 1994.

FRANCE. Assemblée Nationale (Asamblea Nacional). **Rapport d'Information n.º 652**: déposé par la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale. Paris: Assemblée Nationale, 2013. Disponible en: [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/rapports/cion\\_lois/l14b0652\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/rapports/cion_lois/l14b0652_rapport-information)

FRANCE. Conseil Économique et Social (Consejo Económico y Social). **Rapport fait au nom de la Commission d'Enquete sur na situation dans les prisons françaises**. Paris: Conseil Économique et Social, 2006. Disponible en: [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2006/2006\\_02\\_donat\\_decisier.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2006/2006_02_donat_decisier.pdf)

G1. **Raio X do sistema prisional em 2021**. Disponible en: <https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2021/raio-x-do-sistema-prisional/>

G1. **Projetos são retomados em unidade do Degase na Zona Norte do Rio depois de fim de superlotação**. 2019. Disponible en: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/30/projetos-sao-retomados-em-unidade-do-degase-na-zona-norte-do-rio-depois-de-fim-de-superlotacao.ghtml>

GIAMBERARDINO, André Ribeiro. **Comentários à Lei de Execução Penal**. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral. v. 1. 22ª edición. Impetus, 2020.

HALL, Edward T. **A Dimensão Oculta**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HEUNI, European Institute for Crime Prevention and Control (Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Delito). **European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014**. 5<sup>th</sup> edition, 2<sup>nd</sup> revised printing. Helsinki: 2017. Disponible en: [https://wp.unil.ch/europeansourcebook/files/2018/03/Sourcebook2014\\_2nd\\_revised\\_printing\\_edition\\_20180308.pdf](https://wp.unil.ch/europeansourcebook/files/2018/03/Sourcebook2014_2nd_revised_printing_edition_20180308.pdf)

HUMAN RIGHTS WATCH (Observatorio de Derechos Humanos). **World Report – Brazil**. 1990. Disponible en: [https://www.hrw.org/reports/1990/WR90/AMER.BOU-02.htm#P99\\_29079](https://www.hrw.org/reports/1990/WR90/AMER.BOU-02.htm#P99_29079)

ICPR, Institute for Crime & Justice Policy Research (Instituto de Investigación sobre Políticas de Justicia & Crimen). **Highest to Lowest – Prison Population Total**. World Prison Brief. Disponible en: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_%20taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_%20taxonomy_tid=All)

ITALIA. **Ley nº 354** – Normas sobre el sistema penitenciario y sobre la ejecución de medidas privativas y limitativas de libertad. Disponible en: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2018/11/26/legge-sull-ordinamento-penitenziario#titolo2>

KRISBERG, Barry; GUZMAN, Carolina; TSUKIDA, Chris. **Accelerated Release: a Literature Review**. Views from the National Council on Crime and Delinquency, 2008. Disponible en: <https://core.ac.uk/display/71341499>

LE PARISIEN. **Surpopulation carcérale: Si une personne rentre en prison, une autre doit sortir.** 2020. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/faits-divers/surpopulation-carcerale-si-une-personne-rentre-en-prison-une-autre-doit-sortir-14-05-2020-8316675.php>

MÉXICO. **Ley Nacional de Ejecución Penal.** Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Maria Fernanda dos Santos. **Autoridades reguladoras independentes: estudo e projecto de lei-quadro.** Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NEWMAN, Sandra J.; STRUYK, Raymond J. Housing, and Poverty. *In: The Review of Economics and Statistics*, v. 65, n.º 2. 1983.

PARAGUAY. MNPT, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. **Pabellón la bronca – Índice de ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay.** Asunción: MNPT, 2018. Disponible en: <https://mnp.gov.py/wp-content/uploads/PabellonLaBronca.pdf>

PITTS, James M. A.; GRIFFIN III, O. Hayden; JOHNSON, W. Wesley. Contemporary prison overcrowding: short-term fixes to a perpetual problem. *In: Contemporary Justice Review*, v. 17, n.º 1, p. 124-139, 2014.

