

Gestión y Administración de Establecimientos Penitenciarios¹

Criminólogo David Benavides²

criminologo1@gmail.com

Criminóloga Neyda Peña Plaza³

Los pilares de la administración en cualquiera que sea su campo de acción, son la planificación, ejecución y seguimiento. Ahora bien, aplicar estos procesos en un establecimiento penitenciario, con las particularidades inherentes a una institución donde se mantienen privadas de libertad a personas que se encuentran sometidos al sistema de justicia, exige la delimitación de sus ámbitos para comprender sus niveles de complejidad y definir la estrategia de abordaje del tema.

Como establecimiento penitenciario podría considerarse a toda dependencia del Estado en la cual la persona privada de libertad está obligada a pernoctar y permanecer durante el tiempo que establezca el poder judicial. Así, es pertinente mencionar que en Venezuela existe una clasificación de los establecimientos penitenciarios en función de la condición jurídica de la población atendida.

Según la Ley de Régimen Penitenciario (2000), en su artículo 3, *“Las penas privativas de la libertad se cumplirán en las penitenciarías, cárceles nacionales y otros centros penitenciarios o de internación que bajo cualquier denominación existan, se habilitaren o crearen para ese fin.”* Por su parte el Reglamento de Internados Judiciales (1975), en su artículo 4 expresa:

“Los Internados Judiciales son establecimientos ordinarios destinados:
a) A la reclusión de los encausados penalmente, previa determinación del órgano jurisdiccional correspondiente.

¹ Este artículo se publicó por primera vez por la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en Venezuela.

² Criminólogo venezolano especialista en el área penitenciaria. Autor de varias investigaciones en su especialidad. Miembro de la Sociedad Mundial de Victimología.

³ Criminóloga venezolana especialista en el área penitenciaria. Autora de varias investigaciones en su especialidad. Trabaja en el Vicerrectorado de Creación Intelectual y Vinculación Social de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en Venezuela.

- b) Al cumplimiento de la pena de prisión, que no exceda de un (1) año, deducido el lapso de la detención sufrida antes de producirse sentencia condenatoria firme.
- c) Al cumplimiento de la pena de arresto cuando así lo determine el Tribunal ejecutor del fallo.
- d) A la reclusión de sujetos procesados conforme a la Ley sobre Vagos y Maleantes.
- e) Al cumplimiento de las medidas correccionales a que se refieren los literatos c) y f) del artículo 4 de la Ley sobre Vagos y Maleantes.
- f) A la detención preventiva en aquellos lugares donde no existan, o sean insuficientes los establecimientos destinados al efecto.”

Ambas legislaciones mencionadas, parcialmente vigentes, permiten establecer una distinción entre lugares destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad y los establecimientos destinados al resguardo de la detención preventiva. Técnicamente, se estaría hablando que los establecimientos que tengan la designación de “Internados Judiciales” estarían destinados albergar a las personas en calidad de procesadas, con una medida de prisión preventiva de libertad, y aquellas personas con penas cortas, hasta un año. Por su parte, existen otros establecimientos destinados albergar a las personas en calidad de penas, es decir, exclusivamente para el cumplimiento de penas privativas de libertad, cuya denominación podría no ser siempre la misma. En este último caso se puede conseguir nombres como: Centro Penitenciario, Penitenciaría General, Comunidad Penitenciaria, Centro de Reeducción, pudiendo existir otras denominaciones.

A pesar de la distinción establecida entre un Internado Judicial y un Centro de Cumplimiento de Pena, su funcionamiento operativo es parecido. Son establecimientos penitenciarios donde debe asegurarse la permanencia de la persona reclusa en el recinto, y a su vez, garantizar la atención integral debida y obligatoria a las personas que permanecen dentro del mismo. Por otro lado, para lograr realizar estas funciones, se requiere tanto de un personal capacitado y profesional, como de los mecanismos para el desarrollo de las funciones y el desempeño del personal.

