

Resumen Ejecutivo

El presente estudio denominado “El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones” es el producto de una investigación dirigida por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), bajo los auspicios de la Fundación Heinrich Böll Stiftung. Esta investigación se realizó entre el 15 de enero y el 31 de agosto de 2015 y tuvo como principal objetivo ofrecer un completo análisis del estado del sistema penitenciario y sus cárceles, que favorezca el entendimiento del funcionamiento del sistema y de las complejas dinámicas que subyacen y emergen bajo las actuales condiciones en las que se aplica la privación de libertad en El Salvador, así como contribuir a comprender las implicaciones sociales que tiene para una sociedad privilegiar el encierro como pena y medida preventiva.

El estudio constituye una investigación de corte cualitativo, basado en la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios, ex funcionarios del sistema de justicia salvadoreño y especialistas en materia penitenciaria, así como en la revisión documental y estadística concerniente al tema.

El primer capítulo contiene una descripción exhaustiva de la configuración del sistema penitenciario, de las instituciones que lo conforman, sus atribuciones y su clasificación legal. El informe señala que, aunque el sistema penitenciario salvadoreño tiene un carácter progresivo, es decir, que está diseñado para que los internos puedan transitar a diferentes fases y acceder a una modalidad de régimen abierto; entre 2011-2015 alrededor del 95 % de los internos cumple una pena bajo un régimen de encierro, mientras que solo el 5 % ha logrado acceder a un régimen abierto. El tránsito de la fase ordinaria a las de confianza y semilibertad, que buscan favorecer la resocialización de los internos de buena conducta que estén por cumplir su condena, se ve dificultada por la falta de equipos técnicos completos en la mayoría de centros penales que supervisen y certifiquen la evolución de los internos, por la limitada oferta de programas de rehabilitación en los penales y por la visión punitivista que predomina entre los jueces de vigilancia penitenciaria y en los consejos criminológicos. La falta de aplicación efectiva del régimen progresivo, junto al continuo ingreso de personas

al sistema penitenciario, genera una elevada brecha entre el elevado nivel de ingresos y la baja tasa de egresos de población privada de libertad.

Existe además en el sistema penitenciario salvadoreño un régimen de encierro especial, que funciona en el Centro Penitenciario de Máxima Seguridad de Zacatecoluca. Dadas las condiciones de aislamiento y las diversas restricciones que establece este régimen, debe ser una medida excepcional y transitoria. Sin embargo, en los últimos años hay una mayor tendencia a recurrir al uso del régimen de encierro especial. De acuerdo a la DGCP entre 2012 y 2015, los internos en el Penal de Máxima Seguridad aumentaron de 325 a 443, lo que representa un crecimiento del 36.3 %. De acuerdo a las propias autoridades, esto obedece al creciente traslado de pandilleros a este centro de seguridad, esto es un reflejo del enfoque de endurecimiento aplicado por el Estado salvadoreño en el marco de la guerra contra las pandillas. Uno de los principales cuestionamientos es que este recinto se ha convertido en un centro penitenciario de larga permanencia, dejando a un lado los principios de excepcionalidad, proporcionalidad, temporalidad, y necesidad que deben caracterizarlo.

Respecto a la situación jurídica de la población reclusa, los datos revelan una progresiva disminución de los presos sin condena. Entre el 2000 y el 2015 el porcentaje de reos sin condena pasaron de ser el 50 % a constituir el 25.6 % del total de la población reclusa, lo que nos sitúa por debajo del promedio centroamericano que ronda el 40.4 %. Sin embargo, al examinar las condenas que está purgando la población privada de libertad, se registra un considerable aumento en los años de prisión impuestos. Para el período 2011-2015, el 80.3 % de las penas de prisión fueron superiores a los 6 años. Los datos oficiales revelan que las sentencias impuestas entre los 31 y 50 años de prisión incrementaron en un 71.2 % y las penas de 51 años o más, crecieron en un 170.1 % durante el mismo período.