PRADO, Adriana R. de Almeida. **Desenho Universal: Caminhos da Acessibilidade no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2010.

PRI, Penal Reform International (Reforma Penal Internacional). **Ten-Point Plan to Reduce Prison Overcrowding.** London: PRI, 2012. Disponible en: <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/05/10-pt-plan-overcrowding.pdf>

PRISON POLICY INITIATIVE (Iniciativa de Política Penitenciaria). **Since you asked: just how overcrowded were prisons before the pandemic, and at this time of social distancing, how overcrowded are they now?** Disponible en: <https://www.prisonpolicy.org/blog/2020/12/21/overcrowding/>

RODRIGUEZ, María Noel. **Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias.** Kyoto: UNAFEI, 2010. Disponible en: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/12th\\_Congress/25Maria\\_Noel\\_Rodriguez.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/12th_Congress/25Maria_Noel_Rodriguez.pdf)

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. In: **Revista Liberdades**, n.º 15, 2014.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Compensação penal por penas ou prisões abusivas**. Revista dos Tribunais, 2017. Disponible en: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/111168>

RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco de. **Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros**: as CPIs dos sistemas penitenciários de 1976 e 1993. 2009. Disponible en: <https://core.ac.uk/display/19883940>

SALINAS, Raúl. **Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos**. Tesis, Universidad Nacional de La Plata, 2017. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61025>

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. 6ª edición. São Paulo: Edusp, 2008.

SINDASP, Sindicato dos Agentes Penitenciários do Estado de São Paulo (Sindicato de Funcionarios Penitenciarios del Estado de São Paulo). **SAP cria 1,7 mil novas vagas em penitenciárias**. 2014. Disponible en: <https://www.sindasp.org.br/sap-cria-17-mil-novas-vagas-em-penitenciarias>

STEINBERG, Jonny. **Prison Overcrowding and the Constitutional Right to Adequate Accommodation in South Africa**. 2005. Disponible en: <https://www.csvr.org.za/docs/correctional/prisoncovercrowding.pdf>

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE DE FRANCE (Unión de Magistrados Franceses). **Numerus clausus, oui c'est possible, et c'est le moment**. Disponible en: <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/1824-numerus-clausus-oui-cest-possible-et-cest-le-moment.html>

OACDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **The Tokyo Rules: United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures**. 1992. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/tokyorules.pdf>

ONU, Organización de las Naciones Unidas. **ONU: Brasil tem a segunda maior taxa de homicídios da América do Sul**. 2019. Disponible en: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679241>

ONUSIDA, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida. **HIV/Aids em Ambientes Prisionais: Prevenção, Atenção, Tratamento e Apoio**. New York: 2009. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/lpo-BRASIL/Topics\\_drugs/Publicacoes/UNODC\\_Livro20HIV20Ambiente20Prisional.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-BRASIL/Topics_drugs/Publicacoes/UNODC_Livro20HIV20Ambiente20Prisional.pdf)

UNITED KINGDOM. Ministry of Justice (Ministerio de Justicia). **Certified Prisoner Accommodation – PSI 17/2012**. London: 2012. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63f88afe8fa8f527f110a2e3/certified-prisoner-accommodation-pf.pdf>

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Bangkok Rules – United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders with their Commentary**. 2011. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf)

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons**. New York: UNODC, 2013. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding\\_in\\_prisons\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf)

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **The Nelson Mandela Rules: The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. 2015. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-E-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf)

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Global Study on Homicide: Homicide trends, patterns, and criminal justice response**. Vienna: UNODC, 2019. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

UNOPS, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. **Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios**. Copenhagen: UNOPS, 2016. Disponible en: <https://www.unops.org/Public/Notice/126497>

VACANI, Pablo Andrés. **El tiempo de prisión y la dimensión existencial de su ejecución: elación necesaria para una adecuada cuantificación penal**.

VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins; CARDOZO, José Eduardo Martins; PEREIRA, Marivaldo de Castro; *et. al.* Questão Federativa, Sistema Penitenciário e Intervenção Federal. *In: Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n.º 10, 2018. Disponible en: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44996>

VITTO, Renato C. P. de; DAUFEMBACK, Valdirene. **Para Além da Prisão: Reflexões e Propostas para uma Nova Política Penal no Brasil.** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

WORLD BANK (Banco Mundial). **What is Monitoring and Evaluation?** Independent Evaluation Group (IEG). Disponible en: <https://ieg.worldbankgroup.org/what-monitoring-and-evaluation>

WPB, World Prison Brief (Informe Mundial Sobre Prisiones). **World Prison Population List.** 13ª edición. WPB: 2021.

## FICHA FINAL

### Departamento de Monitoreo y Fiscalización del Sistema Carcelario y Socioeducativo (DMF/CNJ)

#### Jueces Auxiliares de la Presidencia

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordinador); Edinaldo César Santos Junior; João Felipe Menezes Lopes; Jônatas Andrade

#### Equipo

Alan Fernando da Silva Cardoso; Alessandra Amâncio; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Amanda Oliveira Santos; Anália Fernandes de Barros; Andrea Vaz de Souza Perdigão; Ane Ferrari Ramos Cajado; Bruno Muller Silva; Camila Curado Pietrobelli; Camilo Pinho da Silva; Carolina Castelo Branco Cooper; Caroline da Silva Modesto; Caroline Xavier Tassarã; Carolini Carvalho Oliveira; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Flavia Cristina Piovesan; Geovanna Beatriz Pontes Leão; Helen dos Santos Reis; Joseane Soares da Costa Oliveira; Juliana Linhares de Aguiar; Juliana Tonche; Karla Marcovecchio Pati; Larissa Lima de Matos; Liana Lisboa Correia; Luis Pereira dos Santos; Marcio Barrim Bandeira; Melina Machado Miranda; Mônica Lima de França; Renata Chiarinelli Laurino; Roberta Beijo Duarte; Saôry Txheska Araújo Ferraz; Sarah Maria Santos de Paula Dias; Sidney Martins Pereira Arruda; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thais Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; Victor Martins Pimenta; Vitor Stegemann Dieter; Wesley Oliveira Cavalcante

### Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Representante Residente: Claudio Providas

Representante Residente Adjunta: Elisa Calcaterra

Representante Residente Adjunta y Coordinadora de la Unidad de Programa: Maristela Baioni

### Unidad de Gestión de Proyectos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Mayara Sena; Michelle Souza; Paula Bahia Gontijo; Thais de Castro de Barros; Thessa Carvalho

### Equipo Técnica

#### Coordinación general

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Alexandre Lovatini Filho; Amanda Pacheco Santos; Ana Virginia Cardoso; André Zanetic; Apoena de Alencar Araripe Pinheiro; Bernardo da Rosa Costa; Bruna Milanez Nascimento; Bruna Nowak; Catarina Mendes Valente Campos; Daniela Correa Assunção; Debora Neto Zampier; Edson Orivaldo Lessa Júnior; Erineia Vieira Silva; Fernanda Coelho Ramos; Fernando Uenderson Leite Melo; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Giane Silvestre; Gustavo Augusto Ribeiro Rocha; Gustavo Carvalho Bernardes; Gustavo Coimbra; Hector Luís Cordeiro Vieira; Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães; Ísis Capistrano; Jamil Oliveira de Souza Silva; José Lucas Rodrigues Azevedo; Karla Bento Luz; Klícia de Jesus Oliveira; Leonam Francisco Toloto Bernardo; Leonardo Sangali Barone; Lidia Cristina Silva Barbosa; Lidiani Fadel Bueno; Liliane Silva; Lívia Soares Jardim; Luciana da Luz Silva; Luciana da Silva Melo; Marcela Elena Silva de Moraes; Mariana Cristina Zampieri; Mayara Miranda; Mário Henrique Ditticio; Melissa Rodrigues Godoy dos Santos; Michele Duarte Silva; Natália Caruso Theodoro Ribeiro; Natália Faria Resende Castro; Nataly Pereira Costa; Natasha Holanda Cruz; Neylanda de Souza Cruz; Paulo Henrique Barros de Almeida; Pedro Henrique Mourthé De Araújo Costa; Pedro Zavitoski Malavolta; Polliana Andrade e Alencar; Renata Alyne de Carvalho; Renata de Assumpção Araújo; Semilla Dalla Lasta de Oliveira; Sérgio Coletto; Vinícius Assis Couto; Vivian Delácio Coelho; Wallysson José Fernandes Júnior; Walter Vieira Sarmento Júnior; Wesley Alberto Marra; Yasmin Batista Peres

