

GUÍA PRÁCTICA

para reducir la prisión preventiva



OEA

Más derechos para más gente

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.
Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty.
Guía práctica sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva /
[Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de
Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6665-6

1. Preventive detention--America--Handbooks, manuals, etc.
 2. Prisoners--Civil rights--America.
 3. Pre-trial procedure--America--Handbooks, manuals, etc.
 4. Criminal procedure--America.
 5. Detention of persons--America--Handbooks, manuals, etc.
 6. Human rights--America.
- I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 107

Informe elaborado gracias al apoyo financiero de Fondo Español para la OEA.
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana
de Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan la postura Fondo Español para la OEA.



GUÍA PRÁCTICA

**para reducir la prisión
preventiva**



Contenido

Presentación

A. Alcance y objeto	6
B. Estructura	7

Sección 1 — Medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado

A. Corrección de la excesiva aplicación de la prisión preventiva	10
B. Erradicación del uso de la prisión preventiva como pena anticipada	13
C. Garantía de la independencia de los operadores de justicia	15
D. Fortalecimiento de los servicios de defensa pública	16
E. Supervisión de medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva	18
F. Realización de procesos abreviados de conformidad con estándares en materia de derechos humanos	19

Sección 2 — Medidas alternativas a la prisión preventiva

A. Aplicación de las medidas alternativas	22
B. Supervisión de implementación de medidas alternativas	24
C. Tipos de medidas alternativas	27
1. Mecanismos electrónicos de seguimiento	27
2. Procesos de justicia restaurativa en materia penal	30

Sección 3 — Otras medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva

A. Medidas relacionadas con la celeridad procesal	34
B. Audiencias en las cárceles	36
C. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva	39

Sección 4 — Mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo

A. Mujeres	44
1. Incorporación de perspectiva de género	44
2. Aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva	46
3. Incorporación de perspectiva de género en políticas criminales en materia de drogas	48
B. Personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo	50
1. Incorporación de enfoque diferenciado	50
2. Recolección de datos y estadísticas	52

Presentación

A. Alcance y objeto

1. La Guía Práctica sobre Medidas Dirigidas a Reducir la Prisión Preventiva constituye la primera iniciativa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH” o “la Comisión”), que presenta sus recomendaciones principales contenidas en informes temáticos, de manera didáctica y dirigida específicamente a las autoridades responsables de la realización de esfuerzos enfocados en una temática determinada. En particular, esta guía práctica incluye las principales recomendaciones respecto a líneas de acción y políticas públicas contempladas en el *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir la Prisión Preventiva en las Américas*; en este sentido, la CIDH espera que este instrumento, constituya una herramienta práctica eficaz que facilite el proceso de implementación de las recomendaciones emitidas en el informe en referencia.

2. Considerando lo anterior, el objeto de esta guía es presentar las recomendaciones relacionadas con la reducción de la prisión preventiva, a las autoridades encargadas de atender los desafíos en la región, que impiden que la utilización de este régimen sea compatible con los estándares internacionales en la materia. En este sentido, la guía se dirige a las autoridades de los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, así como a las autoridades del Ministerio Público y de la Defensoría Pública, y autoridades penitenciarias. En particular, este instrumento ofrece recomendaciones sucintas respecto de las acciones relacionadas con el diseño, implementación y seguimiento de las medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, de conformidad con estándares internacionales en la materia, y con un enfoque principal en los siguientes aspectos: a) medidas de carácter general relativas a políticas del Estado; b) aplicación

de medidas alternativas; c) medidas relacionadas con la celeridad procesal, e d) incorporación de perspectiva de género y enfoques diferenciados, respecto de las mujeres y de otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo* .

3. El abordaje de esta guía se presenta desde la base que la aplicación de la prisión preventiva, debe garantizar el principio de la presunción de inocencia, limitarse por su carácter excepcional, y guiarse por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. Esta guía constituye un instrumento que promueve un verdadero cambio de paradigma en la concepción de las autoridades sobre la procedencia y necesidad de la aplicación del régimen en referencia, y por otra parte, llama la atención respecto a las ventajas y la necesidad de ampliar la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva, como medio para optimizar la utilidad social del sistema de justicia penal y los recursos disponibles del Estado.

4. La CIDH destaca que la presente guía práctica no se limita al marco de acción de las autoridades estatales, sino que también busca que en el establecimiento y seguimiento de las respectivas medidas, se involucre a otros actores relevantes en la temática, tales como sociedad civil, y personas procesadas y excarceladas. Lo anterior, a fin de asegurar que la implementación y seguimiento de las recomendaciones contempladas en el segundo informe de la CIDH sobre prisión preventiva, resulte comprensiva, participativa, e inclusiva; y en especial, incorpore la conceptualización de las personas destinatarias de las políticas estatales, como titulares de derechos que pueden participar de manera activa en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, y que cuentan con la capacidad y oportunidad de reclamar la protección de sus derechos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos respectivos.

B. Estructura

5. Considerando el objeto de esta guía práctica, así como que la presentación de estas recomendaciones se basa principalmente en el esquema seguido en el *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir la Prisión Preventiva en las Américas*, su estructura se divide en las siguientes secciones:

- Medidas de carácter general relativas a las políticas de los Estados
- Medidas alternativas a la prisión preventiva
- Otras medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva
- Mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo

6. En las distintas secciones del presente instrumento, la CIDH presenta inicialmente sus consideraciones emblemáticas respecto de los temas a desarrollar, así como los desafíos más representativos que se presentan en la región, y que impiden que el uso de la prisión preventiva se realice de conformidad con la excepcionalidad que su naturaleza demanda. De ser el caso, esta Guía también incluye una breve explicación sobre los conceptos básicos que son necesarios para el mejor entendimiento respecto de las acciones relacionadas con la elaboración, aplicación y seguimiento de las tipos de medidas referidas en cada sección. Asimismo, respecto de algunas buenas prácticas, la presente Guía incluye breves narrativas de actores relevantes que estuvieron directamente involucrados en la creación, implementación y funcionamiento de determinadas medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, tales como la supervisión de la implementación de medidas alternativas, celebración de audiencias en las cárceles, establecimiento de mecanismos de monitoreo electrónica, y creación de audiencias de custodia.

7. Por otra parte, en cada una de las secciones, la Comisión destaca ejemplos de buenas prácticas adoptadas por diversos Estados de todas las subregiones del continente, a fin de ilustrar para las respectivas autoridades los tipos de medidas que los Estados de la región han adoptado, y que reflejan su compromiso y entendimiento respecto a la importancia de utilizar este régimen de conformidad con estándares internacionales en la materia. Al respecto, esta Guía Práctica, al igual que el *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir la Prisión Preventiva en las Américas*, pretende dar seguimiento al primer informe de la CIDH sobre prisión preventiva de 2013; por lo tanto, incluye ejemplos de buenas prácticas adoptadas por los Estados de la región desde enero de 2014 hasta abril de 2017, y que pudieran presentar una respuesta para enfrentar los desafíos respecto a la reducción del uso de la prisión preventiva, y cumplir con las recomendaciones emitidas por la CIDH. En la guía, hay referencias a buenas prácticas recientemente adoptadas por los siguientes 13 Estados de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Jamaica, Haití, México, Paraguay y Perú. Dichas referencias incluyen enlaces (*hyperlinks*) que facilitarán la consulta con mayor profundidad sobre las medidas, normas o políticas mencionadas.

* Al respecto, tal y como se estableció en el *Informe sobre Medidas Dirigidas a Reducir la Prisión Preventiva en las Américas*, la temática relativa a la situación de la prisión preventiva y los niños, niñas y adolescentes, no está comprendido dentro del objeto específico de esta Guía. Lo anterior, debido a que a la fecha de la aprobación de la presente Guía, se prevé que dicha situación así como las medidas estatales para dar respuesta a la misma, sean objeto de seguimiento por parte de la Relatoría de la CIDH sobre los Derechos de la Niñez, en el marco del cumplimiento de recomendaciones del *Informe sobre Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, emitido por la CIDH en 2011, y de otras iniciativas, tales como la emisión del *Informe sobre niños, niñas y adolescentes en el sistema penal de adultos en Estados Unidos*.

Sección 1



Medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado



El uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la OEA en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, que constituye uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y resulta una situación inadmisibles en una sociedad democrática que respeta el derecho de toda persona a la presunción de inocencia.

Las políticas dirigidas al uso racional de la prisión preventiva deben constituir una prioridad de todas las ramas del Estado.

A fin de reducir el uso de la prisión preventiva, y garantizar su excepcionalidad y revisión periódica, las respectivas autoridades deben adoptar las medidas señaladas en esta sección.

A. Corrección de la excesiva aplicación de la prisión preventiva

Conceptualización básica

El punto de partida para cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran bajo prisión preventiva, se sustenta fundamentalmente en el **principio de la presunción de inocencia**, que significa que en caso de resultar necesaria la privación de libertad durante el transcurso de un proceso, la posición jurídica de la persona imputada sigue siendo la inocente.

La **aplicación de la prisión preventiva** debe atender a los siguientes **principios**:

Excepcionalidad	Toda persona sometida a proceso penal debe ser juzgada en libertad, y sólo por vía de excepción puede ser privada de la libertad
Legalidad	La libertad del acusado sólo puede ser restringida con estricto apego a las normas
Necesidad	La prisión preventiva sólo procederá cuando sea el único medio que permita asegurar los fines del proceso
Proporcionalidad	Implica una relación racional entre la medida cautelar y el fin perseguido, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción
Razonabilidad	La prisión preventiva debe mantenerse durante un tiempo razonable. Aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, esta debe ser liberada si el periodo de la detención ha excedido el límite de lo razonable

Por otra parte, los únicos **fundamentos legítimos de la prisión preventiva** son los siguientes:

Peligro de fuga	Riesgo de que la persona imputada intente eludir el accionar de la justicia.
Riesgo de obstaculización	Peligro de que la persona imputada intente obstaculizar la investigación criminal.

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Adoptar las medidas necesarias para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, a fin de garantizar que su aplicación se ajuste a los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- ✓ Realizar acciones conducentes a reducir el empleo y la duración de la detención preventiva.
 - Estas medidas forman parte de la comprensión técnica de los siguientes aspectos:
 - Naturaleza del problema delictivo.
 - Funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal.
 - Estrategias generales de prevención del delito.
- ✓ Promover un diálogo y debate interinstitucional para la efectiva aplicación y evaluación de las medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, con base en los siguientes aspectos:
 - Estándares internacionales en la materia.
 - Perspectiva de género.
 - Enfoques diferenciados respecto a distintas personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo.
 - Estrategias claras de colaboración.
- ✓ Involucrar a la sociedad civil en el diseño de dichas políticas, a fin de asegurar que su implementación resulte integral, participativa e inclusiva.
- ✓ Generar mecanismos que permitan que las personas privadas de libertad y aquéllas que han sido excarceladas, participen de manera activa en la formulación, implementación, y evaluación de las medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva.

Buenas prácticas en Bolivia, México y Estados Unidos

Reducción de la duración de la prisión preventiva

En **Bolivia**, la Ley No. 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal (“Ley de Descongestionamiento”), reduce los plazos para la cesación de la detención preventiva a 12 meses sin que se haya dictado acusación, y a 24 meses sin sentencia.

En **México**, el Código Nacional de Procedimiento Penales, establece que la duración máxima de la prisión preventiva será de un año; modificación que contempla un estándar más protector que la propia Constitución mexicana, misma que prevé una duración máxima de dos años.

Creación de servicios que permiten verificar riesgos procesales y supervisar medidas cautelares

En **Estados Unidos**, en julio de 2016, se aprueba en Alaska la Ley SB 91, que crea un programa de este tipo de servicios. Sus principales finalidades consisten en: a) realizar evaluaciones de riesgo de las personas imputadas para asistir a la autoridad judicial en la determinación de una liberación antes del juicio, y b) supervisar a las personas que han sido liberadas por el tribunal. En particular, antes de la primera comparecencia de la persona ante autoridad judicial, los funcionarios de este programa emiten recomendaciones relacionadas principalmente con la idoneidad de la liberación, y las condiciones de liberación menos restrictivas para garantizar la investigación y comparecencia ante el tribunal.

