

## LA SUJECIÓN ESPECIAL DE LOS PRIVADOS DE LIBERTAD EN LA LEGISLACIÓN NICARAGÜENSE

*BRAULIO ESPINOZA MONDRAGÓN*

*DOCTOR EN DERECHO*

*PROFESOR TITULAR DE TIEMPO COMPLETO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA (UNAN-LEÓN)*

### I. INTRODUCCIÓN

La materia penal y penitenciaria es especialmente rica en principios informadores derivados de las grandes declaraciones de derechos humanos y no puede ser de otra forma, si se toma en cuenta que la pena y especialmente la pena de prisión, son las intervenciones estatales más duras sobre los derechos fundamentales. Por eso sus límites, deben ser especialmente rigurosos y se establecen en textos, tanto nacionales como internacionales, que tienen su referente último en el respeto de la dignidad humana (arto.5.Cn.).

Es desde esta perspectiva, que se producen las primeras reformas de las leyes penales en nuestro país, creándose la figura del juez de ejecución de la pena y vigilancia penitenciaria (arto.403 C.P.P), a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 27 de la Constitución; en atención al estado de privación de libertad en que se encuentran las personas que cumplen este tipo de condenas y admite que los derechos constitucionales de la mismas, pueden ser objeto de limitaciones que no son de aplicación a los ciudadanos comunes, a esto se debe a que exista una relación de sujeción especial sobre los privados de libertad (arto.407 C.P.P.).

Se ha identificado una relación especial de sujeción, dice Gómez Pavejeau (2007,p.27) que surge entre el Estado y las personas privadas de libertad internadas en un centro carcelario, la cual tiene ya una importante configuración en la jurisprudencia constitucional.

## II. RELACIÓN DE SUJECCIÓN ESPECIAL SOBRE LOS PRIVADOS DE LIBERTAD

La Administración Pública dispone de potestades, que no son más que poderes de acción para la satisfacción de los intereses públicos que las normas atribuyen a aquella y que implica sujeción jurídica para los administrados destinatarios de los actos dictados, en el ejercicio de esas potestades. La doctrina ius-administrativa ofrece múltiples clasificaciones y clases: reglamentaria, sancionadora, organizativa, etc.; una de esas clasificaciones responden al criterio del grado de incidencia que la potestad tiene en la esfera jurídica de los ciudadanos y distingue entre potestades las siguientes:

- De supremacía o sujeción general. La que deviene de la condición general de ciudadano y en las que éste tiene, frente a la administración, todas las garantías que se deducen del marco de derechos que le otorgan la Constitución y las Leyes (arto.407.4.C.P.P).
- De supremacía o sujeción especial. En ésta, el administrado se encuentra frente a aquella, en una situación de especial dependencia, que permite a la administración unos títulos de intervención más amplios en su esfera jurídica, para la más adecuada prestación o ejercicio de una actividad o servicio público que, en cuanto a tales, son de especial relevancia pública y exigen además, una inserción duradera del administrado en la organización administrativa. Los ejemplos típicos de este tipo de relaciones son los funcionarios públicos, militares, estudiantes y presos.

Esta construcción jurídica en definitiva (Racionero Carmona 1998.p.40), no sirve más que, para que la administración pública tenga, sobre determinados grupos, mayores poderes, si bien con el límite que esos poderes se ejerzan en función de las necesidades indispensables, para el cumplimiento de los fines que son inherentes a la actividad calificada como su supremacía especial.

En relación con las personas privadas de libertad, señala García (2005, párrafo 20) el Estado se encuentra en una posición especial de garante frente a estos privados de libertad, considerando que las autoridades encargadas de la custodia, ejercen un fuerte control o dominio sobre aquellas. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción, entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizado por la particular intensidad con que el Estado puede regular y afectar los derechos y las obligaciones del detenido, y por las circunstancias propias de la detención, que priva a los reclusos de la posibilidad de atender, por cuenta propia diversas necesidades, cuya satisfacción es esencial para el desarrollo de una vida digna.