#### Eje 1

Fabiana de Lima Leite; Jamile dos Santos Carvalho; Joyce Ana Macedo de Sousa Arruda; Isabela Rocha Tsuji Cunha; Lucas Pereira de Miranda; Manuela Abath Valença; Priscila Coelho



## Eje 2

Fernanda Machado Givisiez; Nadja Furtado Bortolotti; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Acassio Pereira de Souza; Iasmim Baima Reis; Sara de Souza Campos; Tabita Aija Silva Moreira

## Eje 3

Pollyanna Bezerra Lima Alves; Francine Machado de Paula; Isabela Rocha Tsuji Cunha; Beatriz Lopes Brandão Neta; Sandra Regina Cabral de Andrade; Gustavo Campos; Ítalo Barbosa Lima Siqueira; Mariana Nicolau Oliveira; Natália Vilar Pinto Ribeiro; Natalia Ramos da Silva

## Eje 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Costa; Alef Batista Ferreira; Alessandro Antônio da Silva Brum; Alison Adalberto Batista; Alisson Lopes de Sousa Freitas; Amanda Sanches Daltro de Carvalho; Ana Rita Reis e Rocha; Anderson Paradelas R. Figueiredo; André Moreira; Andréa Leticia Carvalho Guimarães; ngela Christina Oliveira Paixão; ngela Cristina Rodrigues; Angélica Leite de Oliveira Santos; Áulus Diniz; Benício Ribeiro da Paixão Júnior; Carlos Augusto Gurgel de Sousa; Clara Brigitte Rodrigues Monteiro; Cledson Alves Junior; Cleide Cristiane da Silva; Cristiano Nascimento Pena; Denys de Sousa Gonçalves; Edilene Ferreira Beltrão; Elaine Venâncio Santos; Elenilson Chiarapa; Fernanda de Souza Carvalho Oliveira; Fernanda Rocha Falcão Santos; Flávia Franco Silveira; Geovane Pedro da Silva; Gildo Joaquim de Alves de A Rêgo; Gustavo Ferraz Sales Carneiro; Heiner de Almeida Ramos; Humberto Adão de Castro Júnior; Jean Carillo Jardim Costa; Jeferson da Silva Rodrigues; Jéssika Braga Petrílio Lima; João Batista Martins; Jorge Lopes da Silva (DTI); Josiane do Carmo Silva; Jucinei Pereira dos Santos; Leandro Souza Celes; Leonardo dos Reis Aragão; Leonardo Lucas Ribeiro; Lian Carvalho Siqueira; Lidiani Fadel Bueno; Ligiane Fernanda Gabriel; Luciana Gonçalves Chaves Barros; Lunna Luz Costa; Marcel Phillipe Fonseca; Marcelo de Oliveira Saraiva; Marcelo Ramillo; Maria Tereza Alves; Martina Bitencourt; Martina Hummes Bitencourt; Matias Severino Ribeiro Neto; Moacir Chaves Borges; Munif Gebara Junior; Neidijane Loiola; Paulo Gabriel Amaro; Paulo Gonçalves; Patrícia Castilho da Silva Cioccarei; Paulo Henrique Barros de Almeida; Pedro Uchoa; Rafael Ramos; Raquel Almeida Oliveira Yoshida; Régis Paiva; Reryka Rubia Silva; Ricardo Cavalcante; Roberto Marinho Amado; Rodrigo Louback Adame; Rogerio Martins de Santana; Rose Marie Santana; Simone Rodrigues Levenhagem; Tamiz Lima Oliveira; Tarcia de Brito; Thais Barbosa Passos; Thiago Santos; Torquato Barbosa de Lima Neto; Vanessa Branco; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho; Wellington Fragoso de Lira; Yuri Bispo