- Ello es indispensable para que las personas destinatarias de las políticas estatales, sean vistas como titulares de derechos que pueden participar en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, con capacidad y oportunidad de reclamar la protección de sus derechos y la respectiva rendición de cuentas.



Poder Judicial

- ✓ Determinar la aplicación de otra medida cautelar distinta a la prisión preventiva, en caso de que los Estados no sean capaces de garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana de las personas procesadas.
- ✓ Promover un verdadero cambio de paradigma en la cultura y práctica judiciales respecto a la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva.

Buena práctica en Argentina

Diseño y aplicación de políticas públicas a partir de un debate con la sociedad civil y otros actores relevantes

En **Argentina**, comienza en marzo de 2016 la implementación del Programa “Justicia 2020”, que constituye un espacio de diálogo entre autoridades y sociedad civil, con el objeto de elaborar, implementar y evaluar políticas relacionadas con el acceso a la justicia. “Justicia 2020” es una política de Estado que se desarrolla a lo largo de 4 años de gestión, y presenta sus líneas de acción en los siguientes ejes temáticos: institucional, civil, penal, acceso a la justicia, derechos humanos, justicia y comunidad.

Visita a Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

B. Erradicación del uso de la prisión preventiva como pena anticipada

La implementación de las políticas criminales y reformas legales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de inseguridad ciudadana, constituyen uno de los principales factores que inciden en el uso no excepcional de la prisión preventiva.

No existe evidencia empírica que demuestre que las políticas que se sustentan en mayores restricciones al derecho a la libertad personal, tengan una incidencia real en la disminución de la criminalidad y la violencia, o resuelvan en un sentido más amplio los problemas de seguridad ciudadana.

Para evitar que el uso de este régimen excepcional responda a medidas que se fundamentan en restricciones al derecho a la libertad personal que buscan solucionar problemas de inseguridad ciudadana a través de mayores niveles de encarcelamiento, las respectivas autoridades deben adoptar las siguientes medidas:

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

Intensificar esfuerzos y asumir la voluntad política necesaria para erradicar el uso de la prisión preventiva como herramienta de control social o como forma de pena anticipada.

- ✓ Enviar un mensaje institucional de respaldo al uso racional de la prisión preventiva y al respeto del principio de la presunción de inocencia.

- Este mensaje debe enviarse desde los niveles más altos del Estado y de la administración de justicia.

Poder Judicial

- ✓ Emitir decisiones sobre aplicación de prisión preventiva, con base en:
 - Los principios de excepcionalidad, proporcionalidad, legalidad, y necesidad
 - Un análisis exhaustivo, y no meramente formal de cada caso.
- ✓ La resolución sobre la determinación de la prisión preventiva, deberá:
 - Individualizar a la persona imputada.
 - Enunciar los hechos que se le atribuyen y su calificación legal.
 - Expresar las circunstancias que dan fundamento a la medida.
 - Fijar claramente la fecha de vencimiento del régimen de prisión preventiva.

Buena práctica en Colombia

Avances jurisprudenciales para racionalizar el uso de la prisión preventiva

En **Colombia**, la Corte Suprema de Justicia, ha emitido diversos fallos que constituyen un importante precedente, por vía judicial, respecto a la prohibición de excluir del régimen establecido para el cese de prisión preventiva a determinados delitos, sin base en criterios objetivos, por la sola circunstancia de responder a estándares como "alarma social", "repercusión social" o "peligrosidad".

En este sentido, mediante sentencia 85126 de 20 de abril de 2016 la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia determinó que los plazos de detención preventiva para la investigación y juzgamiento deben de aplicarse a todo tipo de delitos. Lo anterior, en el marco de la Ley 1121 de 2006 que excluía de beneficios carcelarios a las personas acusadas de cometer delitos relacionados con secuestro, terrorismo o extorsión.

Por otra parte, considerando que tanto a nivel legislativo como judicial, no se aplicaba ningún tipo de “rebajas, beneficios o subrogados” a las personas acusadas de cometer delitos contra la libertad, integridad, formación sexual, o secuestro contra menores de edad, mediante sentencia 84957 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, emitida el 11 de mayo de 2016, se determinó la prohibición de la negación de libertad provisional por vencimiento de términos respecto de personas procesadas por delitos sexuales contra menores de edad.

Poder Legislativo

- ✓ Derogar toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por el tipo de delito.
- ✓ Aumentar el número de las figuras delictivas respecto de las cuales no cabe la posibilidad de aplicar la prisión preventiva.
- ✓ No establecer mayores restricciones a los mecanismos y posibilidades procesales de excarcelación.
- ✓ No excluir a determinados delitos del régimen establecido para el cese de prisión preventiva.

- ✓ No imponer tratamiento distinto respecto de determinados delitos en materia de libertad durante el proceso, sin base en criterios objetivos y legítimos, por la sola circunstancia de responder a estándares como "alarma social", "repercusión social", "peligrosidad" o algún otro.
- ✓ Considerar que la norma que excluye la posibilidad de aplicar otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva en razón de la pena fijada para el delito imputado ignora principios de necesidad y proporcionalidad.

Buena práctica en Argentina y decisión judicial en Colombia

Derogación de disposiciones que contemplan la prisión preventiva obligatoria

En **Argentina**, el nuevo Código Procesal Penal, sancionado en 2015 y sin vigencia a la fecha —a diferencia del Código Procesal todavía vigente— no contempla los llamados “delitos inexcarcelables”.

Jurisprudencia que prohíbe tratamiento distinto en materia de excarcelación

La Corte Suprema de Justicia en Colombia, mediante sentencia 85126 de 20 de abril de 2016, determinó que los plazos de detención preventiva para la investigación y juzgamiento deben de aplicarse a todo tipo de delitos. Lo anterior, en el marco de la Ley No. 1121 de 2006 que excluye de beneficios carcelarios a las personas acusadas de cometer delitos relacionados con secuestro, terrorismo o extorsión.

C. Garantía de la independencia de los operadores de justicia

La falta de independencia de los operadores de justicia persiste como uno de los principales desafíos para la aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva, y en consecuencia, para la reducción de la utilización de la medida en referencia.



Considerando las dificultades a las que se enfrentan los operadores de justicia para aplicar la prisión preventiva de conformidad con estándares internacionales, las respectivas autoridades deben:

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- √ Adoptar las medidas judiciales, legislativas, administrativas e institucionales necesarias para garantizar la independencia, autonomía e imparcialidad de los operadores de justicia.
 - Dichas garantías son necesarias para que dichos operadores ejerzan sus funciones libres de cualquier tipo de injerencia.
- √ Abstenerse de emitir públicamente opiniones que directamente descalifiquen a operadores de justicia por una actuación relacionada con la aplicación de la prisión preventiva.
 - Esa obligación persiste aun cuando tales manifestaciones no constituyan delitos o faltas de acuerdo con el derecho interno.

Poder Judicial y Ministerio Público

- √ Crear incentivos institucionales y elaborar planes estratégicos de capacitación y sensibilización de los operadores de justicia sobre:
 - La relevancia de la independencia y autonomía en su actuar.
 - La excepcionalidad de la prisión preventiva, y los principios que rigen su aplicación.
 - La necesidad y ventajas de promover la utilización de medidas alternativas.
- √ Establecer de forma clara y detallada las conductas susceptibles de sanciones disciplinarias
- √ Las decisiones relacionadas con sanciones disciplinarias, deberán:
 - Ser proporcionales a la infracción cometida.
 - Tener como objetivo valorar la conducta y desempeño como funcionarios públicos.
 - Ser motivadas y públicas.
 - Garantizar el debido proceso.
 - Ser susceptibles de revisión.
- √ Garantizar que la información relativa a los procesos disciplinarios sea accesible y sujeta al principio de transparencia.

Visita a Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

D. Fortalecimiento de los servicios de defensa pública

Los inadecuados servicios de la defensa pública continúan constituyendo una de las principales causas de la prolongación del régimen de prisión preventiva.

Las fallas en el ejercicio de la defensa derivan principalmente de recursos insuficientes para ejercer su mandato; falta de diligencia en su labor; tardío acceso a la provisión de estos servicios; y falta de independencia de dichas instituciones.

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Otorgar a la defensa pública garantías suficientes para su actuación eficiente y en igualdad de armas con el poder persecutorio, en aspectos tales como:
 - Capacidad de actuar, presentar y producir pruebas.
 - Acceso a los expedientes y a las diferentes actuaciones en las investigaciones.
- ✓ Dar atención prioritaria a la cobertura y a la calidad de los servicios de la defensa pública.
- ✓ Garantizar que la defensa pública sea brindada desde el momento de la aprensión policial, a fin de que este servicio resulte oportuno y efectivo, y sea encaminado a la protección de los derechos fundamentales de toda persona acusada.

Poder Legislativo

- ✓ Otorgar a los servicios de defensa pública, en

su legislación interna, autonomía de tipo funcional, administrativa y financiera.

Defensoría pública

- ✓ Proporcionar una defensa pública desde el momento de la aprensión policial.
 - Las ventajas del inmediato involucramiento de la defensa en el proceso son las siguientes:
 - Garantizar una defensa más efectiva.
 - Reducir los periodos de duración de la prisión preventiva.
 - Prevenir la comisión de malos tratos y tortura durante la detención.

Buena práctica en Brasil

Creación de una política especial de atención a personas en prisión preventiva

En **Brasil**, mediante Acuerdo No. 297 (Deliberación No. 297) de 8 de mayo de 2014, la Defensoría Pública de São Paulo implementó la práctica consistente en la realización de visitas a centros de detención para entrevistar a personas en prisión preventiva, y poder ofrecerles una mejor asistencia jurídica. Ello, a fin de garantizar el derecho al debido proceso de las personas procesadas, y salvaguardar también sus derechos a la vida e integridad personal.

De conformidad con cifras oficiales, durante el año 2015 se atendieron a un total de 12.253 hombres y 1.588 mujeres en los centros penitenciarios del estado de São Paulo. En promedio, el 20.7% de las personas atendidas por la Defensoría obtuvo su libertad dentro de 90 días siguientes a las visitas realizadas.

Experiencia

Experiencia sobre la aplicación de la política especial de atención a personas en prisión preventiva, en Brasil

A continuación, se presenta la experiencia obtenida en una visita de documentación, y que abarcó el programa descrito, por parte de una investigadora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford.

Derivada de una visita del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, en febrero de 2016, me percaté de varias lecciones aprendidas en el marco de la aplicación de la política especial de atención para personas en prisión preventiva. Quizás, la más importante es que las propias instituciones del Estado son perfectamente capaces de diseñar e implementar mecanismos innovadores, sin necesariamente requerir de personal o (elevado) presupuesto adicional. En São Paulo, el diseño del marco tecnológico y la implementación de esta política tomaron sólo cuatro meses y el personal del Departamento de Asistencia al Preso de la Defensoría estaba a cargo de ese proceso.

En segundo lugar, el éxito de la política demuestra que incluso en instituciones sobrecargadas como las defensorías públicas, la implementación de nuevas políticas es posible –incluso si requieren una inversión de tiempo y esfuerzo adicional de sus funcionarios. En gran medida, esto es debido a la dedicación admirable que las y los defensores públicos tienen para su trabajo. Al mismo tiempo, es importante que las instituciones tengan cuidado de no sobrecargar sus funcionarios de manera excesiva. Es importante que provean una recompensa adecuada si estos funcionarios incurren en gastos u horas adicionales.

En tercer lugar, la experiencia demuestra que es importante usar una perspectiva de género. En la experiencia “saopaulista”, las y los defensores entrevistan a personas detenidas usando un cuestionario preestablecido que es distinto para hombres y mujeres, y personas LGBTI. Esta política reconoce que estas personas enfrentan

situaciones y dificultades distintas al ingresar en una cárcel. Suele ser más común que las mujeres llevan la responsabilidad única de cuidado familiar, y que su detención pueda causar grandes problemas en el cuidado de niñas y niños, y otras personas en situación de vulnerabilidad (como personas mayores o personas enfermas). Además puede haber preocupaciones para la seguridad física de personas LGBTI dentro de la cárcel. La sensibilidad a esas diferencias permitirá que se atiendan las necesidades de las personas de una mejor manera.

