CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Medidas para reducir la prisión preventiva



OEA
Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II.163
Doc. 105
3 julio 2017
Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas

2017
www.cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty.

Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas / [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 978-0-8270-6662-5

1. Preventive detention--America. 2. Prisoners--Civil rights--America. 3. Pre-trial procedure--America. 4. Criminal procedure--America.

5. Detention of persons--America. 6. Human rights--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105

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.



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Francisco José Eguiguren Praeli

Margarette May Macaulay

Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño

José de Jesús Orozco Henríquez

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

Luis Ernesto Vargas Silva

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

La Comisión desea reconocer de manera especial a su Secretaría Ejecutiva por la preparación del presente informe; en particular, a Sofía Galván Puente, Especialista en Derechos Humanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 3 de julio de 2017.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO **11**

CAPÍTULO 1 | INTRODUCCIÓN **21**

A. Antecedentes, alcance y objeto del informe *21*

B. Estructura *27*

C. Metodología *30*

CAPÍTULO 2 | PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS: A MÁS DE TRES AÑOS DE LA EMISIÓN DEL INFORME SOBRE EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LAS AMÉRICAS **37**

A. Medidas de carácter general relativas a políticas del estado *37*

1. Medidas Legislativas 39

a. Duración de la prisión preventiva 40

b. Imposición de mayores requisitos para aplicar la prisión preventiva 42

c. Establecimiento de servicios previos al juicio 42

d. Procesos abreviados o inmediatos 44

2. Medidas Administrativas 48

3. Medidas Judiciales 52

a. Avances jurisprudenciales en la materia 52

b. Principales desafíos para los operadores de justicia 56

B. Erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada *60*

1. Ampliación de causales de procedencia 61

2. Establecimiento de delitos inexcarcelables y de mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación 64

C. Defensa pública *67*

1. Consideraciones generales 67
2. Política de atención para personas en prisión preventiva como buena práctica en la materia 70

CAPÍTULO 3 | MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA 77

A. Consideraciones generales *77*

B. Avances y desafíos en la aplicación de medidas alternativas *80*

1. Medidas legislativas, administrativas y judiciales 80
2. Supervisión de la aplicación de medidas alternativas 83
3. Incumplimiento de las medidas alternativas 86

C. Tipos de medidas alternativas *86*

1. Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal 86
   a. Medidas legislativas y administrativas en la materia 87
   b. Principales desafíos 89
      i. Aplicación limitada de mecanismos electrónicos 90
      ii. Obstáculos en el acceso a esta medida por parte de personas en situación de pobreza o con bajos ingresos 91
      iii. Retrasos en la implementación de la medida 93
2. Procesos de justicia restaurativa en materia penal 95
3. Programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial 99
   a. Ventajas y aspectos de preocupación 100
   b. Prácticas de los Estados 105

CAPÍTULO 4 | OTRAS MEDIDAS DIRIGIDAS A REDUCIR EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA 111

A. Revisión periódica de la situación de personas en prisión preventiva *112*

B. Medidas para garantizar la celebración de audiencias *115*

C. Audiencias en las cárceles *116*

1. Las jornadas judiciales en Bolivia 118

D. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva *120*

1. Reformas legislativas 122
2. Audiencias de custodia en Brasil 123
   a. Consideraciones generales 123
   b. Funcionamiento en la práctica 125
   c. Denuncias de tortura y malos tratos 127

CAPÍTULO 5 | MUJERES Y OTRAS PERSONAS PERTENECIENTES A GRUPOS EN SITUACIÓN ESPECIAL DE RIESGO 133

A. Mujeres *133*

1. Consideraciones generales 133
2. Prácticas de los Estados 140
   a. Respeto y garantía de los derechos de las mujeres privadas de libertad 140
   b. Perspectiva de género en la aplicación de medidas alternativas 142

B. Contenido especial del enfoque diferenciado de respeto y garantía de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo *145*

CAPÍTULO 6 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 153

A. Medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado *156*

B. Erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada *158*

C. Defensa pública *160*

D. Independencia de los operadores de justicia *161*

E. Medidas alternativas a la prisión preventiva *161*

F. Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal *164*

G. Procesos de justicia restaurativa en materia penal *164*

H. Programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial *165*

I. Medidas relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal *166*

J. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva *167*

K. Mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo *168*

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

RESUMEN EJECUTIVO

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

RESUMEN EJECUTIVO

1. Desde hace dos décadas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la CIDH" o "la Comisión") ha señalado que la aplicación arbitraria e ilegal de la prisión preventiva es un problema crónico en la región. A fin de que este régimen resulte compatible con los estándares internacionales, la CIDH recuerda que la prisión preventiva debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia y tener en cuenta la naturaleza excepcional de esta medida; además, debe aplicarse de conformidad con los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. La privación de libertad de la persona imputada debe tener un carácter procesal, y en consecuencia, sólo puede fundamentarse en sus fines legítimos, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. De igual forma, la CIDH recuerda que las normativas que excluyen la posibilidad de aplicar otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva en razón de la gravedad del acto o de la expectativa de la pena, resultan contrarias a los estándares de aplicación en la materia.

2. En particular, en su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, emitido el 30 de diciembre de 2013, la CIDH concluyó que el uso no excepcional de esta medida es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. El uso excesivo de la prisión preventiva constituye uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y constituye un problema estructural inaceptable en una sociedad democrática que respeta el derecho de toda persona a la presunción de inocencia. En dicho informe, la Comisión incorporó una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados –tanto de naturaleza legislativa, administrativa como judicial– con el fin de que el empleo de la prisión preventiva como medida cautelar penal, resulte compatible con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

3. En este contexto, el objeto del presente estudio es dar seguimiento al informe sobre prisión preventiva de 2013, mediante el análisis de los principales avances y desafíos en el uso de esta medida por parte de los Estados. La selección de las recomendaciones respecto a las que la CIDH dará particular seguimiento, se basó en la consideración de que los esfuerzos realizados para su cumplimiento, reflejan con mayor claridad los logros y dificultades presentados en la utilización de la prisión preventiva

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

en la región. Asimismo, la CIDH considera que el análisis del seguimiento de estas recomendaciones, resulta de gran utilidad para que los Estados tengan mayor entendimiento en la materia, y por lo tanto, cuenten con una herramienta adicional para adoptar políticas estatales enfocadas en la reducción de la prisión preventiva en las Américas. En particular, las recomendaciones respecto de las cuales se hace seguimiento, responden a las siguientes materias: a) medidas de carácter general relativas a políticas del Estado; b) erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada o herramienta de control social; c) defensa pública; d) uso de medidas alternativas a la prisión preventiva; y e) celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal. Considerando que el primer informe sobre prisión preventiva de la CIDH, fue emitido el 30 de diciembre de 2013, el periodo de análisis temporal del presente estudio abarca desde enero de 2014 a abril de 2017.

4. Asimismo, este informe proporciona estándares más detallados respecto a la adopción de medidas específicas que buscan reducir el uso de la prisión preventiva de acuerdo con estándares internacionales en la materia; tales como revisión periódica del régimen de prisión preventiva; acciones para garantizar la celebración de audiencias; realización de audiencias en las cárceles; celebración de audiencias orales sobre la procedencia de la prisión preventiva; utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva; mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal; procesos restaurativos en materia penal, y tribunales y cortes de drogas. La CIDH destaca que el presente estudio tiene un énfasis en la aplicación de medidas alternativas, que constituyen medidas u opciones de tipo procesal que permiten que la persona imputada se encuentre en libertad mientras se tramita el proceso penal. El informe destaca de forma particular la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la aplicación de medidas alternativas a las mujeres, considerando los patrones socioculturales discriminatorios y los estereotipos que las exponen de forma particular a violaciones de sus derechos humanos. Asimismo, el informe persigue avanzar en la aplicación de un enfoque diferenciado para atender las necesidades particulares de respeto y garantía de una variedad de personas pertenecientes a grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad en el contexto de privación de libertad, incluyendo personas afrodescendientes; indígenas; LGTBI; personas mayores, y personas con discapacidad

5. Considerando el objeto del presente informe, se incorporan principalmente las siguientes temáticas contempladas a su vez, en capítulos individuales: a) Principales avances y desafíos: a más de tres años de la publicación del Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas; b) Medidas alternativas a la prisión preventiva; c) Otras medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva, y d) Mujeres y otras personas pertenecientes a

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

grupos en situación especial de riesgo. El contenido principal de estos capítulos será señalado brevemente en los siguientes párrafos.

6. Por otra parte, la CIDH destaca que este segundo informe sobre prisión preventiva, se acompaña de una *Guía práctica de medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva*, dirigida a las autoridades encargadas de atender los desafíos inherentes a la reducción del uso excesivo de la prisión preventiva, y que incluye las principales líneas de acción y políticas públicas contempladas en el presente estudio. En particular, esta guía pretende servir como marco de referencia respecto a la implementación de medidas de carácter general a las políticas del Estado, la utilización práctica de las medidas alternativas a la prisión preventiva, y la incorporación de una perspectiva de género y de un enfoque diferenciado en la aplicación de todas aquellas medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva.