### Asistentes Técnicos Estatales – Sistema Penal

Ariane Lopes (MG); Camila Oliveira (RS); Fernanda Almeida (PA); Giselle Fernandes (GO); Glória Ventapane (SE); Henrique Macedo (MA); Jackeline Florêncio (PE); João Vitor Abreu (SC); Jorge Lincoln Régis dos Santos (AP); Joseph Vitória de Lima (RR); Julianne dos Santos (RN); Lorraine Carla Iezzi (ES); Luann Santos (PI); Luanna Silva (AM); Lucia Bertini (CE); Luis Cardoso (PR); Maressa Aires de Proença (BA); Mariana Leiras (RJ); Martinellis de Oliveira (RO) Nayanne Stephanie Amaral (MT); Onair Zorzal Correia Junior (TO) Poliana Candido (AL); Raphael Silva (MS); Rúbia Evangelista da Silva (AC); Thabada Almeida (PB)

### Asistentes Técnicos Estatales – Sistema de Justicia Juvenil

Adriana Motter (AC); Alana Ribeiro (MT); Alex Vidal (RS); Alisson Messias (RR); Amanda Oliveira de Sousa (RN); Cynthia Aguido (MG); Érica Renata Melo (PE); Gabriela Carneiro (GO); Giselle Elias Miranda (PR); Izabela de Faria Miranda (BA); Izabela Ramos (PI); Izabella Riza Alves (SE); João Paulo Diogo (MA); Laura Cristina Damasio de Oliveira (RJ); Livia Rebouças Costa (TO); Lucilene Roberto (ES); Marcela Guedes Carsten da Silva (SC); Maria Isabel Sousa Ripardo (AP); Maurilo Sobral (AL); Olívia Almeida (PB); Raquel Amarante Nascimento (PA); Samara Santos (MS); Talita Maciel (CE); Yan Brandão Silva (AM)

## PRODUCTOS DE CONOCIMIENTO

Publicaciones de las series *Fazendo Justiça* y *Justiça Presente*

### PROPORCIONALIDAD PENAL (EJE 1)

#### **Colección de Alternativas Penales**

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade (Traducción al inglés y al español)
- Guia de Formação em Alternativas Penais V – Medidas Protetivas de Urgência e demais ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres (Traducción al inglés y al español)
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil
- Levantamento Nacional Sobre a Atuação dos Serviços de Alternativas Penais no Contexto da Covid-19
- 3º Fórum Nacional de Alternativas Penais (FONAPE) – Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas
- Fortalecendo vias para as alternativas penais – Um levantamento nacional da aplicação do Acordo de Não Persecução Penal no Brasil

#### **Colección de Monitoreo Electrónico**

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça (Traducción al inglés y al español)
- Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Sumário Executivo Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Relatório da Conferência Internacional Sobre Monitoração Eletrônica: tecnologia, ética e garantia de direitos, 2023, Brasil

#### **Colección Fortalecimiento de la Audiencia de Control de Detención**

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais (Resúmenes Ejecutivos en portugués/inglés/español)