Por último, la política especial demuestra el valor añadido que el uso de tecnología puede tener en la protección de los derechos humanos y el acceso a la justicia. El uso de formularios electrónicos permite procesar y sistematizar rápidamente la información recopilada. Esto facilita compartir esos datos con el o la defensor a cargo de la defensa, así como recopilar estadísticas para el diseño de nuevas políticas públicas.

Mirte Postema — Investigadora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford

E. Supervisión de medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva



Uno de los principales desafíos relacionados con la supervisión de estas medidas es la ausencia de mecanismos de monitoreo adecuados para su implementación.

A fin de que las respectivas autoridades puedan establecer mecanismos para supervisar de manera adecuada la aplicación e implementación de las medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, deben adoptar las siguientes acciones:

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

- ✓ Establecer mecanismos de seguimiento que permitan evaluar la efectividad de la implementación de estas medidas.
- ✓ Involucrar en los mecanismos de supervisión a la sociedad civil, y a las personas privadas de libertad y a aquéllas que han sido excarceladas.
 - Este involucramiento permitirá que el proceso de supervisión resulte integral, participativo e inclusivo.

Poderes Ejecutivo y Judicial

- ✓ Crear objetivos medibles respecto al seguimiento de cualquier medida adoptada.
- ✓ Establecer mecanismos de monitoreo que contemplen la incorporación de perspectiva de género y enfoques diferenciados, y que permitan evaluar la idoneidad de la respuesta brindada a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, considerando su condición particular.
- ✓ Contar con sistemas confiables de recolección de datos para identificar aspectos que necesitan ser mejorados, a fin de superar los desafíos que surjan en la implementación de las medidas respectivas.

Visita a Argentina, 2016 — Crédito Sofía Galván/CIDH

F. Realización de procesos abreviados de conformidad con estándares en materia de derechos humanos

Los “procesos abreviados” se caracterizan por disminución de los plazos procesales, confirmación de sentencias en un menor lapso de tiempo, y ofrecimiento de oralidad, y renuncia de la persona a que su caso sea examinado de fondo.

En el marco de estos procesos, a través de la disminución del número de personas en prisión preventiva, se está incrementando la cantidad de personas condenadas, que serían sentenciadas de manera arbitraria, con base en procesos sin garantías suficientes, y en un breve lapso de tiempo que afectaría la posibilidad de preparar una defensa adecuada.

A fin de evitar que las personas imputadas sean sometidas a procesos que responden principalmente a la motivación de reducir la prisión preventiva a cualquier costo, sin garantizar plenamente las garantías del debido proceso, las respectivas autoridades deben:

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

- ✓ Garantizar que las personas participantes en los procesos abreviados o inmediatos cuenten con las debidas garantías judiciales, incluyendo una defensa adecuada.

Poder Judicial

- ✓ Asegurar que las personas sujetas a este tipo

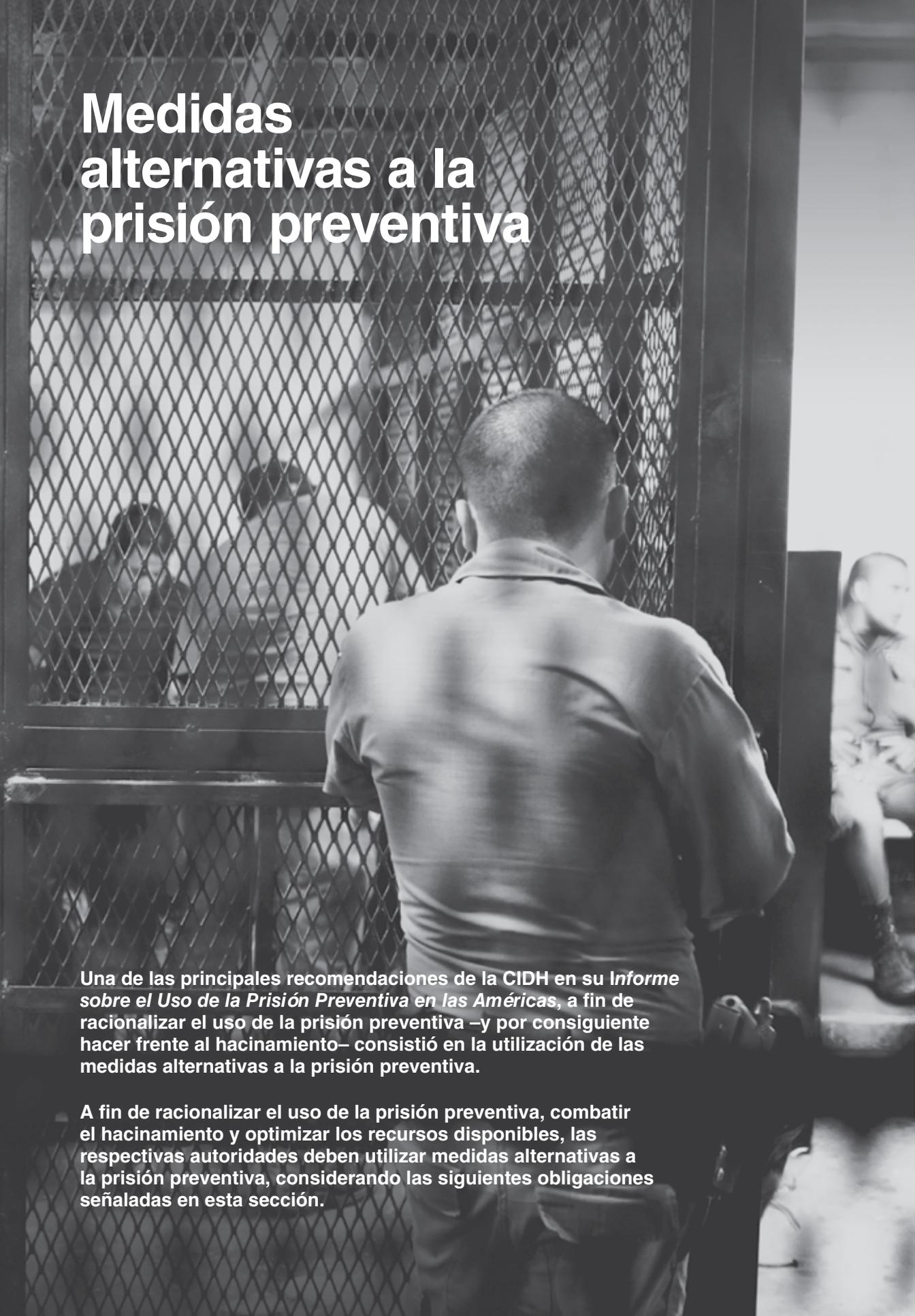
de procesos, puedan brindar una aceptación voluntaria con pleno consentimiento del alcance de la aplicación de los mismos.

- ✓ Verificar la ausencia de cualquier tipo de coerción respecto de la aceptación de sometimiento a este tipo de procesos por parte de la persona imputada.
- ✓ Garantizar que el dictado de la condena esté fundado en un análisis exhaustivo del caso, y no únicamente en el acuerdo presentando por el fiscal.
- ✓ Contar con información adecuada y comprensiva que permita determinar la eficacia de los procesos abreviados o inmediatos.
- ✓ Hacer públicos los datos relacionados con el número de procedimientos realizados, mismos que deben incluir, por lo menos, información sobre los siguientes aspectos:
 - Aplicación de medidas alternativas.
 - Terminaciones anticipadas.
 - Determinación de prisión preventiva.
 - Dictado de condena.
- ✓ Garantizar que los datos relacionados con dichos procesos, reflejen estadísticas desagregadas que consideren los siguientes aspectos:
 - Tipo de delito.
 - Causal de aplicación.
 - Edad.
 - Género.
 - Orientación sexual.
 - Identidad y expresión de género.
 - Raza.
 - Etnia.
 - Tipo de discapacidad.

Sección 2



Medidas alternativas a la prisión preventiva



Una de las principales recomendaciones de la CIDH en su *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, a fin de racionalizar el uso de la prisión preventiva –y por consiguiente hacer frente al hacinamiento– consistió en la utilización de las medidas alternativas a la prisión preventiva.

A fin de racionalizar el uso de la prisión preventiva, combatir el hacinamiento y optimizar los recursos disponibles, las respectivas autoridades deben utilizar medidas alternativas a la prisión preventiva, considerando las siguientes obligaciones señaladas en esta sección.

A. Aplicación de las medidas alternativas

Conceptualización Básica

Las “**Medidas alternativas**” constituyen medidas u opciones de tipo procesal que permiten que la persona imputada se encuentre en libertad mientras se tramita el proceso penal.

Son **ejemplos** de medidas alternativas las siguientes:

- Promesa de sometimiento al procedimiento y de no obstaculización de la investigación.
- Presentación periódica ante autoridad judicial u otra autoridad designada.
- Sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada.
- Prohibición de salir sin autorización de ámbito territorial determinado.
- Retención de documentos de viaje.
- Abandono inmediato del domicilio, en caso de violencia doméstica
- Fianza.
- Arresto domiciliario.
- Mecanismos de monitoreo electrónico en materia penal
- Justicia alternativa.

Ventajas

La utilización de medidas alternativas representa las siguientes ventajas en comparación con la aplicación de aquellas medidas privativas de libertad:

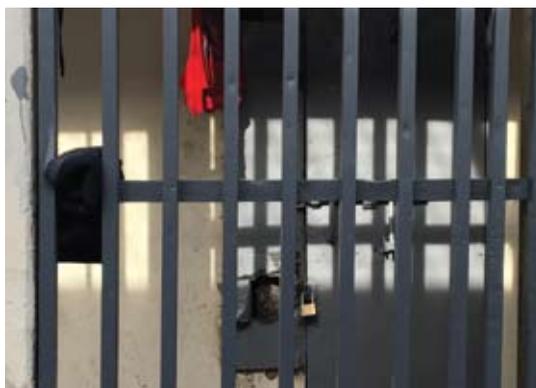
- Constituye **herramienta esencial para la reducción del hacinamiento carcelario.**
- **Evita la desintegración y estigmatización comunitarias** derivadas de las consecuencias personales, familiares y sociales de la prisión preventiva
- **Disminuye** las tasas de **reincidencia.**
- Utiliza de **manera más eficiente los recursos públicos.**
- Constituye un medio para **optimizar la utilidad social del sistema de justicia penal y los recursos disponibles.**

Poderes Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Garantizar la asignación de los recursos financieros necesarios para que las medidas alternativas a la prisión preventiva sean operativas, y puedan ser utilizadas por el mayor número posible de personas

Poder Judicial

- ✓ Aplicar las medidas alternativas sólo cuando el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación no pueda ser evitado razonablemente, considerando los principios y estándares fundamentales de aplicación de la prisión preventiva.



Visita a Argentina, 2016 — Crédito Sofía Galván / CIDH

- ✓ Optar por la aplicación de la medida menos gravosa, y considerando en todo momento:
 - Una perspectiva de género.
 - En su caso, el interés superior del niño.
 - La afectación particular que se pudiera ocasionar respecto a otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo.
- ✓ Determinar la aplicación de las medidas alternativas sin dilación.

Ministerio Público

- ✓ Sustentar la ausencia de viabilidad respecto a la aplicación de las medidas alternativas, cuando solicite la aplicación de la prisión preventiva, considerando los estándares fundamentales de aplicación de la prisión preventiva.

Buenas prácticas en Ecuador, Estados Unidos, México y Perú

Normativas que contemplan la aplicación de medidas alternativas

En **Ecuador**, el Código Orgánico Integral Penal, contempla cuatro tipos de medidas alternativas: prohibición de ausentarse del país, comparecencia periódica ante autoridad o institución designadas, arresto domiciliario, y dispositivo de vigilancia electrónica.