- **Medidas de carácter general**

7. A más de tres años de la publicación del *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la Comisión reconoce que los Estados Miembros han realizado importantes esfuerzos relacionados con el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, que reflejan su compromiso y entendimiento respecto a la importancia de utilizar este régimen de conformidad con estándares internacionales en la materia. Sin embargo, a pesar de dichos avances, la CIDH advierte la persistencia de serios desafíos que hacen que la prisión preventiva se aleje de su carácter excepcional, y continúe siendo una de las principales preocupaciones respecto a los derechos de las personas privadas de libertad en la región. En este sentido, entre los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados para reducir el uso de la medida en referencia, y aplicar medidas alternativas a la misma, se encuentran los siguientes: a) políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad ciudadana, que se traducen en la existencia de legislación y prácticas que privilegian la aplicación de la prisión preventiva y que restringen la posibilidad de aplicación de medidas alternativas; b) prevalencia de la política de mano dura en los discursos de altas autoridades para poner fin a la inseguridad ciudadana mediante la privación de libertad, y la consecuente presión de los medios de comunicación y la opinión pública en este sentido; c) utilización de mecanismos de control disciplinario como medio de presión o castigo contra las autoridades judiciales que determinan la aplicación de las medidas alternativas; d) inadecuada defensa pública, y e) falta de coordinación interinstitucional entre actores del sistema de administración de justicia.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

8. En materia legislativa, la Comisión observa que diversos Estados en la región han adoptado medidas que representan importantes avances a fin de utilizar la prisión preventiva de conformidad con estándares internacionales. Entre estos avances, la CIDH destaca los siguientes: a) reducción de los plazos de la prisión preventiva; b) establecimiento de procedimientos para agilizar la tramitación de causas penales; c) imposición de mayores requisitos para la determinación de la procedencia de la prisión preventiva; y d) establecimiento de servicios que permiten evaluar riesgos procesales y supervisar medidas cautelares. A pesar de dichos avances, la CIDH advierte que en otros aspectos, las reformas recientes también han incluido elementos contradictorios a la naturaleza excepcional de la prisión preventiva, principalmente mediante la implementación de reformas legales y políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad ciudadana. Dichas reformas legislativas se traducen principalmente en el incremento de la duración de la prisión preventiva; la ampliación de procedencia de la prisión preventiva más allá de su lógica cautelar, y el establecimiento de un catálogo de delitos no excarcelables y de mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación.

9. En particular, esta Comisión manifiesta su preocupación por la adopción de medidas estatales que buscan castigar conductas relacionadas con drogas –específicamente delitos menores vinculados con las mismas, tales como consumo y posesión para uso personal– y que habrían resultado en un aumento notable del número de personas privadas de su libertad por actos criminales relacionados con drogas. En este contexto, los delitos relacionados con el uso de drogas son caracterizados como "delitos graves", y por consiguiente, la prisión preventiva es aplicada de manera automática, y sin que las personas imputadas puedan beneficiarse de alternativas al encarcelamiento. La CIDH reitera también su preocupación por el hecho de que en la región se trate a los consumidores de drogas desde una óptica represiva y criminalizadora, en lugar de darles un tratamiento desde el enfoque de la salud pública. Por otra parte, la CIDH también valora los esfuerzos realizados por diversos Estados para atender la problemática relacionada con el uso excesivo de la prisión preventiva mediante la utilización de procesos abreviados o inmediatos. Sin embargo, la CIDH cuenta con información sobre las diversas afectaciones al debido proceso que los caracterizarían, y que ocasionarían, que a fin de reducir el uso excesivo de la prisión preventiva, se condenara a personas imputadas de manera "arbitraria", con base en procesos sumarios, sin garantías suficientes, y que afectarían el derecho a una defensa adecuada.

10. A niveles administrativo y judicial, la CIDH observa que diversos Estados han adoptado medidas relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal, tales como: revisión del régimen de prisión

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

OEA/Ser.L/V/II.163
Doc. 105
3 julio 2017
Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas

2017
www.cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty.

Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas / [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 978-0-8270-6662-5

1. Preventive detention--America. 2. Prisoners--Civil rights--America. 3. Pre-trial procedure--America. 4. Criminal procedure--America.

5. Detention of persons--America. 6. Human rights--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105

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.



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Francisco José Eguiguren Praeli

Margarette May Macaulay

Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño

José de Jesús Orozco Henríquez

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

Luis Ernesto Vargas Silva

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

La Comisión desea reconocer de manera especial a su Secretaría Ejecutiva por la preparación del presente informe; en particular, a Sofía Galván Puente, Especialista en Derechos Humanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 3 de julio de 2017.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO **11**

CAPÍTULO 1 | INTRODUCCIÓN **21**

A. Antecedentes, alcance y objeto del informe *21*

B. Estructura *27*

C. Metodología *30*

CAPÍTULO 2 | PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS: A MÁS DE TRES AÑOS DE LA EMISIÓN DEL INFORME SOBRE EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LAS AMÉRICAS **37**

A. Medidas de carácter general relativas a políticas del estado *37*

1. Medidas Legislativas 39

a. Duración de la prisión preventiva 40

b. Imposición de mayores requisitos para aplicar la prisión preventiva 42

c. Establecimiento de servicios previos al juicio 42

d. Procesos abreviados o inmediatos 44

2. Medidas Administrativas 48

3. Medidas Judiciales 52

a. Avances jurisprudenciales en la materia 52

b. Principales desafíos para los operadores de justicia 56

B. Erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada *60*

1. Ampliación de causales de procedencia 61

2. Establecimiento de delitos inexcarcelables y de mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación 64

C. Defensa pública *67*

1. Consideraciones generales 67
2. Política de atención para personas en prisión preventiva como buena práctica en la materia 70

CAPÍTULO 3 | MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA 77

A. Consideraciones generales *77*

B. Avances y desafíos en la aplicación de medidas alternativas *80*

1. Medidas legislativas, administrativas y judiciales 80
2. Supervisión de la aplicación de medidas alternativas 83
3. Incumplimiento de las medidas alternativas 86

C. Tipos de medidas alternativas *86*

1. Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal 86
   a. Medidas legislativas y administrativas en la materia 87
   b. Principales desafíos 89
      i. Aplicación limitada de mecanismos electrónicos 90
      ii. Obstáculos en el acceso a esta medida por parte de personas en situación de pobreza o con bajos ingresos 91
      iii. Retrasos en la implementación de la medida 93
2. Procesos de justicia restaurativa en materia penal 95
3. Programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial 99
   a. Ventajas y aspectos de preocupación 100
   b. Prácticas de los Estados 105

CAPÍTULO 4 | OTRAS MEDIDAS DIRIGIDAS A REDUCIR EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA 111

A. Revisión periódica de la situación de personas en prisión preventiva *112*

B. Medidas para garantizar la celebración de audiencias *115*

C. Audiencias en las cárceles *116*

1. Las jornadas judiciales en Bolivia 118

D. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva *120*

1. Reformas legislativas 122
2. Audiencias de custodia en Brasil 123
   a. Consideraciones generales 123
   b. Funcionamiento en la práctica 125
   c. Denuncias de tortura y malos tratos 127

CAPÍTULO 5 | MUJERES Y OTRAS PERSONAS PERTENECIENTES A GRUPOS EN SITUACIÓN ESPECIAL DE RIESGO 133

A. Mujeres *133*

1. Consideraciones generales 133
2. Prácticas de los Estados 140
   a. Respeto y garantía de los derechos de las mujeres privadas de libertad 140
   b. Perspectiva de género en la aplicación de medidas alternativas 142

B. Contenido especial del enfoque diferenciado de respeto y garantía de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo *145*

CAPÍTULO 6 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 153

A. Medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado *156*

B. Erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada *158*

C. Defensa pública *160*

D. Independencia de los operadores de justicia *161*

E. Medidas alternativas a la prisión preventiva *161*

F. Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal *164*

G. Procesos de justicia restaurativa en materia penal *164*

H. Programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial *165*

I. Medidas relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal *166*

J. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva *167*

K. Mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo *168*

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

preventiva; celebración de audiencias en las cárceles, y realización de acciones para garantizar la celebración de audiencias. Asimismo, han realizado esfuerzos relativos a la celebración de audiencias previas sobre la determinación de la prisión preventiva, y a la aplicación de medidas alternativas, principalmente respecto a los mecanismos electrónicos en materia penal, procesos de justicia restaurativa en materia penal, y tribunales y cortes drogas. De igual forma, a nivel jurisprudencial, la CIDH destaca decisiones de diversos tribunales –de países como Argentina, Colombia, Estados Unidos y Perú– que han representado avances a fin de reducir el uso de la prisión preventiva.

- **Medidas alternativas a la prisión preventiva**

11. Respecto a las medidas alternativas, la CIDH reitera la importancia de su aplicación para racionalizar el uso de la prisión preventiva, y por consiguiente, para hacer frente al hacinamiento y ajustar su uso a los estándares internacionales aplicables. En particular, la CIDH analiza las considerables ventajas que derivan de su utilización, a fin de: a) evitar la desintegración y estigmatización comunitaria derivada de las consecuencias personales, familiares y sociales que genera la prisión preventiva; b) disminuir las tasas de reincidencia, y c) utilizar de manera más eficiente los recursos públicos. Asimismo, la CIDH reitera que las personas en prisión preventiva se encuentran en una situación de desventaja procesal respecto de aquéllas que enfrentan el proceso en libertad.

12. Durante los últimos años, la CIDH observa que diversos Estados –tales como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú, y República Dominicana– han realizado acciones dirigidas a utilizar medidas alternativas para reducir el uso de la prisión preventiva. En términos generales, los tipos de medidas cuya implementación involucró mayores esfuerzos por parte de los Estados durante los últimos años, consisten en las siguientes: a) mecanismos electrónicos de seguimiento, b) procesos de justicia restaurativa en materia penal, y c) programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial.

- **Otras medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva**

13. En atención a la problemática regional de las largas esperas que enfrentan las personas antes de recibir sus condenas, la CIDH saluda diversas acciones adoptadas por distintos países tales como Bolivia, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Haití, Panamá y Paraguay, a fin de acelerar los procesos y corregir el retardo procesal. Entre estas medidas, la CIDH destaca las siguientes: a) revisión periódica de la situación de las personas

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

en prisión preventiva; b) medidas para garantizar la celebración de audiencias, y c) realización de audiencias en las cárceles. Entre otras medidas, la CIDH analiza las acciones adoptadas por el Estado boliviano que ponen en funcionamiento las audiencias en las cárceles, y que han tenido un impacto positivo en la celebración de una mayor cantidad de audiencias judiciales.