El segundo capítulo expone la situación en la que viven las personas privadas de libertad en el país. Se analiza el crecimiento poblacional, las condiciones de habitabilidad, el hacinamiento penitenciario y las deplorables condiciones en las que se encuentran las cárceles salvadoreñas. De acuerdo a la DGCP, entre el año 2009 y agosto de 2015 la población privada de libertad pasó de 21 032 internos a 31 148, lo que representa un incremento del 48.1 % y una densidad penitenciaria de 367 %. Esto significa que por cada 100 cupos disponibles en las cárceles salvadoreñas, el Estado tramitó el ingreso de 367 personas. En el 2014, únicamente 2 de los 22 penales reportaron una densidad penitenciaria inferior al 100 %; en el resto, la densidad rondó entre los 170 y 942 internos por cada 100 plazas, dejando al descubierto la enorme crisis humanitaria que enfrenta el sistema penitenciario.

Uno de los penales con mayor hacinamiento sigue siendo el Centro de Readaptación para Mujeres de Ilopango, que aunque reportó una ampliación de su capacidad instalada, mantiene un 367 % de hacinamiento, debido a que actualmente alberga alrededor de 2000 mujeres. Esto es un reflejo del crecimiento exponencial que ha experimentado la población femenina privada de libertad en el sistema penitenciario nacional, en los últimos ocho años.

Esta situación se complejiza al analizar las necesidades especiales de las mujeres privadas de libertad y su rol de madres y proveedoras. Al respecto, de acuerdo a la DGCP entre el 2012 y 2014, el número de niños y niñas que convivían con sus madres en las cárceles hasta los 5 años, se incrementó en un 25 %. No obstante, es importante reconocer el esfuerzo realizado por la DGCP para proveer mejores condiciones a los infantes que conviven con sus madres en la cárcel, con la habilitación del área materno-infantil en la Granja Penitenciaria de Izalco.

Pese al crecimiento numérico de las mujeres en el sistema penitenciario registrado en los últimos años, la población privada de libertad sigue siendo mayoritariamente hombres (90.4 %), mientras que el 9.6 % son mujeres. Otro dato relevante que da cuenta del perfil de la población interna y del impacto que la prisionalización tiene en la vida de estas personas, es que se trata mayoritariamente de personas jóvenes. El 40.5 % de la población penitenciaria tiene entre 26 y 35 años, mientras que el 29.2 % se ubica en el grupo entre los 18 a 25 años; es decir, que el 70 % de los privados de libertad son personas en edad productiva. Respecto a sus niveles educativos, el 7 % de la población penitenciaria registrada en 2015 no tenía ningún nivel educativo, el 73 % contaba con algún grado de educación primaria o secundaria, mientras que el restante 20 % había cursado algún grado de bachillerato, técnico o universitario.

Otro aspecto que ha configurado la organización del sistema penitenciario salvadoreño en la última década, es el crecimiento progresivo y exponencial de la población pandillera en las cárceles, algo que no fue exclusivo de los períodos de Mano Dura. Entre 2009 y 2015 los pandilleros en el sistema penitenciario de adultos pasaron de ser 7555 a 12 983, lo que equivale a un aumento del 71.8 %. En la actualidad, las pandillas representan el 41.7 % del total de la población reclusa a nivel nacional. Con más de 12 000 privados de libertad, solamente este grupo supera la capacidad instalada del sistema penitenciario en un 153 %, en el primer trimestre de 2015. La situación de los penales donde regularmente están albergados los pandilleros se ha agravado progresivamente debido al abandono sistemático que han sufrido en la última década, tanto en términos de infraestructura, como en la falta de programas reeducativos y de inserción laboral.

Respecto a las condiciones de habitabilidad de los penales, el estudio señala que los elevados niveles de hacinamiento penitenciario, el deterioro de la infraestructura y la precariedad en el suministro de los servicios básicos, han generado graves condiciones de insalubridad en muchas cárceles que están favoreciendo la propagación de distintas enfermedades. En muchos penales, los techos, el sistema de drenaje de aguas negras y aguas lluvias están a punto de colapsar, a lo que se suma la falta de agua potable y el mal estado de las instalaciones eléctricas, lo que da idea de las deplorables condiciones que prevalecen en los recintos carcelarios. Particular atención merece la situación de los internos con padecimientos crónicos y enfermedades terminales, los cuales se duplicaron entre 2009 y 2014. A finales de 2014, los enfermos terminales y con patologías crónicas dentro del sistema penitenciario alcanzaban las 2550 personas, es decir constituyen el 9 % de la población penitenciaria, los cuales por su condición especial deben ser sujetos de beneficios

penitenciarios que estipula la ley. Las condiciones actuales en las que funcionan las cárceles salvadoreñas, operan en contra de los principios básicos de la rehabilitación que busca el sistema penitenciario, pues deshumaniza, despersonaliza y vulnera los derechos humanos de las personas que resguarda, además de constituirse en el nicho ideal para la potenciación de conductas delictivas.