En **México**, el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla una amplia variedad de medidas alternativas, tales como: presentación periódica ante autoridad judicial o ante autoridad designada, fianza,

embargo de bienes, sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, institucionalización, prohibición de acercarse a determinadas personas o lugares, separación inmediata del domicilio, suspensión temporal del ejercicio de actividad laboral, localizadores electrónicos, y arresto domiciliario.

En **Perú**, mediante Decreto Legislativo No. 1229 de septiembre de 2015 – que modifica el Código Procesal Penal de 2004 – se consagran medidas alternativas adicionales a las contempladas por dicha ley, tales como: sometimiento al cuidado y vigilancia de una persona o institución determinada; prohibición de no ausentarse de la localidad en que reside, de no concurrir a determinados lugares, de presentarse ante autoridad determinada, de comunicarse o aproximarse a la víctima o personas determinadas; fianza, y vigilancia electrónica personal.

Políticas públicas para la implementación de medidas alternativas

En **Estados Unidos**, en el marco de la iniciativa lanzada en julio de 2015 por el alcalde de la ciudad de Nueva York –implementada con el objeto de reducir la prisión preventiva mediante el incremento del número de personas procesadas en la comunidad– el poder judicial local promovió principalmente la adopción y utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva, tales como: a) la obligación de la persona a presentarse periódicamente ante la autoridad judicial; b) la determinación de la fianza sujeta a la comparecencia de la persona imputada, y no a condiciones monetarias; y c) el fortalecimiento de la aplicación de programas de liberación supervisada, mediante los cuales la persona se presenta en lugar determinado o es monitoreada por teléfono.

B. Supervisión de implementación de medidas alternativas

Uno de los principales desafíos relacionados con la implementación de las medidas alternativas consiste en la falta de información disponible relacionada con el monitoreo y supervisión de las mismas.

La falta de registros claros y confiables sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de la medida alternativa determinada, puede significar la falta de efectividad de mecanismos de control y monitoreo de dichas medidas, así como una inadecuada coordinación entre autoridades involucradas.

Poderes Judicial y Ejecutivo

- ✓ Promover y supervisar la implementación de las medidas alternativas, mediante:
 - La realización de evaluaciones periódicas que permitan analizar y verificar sus objetivos, funcionamiento y eficacia.
 - La incorporación de perspectiva de género y enfoques diferenciados en el establecimiento de mecanismos de supervisión y monitoreo.
- ✓ Generar estadísticas y producir información confiable y sistemática acerca de los resultados obtenidos, a fin de identificar obstáculos y buenas prácticas en la aplicación de medidas alternativas.
- ✓ Contar con información de dominio público que permita a los posibles beneficiarios, a sus defensores y otras personas interesadas, contar con datos relevantes sobre el funcionamiento de las medidas alternativas, incluyendo:
 - Inicio de implementación.
 - Criterios de aplicación.
 - Procedimiento.
 - Obligaciones generales impuestas durante la aplicación de la medida.
 - Estadísticas de aplicación desglosadas por edad, género, orientación sexual, identidad y expresión de género.
- ✓ Garantizar una coordinación eficiente entre las autoridades relacionadas con la justicia penal y otras entidades de apoyo, así como de estas instancias con organizaciones de la sociedad civil.
- ✓ Garantizar, en el marco de la implementación de las medidas alternativas, una plena integración comunitaria.
- ✓ Asegurar una estructura de seguimiento más sólida en el cumplimiento de las medidas alternativas, mediante:
 - Mayor apoyo en la tarea de concienciación sobre las ventajas de su aplicación.
 - Mayor confianza de las personas beneficiarias respecto a su utilización.

Buenas prácticas en Estados Unidos y México

Creación de mecanismos de supervisión participativos e inclusivos

En **Estados Unidos**, en mayo de 2015, la Presidencia de la Corte Suprema del estado de Maine creó un grupo de trabajo compuesto por representantes del gobierno y especialistas en la materia, para revisar la situación de la prisión preventiva en el estado y emitir recomendaciones al respecto, el cual también se enfocó principalmente en la supervisión de medidas alternativas. En este sentido, se establecieron específicamente directrices para la creación y supervisión de programas de servicios comunitarios, y para el desarrollo y mejora de procesos relacionados con la aplicación de las multas y de otras medidas alternativas.

En **México**, la evaluación y supervisión de las medidas alternativas han sido implementadas a través de las Unidades de Medidas Cautelares (“UMECA”). Según la información, a septiembre de 2015, diversas entidades federativas presentaron altos porcentajes de efectividad en el cumplimiento de las medidas alternativas a la prisión preventiva. En este sentido, los estados de Baja California, Guerrero Morelos, Puebla y la Ciudad de México, cuentan con tasas de efectividad de aproximadamente el 95%. Las UMECA también cuentan con la participación de organizaciones de la sociedad civil, que auxilian en la supervisión de medidas cautelares.

Poder Judicial

- ✓ Ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de aplicación de las medidas alternativas, para la determinación de modificación o revocación de las mismas:
 - Realizar un análisis cuidadoso de las alegaciones presentadas por las autoridades supervisoras y por la persona sujeta a la medida alternativa.
 - El incumplimiento de las medidas alternativas, puede estar sujeto a sanción, pero no justifica automáticamente la imposición de la prisión preventiva.

Buenas prácticas en Ecuador y México

Normativas sobre incumplimiento de medidas alternativa

En **Ecuador y México**, respectivamente, el Código Orgánico Integral Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, contienen disposiciones enfocadas al tratamiento a seguir en caso de incumplimiento de medidas alternativas a la prisión preventiva y que responden en general a los estándares internacionales en la materia.

Experiencia

Experiencia sobre medida relacionada con la supervisión de medidas alternativas en México

A continuación, se detalla la experiencia del Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal, quien está ampliamente vinculado con la implementación del nuevo sistema acusatorio en México, y comparte su experiencia respecto del funcionamiento de las unidades de medidas cautelares en dicho país.

En México, las unidades de medidas cautelares, hasta el momento, reportan un promedio de grado de cumplimiento —consistente en la comparecencia de la persona acusada ante autoridad judicial— que oscila en el 90%; en la Ciudad de México es un 87%. Además, reducen el costo de mantener a una persona en prisión preventiva, ya que el costo de supervisión es alrededor de 80% inferior. Este grado de cumplimiento muestra que es posible que las personas, bajo esquemas de supervisión en libertad, puedan enfrentar sus procedimientos sin sustraerse, sin obstruir la justicia y sin poner en riesgo a las víctimas, ofendidos o testigos. La metodología de las unidades implica contar con una estructura orgánica, el diseño de manuales, la capacitación intensiva y la creación de redes de organizaciones auxiliares de la sociedad civil para la supervisión.

Una de las lecciones aprendidas para consolidar esta figura en el sistema procesal mexicano era crear sus facultades desde la ley. Otra de las claves es la capacitación basada en los derechos humanos y en la empatía, a las personas que enfrentan procesos penales se les trata como seres humanos y no como un número procesal. Este abordaje humano es lo que genera los altos índices de cumplimiento porque el supervisor diseña su estrategia basado en las circunstancias particulares de cada persona. Desde que la autoridad judicial impone las medidas cautelares en libertad, el supervisor explica lo que sucedió en la audiencia, el significado de cada medida, la forma de supervisión y las consecuencias de incumplimiento. Esta comunicación es una de las

claves para la supervisión, además es importante el contacto permanente con la persona supervisada para que sienta el acompañamiento, ya sea por medio de llamadas, visitas domiciliarias, visitas a las organizaciones supervisoras o entrevistas en las unidades.

Otra de las claves es involucrar programas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en la supervisión, para que las personas puedan acudir a lugares más cercanos dentro de sus comunidades. La supervisión comunitaria facilita que las personas no tengan que viajar largas distancias e incurrir en costos. En México hemos publicado el manual “*Comunidad en Libertad*” para apoyar a que las unidades integren sus redes de organizaciones supervisoras.

Los retos que tenemos que atender son varios: a) que las autoridades le doten del recurso humano y financiero necesario para el trabajo en campo que realiza la unidad; b) que los fiscales, defensores y autoridades judiciales utilicen la información que produce la unidad en todos los casos; c) que cuando las unidades cambien de equipo directivo, las nuevas autoridades no intenten cambiar el modelo que ya está funcionando; d) dotar de tecnologías de la información; e) asegurar que los dos componentes de la unidad, de evaluación de riesgos y de supervisión, se complementen entre sí; y f) tomar decisiones basándose en evidencia e información.

Actualmente, el modelo en México está en consolidación y evolucionando, lo importante sería continuar con la formación del personal y con la producción de material didáctico para que el conocimiento siga creciendo. Las unidades de medidas cautelares han apoyado en la reducción del uso de la prisión preventiva, representan un grado de cumplimiento de efectividad, y también han resultado en la reducción del costo para el estado de lo que implica la prisión preventiva.

Javier Carrasco Solís — Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C., Director Ejecutivo.

C. Tipos de medidas alternativas

C1. Mecanismos electrónicos de seguimiento



Conceptualización Básica

Los “**mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal**” consisten en la vigilancia de la persona imputada mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física.

La implementación de los mecanismos electrónicos enfrenta importantes desafíos, tales como: la aplicación limitada de los mismos; retrasos en la implementación de la medida; y obstáculos en el acceso a esta medida por parte de personas en situación de pobreza o con bajos ingresos.

Este tipo de mecanismos también pueden estigmatizar a las personas beneficiarias por la notable visibilidad de los mismos.

Respecto a la implementación de los mecanismos electrónicos, las respectivas autoridades deben realizar los siguientes esfuerzos:

Poderes Judicial y Legislativo

- ✓ Garantizar que la aplicación de los mecanismos electrónicos no constituya una medida discriminatoria hacia personas que no tienen la capacidad económica de financiar su aplicación.

Poder Judicial

- ✓ Adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que la aplicación de los mecanismos electrónicos de seguimiento sea compatible con criterios de igualdad material.
- ✓ En caso de que se haya comprobado la incapacidad de pago de la persona procesada, utilizar otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad o no cobrar por la utilización de los mecanismos en referencia.

- ✓ Determinar la utilización de los mecanismos electrónicos, atendiendo a la situación económica de la persona imputada.
- ✓ Adoptar las medidas necesarias para asegurar que la aplicación de estos dispositivos se adecue a criterios de igualdad material, y no constituya una medida discriminatoria en perjuicio de quienes no tienen la capacidad económica de consignar dichos montos.

Poder Ejecutivo

- ✓ Garantizar el desarrollo tecnológico necesario respecto a la utilización de los mecanismos electrónicos, a fin de que las características en el empleo de estos dispositivos no resulten estigmatizantes.



Visita a Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima / CIDH

Buenas prácticas en Argentina y Brasil

Creación de programas especiales para el monitoreo electrónico de seguimiento en materia penal

En **Argentina**, en el ámbito federal, mediante Resolución No. 1379 de 16 junio de 2015 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se creó el Programa de Asistencia de Personas bajo Vigilancia Electrónica. En marzo de 2016, mediante Resolución 86/2016, el ámbito de aplicación de este programa se amplió para incluir a personas procesadas o condenadas por la justicia nacional, federal o provincial, con domicilio en cualquier parte del territorio del país. Respecto al número de personas beneficiarias de esta medida, para octubre de 2016 un total de 192 personas a nivel federal fueron portadoras de las pulseras electrónicas; la mayoría se encuentra en prisión preventiva (79%), y el 63% de las personas beneficiarias son mujeres. En las provincias de Buenos Aires y Mendoza, un total de 1.245 y 68 personas, respectivamente, son beneficiarias de esta medida.

En **Brasil**, mediante la emisión del acto administrativo No. 42 [Portaria] de 2015, el Ministerio de Justicia de Brasil desarrolló un modelo de gestión para el monitoreo electrónico de seguimiento en materia penal. A partir del establecimiento de esta medida, dicha entidad emitió diversos documentos para establecer directrices en la aplicación de estos mecanismos, tales como: “La implementación de la política de monitoreo electrónico de personas en Brasil”, de 2015; “Directrices para el tratamiento y protección de datos en el control electrónico de las personas”, de 2016; y “Planes educativos para el monitoreo electrónico de personas”, de 2017.