14. Por otra parte, en relación con las audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva, la CIDH destaca la implementación de las audiencias de custodia en Brasil, que constituyen un mecanismo adoptado por el Estado a fin de evitar privaciones de libertad innecesarias, mediante la promoción de la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva, y que ha resultado en la disminución del uso de la prisión preventiva.

- **Perspectiva de género y enfoque diferenciado respecto a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo**

15. En términos generales, la CIDH observa que los esfuerzos realizados a fin de incorporar una perspectiva de género y un enfoque diferenciado respecto de determinadas personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, comprenden principalmente: a) protección reforzada en el contexto de privación de libertad y medidas especializadas para prevenir violaciones a derechos humanos; y b) aplicación prioritaria de medidas alternativas a la prisión preventiva; en particular, respecto al arresto domiciliario y a los mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal.

16. En el abordaje de la situación de las mujeres privadas de su libertad en particular, la CIDH urge a los Estados adoptar medidas diligentes con una perspectiva de género que tome en consideración la discriminación histórica y los estereotipos de género que han afectado a las mujeres y adolescentes, y que han limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en contextos de privación de su libertad. Asimismo, una perspectiva de género implica tomar en cuenta la situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo la física, psicológica, sexual, económica, obstétrica y espiritual, entre otras, así como el hecho de que la gran mayoría de estos incidentes terminan en la impunidad. Dicha perspectiva implica también considerar los riesgos específicos que enfrentan las personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. De igual forma, los Estados deben incorporar una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en consideración la posible agravación y frecuencia de violaciones a los

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, edad, o posición económica.

17. Por su parte, tomando en cuenta que la prisión preventiva afecta de manera desproporcionada a determinadas personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, los Estados deben adoptar medidas especiales que contemplen un enfoque diferenciado respecto a personas afrodescendientes, indígenas, LGTBI, personas mayores, y personas con discapacidad. Un enfoque diferenciado implica considerar las condiciones de vulnerabilidad particulares y los factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva, como el sexo, raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, y discapacidad. Asimismo, resulta importante tomar en cuenta la frecuente interseccionalidad de los factores mencionados, lo que puede acentuar la situación de riesgo de las personas en situación de prisión preventiva. Las políticas en materia de prisión preventiva respecto a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, deben estar orientadas a garantizar su seguridad de forma plena cuando se encuentren bajo este régimen, y considerando el impacto desproporcionalmente grave derivado del encierro previo, a reducir el sometimiento a prisión preventiva mediante la utilización prioritaria de la aplicación de medidas alternativas.

- **Conclusiones y Recomendaciones**

18. La última parte del informe, presenta las conclusiones del estudio, y ofrece recomendaciones en la materia. El catálogo de recomendaciones se enfoca en las siguientes áreas principales: a) medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado; b) erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada; c) defensa pública; d) independencia de los operadores de justicia; e) medidas alternativas a la prisión preventiva; f) mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal; g) procesos de justicia restaurativa en materia penal; h) programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial; i) medidas relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal; j) audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva, y k) mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo. Estas recomendaciones están orientadas a brindar a los Estados herramientas más detalladas para hacer un uso racional de la prisión preventiva y ajustar su aplicación a las obligaciones internacionales en la materia.

19. La Comisión y su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad seguirán realizando un estricto y constante seguimiento relativo al uso de la prisión preventiva en las Américas, prestando especial atención en las medidas que adopten los Estados de la región para hacer efectivas

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

las recomendaciones señaladas en el presente informe. En este sentido, la CIDH exhorta a los Estados, organizaciones de la sociedad civil, y especialistas en la materia, a utilizar sus diferentes mecanismos a fin de que continúen proporcionando la información que estimen pertinente en relación con el cumplimiento de estas recomendaciones. Asimismo, la Comisión destaca la importancia de que los Estados establezcan los mecanismos necesarios a fin de garantizar el involucramiento de la sociedad civil en la implementación de las medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva; lo anterior permitirá que estos procesos resulten integrales, participativos, e inclusivos, y de esta forma, se brinde una mejor respuesta a la problemática abordada. Tanto la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad como la Comisión Interamericana destacan y reiteran su entera disposición de cooperar con los Estados con el objeto de enfrentar los desafíos identificados para reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, y en consecuencia, aplicar esta medida con la excepcionalidad que su naturaleza demanda.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

CAPÍTULO 1
INTRODUCCIÓN

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes, alcance y objeto del informe

20. En su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la Comisión concluyó que el uso excesivo y 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. Al respecto, señaló que el uso excesivo o abusivo de esta medida es uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y constituye una situación inadmisible en una sociedad democrática, que respeta el derecho de toda persona a la presunción de inocencia[1]. Asimismo, estableció que el uso no excepcional y prolongado de la prisión preventiva tiene un impacto directo en el incremento de la población penal, y por ende, en las consecuencias negativas que produce el hacinamiento[2].

21. Por otra parte, esta Comisión indicó que las personas en prisión preventiva sufren grandes tensiones personales como resultado de la pérdida de ingresos, y de la separación forzada de su familia y comunidad; además, padecen el impacto psicológico y emocional del hecho mismo de estar privados de libertad sin haber sido condenados, y por lo general son expuestos al entorno de violencia, corrupción, insalubridad y condiciones inhumanas que caracterizan las cárceles de la región. Asimismo, las personas en prisión preventiva se encuentran en una situación de desventaja procesal frente a aquellas personas que afrontan un proceso penal estando en libertad. De igual forma, mientras más se prolonga la detención preventiva, la persona acusada tiene mayor riesgo de desvinculación con la comunidad y de reincidencia[3]. Considerando lo

---

1 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 diciembre 2013 (en adelante "*Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*"), párr. 317.

2 Entre estas consecuencias, la CIDH destacó en su informe, las siguientes: incremento de niveles de violencia, imposibilidad de contar con un "mínimo de privacidad", dificultad de acceder a servicios básicos, aumento de la propagación de enfermedades, corrupción, afectación del contacto familiar de los reclusos, generación de serios problemas en la gestión de los establecimientos penitenciarios, y la imposibilidad de clasificar a los internos por categorías. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 289 y 295.

3 Christopher T. Lowenkamp *et al*, *The Hidden Costs of Pretrial Detention*, LIAF, noviembre de 2013, p. 4. Ver también: Clear, Frost, et al, "Predicting Crime through Incarceration: The Impact of Rates of Prison Cycling On Rates of Crime in Communities", National Criminal Justice Reference Service, 2014; Cullen, Jonson, and Nagin, "Prisons Do Not Reduce Recidivism The High Cost of Ignoring Science", The Prison Journal, 19 de julio de 2011; Bench and Allen; "Investigating the Stigma of Prison Classification: An Experimental Design, Prison Journal Volume:83 Issue:4, diciembre de 2003; Chen and Shapiro, "Does Prison Harden Inmates? A

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

anterior, la CIDH reitera la especial gravedad que reviste esta medida y la apremiante necesidad de adecuar su aplicación a los estándares internacionales en la materia[4].

22. A más de tres años de la publicación de su primer informe sobre prisión preventiva, la Comisión reconoce que los Estados han realizado importantes esfuerzos relacionados con el cumplimiento de sus recomendaciones, y por consiguiente, con la reducción del uso de la prisión preventiva. Sin embargo, la CIDH advierte que siguen existiendo serios desafíos que ocasionan que dicha medida se utilice de manera general y excesiva, y no con la excepcionalidad que su naturaleza demanda. Lo anterior, se refleja claramente en el elevado número de personas en las Américas que actualmente se encuentran en prisión preventiva, mismo que equivale a un promedio en la región de 36.3% del total de la población penitenciaria[5]. Sin embargo, en ciertos países la cifra es mucho más elevada. En particular, la CIDH recibió información que indica que a partir de 2014, se ha presentado un incremento de esta población en países como Argentina[6], Colombia[7], El Salvador[8], Guatemala[9], Honduras[10], México[11],

---

Discontinuity-based Approach", Cowles Foundation Discussion Paper No. 1450, enero de 2004. Citado en: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas*, 2015.

4 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 9.

5 Institute for Criminal Policy Research y Universidad de Birkbeck, World Prison Brief - World Pre-trial/Remand Imprisonment List, 3ª edición, 30 de noviembre de 2016, p. 2. De igual forma, en la fuente en referencia, pueden consultarse las estadísticas en materia de prisión preventiva en la región, en particular las relacionadas con: a) número de personas en prisión preventiva; b) porcentaje en relación con personas con condena: c) cantidad de personas por cada 100.000 habitantes, y d) datos comparativos por año y edad desde el año 2000 a la fecha.

6 A partir de 2014, la población procesada ha aumentado notablemente, teniendo en 2013, un total de 5,673 personas, y en 2015, un número de 6.329. Defensoría General de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 22 de junio de 2016. Anexo I "Prisión Preventiva: Análisis de jurisprudencia e información estadística", y Procuraduría Penitenciaria de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 22 de mayo de 2016.

7 Según cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), en 2013 se contaban con 37,052 personas en prisión preventiva, y a octubre de 2015 esta cifra aumentó a un total de 42.753 de personas. Colombia, Nota de la Misión Permanente de Colombia ante la OEA, S-GAIID-16-056191 de 15 de junio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta; y Colombia, Nota S-GAIID-16-109909 de 2 de diciembre de 2016, recibida el 16 de diciembre de 2016. Observaciones a Capítulo V del Informe Anual 2016.