Como administrador de los establecimientos de detención, el Estado debe asumir diversas responsabilidades específicas y tomar ciertas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos, las condiciones que les permitan desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de los derechos que no deben ser restringidos en ningún caso o cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad.

La práctica jurídica dice Alberto Bovino (1,999), hasta hace poco tiempo, recurría a diversos argumentos para negar la protección de los derechos fundamentales de los presos. Hasta 1960, los tribunales estadounidenses se declaraban incompetentes para resolver peticiones interpuestas por personas privadas de libertad, referidas a las condiciones de detención. Esta política de no intervención parece haberse originado en la antigua opinión, vigente en el siglo XIX, que consideraba que el condenado no era más que un esclavo del Estado, sin posibilidad de reclamar por el ejercicio de sus derechos.

Otras razones alegadas por los tribunales federales, de ese país para justificar su política de no intervención ha sido, por ejemplo, dice el mismo autor, la doctrina de la separación de poderes, que le atribuye el control sobre las prisiones al Poder Legislativo, lo que provocaba que los tribunales otorgaran una presunción de legalidad casi incuestionable a los actos de los órganos administrativos penitenciarios. También se alegaban cuestiones de federalismo, impericia judicial sobre los temas penitenciarios, temor de debilitar los sistemas

disciplinarios de la prisión y la distinción entre derechos y beneficios. Tal situación dejaban a los prisioneros completamente indefensos, sin acción judicial alguna para reclamar la protección de sus derechos constitucionales.

En España y otros países europeos, se acudió a la doctrina de la relación de sujeción especial, entre el interno y la administración penitenciaria para restringir los derechos fundamentales de los reclusos. Esta doctrina ha sido definida como aquella construcción jurídica que fundamenta un debilitamiento o minoración de los derechos ciudadanos, o de los sistemas institucionalmente previstos para su garantía, como consecuencia de una relación cualificada con los poderes públicos, derivada de un mandato constitucional o de una previsión legislativa conforme con aquella que puede ser, en algunos casos, voluntariamente asumida y que a su vez, puede venir acompañada del reconocimiento de algunos derechos especiales a favor de los ciudadanos afectados por tal institución. Se ha señalado que las instituciones jurídicas más afectadas por estas categorías son el principio de legalidad, los derechos fundamentales y la protección judicial de los mismos.

La exigencia del Derecho Penitenciario con autonomía dentro del ordenamiento jurídico, autonomía que es tanto sustancial, por su contenido específico, como formal, por la competencia exclusiva en esta materia de una jurisdicción especializada, tiene una consecuencia inmediata : la relación entre la administración penitenciaria y los internos en su relación jurídica, la relación jurídica penitenciaria, y como tal constituye un haz de derechos y obligaciones en que las dos partes interesadas aparecen recíprocamente como sujetos activos y pasivos de poderes y de responsabilidades jurídicas.

Podría decirse como punto de partida señala Ferré Olivé (2001, p.223) que entre lo interno y la administración penitenciaria se crea una situación jurídica peculiar llamada de Sujeción Especial, esto es, un entramado entre derechos y obligaciones que afecta a reclusos y funcionarios. Esta doctrina considerada aplicable a la relación penitenciaria en España por, el Tribunal Constitucional, ha sido fuente de una importante polémica, afirma Ferré Olivé, que es conveniente al

menos mencionar, pues se procura dejar claro el papel y las competencias de cada uno de los intervinientes en la relación de Derecho Penitenciario.

Si bien puede llegar a aplicarse la relación penitenciaria como un conjunto de derechos y obligaciones recíprocas entre reclusos y funcionarios, los orígenes de esta doctrina provienen de la facultad disciplinaria respecto a los funcionarios y empleados públicos. Tratándose una relación tan particular, se permiten que desaparezcan los controles jurisdiccionales en dicha relación.