En este sentido, se puede decir que la gestión y administración de establecimientos penitenciarios se conforman de procesos sustantivos, los cuales pueden agruparse en cuatro ámbitos: seguridad y custodia, clasificación y atención integral de la

persona privada de libertad, gestión de talento humano, y asuntos logísticos del establecimiento penitenciario.

La seguridad y custodia

Se refiere a los procesos destinados a gestionar las restricciones de movilización de las personas privadas de libertad atendiendo al resguardo de sus derechos fundamentales, y la integridad física de todas y todos los involucrados en el proceso (personas privadas de libertad, familiares y visitantes, personal del establecimiento, y cualquier otra persona que haga vida dentro del establecimiento penitenciario). Además, comprende la protección e integridad de las instalaciones del establecimiento penitenciario en función de evitar conductas desviadas o ilícitas.

En otras palabras, es el ámbito de la administración de establecimientos penitenciarios asociado a la gestión de los procedimientos destinados a garantizar el buen orden dentro de los establecimientos penitenciarios y la integridad física tanto de las personas que hacen vida dentro del recinto (privadas de libertad, sus familiares, personal del establecimiento y visitantes), como de las instalaciones del establecimiento.

La seguridad de un establecimiento penitenciario tiene dos componentes:

- a) La **seguridad externa**, encargada de garantizar la permanencia de la persona privada de libertad dentro del establecimiento de reclusión. Ejecutada en la actualidad por la Guardia Nacional Bolivariana. Perfilada como una de las funciones de la Policía Nacional Bolivariana, establecida genéricamente en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (2008) y desarrollada dentro del proyecto de ley Código Penitenciario, aún en discusión en la Asamblea Nacional.
- b) la **seguridad interna**, encargada de mantener el buen orden, el régimen interno, la convivencia pacífica y el desarrollo de las actividades propias del establecimiento penitenciario, con estricto apego a los Derechos Humanos. Este aparte de la seguridad penitenciaria es el más amplio y está íntimamente

relacionado con la Custodia Penitenciaria. Pues, ésta conforma el conjunto de procedimientos destinados a resguardar, proteger y vigilar a las personas privadas de libertad, así como asistirlos en las actividades que realice durante su permanencia en el sistema penitenciario.

La **custodia penitenciaria** comprende los procedimientos de: registro y revisión obligatoria de personas y objetos que ingresen y egresen del establecimiento penitenciario (control de acceso, cacheo); revisión exhaustiva de personas, objetos y áreas del establecimiento penitenciario, con la finalidad de detectar y decomisar, objetos de ingreso y tenencia prohibida (requisa); verificación física y del número de personas privadas de libertad que se encuentran en el establecimiento penitenciario de reclusión (Conteo y lista de población); mediar y controlar en situaciones de confrontación de intereses entre dos o más personas dentro del medio carcelario (resolución de conflictos y disciplina); y, asistencia durante el desarrollo de las actividades ordinarias y extraordinarias, dentro o fuera de las instalaciones del establecimiento, para garantizar el orden y la disciplina de la población penitenciaria que participa en las actividades (asistencia y seguimiento de actividades: traslados, visitas, salidas transitorias).

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los reclusos (1977), adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en 1957 y ratificadas en 1977. Es un instrumento internacional que establece los principios rectores y las condiciones mínimas para la estancia de personas reclusas en establecimientos penitenciarios, dentro del marco de los Derechos Humanos.

El mencionado documento no presenta un aparte específico con respecto al ámbito de seguridad y custodia, sin embargo, tácitamente hace consideraciones sobre la relación entre las actividades rutinarias de las personas que se encuentran encarceladas y el cómo estas actividades podrían afectar la seguridad y el buen orden del establecimiento. Por lo que se debe tener en cuenta estas consideraciones para la planificación tanto de las actividades, como de la seguridad

y custodia. Por su parte, se hace mención de un principio para mantener el buen orden del establecimiento en la regla número 27 que dice: *“el orden y la disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y la buena organización de la vida en común.”*

Dentro del contexto nacional, orientado por la normativa internacional la Ley de Régimen Penitenciario (2000) mantiene las consideraciones mencionadas y desarrolla un capítulo completo acerca de la disciplina. En el Reglamento de Internado Judiciales (1975) se especifican funciones de los que serían responsables de este ámbito dentro de un Internado Judicial, sin mucha especificidad en cuanto a otros procedimientos propios de la custodia, se enfocan en la disciplina y buena convivencia dentro del recinto.