Experiencia

Experiencia sobre el establecimiento de los mecanismos electrónicos de monitoreo en materia penal

A continuación, se presenta la experiencia de una autoridad del Poder Ejecutivo del Estado argentino, en relación con el funcionamiento de los mecanismos de monitoreo electrónico en materia penal.

Las principales dificultades relacionadas con la aplicación de la vigilancia electrónica en Argentina, consisten en las siguientes: a) desconocimiento de la medida por un alto número de autoridades judiciales, e b) inadecuada coordinación entre los actores que intervienen en el proceso a fin de garantizar un efectivo monitoreo del proceso de vigilancia.

Con el objeto de hacer frente a dichos desafíos— además de los cambios normativos respectivos realizados— los profesionales que integran el Programa de Asistencia de Personas bajo Vigilancia Electrónica se encuentran realizando capacitaciones en todo el país, a fin de brindar información relacionada con la implementación de la vigilancia electrónica, a operadores de justicia, personal penitenciario y profesionales del área psicosocial. Asimismo, mediante estas capacitaciones, se busca difundir y sensibilizar sobre la importancia de utilizar las medidas alternativas a la pena privativa de la libertad, y de mejorar la comunicación y articulación entre los actores del Poder Judicial que intervienen en el proceso de control y seguimiento del arresto domiciliario.

Asimismo, el mecanismo de vigilancia electrónica, así como el correspondiente Programa de Asistencia, constituyen medidas de apoyo para la función judicial y una herramienta esencial que persigue la reinserción e integración social de aquellas personas que estuvieron en conflicto con la ley penal. En este sentido, una de las lecciones aprendidas por la Dirección Nacional de Readaptación Social consiste en la importancia de abordar de manera integral, las problemáticas que enfrentan las personas bajo monitoreo

electrónico, desde una perspectiva de derechos humanos, y atendiendo la situación particular de riesgo en que se encuentran las personas en situación de vulnerabilidad.

José Brian Schapira — Subsecretario de Protección de Derechos Humanos

C2. Procesos de justicia restaurativa en materia penal

Conceptualización Básica

Mediante los “**procesos de justicia restaurativa en materia penal**”, la víctima, la persona acusada, y cuando proceda, otras personas afectadas por un delito, participan conjuntamente y generalmente con la ayuda de un facilitador, en la resolución de cuestiones derivadas de la comisión del delito.

Condiciones de aplicación:

- Existencia de pruebas suficientes para inculpar a la persona.
- Otorgamiento de consentimiento libre y voluntario de la víctima y de la persona que habría cometido el delito.
- Acuerdo de ambas partes respecto a los hechos fundamentales del caso.
- Representación legal para ambas partes, y en caso, servicios de traducción o interpretación.
- Utilización restringida a casos que implican delitos menores y no implican violencia.

Dichos procesos, pueden incluir:

- Mediación.
- Conciliación.
- Celebración de reuniones para decidir sentencias.

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Establecer directrices y normas que rijan la utilización de los programas de justicia restaurativa, que contengan, entre otros, los siguientes elementos:
 - Condiciones y directrices para la remisión de casos.
 - Seguimiento y gestión de los casos después de un proceso restaurativo.
 - Calificaciones, capacitación y evaluación de las y los facilitadores.
 - Administración de los programas de justicia restaurativa.
 - Normas de competencia.
 - Reglas de conducta respecto al funcionamiento de estos programas.



Poderes Judicial y Ejecutivo

- ✓ Formular estrategias y políticas encaminadas a la promoción de una cultura propicia para su utilización entre las autoridades respectivas, sociedad civil y comunidades locales.

Poder Judicial

- ✓ Garantizar que los acuerdos alcanzados en el marco de estos procesos, se concierten de forma voluntaria, y contengan obligaciones razonables y proporcionales.
- ✓ Supervisar judicialmente dichos acuerdos, a fin de que se incluyan en decisiones judiciales, y se excluya con ello, la posibilidad de enjuiciamiento por los mismos hechos.

Buenas prácticas en Brasil, Costa Rica y Jamaica

Políticas públicas de justicia restaurativa

En **Brasil**, la justicia restaurativa forma parte de su agenda de justicia desde agosto de 2014, con la firma de un acuerdo de cooperación por parte del Consejo Nacional de Justicia, de la Asociación de Magistrados de Brasil (AMB) y otras instituciones, con el fin de promover este tipo de justicia para la resolución de conflictos en todo el país. Estos programas cobran mayor relevancia, con la emisión por parte del Consejo Nacional de Justicia de la Resolución 225 de mayo de 2016, que constituye a la justicia restaurativa como política nacional dentro del poder judicial.

En **Costa Rica**, desde 2013 empezó a fun-

cionar el “Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos”, que busca la aplicación de la justicia restaurativa en casos que reúnan, entre otros, los siguientes requisitos: que el delito no sea considerado violento, que permita el beneficio de ejecución condicional de la pena, que la persona imputada sea primaria, y que la víctima esté anuente a participar. A febrero de 2016, un total de 1.044 personas habían participado en dicho programa. Según la Defensa Pública costarricense, gracias a las donaciones recibidas por parte de los beneficiarios del programa, se proporcionaron diversos servicios terapéuticos y socioeducativos en beneficio de la comunidad. Este programa ha representado varias ventajas económicas, por ejemplo, con la resolución de un caso por justicia restaurativa equivale aproximadamente a 630 dólares, mientras que el monto en un proceso ordinario penal asciende a 12.342 dólares, más el costo diario del encarcelamiento —estimado por el Ministerio de Justicia costarricense en 48 dólares diarios.

En **Jamaica**, a partir del 2014, se expandió el Programa Nacional de Justicia Restaurativa, que funciona actualmente en ocho comunidades. El Ministerio de Justicia jamaicano publicó la Política Nacional de Justicia Restaurativa, que delineó los protocolos que rigen al Ministerio en materia de justicia restaurativa. De acuerdo con los procedimientos establecidos en dicho programa, para que una persona pueda acogerse a los beneficios del mismo debe aceptar responsabilidad por sus actos; haber sido informada y dado consentimiento libre e informado sobre su participación en el programa así como ser asesorada sobre sus derechos por su defensor sin demora, además de habersele dado una oportunidad razonable de contactar a su abogado.

Sección 3



Otras medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva



A. Medidas relacionadas con la celeridad procesal

Un problema persistente en la región consiste en las largas esperas a las que se enfrentan las personas detenidas preventivamente para recibir las sentencias definitivas

En atención a esta problemática, las respectivas autoridades deben adoptar las siguientes medidas para corregir el retardo procesal:

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que las personas en detención preventiva sean sometidas a juicio sin una demora indebida.
- ✓ Otorgar prioridad a la celeridad del trámite de estos procesos, con plena observancia del debido proceso.

Poder Judicial y Ministerio Público

- ✓ Crear programas especiales para monitorear la duración de la prisión preventiva y el mantenimiento de registros adecuados de las personas procesadas.
- ✓ Garantizar que cualquier detención preventiva encuentre su justificación en los fines procesales del caso concreto, y desde el inicio de la privación de libertad.
- ✓ Revisar periódicamente la vigencia de las circunstancias que motivaron la aplicación inicial de la prisión preventiva, y si el plazo de detención ha sobrepasado los límites que imponen la ley y la razón.
- ✓ Mantener sistemas eficientes de registros de

las órdenes de prisión preventiva y de la comunicación con los juzgados.

- ✓ Contar con un adecuado control del cumplimiento de los plazos máximos de prisión preventiva.

Buenas prácticas en Canadá, Estados Unidos y Haití

Leyes o políticas de revisión de prisión preventiva

En **Canadá**, durante los años de 2015 y 2016, el Ministerio de Justicia en la provincia de Saskatchewan, efectuó la revisión del manejo de los casos en la fiscalía, con énfasis en la preparación temprana para el juicio, a fin de reducir para 2020, el 50% del total de las personas en prisión preventiva en la provincia.

En **Estados Unidos**, una normativa aprobada en el estado de Alaska, en julio de 2016, contempla la obligación para las autoridades judiciales de revisar la situación de la prisión preventiva en el estado, con un énfasis en aquellas circunstancias que impiden que la persona imputada sea puesta en libertad.

En **Haití**, en marzo de 2005, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública conformó una comisión de autoridades para revisar la situación de la prisión preventiva en el país. Con base en su labor, para fines julio de 2015, un total de 427 habrían sido examinados. Un año después, y a iniciativa del ministerio en referencia, fue creado un comité ad hoc móvil que recorrería 18 tribunales en el país con el objeto de conformar una base de datos e identificar todos los casos de detención preventiva prolongada.

Experiencia

Experiencia sobre el establecimiento de la Oficina Interinstitucional para garantizar realización de audiencias, en Paraguay

A continuación, se detalla la experiencia del entonces Viceministro de Política Criminal del Ministerio de Justicia, enfocada al establecimiento de un mecanismo interinstitucional para garantizar la celebración de audiencias, y con ello, reducir el tiempo de espera para el dictado de sentencia.

En Paraguay, uno de los principales desafíos relacionados con el sistema penitenciario, ha consistido en la disminución de los presos sin sentencia firme, que a la fecha constituye el 78% del total de la población penitenciaria. Para hacer frente a dicho desafío, y con el objeto de reducir la duración del proceso penal en cada caso, se firmó el “Acuerdo Interinstitucional” entre Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Ministerio de la Defensa Pública, a fin de coordinar y supervisar la realización efectiva de las audiencias durante etapa preparatoria e intermedia.

En este sentido, entre los aciertos del Acuerdo se incluye, por ejemplo, el establecimiento de bases mínimas para una cooperación interinstitucional, sustentada en la necesidad de limitar los aplazamientos de las audiencias preliminares por motivos que podrían ser superados con una cooperación básica entre autoridades. Del mismo modo, la creación del Acuerdo sirvió para la obtención y análisis de datos sobre la cantidad de audiencias preliminares suspendidas y sus razones. El modelo también implicó una actividad de previsión a fin de evitar dificultades del traslado de las personas privadas de libertad, ante la simultánea programación de audiencias en distintas sedes del Ministerio Público o del Poder Judicial.

Asimismo, al inicio de la realización de acciones en el marco de este Acuerdo, se presentaron obstáculos operativos tales como los siguientes: a) infraestructura inadecuada, b) insuficientes recursos humanos, y c) dificultad para la obtención de datos debido a la inadecuada colaboración por parte de los funcionarios de los juzgados. Por su

parte, las medidas adoptadas que contribuyeron a hacer frente a estos obstáculos consistieron principalmente en la asignación por juzgado, de una persona encargada en forma exclusiva a la provisión de datos, y a facilitar la colaboración entre el juzgado y la Oficina Interinstitucional para obtener la información requerida. A pesar de que dichos obstáculos fueron solucionados en mayor medida, en ocasiones sigue sin contarse con personal judicial suficiente que se dedique específicamente a la provisión de datos.

Por último, una de las lecciones aprendidas consistió en la toma de conciencia sobre la importancia de realización de las audiencias en los tiempos acordados, y sobre las afectaciones ocasionadas por la suspensión de las mismas. Además, se ha visibilizado la necesidad de proveer de recursos materiales y humanos al Sistema Penitenciario a fin de cumplir con la celebración de las audiencias programadas. En sí, los esfuerzos realizados han resultado en un leve aumento en la realización de audiencias; en este sentido, conforme a datos de marzo de 2016, se realizó el 45% de las audiencias fijadas; y en junio del 2017, esta cifra aumentó al 49%. Con base en lo anterior, considero que resultaría acertado replicar el modelo a otras circunscripciones judiciales conforme a los matices propios de la región.

Raúl E. Caballero Cantero — Ex Viceministro de Política Criminal (*Ministerio de Justicia*) Ex Defensor Público (*Ministerio de la Defensa Pública*)

B. Audiencias en las cárceles

Conceptualización Básica

Las “audiencias en las cárceles” son celebradas en recintos penitenciarios a los que asisten las autoridades judiciales para realizar determinados procedimientos.