Esta doctrina, trasladada al Derecho Penitenciario, supone restringir los derechos de los internos, sujetos que no son funcionarios ni empleados del Estado. Pues como ha señalado Mapelli Gaffarena (Pág.225), se crea un ámbito de indeterminación que permitiría a la Administración Penitenciaria resolver según su exclusivo criterio en los ámbitos no contemplados expresamente en la legislación Penitenciaria; por lo que no se puede admitir que existan ámbitos propios de la administración, sin control jurisdiccional alguno, cuando se trata de la ejecución Penitenciaria. Sin embargo conviene aclarar que el Tribunal Constitucional Español señala Ferré Olivé ha dado un giro sustancial a sus planteamientos, ya que ha establecido expresamente que la relación de sujeción especial no supone la pérdida de derechos fundamentales, y que, en palabra de Mapelli Gaffarena (Pág.228), hoy la única relación especial de sujeción de que con propiedad pueda hablarse es la que vincula a la Administración Penitenciaria con la administración pública.

En cuanto los reclusos el Tribunal Constitucional Español, (SSTC 57/1994,129/1995 Y 35/1996,119/1996) ha indicado que la retención y custodia por la administración Penitenciaria en virtud de mandamiento judicial hacen dimanar de ella el deber de garantizar y velar por la seguridad y la convivencia ordenada, de establecer sistemas de control y vigilancia, así como de corregir la inflación disciplinaria de los reclusos. La relación jurídica penitenciaria entre reclusos y sujeción especial, conformada por un entramado de derechos y deberes recíprocos indicando, en su sentencia 120/1990 del 23 de junio que es el Estado de reclusión que se encuentran las personas que cumplen pena preventiva de libertad, los Derechos Constitucionales de los que las mismas son titulares, los

que pueden ser objetos de limitaciones que no son de aplicación a los ciudadanos comunes. No obstante esta relación de sujeción especial debería ser entendida con un sentido reeducativo y compatible con el valor preferente que corresponde a los derechos fundamentales.

Así se dirá que el recluso se integra en una institución preexistente que proyecta su autoridad sobre quienes al margen de su condición común de ciudadanos y como consecuencia la modificación de su statu de libertad, adquiere el statu específico de individuos sujetos a un poder público que no es el que con carácter general, existe sobre el ciudadano libre. Dicha relación de sujeción especial tiene que resultar respetuosa con los fundamentales, lo que ha producido que el tribunal Constitucional Español examine los límites de actividad penitenciaria, así como la acomodación de ésta y de la actuación de los jueces de vigilancia penitenciaria a los principios Constitucionales. Respecto a las declaraciones constituciones legales y reglamentarias que se acaban de mencionar, es, preciso aclarar, como primera manifestación de carácter genérico que el Tribunal Constitucional Español ha declarado que la situación de Sujeción Especial de un interno, en un establecimiento penitenciario puede implicar la eliminación de sus derechos fundamentales. Así mismo la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su resolución 2000-84 en el punto 5 señala entre otras cosas que añejan doctrinas de la desprotección de los internos a los que se les consideraba sometidos a una relación de Sujeción Especial que reducía la relación interna administración a la simple ejecución de la pena, a base de un tratamiento elemental para preservar la vida y la salud, dejó de ser hace bastantes años el régimen jurídicos de los sistemas penitenciarios.

La figura del juez de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria no puede entenderse como si se le ve como un elemento aislado a la reforma de la justicia penal latinoamericana; por esta razón es importante explicar cómo ingresa la figura del juez de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria en el Derecho Procesal Latinoamericano y en especial en el Nicaragüense (arto.407C.P.P.). Esta figura o la idea de judicialización, como expresa la doctrina científica, está enmarcada en la idea del proceso integral de los sistemas penales

latinoamericanos con el advenimiento de la democracia y la reforma del Estado; en la cual Nicaragua no fue la excepción. La idea reformista en el continente vino a cambiar un sistema inquisitivo por un sistema acusativo, con la introducción de instituciones modernas del Derecho europeo como es el juez de vigilancia penitenciaria; e incluso el derecho anglosajón, como la justicia negociada y el tribunal de jurado, que llevaron a que en Latinoamérica tuviéramos códigos pioneros, incluso más modernos que los europeos.