El campo de la seguridad y custodia penitenciaria enmarcado en los principios de un Estado democrático garante de Derechos, ha sido uno de los temas poco desarrollados dentro de la academia. El foco de atención, por lo general, se fija en la violación de Derechos, mas no en cómo se están desarrollando los procesos de seguridad y custodia y los aspectos asociados a estos. Por otro lado, como se puede evidenciar, la legislación que rige el área se encuentra dispersa y poco clara en cuanto a los detalles para el desarrollo de los procedimientos propios de esta área y las normas que deberían regir dichos procedimientos.

El Consejo Superior Penitenciario⁴, creado en 2008 para diseñar y formular políticas integrales en materia penitenciaria, así como tomar decisiones y supervisar los modelos y programas de atención integral inherentes a la mencionada materia en Venezuela; hizo un primer intento para sistematizar las normas y procedimientos correspondientes a la seguridad y custodia de un establecimiento penitenciario.

Luego, de consultas a funcionarios, observación de procedimientos y estudio de la legislación relacionada con la materia, se logró consolidar un papel de trabajo que

⁴ Ente creado por Decreto N° 6.553 publicado en Gaceta Oficial N° 39.080 de fecha 15/12/2008, cesó funciones en 2011.

se llamó Manual de Normas y Procedimientos para la Seguridad y Custodia de un Establecimiento Penitenciario. Aún no validado, representa el primer intento serio para establecer estándares de funcionamiento para este ámbito penitenciario. Vale acotar, que sirvió de fundamento para la elaboración del proyecto de Código Orgánico Penitenciario.

Lo planteado da cuenta que si bien ya está claro lo que representa la seguridad y custodia para un establecimiento penitenciario, aún falta el desarrollo detallado de este ámbito de gran importancia para la administración de una institución tan particular.

Clasificación y atención integral

Abarca los procesos asociados tanto a la discriminación de acuerdo a criterios legales y conductuales de las personas privadas de libertad, como a cubrir las necesidades de éstas, de tal manera que puedan desarrollarse a través de una atención integral e individualizada en función de sus capacidades, habilidades y destrezas. Procesos orientados asegurar sus derechos fundamentales tales como educación, cultura, formación para el trabajo, desarrollo físico, atención sanitaria y demás, en función del logro de una estancia humanizada por parte de la persona privada de libertad.

A diferencia del ámbito de seguridad y custodia, se puede decir que la clasificación y atención integral han tenido más protagonismo dentro de los sistemas penitenciarios, pues se refiere al qué hace y qué se debe ofrecer a la persona privada de libertad durante su encarcelamiento. Denominado, también, incorrectamente, tratamiento penitenciario, engloba todas las actividades y oportunidades que se le facilitan a la persona privada de libertad para que su estancia en el establecimiento no sea simplemente un aislamiento total de la dinámica social exterior.

La clasificación de la persona privada de libertad, marca el punto de partida de la atención integral. En las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

(1977), se expresa que los fines de la clasificación son: “a) *Separar a los reclusos que, por su pasado criminal o su mala disposición, ejercerían una influencia nociva sobre los compañeros de detención; [y] b) Repartir a los reclusos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social*” (Regla No. 67). De esta forma, la clasificación marca el parámetro de acciones para la atención integral de la persona privada de libertad, las cuales están direccionadas a incrementar las probabilidades de retorno operativo a la convivencia en libertad.