El tercer capítulo, reúne información relativa a la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI), entidad que administra los centros de internamiento destinados a albergar a los jóvenes que alcanzaron la mayoría de edad, mientras cumplían una pena de internamiento impuesta por la Ley Penal Juvenil. Un dato relevante es el elevadísimo crecimiento de la población privada de libertad registrado en estos centros en la última década. Los datos disponibles revelan que entre 2006 y 2015, los jóvenes que albergan estos centros aumentaron en 2411.5 %, al pasar de 26 a 653. Esta población se distribuye actualmente en los dos Centros Intermedios existentes: el de Tonacatepeque y el de Ilobasco. Otra característica de este sistema, es que alberga únicamente a hombres pertenecientes a pandillas, con lo que se ha continuado replicando el esquema de segregación de jóvenes en función de su afiliación pandillera que funciona en el sistema de adultos y que inicio en los centros de internamiento de menores de edad en conflicto con la ley.

El estudio muestra además que la Ley Penal Juvenil en El Salvador está reproduciendo el esquema punitivista adoptado por el sistema penal de adultos. Según datos proporcionados por la DGCI, hay una fuerte tendencia a imponer penas de prisión cada vez mayores; dicho cuerpo normativo establece como pena máxima para el cumplimiento de la medida de internamiento hasta 15 años de prisión por ilícito cometido. Datos de la DGCI muestran que entre 2011 y 2015 los jóvenes condenados a penas entre 10 y 30 años aumentaron de 11 a 184, lo que equivale a un aumento de 1573 %. La imposición de elevadas condenas de prisión a jóvenes en conflicto con la ley, es contraproducente al propósito reeducativo que busca el sistema de justicia penal juvenil, dado el severo impacto que la prisión prolongada tiene en personas que se encuentran aun en una etapa de su desarrollo biopsicosocial.

El capítulo cuarto está dedicado a analizar información relacionada con el tratamiento penitenciario que establece la ley. En este apartado, se exponen tanto las características que debe tener el tratamiento penitenciario, como algunos de los obstáculos y limitaciones que impiden una mayor cobertura y efectividad de los programas de rehabilitación y reinserción, establecidos en la Política Penitenciaria Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad. Un obstáculo importante para implementar los programas de reinserción es el elevado déficit de personal técnico que debe diagnosticar, brindar el tratamiento y evaluar el progreso de la población penitenciaria. Los datos disponibles muestran que entre 2009 y 2015 el personal de los equipos técnicos criminológicos de la DGCP se ha reducido en un 48 %. En el 2015, el sistema contaba con 69 técnicos para atender una población de más 31 000 internos, lo que equivale a dos técnicos por cada 1000 internos. Este déficit de personal no obedece solo a problemas presupuestarios, sino también a dificultades para contratar personal que desee trabajar con población penitenciaria, debido a los riesgos que conlleva dicha labor.

Las dificultades de la administración penitenciaria para ampliar la oferta de actividades formativas, debido al constante flujo de privados de libertad, las limitaciones presupuestarias, el escaso personal para atender los talleres, el bajo número de personal técnico que orienta y acompaña el progreso conductual de los internos, así como el limitado espacio físico del que disponen muchos centros, impiden que la población penitenciaria tenga acceso a procesos reeducativos integrales, lo que a su vez se convierte en un obstáculo para que los internos puedan avanzar en el régimen progresivo bajo el cual está diseñado el sistema penitenciario salvadoreño.

En el quinto capítulo se analiza la inversión estatal en el sistema penitenciario y en el sistema de internamiento de jóvenes en conflicto con la ley, que se encuentra bajo la supervisión de la DGCI. El estudio destaca como positivo el aumento en la asignación presupuestaria de la DGCP registrada en los últimos años. El gasto público asignado a la DGCP pasó de \$16,395,960 en el 2002 a \$68,700,985 en el 2015. Sin embargo, el impacto positivo de este incremento presupuestario se ve limitado por el continuo flujo de privados de libertad que experimenta el sistema, lo que ha impedido que se traduzca en un aumento de la inversión pública por interno. Aunque el presupuesto anual destinado a la DGCP ha aumentado en 52 millones de dólares en los últimos 13 años, el promedio anual del gasto público por privado de libertad no ha superado los \$ 1500. Debido a que en la composición del gasto de la DGCP, más del 88 % del presupuesto es destinado a la alimentación de los privados de libertad y a la remuneración del personal, la asignación de fondos a otras áreas elementales como la rehabilitación o la mejora de los servicios básicos en las prisiones, experimenta serias restricciones.