8 En 2013, habían 13,587 personas en prisión preventiva; y en el año 2015, aumentó a 19,481 personas indiciadas. El Salvador, Nota de la Misión Permanente de El Salvador ante la OEA, OEA-055/2016 de 25 de mayo de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

9 Mecanismo Nacional Oficina de Prevención de la Tortura, Guatemala. Respuesta enviada el 16 de mayo de 2016.

10 Honduras señaló que desde 2013, la prisión preventiva ha incrementado "ya que no existe discriminación alguna en cuanto a [su] aplicación". Honduras. Nota de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional – Dirección General de Política Exterior, No. 2174-DGPE/DPM-16 de 20 de mayo de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Paraguay[12] y Perú[13]. Al respecto, la Comisión reitera que un porcentaje importante de la población penal en detención preventiva, resulta "un hecho sintomático y preocupante que debe ser afrontado con la mayor atención y seriedad por los respectivos Estados[14]".

23. La Comisión considera que entre los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados para reducir el uso de la prisión preventiva y aplicar medidas alternativas a la misma, se encuentran los siguientes: a) políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad ciudadana, que se traducen en la existencia de legislación y prácticas que privilegian la aplicación de la prisión preventiva y que restringen la posibilidad de aplicación de medidas alternativas; b) prevalencia de la política de mano dura en los discursos de altas autoridades para poner fin a la inseguridad ciudadana mediante la privación de libertad, y la consecuente presión de los medios de comunicación y la opinión pública en este sentido; c) utilización de mecanismos de control disciplinario como medio de presión o castigo contra las autoridades judiciales que determinan la aplicación de las medidas alternativas; d) inadecuada defensa pública; y e) falta de coordinación interinstitucional entre actores del sistema de administración de justicia.

24. En este contexto, el objeto del presente estudio es dar seguimiento al informe sobre prisión preventiva de 2013, mediante el análisis de los principales avances y desafíos en el uso de esta medida por parte de los Estados; además de proporcionar estándares más detallados respecto a las medidas específicas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva de acuerdo con estándares internacionales en la materia. Este informe tiene un énfasis en la aplicación de medidas alternativas, y en la incorporación de un enfoque especial de protección respecto mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo. De manera particular, y considerando que el presente estudio es de seguimiento, la CIDH analiza las iniciativas adoptadas por diversos Estados desde enero de 2014 a abril de 2017 que han presentado importantes avances en la materia, y que pudieran presentar una respuesta para enfrentar desafíos

11 En 2013 las personas en prisión preventiva representaban un 50% de la población penitenciaria, y a fines de 2015, el 55%. México. Nota de la Misión Permanente ante la OEA, No. Oea-01285 de 1 de junio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

12 En 2013, el 72% del total de la población penitenciaria se encontraba en prisión preventiva; este número aumentó en 2015 al 77%. Información del Ministerio de Justicia, Paraguay. Información enviada CIDH, 22 de junio de 2016.

13 De acuerdo con el Instituto Nacional Penitenciario, en 2013 se tenían 36.670 en prisión preventiva, y para 2015, un total de 39.439. Perú, Nota de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, 7-5-M/124 de 7 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

14 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 295.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

en la región respecto a la reducción de la utilización del régimen en referencia.

25. La CIDH destaca que la selección de las recomendaciones respecto a las que dará seguimiento, se basó en la consideración de que los esfuerzos realizados para su cumplimiento, reflejan con mayor claridad los avances y desafíos en la utilización de la prisión preventiva en la región. Asimismo, la CIDH considera que el análisis del seguimiento de estas recomendaciones, resultan de gran utilidad para que los Estados cuenten con políticas estatales enfocadas en la reducción de la prisión preventiva, y estima que dicho análisis podrá contribuir en un mayor entendimiento en la materia, y en la consecuente realización de acciones tendientes a reducir el uso de la medida en referencia. Considerando lo anterior, el presente informe se enfocará en el seguimiento del siguiente tipo de recomendaciones:

De carácter general relativas a políticas del Estado[15]

- Los Estados deben adoptar las medidas judiciales, legislativas, administrativas y de otra índole requeridas para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, garantizando que esta medida sea de carácter excepcional y se encuentre limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad [...].

Erradicación de la prisión preventiva como herramienta de control social o pena anticipada[16]

- 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; y para asegurar que su uso sea realmente excepcional [...].

- [...R]eorientar las políticas públicas, incorporando el uso excepcional de la prisión preventiva como un eje de las políticas criminales y de seguridad ciudadana y evitar respuestas de endurecimiento de los sistemas penales que repercutan en la restricción de la libertad durante el proceso penal ante demandas de seguridad ciudadana.

---

15 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendaciones A "De carácter general relativas a políticas del Estado" y C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

16 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, págs. 121 y 122, párr. 326. Recomendación A "De carácter general relativas a políticas del Estado".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

- Estudiar la posibilidad de aumentar el número de las figuras delictivas respecto de las cuales no cabe la posibilidad de aplicar la prisión preventiva [...].

- [...N]o establecer mayores restricciones a los mecanismos y posibilidades procesales de excarcelación de los detenidos en espera de juicio. De forma tal que el empleo de esta medida sea realmente excepcional y de naturaleza cautelar.

Defensa pública[17]

- [En] el proceso para evaluar la aplicación de cualquier medida cautelar deberá estar presente un abogado de confianza o, en su defecto, un defensor público oficial. Este derecho deberá ser informado con el tiempo suficiente y en un idioma y lenguaje que la persona entienda, para poder preparar su defensa de manera adecuada. A tal fin, y con la debida antelación deberá contar con los elementos que van a ser utilizados para la solicitud de la medida cautelar [...].

- Fortalecer los sistemas de defensa pública (o licitada cuando sea el caso), prestando atención prioritaria a la cobertura y a la calidad del servicio, de manera tal que sean capaces de proporcionar desde el momento de la aprensión policial un servicio oportuno, efectivo y encaminado a la protección de los derechos fundamentales de toda persona señalada de haber cometido un delito.

- Los Estados miembros deberán otorgar en su legislación interna, autonomía funcional, administrativa y financiera a los sistemas de defensa pública, procurando la igualdad funcional con la fiscalía y la estabilidad laboral de los defensores públicos. De forma tal que la defensa pública tenga la misma capacidad institucional de gestionar los procesos que la fiscalía.

Uso de medidas alternativas a la prisión preventiva[18]

- [...A]plicar la prisión preventiva con un criterio eminentemente excepcional, haciendo uso de otras medidas cautelares no privativas de la libertad [...].

- [...R]egular de manera adecuada el uso y aplicación de las medidas cautelares distintas de la prisión preventiva; garantizar la asignación de los recursos

---

17 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr 326. Recomendación E "Defensa Jurídica".

18 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación B "Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

necesarios para que sean operativas, y puedan ser utilizadas por el mayor número de personas posible; y aplicar dichas medidas de manera racional, atendiendo a su finalidad y eficacia de acuerdo con las características de cada caso.

- […C]onsider[ar] la aplicación de [diversas] medidas [alternativas][19]. […] El juez deberá optar por la aplicación de la medida menos gravosa que sea idónea para evitar razonablemente el peligro de fuga o de entorpecimiento de las investigaciones.

- El incumplimiento de las medidas cautelares no privativas de la libertad puede estar sujeto a sanción, pero no justifica automáticamente que se imponga a una persona la prisión preventiva […].

Celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal[20]

- Adoptar las medidas necesarias para asegurar que las personas que se encuentran en detención preventiva sean sometidas a juicio sin una demora indebida. En ese sentido, se recomienda a los Estados otorgar prioridad a la celeridad del trámite de los procesos penales en los que haya personas mantenidas en prisión preventiva. Garantizar que los periodos de prisión preventiva se ajusten estrictamente a los límites establecidos en la ley.

- Adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para corregir el retardo procesal y revertir el alto porcentaje de personas que se encuentran privadas de su libertad sin una condena firme, entre ellas, disponer los recursos necesarios a tal fin.

- La aplicación de la prisión preventiva sobre una persona se decidirá en audiencia oral, con la intervención de todas las partes, incluyendo la/s víctima/s, garantizando los principios de contradicción, inmediación,

---

19 En particular, la CIDH se refirió a las siguientes: (a) la promesa del imputado de someterse al procedimiento y de no obstaculizar la investigación; (b) la obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, en las condiciones que se le fijen; (c) la obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; (d) la prohibición de salir sin autorización previa del ámbito territorial que se determine; (e) la retención de documentos de viaje; (f) el abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado; (g) la prestación por sí o por un tercero de una caución de contenido económico adecuada; (h) la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física; (i) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga; o (j) la prisión preventiva, en caso de que las medidas anteriores no fueren suficientes para asegurar los fines indicados. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación B "Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva".

20 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr 326. Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

publicidad y celeridad. En determinadas condiciones este requisito se podrá satisfacer mediante el uso de sistemas de video adecuados.

- Establecer mecanismos de supervisión para revisar periódicamente la situación de las personas que se encuentran bajo prisión preventiva, para garantizar que se agilicen los procesos penales y que las personas que no sean juzgadas en un tiempo razonable sean puestas en libertad mientras concluye el proceso. La responsabilidad de garantizar que estas revisiones se efectúen recaerá en la Fiscalía o en la autoridad judicial competente a cargo del proceso. Cuando no haya necesidad de mantener esta medida la misma deberá ser levantada inmediatamente.

26. Por último, la CIDH destaca que este segundo informe sobre prisión preventiva, se acompaña por una "Guía Práctica de Medidas Dirigidas a Reducir la Prisión Preventiva", dirigida a las autoridades encargadas de atender los desafíos inherentes la reducción del uso excesivo de la prisión preventiva, y que incluye las principales líneas de acción y políticas públicas contempladas en el presente estudio. En particular, esta guía pretende ser marco de referencia respecto a la implementación de medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado; la utilización práctica de las medidas alternativas a la prisión preventiva, y la incorporación de enfoques de género y diferenciados en la aplicación de todas aquellas medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva.