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (Resúmenes Ejecutivos en portugués/inglés/español)
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia (Resúmenes Ejecutivos en portugués/inglés/español)
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n.º 11 do STF pela magistratura e Tribunais (Resúmenes Ejecutivos en portugués/inglés/español)
- Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19
- Cadernos de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas
- Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia
- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
- Relatório Audiência de Custódia: 6 Anos
- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares – Versão 2023

### **Colección Central de Regulación de Plazas Penitenciarias**

- Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional
- Folder Central de Regulação de Vagas

### **UNODC: Manuales de Justicia Penal – Traducciones al Portugués**

- Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão
- Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa

## **SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL (EJE 2)**

- Caderno I – Diretrizes e Bases do Programa – Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade
- Caderno II – Governança e Arquitetura Institucional – Guia para Programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade
- Caderno III – Orientações e Abordagens Metodológicas – Guia para Programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade
- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros
- Manual sobre Audiências Concentradas para Reavaliação das Medidas Socioeducativas de Semiliberdade e Internação
- Manual Resolução CNJ n.º 367/2021 – A Central de Vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
- Manual para Incidência da Temática do Tráfico de Drogas como uma das Piores Formas de Trabalho Infantil (Traducción al inglés y al español)

- Manual Recomendação n.º 87/2021 – Atendimento inicial e integrado a adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional
- Manual Resolução CNJ n.º 77/2009 – Inspeções Judiciais em unidades de atendimento socioeducativo
- Manual de Orientação Técnica para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativos
- Guia para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativas (Cniups) – (Meio Fechado)
- Guia sobre orçamento público e captação de recursos na política estadual de atendimento socioeducativo
- Sumário Executivo – Guia sobre orçamento público e captação de recursos na política estadual de atendimento socioeducativo
- Censo Nacional de Práticas de Leitura no Sistema Socioeducativo
- Centrais de Vagas do Socioeducativo – Relatório Anual
- Manual Resolução CNJ n.º 77/2009 – Inspeções Judiciais em Serviços e Programas de Atendimento Socioeducativo (Meio Aberto)
- Manual de Orientação Técnica para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeções em Programas/Serviços Socioeducativos (Meio aberto)
- Guia para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativas (Cniups) – (Meio Aberto)
- Diagnóstico da Emissão de Documentos Básicos no Sistema Socioeducativo: Atendimento Inicial e Meio Fechado
- Relatório Final da 1ª Conferência Livre de Cultura no Sistema Socioeducativo
- Diretriz Nacional de Fomento à Cultura na Socioeducação
- Guia para a qualificação da atuação do Poder Judiciário no Plano Individual de Atendimento Socioeducativo

## CIUDADANÍA (EJE 3)

### **Colección Política para Personas Egresadas**

- Política Nacional de Atención às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais
- Começar de Novo e Escritório Social: Estratégia de Convergência
- Guia para monitoramento dos Escritórios Sociais
- Manual de organização dos processos formativos para a política nacional de atenção às pessoas egressas do sistema prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais IV: Metodologia de Enfrentamento ao Estigma e Plano de Trabalho para sua Implantação
- Guia Prático de Implementação da Rede de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional – Raesp
- Relatório de Monitoramento dos Escritórios Sociais – Ano 2022

### **Colección Política Penitenciaria**

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões
- Os Conselhos da Comunidade no Brasil
- Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade

### **Colección Políticas de Promoción de la Ciudadanía**

- Cartilha de direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional
- Manual da Política Antimanicomial do Poder Judiciário – Resolução CNJ n.º 487 de 2023
- Censo Nacional de Práticas de Leitura no Sistema Prisional
- Plano Nacional de Fomento à Leitura em Ambientes de Privação de Liberdade