El sexto capítulo aborda la demanda del sistema de justicia y el flujo de personas que transitan por las diferentes etapas del sistema penal, tomando como base las estadísticas oficiales del sistema de justicia. Se incluye además una pequeña sección dedicada a exponer la situación jurídica de los detenidos en bartolinas policiales, los beneficios penitenciarios y el trabajo del Departamento de Prueba y Libertad Asistida (DPLA). El estudio revela que en más de la tercera parte de los requerimientos fiscales presentados en 2014 al Órgano Judicial (38.5 %), la FGR solicitó la detención provisional del imputado mientras se desarrollaba la investigación del delito. El recurrente uso de la cárcel como medida preventiva, junto al aumento de penas privativas de libertad, deriva en un flujo permanente de personas al sistema penitenciario salvadoreño, que limita los esfuerzos de descongestión que hace el sistema mediante la aplicación de medidas de cumplimiento de las penas en las fases de confianza y semilibertad. La desproporción numérica registrada entre los ingresos y los egresos del sistema penitenciario, explica en buena medida la gravísima situación que atraviesa actualmente dicho sistema. Por ejemplo, para el año 2012, aunque egresaron de la cárcel 6452 personas, ingresaron a ellas 9220 personas. Esta tendencia parece profundizarse en el primer semestre de 2015, período en el que los ingresos habían duplicado los egresos registrados por el sistema penitenciario.

Un dato alarmante es la elevadísima cantidad de personas que se mantienen detenidas en bartolina policial, algunas de ellas durante largos períodos, entre las que se incluyen personas detenidas administrativamente, con detención provisional, e incluso con una condena. Según cifras de la Policía Nacional Civil, para el año 2014, se registró el ingreso en bartolinas policiales de 23 349 personas en detención administrativa, a las que se suman 9577 detenidos provisionalmente a través de una medida cautelar y 2238 condenados. Con una capacidad para albergar alrededor de 1000 personas, en el mes de agosto de 2015, las autoridades registraban la existencia de un poco más de 5000 detenidos en sede policial. Esta situación de alarmante hacinamiento y ausencia de medidas de separación de los detenidos, genera graves vulneraciones para su seguridad e integridad, incluso mayores que las que sufren en los centros penitenciarios, dado los pequeños espacios donde conviven tal cantidad de personas. Particularmente graves son las condiciones de las bartolinas policiales de la zona oriental del país, las cuales tienen capacidad para albergar a 266 personas y que en el año 2014 alojaron a 8344 personas. Estas bartolinas cobraron además notoriedad durante el 2015, debido a la ocurrencia de varias muertes de internos que presuntamente tuvieron crisis de salud debido al hacinamiento.

Un último capítulo recoge algunas consideraciones generales y una serie de recomendaciones en materia penitenciaria. Entre las principales recomendaciones formuladas se señala la necesidad de que todos los operadores del sistema de justicia realicen una debida aplicación de la ley, principalmente de la Ley Penitenciaria, tanto en sede policial, fiscal y judicial, pues cada vez son mayores las diferencias entre lo establecido legalmente y la realidad carcelaria salvadoreña. Lo anterior implica la necesidad de que el Estado salvadoreño realice todas las acciones requeridas para el cumplimiento de las diversas normativas, tanto nacionales como internacionales, que definen los parámetros mínimos de tratamiento y rehabilitación de las personas privadas de libertad. En este orden, es imperativo que todo el aparato de justicia asuma el cumplimiento de las Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, que permita la observancia de todas las garantías y derechos de las personas previo a su condena y a la ejecución de una pena privativa de libertad, promoviéndose en el caso de delitos menores la resolución alterna de conflictos o la aplicación efectiva de las medidas alternas a la prisión que ya la ley establece, con el fin de que se restablezca de forma satisfactoria para la víctima el bien jurídico afectado y que se brinden a las personas privadas de libertad herramientas que eviten su reincidencia.