B. Estructura

27. Considerando el objeto del presente informe, su estructura se divide en los siguientes capítulos:

I. Introducción
II. Principales avances y desafíos: a más de tres años de la publicación del *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*
III. Medidas alternativas a la prisión preventiva
IV. Otras medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva
V. Mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo

28. En el Capítulo II "Principales avances y desafíos: a más de tres años de la publicación del *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*", tal como su título lo indica, la CIDH analiza los principales logros y dificultades que se han presentado en el cumplimiento de las recomendaciones que conforman el objeto de análisis de este informe, especialmente de las relacionadas con medidas de carácter general sobre políticas de Estado; la erradicación de la prisión preventiva como pena

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

anticipada o herramienta de control social; y la defensa pública. Dentro de las medidas de carácter general, se da un seguimiento a las acciones realizadas por los Estados en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial. En particular, la CIDH analiza las implicaciones que ha tenido la aplicación de los procesos abreviados en la región, que se han promovido como respuesta para atender la problemática del uso excesivo y prolongado de la prisión preventiva, así como la implementación de reformas y políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad ciudadana, obstaculizando con ello, iniciativas tendientes a racionalizar el uso de la prisión preventiva. En este sentido, la CIDH advierte con preocupación el tratamiento como "delitos graves" de todas aquellas conductas vinculadas con las drogas, sin ningún tipo de distinción alguna, e ignorando con ellos los principios en los que se basa la aplicación de la prisión preventiva, en especial, el de proporcionalidad.

29. En el Capítulo III "Medidas alternativas a la prisión preventiva", la Comisión profundiza los estándares relacionados con las obligaciones generales para su aplicación, tales como la determinación de las medidas, supervisión de implementación, e incumplimiento de obligaciones impuestas en el marco de aplicación de las mismas, y analiza las ventajas de la aplicación de estas medidas en comparación con la determinación de la prisión preventiva. Asimismo, la CIDH realiza un seguimiento de los avances alcanzados en materia legislativa y administrativa para la aplicación de estas medidas, y respecto de los esfuerzos realizados para supervisar su aplicación, y regular las acciones a seguir en caso de incumplimiento. En particular, la CIDH aborda lo relativo a los mecanismos electrónicos de seguimiento, los procesos de justicia restaurativa en materia penal, y los tribunales o cortes de drogas. Lo anterior, considerando que con base en la investigación realizada para el presente estudio, la CIDH identificó que éstas son las medidas respecto de las cuales los Estados de la región, han realizado el mayor número de esfuerzos para su implementación.

30. Por su parte, en el Capítulo IV "Otras medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva", la CIDH realiza el seguimiento de las recomendaciones relacionadas con la celebración de audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva y con la adopción de medidas que buscan la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal, tales como revisión de la prisión preventiva, audiencias en las cárceles y videoconferencias. En este sentido, la CIDH presenta un análisis sobre los principales desafíos y prácticas que los Estados han realizado para implementar dichas medidas; además de que desarrolla los estándares de aplicación. Considerando la relevancia de dos prácticas adoptadas en la materia, la CIDH profundiza respecto del funcionamiento en la práctica de las audiencias de custodia en Brasil, y de las jornadas judiciales en Bolivia.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

31. En el Capítulo V "Mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo", la CIDH analiza la especial dimensión que caracteriza el encarcelamiento de las mujeres y de otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo. Respecto a las mujeres privadas de libertad, la CIDH aborda las afectaciones desproporcionadas a las que se enfrentan, así como las severas consecuencias que genera su encarcelamiento cuando estas mujeres son responsables de la crianza de sus hijas e hijos, actúan como cabezas de familia, y tienen personas bajo su cuidado. Por otra parte, la Comisión, desarrolla a la luz de la perspectiva de género y con un enfoque diferenciado, las medidas adoptadas por los Estados relacionadas con mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo que se encuentran privados de libertad. Dichas medidas se han enfocado principalmente en: a) la protección reforzada en el contexto de privación de libertad y medidas especializadas para prevenir violaciones a derechos humanos; y b) la aplicación prioritaria de medidas alternativas a la prisión preventiva; en particular, respecto al arresto domiciliario y a los mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal.

32. Respecto a este capítulo, la CIDH destaca que el análisis sobre las afectaciones particulares que la prisión preventiva genera respeto a los niños, niñas y adolescentes, no está comprendido dentro del objeto específico del presente estudio. Lo anterior, debido a que a la fecha de la aprobación de este informe, 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[21], y de otras iniciativas, tales como la emisión del *Informe sobre niños, niñas y adolescentes en el sistema penal de adultos en Estados Unidos*.

33. La última parte del informe presenta las conclusiones del estudio, y ofrece recomendaciones en la materia. El marco de referencia para las conclusiones y las recomendaciones toma como base los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y su jurisprudencia, así como el corpus juris internacional en materia de derechos humanos de las personas privadas de libertad. En particular, el catálogo de recomendaciones se presenta en 11 áreas principales, que están orientadas a brindar a los Estados herramientas más detalladas para hacer un uso racional de la prisión preventiva y ajustar su aplicación a las obligaciones internacionales en la materia.

---

[21] CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

C. Metodología

34. La información presentada en este informe se basa en fuentes primarias y secundarias. Respecto a las fuentes primarias, la Comisión Interamericana ha recibido información por parte de los Estados, sociedad civil y especialistas en la materia, a través de las siguientes actividades realizadas específicamente para la preparación del presente informe: a) realización de tres visitas de trabajo; b) celebración de conversatorios con autoridades y otros especialistas; c) envío y publicación de cuestionarios de consulta; d) realización de dos consultas regionales con expertas y expertos, y e) celebración de la audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", convocada de oficio por la CIDH durante su 157 periodo ordinario de sesiones[22].

35. Respecto a las visitas de trabajo, el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, Comisionado James Cavallaro, acompañado por personal de la Secretaría Ejecutiva, visitó los Estados de Costa Rica (del 15 al 18 de febrero de 2016); Argentina (del 13 al 17 de septiembre de 2016) y Perú (24 de febrero de 2017). El objeto principal de estas visitas fue analizar los principales avances y desafíos que enfrentan los respectivos Estados para reducir el uso de la prisión preventiva. En particular, la Comisión agradece a los Estados de Argentina, Costa Rica y Perú por su valiosa colaboración y facilidades brindadas para hacer posibles las visita. De igual forma, la Comisión agradece la información brindada por las respectivas autoridades, así como por organizaciones de la sociedad civil y especialistas de los tres países. En particular, en el marco de cada visita, la CIDH destaca la celebración de conversatorios con el objeto de analizar y discutir sobre los principales desafíos y avances respecto al establecimiento de medidas que buscan reducir el uso de la prisión preventiva; en estos espacios se contó con las presencia de los tres

---

22 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Las organizaciones participantes de esta audiencia: Divisão de Assistência Judiciária da Universidade Federal de Minas Gerais (DAJ/UFMG); Clinica de Direitos Humanos da UFMG (CdH/UFMG); Grupo de Estudos en Direito Internacional dos Direitos Humanos (GEDI-DH/UFMG); Instituto Brasileiro de Ciêcias; Criminais, Instituto dos Advogados; Conselho Estadual de Direitos Humanos; Centro Acadêmico Afonso Pena; Comissão de Direitos Humanos OAB/MG ; Asistencia Legal por los Derechos Humanos; Fundación CONSTRUIR; Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S); Fundación para el Debido Proceso (DPLF); Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Guatemala; Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CUPIHD); Intercambios Puerto Rico; Open Society Foundations; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG); Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID)- Costa Rica; El Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DeJusticia)- Colombia; Equis Justicia para las Mujeres- México; Corporación Humanas- Chile; Corporación Humanas-Colombia; Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR); Secretaria Nacional de Drogas-Junta Nacional de Drogas-Presidencia República Oriental del Uruguay; Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN)- Argentina, y Washington Office on Latin America (WOLA) - Estados Unidos.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

poderes del Estado, además de representantes de la sociedad civil y de la academia.

36. Por su parte, el 25 de abril de 2016, la CIDH publicó un cuestionario de consulta, que fue enviado a todos los Estados miembros de la OEA, y a más de mil contactos de sociedad civil y especialistas en derechos humanos[23]. Los Estados que respondieron el cuestionario, fueron: Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá y Perú[24]. Asimismo, las siguientes entidades autónomas remitieron sus respuestas al mismo: Defensoría General de la Nación, Argentina; Procuraduría Penitenciaria de la Nación, Argentina; Defensoría de los Habitantes, Costa Rica; Mecanismo Nacional Oficina de Prevención de la Tortura, Guatemala; y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México[25]. Las organizaciones de la sociedad civil que hicieron llegar sus respuestas al cuestionario de consulta, consistieron en las siguientes: Avocats sans frontières, Canadá; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina; Comité de Derechos Humanos de Colima, México; la Corporación Defensoría Militar, Colombia; la Fundacion Biopsicosis, Colombia; Instituto de Justicia Procesal Penal y Documenta, México; Intercambios Puerto Rico; el Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú; y el Observatorio Internacional de Prisiones, Argentina[26]. Asimismo, el Grupo de Prisiones de la Facultad de

---

23 CIDH, Cuestionario de consulta sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva.

24 Respuesta de Brasil. Nota de la Misión Permanente de Brasil ante la OEA de 28 de julio de 2016; Respuesta de Bolivia. Nota de la Misión Permanente de Bolivia ante la OEA mpb-oea-nv117-16 de 28 de junio de 2016; Respuesta de Colombia. Nota de la Misión Permanente de Colombia ante la OEA, S-GAIID-16-056191 de 15 de junio de 2016; Respuesta de Ecuador. Nota de la Misión Permanente de Ecuador ante la OEA, No. 4-2-142-2016 de 14 de junio de 2016; Respuesta de El Salvador. Nota de la Misión Permanente de El Salvador ante la OEA, OEA-055/2016 de 25 de mayo de 2016; Respuesta de Honduras. Nota de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional – Dirección General de Política Exterior, No. 2174-DGPE/DPM-16 de 20 de mayo de 2016; Respuesta de Jamaica. Nota de la Misión Permanente de Jamaica ante la OEA, No. 6/50/84 de 3 de junio de 2016; Respuesta de México. Nota de la Misión Permanente de México ante la OEA, No. Oea-01285 de 1 de junio de 2016; Respuesta de Panamá, Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215 de 20 de mayo de 2016, y Respuesta de Perú, Nota de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, 7-5-M/124 de 7 de julio de 2016.