## **SISTEMAS E IDENTIFICACIÓN (EJE 4)**

- Manual de instalação e configuração do software para coleta de biometrias – versão 12.0
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica nas Unidades Prisionais
- Folder Documento Já!
- Guia On-line com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU
- Manual do Módulo Documentação Civil no SEEU – Perfil Depen
- Infográfico: Certidão de Nascimento para Pessoas em Privação de Liberdade
- Infográfico: CPF para Pessoas em Privação de Liberdade
- Infográfico: Contratação de Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Infográfico: Alistamento Eleitoral para as Pessoas Privadas de Liberdade
- Cartilha Segurança da Informação
- Manual do Módulo de Documentação Civil no SEEU – Perfil DMF
- Manual do Módulo de Documentação Civil no SEEU – Perfil GMF

## **GESTIÓN Y TEMAS TRANSVERSALES (EJE 5)**

- Manual Resolução n.º 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas Acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da Covid-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da Covid-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II
- Manual Resolução n.º 348/2020 – Procedimentos Relativos a Pessoas LGBTI Acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade

- Relatório Calculando Custos Prisionais – Panorama Nacional e Avanços Necessários
- Manual Resolução n.º 369/2021 – Substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência
- Projeto Rede Justiça Restaurativa – Possibilidades e práticas nos sistemas criminal e socioeducativo
- Pessoas migrantes nos sistemas penal e socioeducativo: orientações para a implementação da Resolução CNJ n.º 405/2021
- Comitês de Políticas Penais – Guia prático para implantação
- Diálogos Polícias e Judiciário – Diligências investigativas que demandam autorização judicial
- Diálogos Polícias e Judiciário – Incidências do Poder Judiciário na responsabilização de autores de crimes de homicídio: possibilidades de aprimoramento
- Diálogos Polícias e Judiciário – Participação de profissionais de segurança pública em audiências judiciais na condição de testemunhas
- Diálogos Polícias e Judiciário – Perícia Criminal para Magistrados
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Alternativas Penais: medidas cautelares diversas da prisão
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Alternativas Penais: penas restritivas de direitos, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder A Lei Maria da Penha e as medidas protetivas de urgência
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Monitoração Eletrônica
- Pessoas LGBTI no Sistema Penal – Cartilha para implementação da Resolução CNJ n.º 348/2020
- Pessoas LGBTI no Sistema Socioeducativo – Cartilha para implementação da Resolução CNJ n.º 348/2020
- Informe – O sistema prisional brasileiro fora da Constituição 5 anos depois: Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF n.º 347
- Informe – Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF n.º 347
- Fazendo Justiça – Conheça histórias com impactos reais promovidos pelo programa no contexto da privação de liberdade (Traducción al inglés y al español)
- Caderno de orientações técnicas para o mutirão processual penal 2023
- Manual Legislação de Proteção de Dados Pessoais – Plataforma Socioeducativa
- Equipes interdisciplinares do Poder Judiciário: Levantamento Nacional e Estratégias de Incidência
- Guia para a Estruturação da Política Judiciária de Atenção e Apoio às Vítimas
- Cartilha para Vítimas de Crimes e Atos Infracionais
- Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos – direitos das pessoas privadas de liberdade
- Caderno Temático de Relações Raciais – diretrizes gerais para atuação dos serviços penais

### **Serie Tratados Internacionales de Derechos Humanos**

- Protocolo de Istambul – Manual sobre investigação e documentação eficazes de tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes
- Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais (2016)
- Comentário geral n.º 24 (2019) sobre os direitos da criança e do adolescente no sistema de justiça juvenil

- Diretrizes de Viena - Resolução n.º 1997/30 do Conselho Econômico e Social da ONU
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Instituição de um Procedimento de Comunicação – Resolução aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 19 de dezembro de 2011
- Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra Crianças e Adolescentes no Campo da Prevenção à Prática de Crimes e da Justiça Criminal – Resolução adotada pela Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 2014
- Regras de Beijing
- Diretrizes de Riad
- Regras de Havana







Accede al código  
QR y conoce a otros  
Publicaciones del programa  
Fazendo Justiça



FAZENDO  
JUSTIÇA