En cuanto a la atención integral, denominado como tratamiento en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1977), tiene como objetivo, siempre que la duración de la pena lo permita,

“...inculcarles [a las personas privadas de libertad] la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad.” (Regla No. 65)

Al igual que con el ámbito de seguridad y custodia, el Consejo Superior Penitenciario sistematizó los procedimientos llevados a cabo en Venezuela en materia de clasificación y atención integral, generando un documento llamado Manual de Normas y Procedimientos de Clasificación y Atención Integral (2011). Desde un nivel operativo este documento especifica las acciones para el desarrollo de los procesos de clasificación y atención integral. En este documento, la Clasificación se entiende como,

“el proceso en virtud del cual se asigna al penado o penada el grado de Mínima, Media o Máxima seguridad, dado el riesgo que la conducta del penado o penada implique para otros y para sí mismo, su capacidad de convivencia social, la actitud positiva hacia el Plan Individual de Atención Integral así como a las actividades que ofrece el establecimiento penitenciario, y los niveles de prisionización manifestadas durante el período de Observación y Evaluación Inicial.”

Por su parte la Atención Integral se considera como,

“el conjunto de actividades a disposición del penado o penada, que satisface sus necesidades deportivas, culturales, educativas, recreativas, de capacitación laboral, de trabajo productivo, de asistencia psicológica y social, dirigido al desarrollo de sus potencialidades y capacidades, con el fin de mejorar sus posibilidades

de reinserción en la sociedad, con estricto apego y observancia a los derechos fundamentales del ser humano.” (Ídem)

Aun cuando el tema tiende a ser principal actor en la política penitenciaria, existe mucho por desarrollar dentro del cómo se llevan a cabo los procedimientos de gestión y administración de este ámbito. Además, considerando que se trata de personas en condiciones especiales por estar encarceladas, los procesos de clasificación y atención integral de las mismas debe responder a una política flexible, sujeta a una revisión constante, que permita ajustarla a los cambios sociales y culturales de cada época.

Gestión del talento humano

Refiere los procesos asociados a la selección, capacitación y adiestramiento, compensaciones, así como la administración de tareas y espacios del personal que hace vida en el establecimiento penitenciario. El personal que labora en una institución como la que se está tratando, es clave para que el desarrollo de la misma sea operativo y funcional. Pues son estas personas las que realizarán las tareas descritas en los procesos de los ámbitos de seguridad y custodia y clasificación y atención integral de la persona privada de libertad, comentados anteriormente.

Este ámbito es de tal importancia que en Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos existe un aparte específico para ello llamado “Personal penitenciario”. Allí se plasma desde el principio de selección cuidadosa, pasando por la motivación y estímulo que permita mantener la dedicación exclusiva, hasta la necesidad de formación inicial y continua, del personal profesional que labora en los establecimientos penitenciarios.

En tal sentido, no está de más mencionar que la responsabilidad del bienestar de las personas privadas de libertad es del Estado, por medio de la administración penitenciaria, la cual es ejecutada por el personal penitenciario. De allí la necesidad de hacer permanentemente la revisión y análisis del desempeño y perfil de dicho

personal y cómo este desempeño repercute en los procesos inherentes al resguardo y atención de las personas privadas de libertad.

Asuntos logísticos

Se refieren a los requerimientos operativos básicos que hacen posible el funcionamiento del establecimiento penitenciario en sus procesos, tales como transporte, alimentación y mantenimiento. Tomando como referencia las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1977), la desestimación de elementos básicos como la alimentación, el transporte o el mantenimiento general de las instalaciones penitenciarias aparte de ser un foco para la desestabilización del funcionamiento normal del establecimiento, sería una franca violación de algunos derechos fundamentales de la persona privada de libertad. Ejemplo, dependiendo del destino, al no prestar el traslado de una persona desde el establecimiento penitenciario podría violarse el derecho a la asistencia médica o al debido proceso.