25 Respuesta de la Defensoría General de la Nación, Argentina, enviada a la CIDH el 22 de junio de 2016; Respuesta de la Procuraduría Penitenciaria de la Nación, Argentina, enviada a la CIDH el 22 de mayo de 2016; Respuesta de la Defensoría de los Habitantes de la República, Costa Rica, enviada a la CIDH el 16 de junio de 2016; Respuesta del Mecanismo Nacional Oficina de Prevención de la Tortura, Guatemala, enviada a la CIDH el 16 de mayo de 2016, y Respuesta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, enviada a la CIDH el 23 de mayo de 2015.

26 Respuesta de *Avocats sans frontières,* Canada, enviada a la CIDH el 31 de mayo de 2016; Respuesta del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina, enviada a la CIDH el 13 de julio de 2016; Respuesta del Comité de Derechos Humanos de Colima, México, enviada a la CIDH el 21 de mayo de 2016; Respuesta de la Corporación Defensoría Militar, Colombia, enviada a la CIDH el 22 de mayo de 2016; Respuesta de Fundacion Biopsicosis, Colombia, enviada a la CIDH el 24 de junio de 2016; Respuesta del Instituto de Justicia Procesal Penal y Documenta, México, enviada a la CIDH el 23 de mayo de 2016; Respuesta de Intercambios Puerto Rico, enviada a la CIDH el 23 de mayo de 2016; Respuesta del Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú, enviada a la CIDH el 18 de mayo de 2016; Respuesta del Observatorio Internacional de Prisiones de Argentina, enviada a la CIDH el 25 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Derechos de la Universidad de los Andes, Colombia, y Víctor Mosquera Marín, académico de Colombia, enviaron sus respuestas al cuestionario[27]. Esta Comisión destaca que la información aportada a través de las respuestas al cuestionario de consulta resultó de invaluable utilidad para la elaboración del presente estudio, y agradece las contribuciones de los actores participantes.

37. Asimismo, la CIDH celebró dos reuniones de expertos y expertas en reforma procesal penal y derechos humanos. La primera de ellas –realizada el 20 de mayo de 2016 en Washington DC– tuvo como objeto recibir información técnica especializada sobre buenas prácticas en el uso de la prisión preventiva. Por su parte, en la segunda reunión–celebrada el 20 de marzo de 2017, durante el 161 periodo ordinario de sesiones de la CIDH– la Relatoría consultó con los especialistas las conclusiones y recomendaciones del presente informe.

38. Adicionalmente, para la elaboración de este informe, la CIDH tomó en cuenta información recibida en otras audiencias públicas y reuniones de trabajo celebradas ante la Comisión, así como mediante el sistema de casos y medidas cautelares, y en otras actividades conexas, tales como solicitudes de información. De igual forma, consideró la documentación realizada en las visitas de la Relatoría a Honduras (en el contexto de visita in loco, del 1 al 5 de diciembre de 2013); México (del 17 al 19 de septiembre de 2014, y del 22 al 24 de septiembre de 2015); Panamá (del 17 al 19 de junio de 2015); Paraguay (del 25 al 29 de agosto de 2014), y Perú (del 26 al 29 de mayo de 2014, del 17 al 18 de noviembre de 2015, y del 5 al 12 de mayo de 2017).

39. En relación con las fuentes secundarias, el informe tomó en cuenta las siguientes: a) información pública oficial obtenida de fuentes estatales; b) informes, resoluciones y pronunciamientos de organismos intergubernamentales; c) estudios de organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales; d) investigación académica, y e) artículos de prensa.

40. En especial, la Comisión valora y reconoce la destacada labor del Comisionado James Cavallaro, Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en la dirección de este informe, así como en la realización de las actividades ejecutadas para su documentación. Asimismo, la Comisión agradece al Centro de Derechos Humanos de la

---

27 Respuesta del Grupo de Prisiones de la Facultad de Derechos de la Universidad de los Andes, Colombia, enviada a la CIDH el 2 de agosto de 2016, y Respuesta de Víctor Mosquera Marín, Candidato a Doctor en Derecho Internacional Público, Colombia, enviada a la CIDH el 22 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Universidad de Stanford –dirigido por el Comisionado Relator– su importante colaboración en la investigación y análisis sobre las buenas prácticas en materia de reducción del uso de la prisión preventiva, principalmente de los Estados de Bolivia y Brasil. La Comisión reconoce también el valioso apoyo brindado por Coletta Youngers, Senior Fellow de The Washington Office on Latin America (WOLA), mismo que permitió fortalecer su trabajo y perspectiva relacionada con los tribunales o cortes de drogas; y agradece los insumos de investigación proporcionados por American University Washington College of Law- Center for Human Rights & Humanitarian Law's Impact Litigation Project.

41. La elaboración del presente informe fue posible gracias al valioso apoyo financiero del Gobierno de España.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

CAPÍTULO 2

PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS: A MÁS DE TRES AÑOS DE LA EMISIÓN DEL INFORME SOBRE EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LAS AMÉRICAS

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS: A MÁS DE TRES AÑOS DE LA EMISIÓN DEL INFORME SOBRE EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LAS AMÉRICAS

42. En este capítulo, la CIDH analiza los principales logros y dificultades que se han presentado en el cumplimiento de las recomendaciones que conforman el objeto de análisis de este informe, especialmente de las relacionadas con medidas de carácter general sobre políticas de Estado; la erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada o herramienta de control social; y la defensa pública. Dentro de las medidas de carácter general, se da un seguimiento a las acciones realizadas por los Estados en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial. En particular, la CIDH analiza las implicaciones que ha tenido la aplicación de los procesos abreviados en la región, que se han promovido como respuesta para atender la problemática del uso excesivo de la prisión preventiva, así como la implementación de reformas y políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad ciudadana.

A. Medidas de carácter general relativas a políticas del estado

43. En su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en la Américas*, la CIDH refirió que "los Estados deben adoptar las medidas judiciales, legislativas, administrativas y de otra índole requeridas para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, garantizando que esta medida sea de carácter excepcional y se encuentre limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad [...][28]". A fin de que los Estados recurran a la privación de la libertad únicamente cuando resulte indispensable para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a la misma, las medidas a adoptar deberán incluir, entre otras: a) reformas legislativas e institucionales necesarias para asegurar un uso más racional de la prisión preventiva, y que realmente se recurra a esta medida de forma excepcional; b) observancia de los plazos máximos establecidos legalmente para la permanencia de personas en

[28] CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación A "De carácter general relativas a políticas del Estado".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

detención preventiva, y c) promoción del uso de otras medidas cautelares[29].

44. Como se desarrollará a lo largo del presente estudio, los Estados han adoptado desde los distintos niveles de gobierno, diversas y numerosas medidas con el objeto de reducir el uso de la prisión preventiva en la región, y que reflejan el compromiso y entendimiento de los Estados respecto a la importancia de utilizar este régimen de conformidad con estándares internacionales en la materia. En este sentido, la CIDH exhorta a los Estados a trabajar en la adecuada implementación de estas medidas, y reitera que las políticas dirigidas al uso racional del encarcelamiento, y en consecuencia de la prisión preventiva, deben ser asumidas como una prioridad que comprometa a todas las ramas del poder público[30], y deben contar con un marco jurídico adecuado, presupuesto suficiente, e integración institucional[31].

45. En particular, en la adopción de las medidas de reciente creación dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva, así como de aquellas acciones enfocadas en el seguimiento y monitoreo de su aplicación, la CIDH urge a los Estados a considerar los estándares aplicables en materia de derechos humanos, y a incluir: a) perspectiva de género; b) enfoque diferenciado considerando raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, discapacidad, interculturalidad y interseccionalidad, y c) protección especial respecto de niños, niñas, y adolescentes. En este sentido, para la efectiva aplicación y evaluación de las medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, los Estados deben promover un diálogo y debate interinstitucional, basado en los estándares internacionales en la materia y en enfoques diferenciados respecto a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, y que busque principalmente establecer estrategias claras de colaboración. En el diseño de dichas políticas, la CIDH recomienda a los Estados involucrar a la sociedad civil a fin de asegurar que su implementación resulte integral, participativa, e inclusiva. Asimismo, los Estados deben generar mecanismos que permitan a las personas privadas de libertad y aquellas personas excarceladas participar de manera activa en la formulación, implementación, e incluso, en la evaluación de las mismas. La Comisión destaca la importancia de que las personas

29 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 221 y 292.

30 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 324.

31 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 325.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

destinatarias de las políticas estatales, sean vistas como titulares de derechos que pueden participar de manera activa en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, con capacidad y oportunidad de reclamar la protección de sus derechos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos respectivos.

46. Por último, respecto al seguimiento de cualquier medida adoptada, la CIDH recomienda que los Estados establezcan objetivos medibles, así como mecanismos de monitoreo que contemplen incorporación de enfoques diferenciados, con miras a evaluar la efectividad de la implementación de estas medidas, así como la idoneidad de la respuesta brindada a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, considerando su condición particular. Asimismo, la CIDH recomienda que los Estados cuenten con sistemas confiables de recolección de datos, que permitan identificar los aspectos que necesitan ser mejorados a fin de superar desafíos que surjan en la implementación de las medidas respectivas.