Lo anterior, a fin de **contrarrestar diversas dificultades que pudieran enfrentarse para trasladar a las personas privadas de libertad a los juzgados**, tales como:

- Falta de transporte.
- Carencia de gasolina.
- Insuficiencia de guardas.
- Peligro de fuga.

A fin de que la celebración de las llamadas audiencias en las cárceles resulte efectiva, las respectivas autoridades tienen las siguientes obligaciones:

Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Pública, y autoridades penitenciarias

- ✓ Implementar mecanismos claros de colaboración entre el poder judicial, la fiscalía, la defensa y las autoridades penitenciarias, a fin de que la realización de audiencias en las cárceles sea eficiente.

Poder Judicial

- ✓ Establecer criterios respecto a la priorización de los casos a discutir.
- ✓ Realizar las acciones necesarias a fin de preparar adecuadamente los casos que serán analizados.
- ✓ Determinar la fecha y lugar donde se celebrarán las audiencias judiciales.
- ✓ Comunicar la información sobre la organización y calendario de audiencias con suficiente anticipación a todos los actores.

Autoridades penitenciarias

- ✓ Proporcionar un sitio dentro de la cárcel para la celebración de audiencias, que cuente con las condiciones adecuadas de espacio, luz, electricidad e higiene.
- ✓ Designar personal de custodia adicional para garantizar la seguridad de todos los actores procesales durante las audiencias.
- ✓ Asegurar la presencia y participación de la persona imputada

Buena práctica en Bolivia

Creación de mecanismos para celebrar una mayor cantidad de audiencias judiciales

En **Bolivia**, la Ley No. 586 de Descongestionamiento pone en funcionamiento a las audiencias en las cárceles, que han tenido un impacto positivo en la celebración de una mayor cantidad de audiencias judiciales, principalmente mediante la realización de las llamadas “Jornadas Judiciales de Descongestionamiento del Sistema Penal”. De acuerdo con información oficial, durante 2015, estas jornadas iniciaron en los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, y tras los avances logrados, se replicaron en el resto de los departamentos.

La información indica que la celebración de audiencias es priorizada de acuerdo a la cantidad de tiempo que una persona habría estado recluida. Para la organización de las jornadas judiciales, la Presidencia de cada Tribunal Departamental emite instructivos que establecen los lugares y horas para la celebración de las jornadas, así como la instrucción a jueces y secretarios de los juzgados, fiscales y defensores públicos, a fin de que realicen las peticiones y trámites respectivos para los casos a considerar durante las jornadas judiciales.

Experiencia

Experiencia sobre el establecimiento de audiencias en las cárceles, en Bolivia

A continuación, se presenta la experiencia del entonces Director Ejecutivo de la Fundación CONSTRUIR, en relación con la implementación de las audiencias en las cárceles bolivianas, iniciativa que se creó para hacer frente al alto número de suspensión de audiencias cautelares por la inasistencia de personas imputadas, fiscales, defensores y autoridades judiciales.

En Bolivia, considerando el sistema penitenciario hacinado de cerca del 300% de su capacidad y la tasa de prisión preventiva del 84%, se emprendió en el año 2015, un proceso de descongestión penal que permitió una disminución al 69% de presos sin condena en las cárceles del país. En este contexto, mediante la circular 11/2014, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) instruyó a los tribunales departamentales a coordinar y disponer que las y los jueces del área penal de las capitales y provincias señalen la realización en centros penitenciario, de las audiencias cautelares, de cesación a la detención preventiva y conclusivas. Para operar esta medida, el TSJ suscribió un acuerdo con la Dirección de Régimen Penitenciario a fin de que se faciliten las condiciones de infraestructura adecuada y garantías para que se desarrollen las audiencias en las cárceles.

Una lección importante que deja este proceso es que se requiere un trabajo previo de diseño, planificación y recolección de información. De esta forma, esta medida comprendió cuatro fases: a) inventario de causas con audiencia conclusiva, con salida alternativa pendiente e identificación de todas las causas con detenido preventivo; b) organización de los equipos de descongestión, c) sorteo para la redistribución de causas y trabajo de descongestionamiento, y d) seguimiento a la gestión y evaluación. La implementación de estas audiencias, se inició como una experiencia piloto en Chuquisaca, y luego se replicó en los distritos judiciales más críticos, como Cochabamba, Santa Cruz, La Paz, El Alto y Oruro, donde se identificó en cada uno más de un millar de causas pen-

dientes. En cada distrito judicial hubo un trabajo de inventario de casos, revisión de expedientes, organización de folders, distribución de roles e instalación de audiencias.

La acción fue emprendida a partir del relevamiento y análisis integral de información acerca del estado procesal de cada una de las causas, priorizando los casos por delitos graves, además de aquellos casos con mayor antigüedad sin decisión judicial. También se busca que el kardex [registro] de las personas privadas de libertad sea actualizado permanentemente por las y los jueces de ejecución penal, y contenga tanto sus datos personales, como información procesal de su causa, con acceso remoto mediante conexión a Internet. Se acordó además que las autoridades judiciales y del Ministerio Público emitan instructivos para dar prioridad a la atención de casos de niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de delitos sexuales o contra la integridad, así como de personas mayores privadas de libertad, en virtud del trato preferente que merecen.

Así, las jornadas de descongestión de causas cumplieron con su objetivo de prevenir las suspensiones de audiencias; sin embargo, en un elevado número de las audiencias celebradas durante las jornadas judiciales en los recintos penitenciarios se aplicó el procedimiento abreviado, con un resultado muy alto de condenas. Este es uno de los desafíos pendientes, ya que en muchos casos, ante su largo encierro preventivo, personas inocentes se acogen a esta vía para lograr su libertad, como un efecto perverso que incentivaron las leyes de indulto, pasando de presos sin condena a condenados sin juicio.

Ramiro Orias A — Due Process of Law Foundation, Oficial de Programa



C. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva

A fin de garantizar los principios de contradicción, intermediación, publicidad y celeridad, la aplicación de la prisión preventiva sobre una persona debe decidirse en audiencia oral, con la intervención de todas las partes.

Para asegurar el derecho de la defensa, las personas acusadas deben estar presentes y ser escuchadas por autoridad judicial.

Considerando las afectaciones que implica la ausencia de este tipo de audiencias, las respectivas autoridades deben adoptar las siguientes medidas:

Ministerio Público

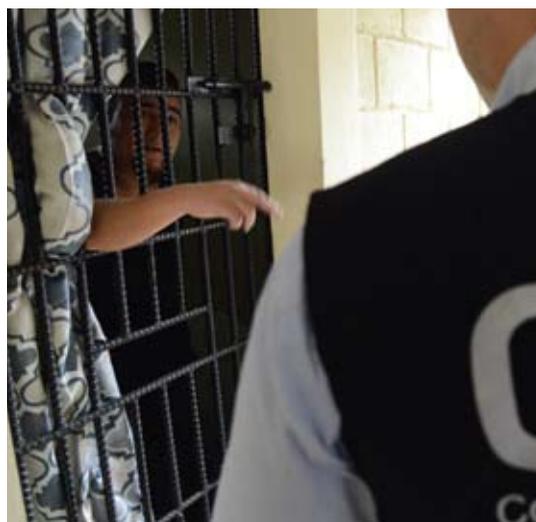
- ✓ Asegurar que las personas imputadas estén presentes y sean escuchadas por la autoridad judicial.
- ✓ Garantizar que el abogado defensor tenga acceso a aquellos documentos de la investigación que son esenciales para controvertir efectivamente la legalidad de la detención de la persona imputada.

Poder Judicial

- ✓ Decidir la aplicación de la prisión preventiva sobre una persona en audiencia oral, con la intervención de todas las partes, a fin de garantizar los principios de contradicción, intermediación, publicidad, y celeridad, así como el derecho de la defensa.
- ✓ Examinar la razonabilidad de la sospecha en

que se sustenta la detención, y la legitimidad de sus fines.

- ✓ Asegurar la igualdad de armas entre las partes, el fiscal y la persona detenida.
 - Para ello, resulta esencial que verifique el acceso por parte del abogado defensor al expediente respectivo.
- ✓ Analizar principalmente la aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva.
- ✓ Explicar a la persona imputada en lenguaje claro y accesible el propósito de la audiencia, la decisión adoptada, y las respectivas consecuencias.
- ✓ Asegurar que la persona imputada haya contactado con defensa adecuada, comunicación con familiares y atención médica.
- ✓ Indagar sobre la comisión de posibles actos de tortura o malos tratos durante la detención.



Visita a Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima / CIDH

Buena práctica en Brasil

Audiencias de custodia

En **Brasil**, de conformidad con la Resolución 213 del Consejo Nacional de Justicia, de 15 de diciembre de 2015, fueron establecidas las “audiencias de custodia” a fin de evitar privaciones de libertad innecesarias, mediante la promoción de la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva. Estas audiencias requieren que las personas detenidas en flagrancia, independientemente de la motivación o naturaleza del delito, sean presentadas ante el juez en un plazo de 24 horas desde su privación de libertad, a fin de ser escuchadas con la presencia del Ministerio Público y de la Defensoría Pública. Actualmente, las audiencias de custodia se encuentran funcionando en los 26 estados del país y en el Distrito Federal, y desde el inicio de su implementación hasta enero de 2017, se realizaron 186.455 audiencias de custodia en todo el país.

Las audiencias de custodia se desarrollan en salas específicamente equipadas para ese propósito. En particular, durante las mismas, se cuenta con la presencia de un juez, un fiscal, y un defensor público o privado, así como de la persona imputada. Antes del inicio de la audiencia, la persona detenida tiene el derecho de consultar con su defensor en un sitio privado. La audiencia de custodia inicia con una breve explicación de la autoridad judicial sobre el objetivo de la misma. Una vez oída la persona detenida, la autoridad judicial difiere al Ministerio Público y a la defensa las preguntas relacionadas con la naturaleza del acto delictivo, a fin de establecer los hechos que pudieran constituir la eventual imputación delictiva. La audiencia de custodia concluye con la deliberación fundamentada de la autoridad judicial respecto a la legalidad y la determinación de la situación jurídica de la persona acusada.



Crédito Ribamar Pinheiro / Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão, Brasil

Experiencia

Experiencia sobre la implementación de las audiencias de custodia en Brasil

A continuación, se muestra la experiencia del juez que tuvo a su cargo la implementación de las audiencias de custodia, mecanismo adoptado por el Estado brasileño a fin de evitar privaciones de libertad innecesarias, mediante la promoción de la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva

Lo más significativo de la implementación de las audiencias de custodia, fue entender que las y los jueces pasaron a darse cuenta de que llevar a la persona presa ante a ellos, antes de ser trasladada a un establecimiento penitenciario, es un "derecho". Cambiar la mentalidad no es fácil, exige que los profesionales salgan de su "zona de confort", y hubo que vencer resistencias en varios frentes. Desde el punto de vista legal, se difundió que la falta de una "ley nacional" no sustraía al Estado brasileño de cumplir una obligación proveniente de fuente externa. En el marco de las instituciones que integran el sistema de justicia, el desafío más efectivo fue hacerles creer que, en principio, no se estaban cuestionando sus actuaciones en la raíz del paradigma de las audiencias de custodia, sino que estas instrumentalizan una garantía en beneficio de todos. Se invirtió, por tanto, en la capacitación y la formación de esos agentes, proporcionándoles datos, cifras y estadísticas capaces de convencerles de que si la forma tradicional de actuar no había logrado garantizar una mayor seguridad pública era porque algo tenía que cambiar. Las autoridades judiciales acabaron entendiendo el verdadero papel de la jurisdicción en el momento en que debe analizarse la prisión, ya que "se habían olvidado de la cara humana de los detenidos, de sus sentidos y olor, incluso de que hablaban y de que tenían la capacidad de defenderse". Más que eso, las instituciones se vieron obligadas a hablar entre sí y armonizar sus diferencias operativas, pues solo de esa forma podrían celebrarse las audiencias de custodia.