La íntima relación entre los procesos propios del sistema penitenciario y los intrínsecos elementos asociados a su funcionamiento, da cuenta de lo complejo que es la gestión penitenciaria y con ello la gestión y administración de un establecimiento penitenciario. A todo esto se le suma el hecho que la institución penitenciaria representa un gasto para cualquier Estado y las políticas dirigidas en esta materia tienen como principal foco, la recuperación de personas transgresoras. Personas que representan potencial humano para el desarrollo social y económico del país.

La administración pública de lo penitenciario desde una perspectiva gerencial está poco desarrollada en nuestro país. Los problemas que arrastra desde hace años el sistema penitenciario venezolano han sido hacinamiento, corrupción, insalubridad, violación de derechos humanos, lentitud en el otorgamiento de beneficios, malas condiciones laborales para los funcionarios, pérdida del control interno de la población por parte del Estado, dando cuenta que la perspectiva gerencial tanto a partir de especialistas para la gestión de establecimientos penitenciarios, como

para el diseño de procedimientos sistematizados y específicos para cada área, no ha sido manejada adecuadamente.

Desde este planteamiento se ve la necesidad de desarrollar estudios científicos que permitan a la institución tener insumos para el mejoramiento de sus funciones y el logro de sus objetivos. De lo anterior, se desprenden los siguientes temas sugeridos para investigaciones en este campo:

- Caracterización de los procesos de seguridad y custodia, donde se pueda describir tanto la pertinencia de la gestión y administración de los mecanismos y procedimientos establecidos para el resguardo y supervisión de personas, instalaciones y actividades, como su relación con el funcionamiento del establecimiento penitenciario y la política pública vigente en la materia.
- Caracterización sociodemográfica de los privados de libertad, que sirva para tener actualizado el perfil de las personas privadas de libertad, así como para analizar el comportamiento de la población privada de libertad a lo largo de la historia, que tribute a la generación de políticas más acertadas en la materia.
- Caracterización y evaluación tanto del proceso de clasificación, como de los programas de atención integral aplicados en los establecimientos penitenciarios, que permitan ver la pertinencia de los procedimientos y criterios utilizados para la clasificación y atención integral de la persona privada de libertad y su relación con el funcionamiento del establecimiento penitenciario. Pudiéndose generar sugerencias o propuestas al respecto.
- Evaluación de procesos de formación del personal penitenciario, que suministren insumos para el mejor desempeño del personal dentro de las funciones propias del establecimiento penitenciario.

- Significado de la prisión tanto para las personas privadas de libertad como para el personal que labora en el medio penitenciario, que den cuenta de la pertinencia o no de la política aplicada hasta el momento y evidencie los nudos problemáticos que se encuentren presentes.

Referencia Bibliográfica

- Coyle, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. Londres, Reino Unido.
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia (2011) *Diagnóstico Sociodemográfico de la Población Penitenciaria en la República Bolivariana de Venezuela 2010-2011*. Consejo Superior Penitenciario. Caracas, Venezuela.
- Morais, M. (2009). *Situación actual de los Derechos Humanos en las Cárceles de Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Caracas, Venezuela.
- Pavarini, M. (1995). *Apuntes para una Historia Material de la Pena. En: El derecho penal hoy*. Homenaje al profesor David Baigún, 567-596. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Congreso de las Naciones Unidas (1977). Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/AGMs/spanish.pdf>
- Consejo Superior Penitenciario (2011). Manual de Normas y Procedimientos de Clasificación y Atención Integral. Caracas (Mimeo)
- República de Venezuela (1975). *Reglamento de Internados Judiciales*. Caracas: Gaceta Oficial 02/09/ 1975, No. 30.784.
- República Bolivariana de Venezuela (2000). *Ley de Régimen Penitenciario*. Caracas: Gaceta Oficial, 19/06/2000, No. 36.975.
- República Bolivariana de Venezuela (2008). *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional*. Caracas: Gaceta Oficial, 09/04/2008, No. 5.880 Extraordinario.