1. Medidas Legislativas

47. Durante el período de análisis temporar de este informe, la CIDH observa que los Estados han adoptado medidas que a nivel legislativo reflejan su compromiso para adecuar la utilización de este régimen de conformidad con estándares internacionales en la materia. En particular, la Comisión observa que las reformas legislativas que se han adoptado durante los últimos años, han representado importantes avances a fin de reducir la prisión preventia. Entre éstas, la CIDH destaca las siguientes:

a) reducción de los plazos de la prisión preventiva;
b) establecimiento de procedimientos para agilizar la tramitación de causas penales;
c) imposición de mayores requisitos para la determinación de la procedencia de la prisión preventiva; y
d) establecimiento de servicios o medidas que permiten verificar información probatoria previa al juicio sobre riesgos procesales, así como supervisar medidas cautelares.

48. Sin embargo, la CIDH advierte que en otros aspectos, las reformas adoptadas también han incluido elementos contradictorios a la naturaleza excepcional de la prisión preventiva, mediante por ejemplo, el incremento

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

de la duración de la prisión preventiva; la ampliación de causales de procedencia de la prisión preventiva más allá de su lógica cautelar; la inclusión de un catálogo de delitos no excarcelables, y el establecimiento de mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación. Asimismo, de manera particular, a la CIDH le preocupan las reformas que han promovido la utilización de procesos abreviados o inmediatos, mismos que a través de la disminución del número de personas en prisión preventiva, resultarían en el incremento de la cantidad de personas condenadas 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.

49. Por otra parte, la CIDH advierte que se han presentado modificaciones legislativas respecto a los siguientes aspectos: tratamiento diferenciado respecto a mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo; regulación de medidas alternativas; aplicación de mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal; implementación de procesos de justicia restaurativa en materia penal; tribunales o cortes de drogas; revisión del régimen de prisión preventiva; realización de audiencias en las cárceles, y celebración de audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva. Todas estas reformas serán analizadas a detalle en las secciones correspondientes.

a. Duración de la prisión preventiva

50. La CIDH ha señalado que como parte de las políticas en la etapa previa al juicio dirigidas a la reducción del hacinamiento, los Estados deben adoptar "medidas conducentes a reducir el empleo y la duración de la detención preventiva[32]". Dichas medidas forman parte de un enfoque integral sobre la comprensión técnica de la naturaleza del problema delictivo, del funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal y de las estrategias generales de prevención del delito[33]. En este sentido, la CIDH saluda que los Estados de Bolivia, Colombia y México, modificaron sus legislaciones a fin de reducir los plazos para la terminación de la medida en referencia. En particular, en el Estado boliviano la Ley No. 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal (Ley de Descongestionamiento), de octubre de 2014, reduce los plazos para la cesación de la detención preventiva a 12 meses sin que se haya dictado acusación, y a 24 meses sin

32 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 293.

33 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 293.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

sentencia[34]. En el caso de México, el Código Nacional de Procedimientos Penales, establece en su artículo 165 que la duración máxima de la prisión preventiva será de un año[35]; modificación que contempla un estándar más protector que la propia Constitución mexicana, misma que prevé una duración máxima de dos años[36]. Por su parte, la Ley No. 1760 de Colombia –conocida como "Ley de Racionalización de la Detención Preventiva"– estableció que el término de la detención preventiva no podría exceder de un año, y sólo sería prorrogable en casos especiales relacionados con procesos de competencia de la justicia penal especializada; cuando son tres o más los acusados, respecto de investigaciones o juicios por corrupción; o por delitos contra la libertad, integridad y "formación sexual del niño[37]".

51. Por otra parte, respecto a Perú, la CIDH manifiesta su preocupación por el incremento en la duración de la prisión preventiva, contemplada en el Decreto Legislativo No. 1307 de enero de 2017, que modifica el Código Procesal Penal "para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada[38]". En particular, con dicha modificación, el plazo límite de la prisión preventiva para los "procesos de criminalidad organizada", se extiende a 36 meses la prisión preventiva, prorrogable hasta por 12 meses[39]. La referida modificación se diferencia de lo estipulado anteriormente en el Código Procesal Penal, que únicamente establecía un plazo máximo de 18 meses en casos de "procesos complejos", que podía ser prolongado por un plazo adicional de 18 meses[40]. Sobre dicha prolongación, organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo del Estado peruano han manifestado su oposición; en particular, la Defensoría refirió que este incremento en la prisión preventiva que resulta "excesivo", y únicamente traslada a la persona imputada, "los problemas de

---

34 Ley No. 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal (Ley de Descongestionamiento), Bolivia, 30 de octubre de 2014, artículo 239.

35 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, publicado el 5 de marzo de 2014, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 165.

36 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 18 y 20.

37 República de Colombia, Avances en materia de promoción, garantía y defensa de los derechos humanos en Colombia (2013-2014) Primer Semestre de 2015. Nota S-GAIID-15-088842, 14 de septiembre de 2015, p. 56. En este sentido, CIDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo V: Colombia, párr. 328.

38 Decreto Legislativo No. 1307, que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada, Perú, publicado el 30 de diciembre de 2016 y en vigor 90 días después de su publicación.

39 Decreto Legislativo No. 1307, que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada, Perú, publicado el 30 de diciembre de 2016 y en vigor 90 días después de su publicación, artículos 272.3 y 274.2.

40 Código Procesal Penal, Perú, en vigor a partir del 29 de julio de 2004, artículos 272.2 y 274.1.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

investigación del poder judicial y de la fiscalía[41]". Por su parte, la Comisión considera que esta modificación resulta contraria a aquellas acciones que buscan racionalizar el uso de la prisión preventiva de conformidad con estándares internacionales en la materia, y como parte de un abordaje comprehensivo de los aspectos técnicos de la problemática delictiva y de la aplicación eficaz del sistema criminal.

b. Imposición de mayores requisitos para aplicar la prisión preventiva

52. Por su parte, la CIDH destaca la aprobación y sanción en Colombia, de la Ley No. 1760, que limita el uso de la prisión preventiva. En particular, dicha normativa impone la obligación a la autoridad judicial de demostrar que la prisión preventiva es la única medida de aseguramiento útil para los fines perseguidos y de valorar si la persona procesada es un peligro para la comunidad[42]. Asimismo, dicha normativa establece los términos procesales que deben ser observados entre la presentación del escrito de acusación y el inicio de la audiencia de juicio oral (máximo 120 días), y entre el inicio de la audiencia de juicio oral y la lectura de fallo (máximo 150 días). Al respecto, la CIDH se pronunció en su *Informe Anual de 2015*, y exhortó al Estado a trabajar en la adecuada implementación de esta normativa y a desarrollar otras medidas que permitan reducir el número de personas sometidas a prisión preventiva[43].

c. Establecimiento de servicios previos al juicio

53. Los servicios previos al juicio constituyen aquellas medidas que permiten verificar riesgos procesales y supervisar medidas cautelares. Al respecto, la Comisión ha señalado que dichos mecanismos resultan una buena práctica que permite a las autoridades involucradas en el proceso decisorio sobre la determinación de la prisión preventiva, contar con la adecuada información probatoria acerca de los riesgos procesales y presupuestos legales que serán evaluados[44]. Así por ejemplo, la Comisión observa que el Código Nacional de Procedimientos Penales de México y la Ley SB 91 del

---

41 Información referida por la Defensoría del Pueblo, durante el Conversatorio sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva en Perú. CIDH, Visita a Perú, febrero de 2017.

42 Ley No. 1760 "por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad", Colombia, 6 de julio de 2015. Ver también IDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo V: Colombia, párr. 329.

43 CIDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo V: Colombia, párr. 329.

44 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 178.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

estado de Alaska, Estados Unidos, contemplan el establecimiento de este tipo de mecanismos.

54. Al respecto, la Comisión nota que en julio de 2016, se aprueba en Alaska, Estados Unidos, la Ley SB 91 relacionada con derecho penal y procesal[45], que encarga al Departamento Penitenciario (Department of Corrections) la creación de un programa de servicios que evalúan riesgos procesales y supervisan medidas cautelares, mediante el desarrollo de una metodología estandarizada de evaluación de riesgos y la emisión de reglamentos para su implementación[46]. Dicho mecanismo tiene como objeto realizar evaluaciones de riesgo de las personas imputadas para asistir a la autoridad judicial en la determinación de libertad con anterioridad al juicio, así como supervisar a las personas respecto de las cuales se haya determinado la aplicación de una medida cautelar distinta a la prisión preventiva. En particular, antes de la primera comparecencia de la persona ante autoridad judicial, los funcionarios de este programa deberán realizar una evaluación del riesgo y preparar un informe para la autoridad judicial con recomendaciones relacionadas principalmente con la idoneidad de la liberación, y las condiciones de liberación menos restrictivas para garantizar la comparecencia ante el tribunal[47]. Por su parte, en el Estado mexicano, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de suspensión condicional del proceso, proporcione este tipo de servicios; y en este sentido, brinde a las partes la información necesaria sobre la necesidad de imposición de medidas cautelares, a fin de que a su vez, las mismas puedan hacer la solicitud correspondiente a la autoridad judicial[48].

---

45 La CIDH destaca que esta ley es basada en las recomendaciones emitidas por la Comisión de Justicia Penal de Alaska, establecida por la legislatura estatal en 2014, con la misión de evaluar y hacer recomendaciones "para mejorar las prácticas penales y las prácticas de justicia penal". Dicha comisión incluye 13 integrantes de las tres ramas del gobierno; legisladores, jueces, el fiscal general del estado y defensor público, el comisionado del sistema penitenciario, el director de la Autoridad de Fideicomiso de Salud Mental, y representantes de víctimas de delitos y personas nativas de Alaska. The PEW Charitable Trusts, Brief "Alaska´s Criminal Justice Reforms", diciembre de 2016.