Asimismo, se conquistó al poder ejecutivo –del que dependía el traslado de la persona detenida ante la autoridad judicial– haciendo hincapié en el gasto que supone para las arcas públicas una prisión innecesaria, y en la magnitud del daño social que

provocaba el mantenimiento bajo esta condición tanto a la persona sometida a la prisión como a su entorno familiar y social. Las campañas públicas de información, transmitidas por los medios de comunicación se centraron en fortalecer la ciudadanía a través de este procedimiento. Las experiencias piloto se organizaron en las capitales de los diferentes estados de Brasil y sirvieron como paradigma para replicar la novel práctica, hasta entonces desconocida por todos, en otras localidades, siempre respetando las peculiaridades regionales de cada lugar. La participación de la sociedad civil, a través del Instituto de Defesa do Direito de Defesa, como observador externo de la ejecución del proyecto, aseguró el intercambio de puntos de vista y la corrección de las metodologías de actuación e implantación de las audiencias de custodia. Se concibió un sistema electrónico, denominado SISTAC, para proporcionar, en tiempo real, la información de las audiencias de custodia a todo el país, que permitía la supervisión permanente de sus resultados.

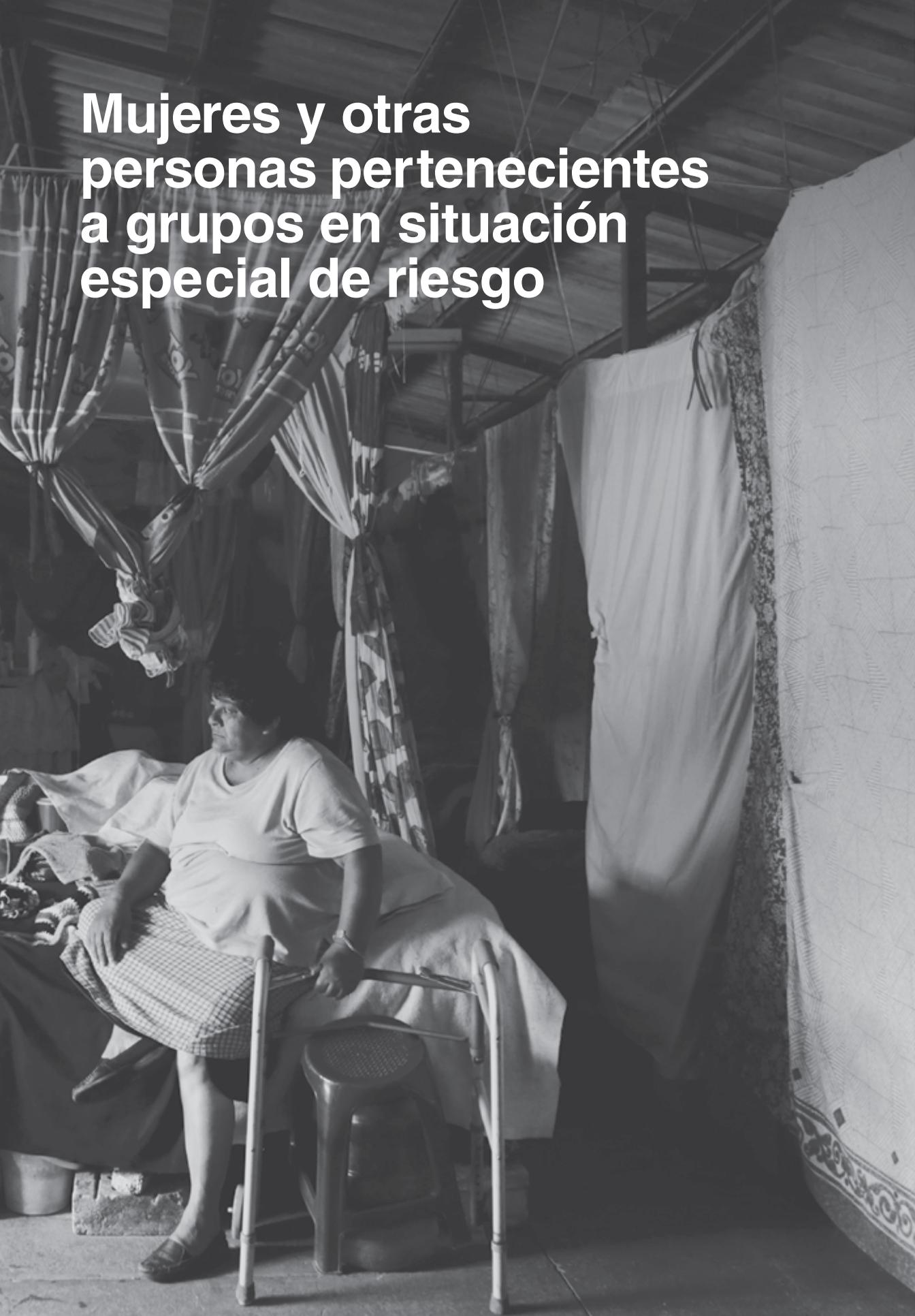
La idea inicial de las audiencias de custodia reclamaba que no fueran un mero "ritual de paso" de la persona acusada ante la autoridad judicial. En consecuencia, se diseñaron equipos multidisciplinarios para atender rápidamente a toda persona detenida a fin de que no se mantuviera en prisión y para otorgarles alguna asistencia social, en este último caso con el objetivo específico de evitar la reincidencia penal. Adicionalmente, se organizaron estructuras simples para la comprobación médico-pericial de torturas en los tribunales, permitiendo que se adoptaran de forma inmediata medidas en casos de malos tratos y abusos constatados. Además de servir para "paralizar el ingreso desenfrenado y atendiendo a pocos criterios" de personas en establecimientos penitenciarios, el gran logro de las audiencias de custodia fue convertir a las y los jueces en guardianes de la integridad física de las personas sometidas a la prisión, ya que estaban habilitados para comprobar, *ictu oculi* y sin demora, agresiones y abusos perpetrados por los agentes de seguridad del Estado antes de que las personas detenidas se presentaran ante ellos.

Luis Geraldo S. Lanfredi — Juez responsable de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil

Sección 4



Mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo



A. Mujeres

El encarcelamiento de las mujeres adquiere una dimensión propia que resulta en vulneraciones particulares a sus derechos, derivadas de su condición de género, y se enfrentan a un riesgo especial cuando están sometidas al régimen de prisión preventiva.



Considerando que la prisión preventiva afecta de manera diferenciada y desproporcionada a las mujeres, los Estados deben adoptar medidas especiales que contemplen una perspectiva de género y que permitan respetar y garantizar los derechos de las mujeres privadas de libertad, tales como las que se presentan en esta sección.

A1. Incorporación de perspectiva de género

Conceptualización Básica

La **perspectiva de género** debe tomar en consideración:

- La discriminación histórica y estereotipos de género que han afectado a las mujeres y adolescentes, y que han limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos, en contextos de privación de su libertad.
- La situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones (física, psicológica, sexual, económica, obstétrica, espiritual, entre otras).
- El hecho de que la gran mayoría de estos incidentes terminan en impunidad.

En particular, dicha perspectiva implica también considerar:

- Los riesgos específicos de personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino.
- La incorporación de una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en cuenta la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, edad, o posición económica.

Visita a Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Incorporar una perspectiva de género en la creación, implementación y seguimiento de las medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva.
- ✓ No incluir en la elaboración, implementación o supervisión de estas medidas conceptos estereotipados de funciones y roles de las mujeres, que perpetúan una discriminación de facto en su contra, y generan obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos.
- ✓ Adoptar todas las medidas necesarias e integrales para que los derechos de las mujeres encarceladas sean efectivamente respetados y garantizados, a fin de que no sufran discriminación, y sean protegidas contra violencia y explotación.
- ✓ Asegurar la autonomía y empoderamiento en la aplicación de estas medidas, y no incluir conceptos estereotipados de las funciones y roles de las mujeres, que únicamente perpetúan una discriminación de facto en su contra.

Poderes Judicial y Ejecutivo

- ✓ Adoptar medidas con estricta diligencia y de forma oportuna a fin de prevenir y erradicar las formas de violencia y discriminación contra las mujeres en contextos de privación de libertad.
- ✓ Aplicar las medidas dirigidas a respetar y garantizar los derechos de las mujeres encarceladas dentro del marco de la ley y del derecho internacional de los derechos humanos.
- ✓ Investigar con la debida diligencia las denuncias de violencia basada en género, a fin de atacar la situación de impunidad en las cárceles.

Buenas prácticas en Colombia, Brasil y México

Leyes o políticas públicas destinadas a respetar y garantizar los derechos de las mujeres privadas de libertad

En **Brasil**, en el marco de la Política Nacional para la Atención a Mujeres Privadas de Libertad y Egresadas del Sistema Penitenciario, en noviembre de 2015 se publica el Levantamiento Nacional de Información Penitenciaria sobre Mujeres que busca proporcionar información relevante sobre la población femenina, a fin de que las autoridades respectivas puedan desarrollar e implementar políticas para las mujeres encarceladas.

En **Colombia**, la Ley 1709 de 2014 adopta un enfoque de protección diferenciado respecto a las mujeres y a personas pertenecientes a distintos grupos en situación de riesgo.

En **México**, la Ley Nacional de Ejecución de Sentencias de 2016 – cuyo objeto de aplicación involucra también “el internamiento por prisión preventiva”– regula en su artículo 6, los derechos específicos para las mujeres privadas de su libertad, y otorga una protección especial a mujeres embarazadas, y a aquéllas que son madres.

A2. Aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva

Para las mujeres que enfrentan la circunstancia de estar a cargo de los hogares monoparentales, y en consecuencia, sean las únicas cuidadoras de sus hijas e hijos, su encarcelamiento ocasiona severas consecuencias para sus hijas e hijos, y para las personas que se encuentran bajo su cuidado.

La ruptura de lazos de protección, originada por el encarcelamiento de mujeres, ocasiona que las personas bajo su cuidado, queden expuestas a situaciones de pobreza, marginalidad y abandono, mismas que a su vez, pueden desembocar en consecuencias de largo plazo, tales como involucramiento en organizaciones criminales, o incluso, institucionalización.

Tomando en cuenta las consecuencias diferenciadas que enfrentan las mujeres privadas de libertad, las ventajas de aplicación de las medidas alternativas, y las afectaciones que su encarcelamiento genera a las personas que se encuentran bajo su cuidado, las respectivas autoridades deben adoptar las siguientes medidas para incorporar una perspectiva de género en aplicación de las medidas de tipo alternativo:

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Fomentar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad para las mujeres.
- ✓ Priorizar la financiación y el establecimiento de mecanismos para su implementación y seguimiento.
- ✓ Promover la incorporación en todas sus dimensiones de la perspectiva de género.
- ✓ Considerar, en los casos que corresponda:
 - El enfoque del interés superior del niño.
 - La protección especial respecto a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, tales como personas con discapacidad y personas mayores.
- ✓ Proveer recursos apropiados y necesarios para que las mujeres beneficiarias de las medidas alternativas, puedan integrarse a la comunidad.
- ✓ Proporcionar distintas opciones para resolver los problemas más habituales que ocasionaron que estas mujeres entraran en contacto con el sistema de justicia penal, tales como:
 - Tratamiento psicológico.
 - Programas de educación y capacitación para aumentar posibilidades de empleo.

Poder Judicial

- ✓ En la imposición de las medidas alternativas, tomar en cuenta los siguientes elementos:
 - Posición particular y de desventaja histórica que tienen las mujeres en la sociedad.
 - Historial de victimización anterior.
 - Ausencia de circunstancias agravantes en

la comisión del delito.

- Impacto diferencial e incremental de aplicación de pena privativa de libertad respecto de personas bajo su cuidado.
- √ En función del interés superior del niño y del enfoque diferenciado respecto a aquellas personas que se encuentran bajo el cuidado de mujeres encarceladas:
- Priorizar la aplicación de medidas no privativas de la libertad.
 - Aplicar con mayor rigurosidad los criterios de necesidad y proporcionalidad en la determinación de la prisión preventiva.
 - Considerar que el encarcelamiento de las mujeres es medida de último recurso.