La creación del juez de ejecución de sentencias y vigilancia penitenciaria es sólo una herramienta para que el principio de judicialización pueda operar y ser más efectivo, pero lo peor sería hacer identificar principios con herramientas. El proceso de judicialización es una derivación obligatoria del principio de legalidad penal en la etapa de ejecución, lo que significa que las características que tendrá la pena deben estar determinadas antes de la comisión del hecho delictivo.

Tradicionalmente hemos entendido el principio de legalidad como necesidad de que estén determinadas las conductas punibles y las consecuencias jurídicas del delito. Por necesidad de determinación de la consecuencia jurídica del delito se ha entendido que el Código Penal establezca, por ejemplo en su arto.52 que la prisión tendrá una duración mínima de seis meses y máxima de treinta años y deberá cumplirse en establecimientos penitenciarios destinados para tal efecto, en concordancia con el arto.37Cn. y el arto. 39Cn.que establece el carácter y objetivo del sistema penitenciario. Además, el principio de legalidad penal constitucional, establecido en el arto. 34 num.11Cn. exige que también esté determinado en la ley el control de cómo va ser esa pena, cómo van a ser esos años o meses de prisión, es decir, que haya una descripción de las condiciones cualitativas del cumplimiento de la pena y de la forma cómo la institución correctiva tratará a los internos, principios de ejecución. En este sentido, la mayoría de los Estados que respetan el principio de legalidad, han expresado que la institución de juez de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria, no es sólo una opción, sino que es una obligación que responde a la exigencia del principio de legalidad establecido en el arto. 34.11Cn. y el arto. 407 siguiente del CPP.

El tema del Juez de Ejecución de Sentencia y de Vigilancia penitenciaria, es de gran importancia, máxime en el Estado Social de Derecho que consagra nuestra Constitución Política, en su artº 130, en que rige absolutamente el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Nuestro sistema social se rige orgánicamente por el principio de legalidad y éste, como una de sus importantes manifestaciones, contiene el principio de que no puede ejecutarse pena que no se encuentre previamente establecida ni en forma distinta a la regulada normativamente. Así lo dejó establecido la Corte Suprema de Justicia en el acuerdo 111 del 20 de mayo del 2003 al configurar a este órgano jurisdiccional con un doble carácter: ejecutor de la pena y garante fundamental de los derechos de los internos. Pero el criterio que ha terminado por imponerse es el que considera a tales jueces como una rama especializada de la jurisdicción ordinaria, asumiendo el principio de que el propósito del legislador fue judicializar la ejecución de las penas privativas de libertad e inserta a los jueces de vigilancia dentro del orden jurisdiccional penal.

En el mismo sentido se orienta la jurisprudencia constitucional comparada, al declarar que la función de juez de vigilancia supone una potenciación del momento jurisdiccional en la ejecución de las penas, que en nuestro ordenamiento se realiza confiando a un juez, esto es, a un órgano dependiente del Poder Administrativo, el control sobre las diversas fases de la ejecución y en particular sobre la protección de los detenidos y atribuye al juez de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria el constituir un medio efectivo de control de la administración penitenciaria dentro del principio de legalidad y una garantía de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, siendo la vía normal para salvaguardar los derechos de los internos. Pues como expresa la doctrina científica, la creación del juez de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria responde a dos finalidades muy claras; por un lado, evitar los posibles excesos retributivos en la aplicación rigurosa del régimen de los establecimientos penitenciarios y por otro, atemperar las consecuencias y los riesgos del denominado fenómeno de flexibilización de la ejecución de la privación de libertad, que comienza a tener su momento álgido, a partir de la consagración en el artº. 39