Visita a Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima/CIDH

Buenas prácticas en Costa Rica, Perú y Ecuador

Creación de medidas alternativas cuya implementación contemple la inclusión de una perspectiva de género

En **Costa Rica**, la Ley No. 9271 “Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal” de septiembre de 2014, contempla la aplicación del “arresto domiciliario con monitoreo electrónico” para las mujeres en estado avanzado de embarazo, y para las madres “jefa de hogar” a cargo de hijas e hijos menores de 12 años, y de personas con discapacidad o enfermedad grave.

En **Perú**, el Decreto Legislativo No. 1322 de enero de 2017, incorpora una perspectiva de género al disponer la aplicación prioritaria respecto a los siguientes casos: a) mujeres gestantes; b) mujeres con hijos menores de tres años, y c) mujeres “cabeza de familia” con hijas e hijos menores de edad, o con cónyuges o hijos con discapacidad permanente.

En **Ecuador**, el Código Orgánico Penal Integral de agosto de 2014, prevé que la prisión preventiva podrá ser sustituida por arresto domiciliario y uso del dispositivo de vigilancia electrónica, cuando las mujeres estén embarazadas y durante los 90 días posteriores al parto.

A3. Incorporación de perspectiva de género en políticas criminales en materia de drogas

Desde el año 2000 el crecimiento del encarcelamiento de mujeres en las Américas, supera junto con Asia, al de cualquier otra región del mundo. En los últimos 15 años, la población carcelaria femenina de la región, ha aumentado en un 51.6%.

El incremento en el número de mujeres privadas de libertad en la región, y en consecuencia del uso de la prisión preventiva respecto a esta población, deriva principalmente del endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas, y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática.

Considerando el impacto de las políticas criminales en materia de drogas respecto en el encarcelamiento de las mujeres, además de las medidas de carácter general señaladas, las respectivas autoridades tienen las siguientes obligaciones:

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- ✓ Adoptar medidas integrales que incluyan una perspectiva de género, y en consecuencia, consideren por lo menos:
 - Bajo nivel de participación dentro de la cadena de la actividad comercial y de tráfico

de estas sustancias.

- Ausencia de violencia en la comisión de conductas criminales relacionadas con drogas
- Afectación a los vínculos de cuidado y protección como consecuencia de su encarcelamiento
- Inclusión del enfoque de reinserción social.
- Situación de violencia y exclusión social y laboral.

Poder Ejecutivo

- ✓ En la aplicación de medidas alternativas derivadas de una acusación vinculada con el uso problemático de drogas, proveer acceso a servicios comunitarios que consideren cuestiones de género, y provean apoyo psicológico.

Buena práctica en Costa Rica

Adopción de leyes con perspectiva de género para abordar la problemática de las drogas

En **Costa Rica**, la Ley 9161, que incorpora la modificación del artículo 77 de la Ley 8204, y se dirige a regular las conductas delictivas relacionadas con drogas “de uso no autorizado”, contempla la aplicación de medidas alternativas respecto a las mujeres que introdujeron drogas a centros penitenciarios, y que reúnen alguna de las siguientes condiciones: encontrarse en una situación de pobreza; ser “jefas de hogar”, o tener a su cargo personas en situación de vulnerabilidad. Entre las medidas alternativas a considerar, se encuentran: detención domiciliaria, libertad asistida, “centros de confianza”, y utilización de dispositivos electrónicos. Asimismo, se reducen las penas para sancionar dicha conducta ilícita.



B. Personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo

El cúmulo de afectaciones derivadas del encierro previo a juicio impactan de forma mucho más intensa a personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, y este impacto resulta aún más grave cuando estas personas pertenecen a grupos económicamente en particular situación de riesgo, pues además son víctimas de otras formas de exclusión social.

Las medidas tendientes a reducir la prisión preventiva, por lo general, se rigen por disposiciones comunes al resto de la población en prisión preventiva y carecen de un enfoque de tratamiento especial que impide atender las necesidades específicas de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo.



Visita a Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

Las políticas en materia de prisión preventiva respecto a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, deben estar orientadas a garantizar de forma plena su seguridad cuando se encuentren bajo este régimen, y a reducir el sometimiento a prisión preventiva mediante la utilización prioritaria de la aplicación de medidas alternativas. Por lo tanto, las respectivas autoridades deben adoptar las siguientes medidas:

B1. Incorporación de enfoque diferenciado

Conceptualización Básica

El **enfoque diferenciado** implica considerar:

- Condiciones de vulnerabilidad particulares.
- Factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva.
 - Raza.
 - Etnia.
 - Edad.
 - Orientación sexual.
 - Identidad y expresión de género.
 - Discapacidad.

Dicho enfoque implica también tener en cuenta:

- La **frecuente interseccionalidad** de los factores mencionados, que puede acentuar la situación de riesgo de las personas en situación de prisión preventiva.

Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo

- √ Adoptar medidas especiales que contemplen un enfoque diferenciado respecto de personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, tales como:
 - Personas afrodescendientes.
 - Personas indígenas.
 - Personas LGTBI.
 - Personas mayores.
 - Personas con discapacidad.
- √ Asegurar la participación de la sociedad civil, y de las personas beneficiarias, en el diseño e implementación de las políticas y servicios que buscan reducir el uso de la prisión preventiva.
- √ Esta participación garantizará que las políticas en la materia cuenten con una perspectiva de derechos humanos, y conceptualicen a las personas beneficiarias como titulares de derechos.

Buenas prácticas en Colombia, México, Costa Rica, Ecuador y Perú

Legislación que consagra enfoques diferenciados

En **Colombia**, la Ley 1709 de enero de 2014, reconoce que la adopción de medidas penitenciarias debe realizarse de acuerdo con características particulares de determinados grupos de población, tales como edad, género, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia y discapacidad.

En **México**, el Código Nacional de Procedimientos Penales de junio de 2016, contem-

pla una protección especial para personas mayores y personas con “enfermedad grave o terminal”, mediante la priorización del arresto domiciliario.

Normativa que contempla la aplicación prioritaria de mecanismos de monitoreo electrónico respecto a personas con discapacidad y personas mayores

En **Costa Rica**, la Ley No. 9271 “Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal” de septiembre de 2014, garantiza la utilización de esta medida por parte de personas con discapacidad, personas mayores, y dependientes del consumo ilícito de drogas “para asegurar su recuperación”.

En **Ecuador**, conforme al Código Orgánico Penal Integral de agosto de 2014, la prisión preventiva será sustituida en caso de personas con discapacidad severa, personas mayores de 65 años, personas con enfermedad “catastrófica” o incurable en etapa terminal, o personas que no tengan padres ni sean capaces de “valerse por sí misma[s]”.

En **Perú**, el Decreto Legislativo No. 1322 de enero de 2017, establece la aplicación prioritaria a personas mayores de 65 años, personas con enfermedad grave, y con discapacidad física permanente que afecte su desplazamiento.

B2. Recolección de datos y estadísticas

Un problema grave de la región es la falta generalizada de producción de estadísticas desagregadas respecto a personas en prisión preventiva, lo que puede incrementar la violencia y la discriminación que enfrentan personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo.

En virtud de esta problemática, y a fin de contar con mecanismos adecuados de recolección de datos que permitan diseñar y analizar políticas públicas efectivas dirigidas a combatir formas de violencia y discriminación en perjuicio de personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, las respectivas autoridades deben adoptar las siguientes acciones:

Poderes Ejecutivo y Legislativo

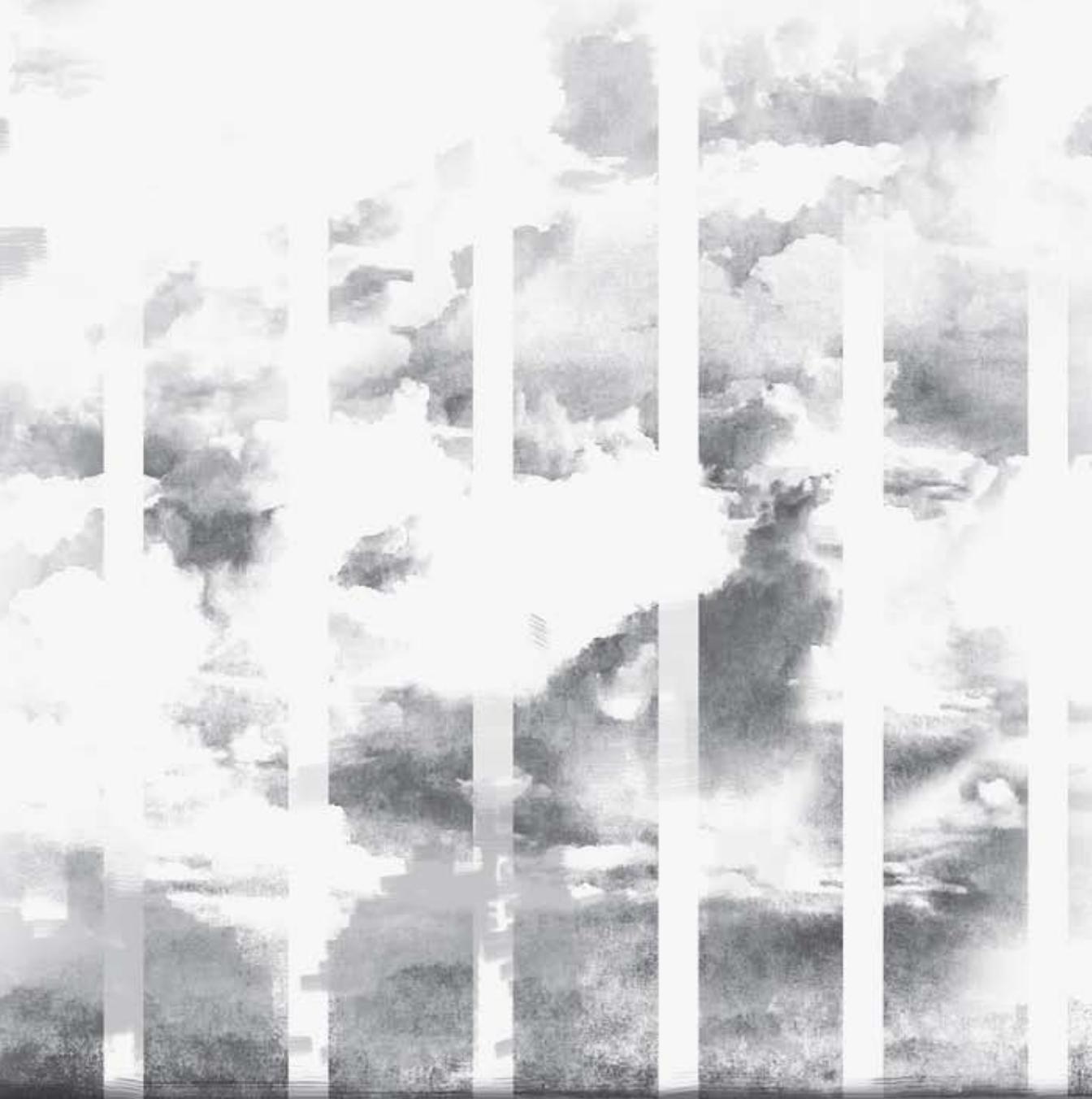
- ✓ Realizar los esfuerzos necesarios, y asignar recursos suficientes a fin de recolectar y analizar datos estadísticos de manera sistemática y comprehensiva, que consideren factores como:
 - Raza.
 - Etnia.
 - Edad.
 - Orientación sexual.
 - Identidad y expresión de género.
 - Condición de discapacidad.
 - Interculturalidad.
 - Interseccionalidad.

- ✓ Garantizar que los datos respectivos sean de fácil acceso y dominio público.
- ✓ Actualizar los datos en forma periódica.
- ✓ Adoptar las medidas necesarias para que dichos datos cuenten con la información y comprensión necesarias para diseñar y formular políticas estatales a favor de personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, tales como:
 - Personas con discapacidad.
 - Personas afrodescendientes.
 - Personas LGTBI.
 - Personas indígenas.
 - Personas mayores.



Visita a Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima / CIDH





CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

ISBN 978-0-8270-6665-6