Cn de una orientación de la pena privativa de libertad guiada por los principios de libertad de reinserción y rehabilitación social y que obliga a entender estas penas que van claramente más allá de lo puramente retribuido y regimentario, para pasar a un sistema en que las necesidades del régimen y custodia penitenciaria conviven con el tratamiento penitenciario y con modelos alternativos a la tradicional ejecución penitenciaria progresiva, convirtiendo la ejecución en una fase más del proceso penal, de complejidad continuada y variable.

Los jueces de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria son pues aquellas autoridades judiciales a quienes, por designación del Poder Judicial, se les confiere la potestad jurisdiccional penal especial de hacer cumplir las penas privativas de libertad, aparte de lo cual, se le atribuye la salvaguarda de los derechos Constitucionales de los que no se hallen privados, en la sentencia, los internados, así como de los derechos que le son otorgados por dichas disposiciones penitenciarias, corrigiendo los abusos y desviaciones que puedan producirse en la aplicación del régimen carcelario. Al igual que sucede en la intervención jurisdiccional, la intervención administrativa también presenta dos aspectos diferenciados en su actuación; por un lado, los supuestos en que la administración penitenciaria actúa como colaboradora en la ejecución de la pena privativa de libertad, emitiendo informes o dictámenes o desarrollando una labor técnica que ayudara a la autoridad judicial, con carácter no vinculante, a tomar sus decisiones; por otra, lo supuesto en lo que actúa como cualquier otra Administración Pública, dentro de sus propias y exclusivas competencias.

Dentro de esta segunda faceta se sitúa el régimen penitenciario, que se basa, como bien ha apuntado la doctrina administrativa en una relación de sujeción especial, en la que se encuentran los componentes del binomio básico en materia penitenciaria: Privado de libertad – Administración, entendida como una reciprocidad en el total del conjunto de los derechos y obligaciones respectiva plasmado en la ley, y que forman la relación jurídica penitenciaria sometida en el principio de legalidad en su vertiente ejecutiva. Cualquier limitación de los derechos fundamentales de los internos, tiene o alcanza validez a partir de su reconocimiento constitucional en el arto. 27 Cn, precepto que constitucionaliza la

relación de sujeción especial del interno, reconociendo y determinando la posibilidad de que el privado de libertad goce de todos los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, excepto los limitados por la ley penitenciaria con limitaciones en sus derechos fundamentales únicamente cuando la ley lo disponga expresamente. A consecuencia de la relación de sujeción especial del recluso, la Administración asume, entre otras cosas, los deberes asistenciales de velar por la vida, integridad y salud de los internos, la obligación de procurar el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Esta relación se clasifica doctrinariamente, dice Racionero Carmona (1998, Pág.39) y así es admitida también por la jurisprudencia europea, como relación de sujeción especial, si se contempla desde el administrado, o de supremacía especial si se ve desde la administración. Esta referencia señala Racionero Carmona no es en absoluto, una disquisición teórica, carente de interés para quienes no son especialistas en Derecho administrativo, sino que tiene consecuencia de trascendencia menor.

Esta situación de relación de sujeción especial fue la que esgrimió el Lic. Mauricio Martínez Espinoza, defensor del Dr. Arnoldo Alemán Lacayo, en contra de las autoridades del Sistema Penitenciario Nacional cuando se le negó los beneficios del Régimen de Convivencia Familiar a dicho interno, bajo el argumento de lo preceptuado en la Ley 285, la que en su arto 78 establece que los reos procesados por la comisión de los delitos contemplados en la Ley, no serán excarcelados por ningún motivo bajo fianza y no gozarán de los beneficios de la condena condicional, ni el indulto o amnistía (Resolución N° 001-05), por lo que la defensa de Alemán Lacayo introdujo ante el Juzgado Primero de Distrito Penal de Ejecución Sentencia de Managua el recurso de queja el 25 de julio del año 2005, la Judicial en su calidad juez de ejecución de sentencia, en su Resolución N° 203-2005 otorgó al privado libertad Arnoldo Alemán el beneficio del Régimen de Convivencia Familiar.

### III. CONCLUSIÓN

El artículo 407 del CPP dispone que las misiones del juez de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria, son entre otras, corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse, además de salvaguardar los derechos de los internos, configurándose dicho órgano jurisdiccional, desde esta perspectiva, como la autoridad judicial que garantiza y controla el correcto funcionamiento de la relación de sujeción especial del interno y la administración penitenciaria, por lo que el juez de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria no tiene una naturaleza híbrida: Judicial-Administrativa, ni es un órgano consultivo de la administración, sino que es el órgano jurisdiccional, que además de ejercer potestad jurisdiccional en sentido estricto, controla específicamente la legalidad de las actuaciones administrativas y el sometimiento de éstas a los fines que la justifican.

Por esta razón, esa especialísima situación de sujeción especial, en la que se encuentra el interno, en un centro penitenciario, exige rapidez e inmediatez en la tarea de control y fiscalización de la administración en lo referente a los derechos fundamentales del interno.

### BIBLIOGRAFÍA

- Bueno Arus, Francisco (1989). Lecciones de Derecho Penitenciario, 2a Edición, Salamanca, Artes Graficas S.A.
- Código Penal de la República de Nicaragua (2008). Décima Edición, Managua, BITECSA.
- Código Procesal Penal de la República de Nicaragua (2002). Managua, Editorial Jurídica.
- Constitución Política de la República de Nicaragua con sus reformas (2003). Managua, Artes Graficas.

- Ferré Olivé, Juan Carlos (2001). Consecuencia jurídica del delito. En ciencias penales. Monografías, San Salvador, Escuela de Capacitación Judicial.
- García Arán, Mercedes (2006). La ejecución penitenciaria en una sociedad cambiante. Congreso penitenciario internacional, Barcelona.
- García Valdés (1975). Régimen penitenciario de España, Madrid, Instituto de Criminología.
- Garrido Guzmán, Luís (1976). Compendio de ciencias penitenciarias, Valencia, Universidad de Valencia.
- Gómez, Carlos Arturo y Mario Roberto Molano (2007) La relación especial de sujeción. Editorial Cordillera S.A.C. Bogotá
- Hoyo Sánchez, Montserrat de (2004). El detenido y sus derechos. Managua, Hispamer.
- La Gaceta, Diario Oficial, N° 222, Ley N° 473. Ley de régimen penitenciario y ejecución de la pena, Managua 21 de noviembre 2003.
- La Gaceta, Diario Oficial, N° 54, Decreto N° 16-2004. Reglamento de la ley N° 473, Ley del régimen penitenciario y ejecución de la pena, Managua, 17 de marzo 2004.
- Larrauri Pijoan, Elena. et.al, (2001). Ciencias Penales. Monografías, San Salvador, Escuela de Capacitación Jurídica.
- Legislación Penitenciaria (1985). Biblioteca de legislación, Manuel Alonso Olea. et.al (directores). Madrid, Civita.
- Mapelli Cafarena, Borja (1998). Contenido y límite de la privación de libertad, Poder Judicial N° 52, Universidad de la Rioja.
- Racionero Carmona, Francisco (1998). El juez de vigilancia penitenciaria, Madrid, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología N° 12.
- Sambola i Cabrer, Francisco Xavier (2005). Los derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios. (en línea) Citado 07/30/2010. <http://noticias.juridicas.com/index.php?doc=http%3A//noticias.juridicas.com/articulos/55derecho%2520penal/2000110551591010043130.html>.