46 Fiscal General, Craig W. Richards, SB 91: Omnibus Criminal Law and Procedure; Corrections, Overview, 17 de junio de 2016.

47 Ley SB91, Alaska, publicada el 11 de julio de 2016. Ver también: Fiscal General, Craig W. Richards, SB 91: Omnibus Criminal Law and Procedure; Corrections, Overview, 17 de junio de 2016.

48 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, publicado el 5 de marzo de 2014, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículos 164 y 177.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

d. Procesos abreviados o inmediatos

55. Durante los últimos años, con el objeto de dar respuesta a la retardación de justicia y al uso excesivo de la prisión preventiva, diversos Estados en la región han reformado sus normativas para simplificar el proceso penal mediante la regulación del proceso abreviado o inmediato. En particular, durante el periodo de análisis de este informe, la CIDH observa que Estados como Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Perú, han promovido a través de reformas legislativas, la aplicación de dichos procesos, que en muchas ocasiones son aplicados en casos de flagrancia.

56. En el Estado boliviano, el procedimiento abreviado –incorporado en la reforma procesal de 1999[49]– fue reimpulsado a través de la Ley No. 586 de Descongestionamiento de 2014, que introduce cambios para agilizarlo[50]. En Perú, mediante Decreto Legislativo No. 1194 de 2015 que regula el proceso inmediato en casos de flagrancia, se establece la obligación del fiscal de incoar el proceso inmediato en casos de flagrancia, omisión a la asistencia familiar y conducción en estado de ebriedad[51]. Lo anterior, a diferencia del proceso previsto en el Código Procesal Penal de 2004, que disponía que en dichas causales, el proceso abreviado era iniciado a discreción del fiscal[52]. En Argentina, la Ley No 27.272 –que reforma el Código Penal de la Nación, y entra en vigor el 1 de diciembre de 2016– incorpora en el sistema procesal, un nuevo procedimiento abreviado para los casos de flagrancia, respecto de delitos cuya pena máxima no supere los 15 ó 20 años de prisión[53]. Por su parte, las normativas procesales de Ecuador y México, en vigencia respectivamente a partir de agosto de 2014 y junio de 2016, también regulan el proceso en referencia[54].

---

49 Ley No. 1970 de Reforma Procesal Penal, Bolivia, 25 de marzo de 1999, artículos 373 y 374.

50 Ley No. 586 de Descongestionamiento y Efectivización del Sistema Procesal Penal, Bolivia, 30 de octubre de 2014, artículo 8 que modifica el artículo 326 del Código de Procedimiento Penal.

51 Decreto Legislativo No. 1194, Perú, en vigor a partir del 29 de noviembre de 2015, artículo 2, que modifica de los artículos 446, 447 y 448 del Código Procesal Penal. En este sentido, Perú, Nota de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, 7-5-M/124 de 7 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

52 Código Procesal Penal, Decreto Legislativo No. 957, publicado el 29 de julio de 2004, artículo 446. Respecto a esta modificación, la CIDH ha recibido críticas por parte de la sociedad civil, debido a que dicha reforma vulneraría la autonomía del Ministerio Público. Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

53 Ley 27.272, Modificación al Código Procesal Penal, Argentina, en vigor a partir del 1 de diciembre de 2016, artículo 2. CELS. Información proporcionada a la CIDH el 6 de diciembre de 2016. Ver también Agencia de Noticias Redacción, "Nueva ley de flagrancia: Una herramienta contra el pueblo trabajador", 12 de septiembre de 2016.

54 Código Orgánico Integral Penal, Ecuador, en vigor a partir del 10 de agosto de 2014, artículos 635 a 639. En particular, el artículo 637 regula el proceso abreviada para delitos cometidos en flagrancia. Código Nacional

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

57. La CIDH valora los esfuerzos realizados por diversos Estados para atender la problemática relacionada con el uso excesivo de la prisión preventiva mediante la utilización de los procesos abreviados, que se caracterizan por disminución de los plazos procesales, confirmación de sentencias en un menor lapso de tiempo, y ofrecimiento de oralidad. Sin embargo, la CIDH cuenta con información sobre las diversas afectaciones al debido proceso que caracterizarían a los conocidos como procesos abreviados e inmediatos, y que ocasionarían que a fin de reducir el uso excesivo de la prisión preventiva, se condenara a las personas procesadas de manera sumaria y "arbitraria" con base en procesos "sin garantías suficientes", y sin la posibilidad de preparar una defensa adecuada[55].

58. En particular, respecto a Argentina, la CIDH recibió información que indica que la Defensoría General de la Nación no tendría capacidad para comparecer en todas las audiencias en el marco de estos procesos[56]. En el caso de Perú, y a pesar que en los últimos años se habría incrementado el número de defensores públicos, este resultaría insuficiente para atender la alta demanda de procesos inmediatos, derivada de la implementación del Decreto Legislativo 1194 que regula el proceso abreviado para casos de flagrancia[57]. De igual forma, respecto al Estado peruano, la CIDH fue informada que los datos proporcionados por el Poder Judicial para determinar la idoneidad de la aplicación de estos procesos, así como del cumplimiento del debido proceso en el marco de los mismos, resultan insuficientes; pues dicha información se refiere únicamente al número de procesos abreviados realizados y respecto a qué delitos, sin proporcionar mayores detalles, por ejemplo, respecto de los casos que llegaron a juicio, que concluyeron mediante terminación anticipada, o que fueron sujetos de determinación de prisión preventiva[58]. Respecto a Bolivia, la CIDH cuenta con información que indica que en el marco de los procesos en referencia, el "ofrecimiento" de la pena a un imputado, por parte de la fiscalía no se

---

de Procedimientos Penales, México, publicado el 5 de marzo de 2014, en vigor para todo el territorio nacional a partir del 18 de junio de 2016, artículos 201 a 207.

55 Fair Trials, The Disappearing Trial: Towards a right-base approach to trial waver systems, abril de 2017; Instituto de Defensa Legal (IDL). Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Perú, febrero de 2017; CELS. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, octubre de 2016; CIDH, Consulta de expertos y expertas "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington DC, 20 de mayo de 2016. Información proporcionada por Ernesto de la Jara, IDL, y por Úrsula Indacochea, DPLF; e Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

56 CELS. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, octubre de 2016.

57 Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

58 Instituto de Defensa Legal (IDL). Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Perú, febrero de 2017.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

basa en la evaluación del caso, sino en la gravedad del delito; además de que la determinación del asunto por parte de la autoridad judicial, se realiza atendiendo únicamente el "acuerdo" entre la fiscalía y la persona imputada, sin la consideración de los elementos probatorios contenidos en el expediente[59]. Considerando lo anterior, la Comisión nota con preocupación que las condenas adoptadas en el marco de estas iniciativas, pudieran ser el resultado de procesos que no demostraron la culpabilidad basada en una investigación imparcial y que tampoco garantizaron las condiciones necesarias para que la persona imputada contara con una defensa efectiva.

59. Por otra parte, la CIDH también ha recibido información sobre el "auge" en materia de reconocimiento de responsabilidad penal que se ha presentado en el marco de estos procesos. Lo anterior, a consecuencia de que en la mayoría de los casos, las personas imputadas decidieron optar por estos procesos –aunque se alegaran inocentes– por la inducción de sus defensores a la autoinculpación, o ante la posibilidad de salir en libertad o atenuar la pena[60], o incluso, por la coerción para aceptar algún tipo de "acuerdo[61]". En este sentido, la CIDH ha señalado que bajo ninguna circunstancia debe tolerarse la práctica de utilizar la detención preventiva de personas como un mecanismo para inducirlas a autoinculparse y optar por un juicio abreviado "como una vía para acceder de forma pronta a su libertad[62]". Tal práctica, al igual que el uso no excepcional de la prisión preventiva, "resulta contraria a la esencia misma del estado de derecho y a los valores que inspiran a una sociedad democrática[63]".

60. Por otra parte, la CIDH advierte que respecto a los procesos abreviados, la Corte Europea ha señalado que a pesar de que la persona haya renunciado a que su caso fuera examinado en el fondo,

---

59 Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016.

60 Defensa Pública, Costa Rica. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Costa Rica, 18 de febrero de 2016; Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

61 CIDH, Segunda consulta de expertos y expertas "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington DC, 20 de marzo de 2017. Información proporcionada por Rebecca Schaeffer, Fair Trials.

62 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 268; Ver también Comité de Ministros, Consejo de Europa, Recomendación Rec (2006)13 sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que tiene lugar y las medidas de protección contra abusos, adoptada el 27 septiembre de 2006, párr. 41.

63 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 268.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

> resulta necesario que dichos procesos garanticen el debido proceso, y en particular: a) que la aceptación de la persona imputada sea voluntaria y con base en el pleno conocimiento respecto de los hechos del caso y de las consecuencias jurídicas de su realización, y b) que la decisión alcanzada en estos procesos, sea sujeta de un "suficiente control judicial[64]". En este sentido, y en el marco de la utilización de los procesos abreviados o inmediatos, la CIDH llama a los Estados a adoptar las medidas necesarias 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 de mostrar una administración de justicia "eficiente", y que no garantizan plenamente las garantías del debido proceso. En particular, los Estados deben asegurarse 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; y en este sentido, deben verificar la ausencia de cualquier tipo de coerción al respecto. Asimismo, los Estados tienen la obligación de garantizar que las personas participantes en los procesos en referencia, cuenten con las debidas garantías judiciales, incluyendo una defensa adecuada. En particular, y a pesar de la naturaleza expedita del proceso, el dictado de la condena debe basarse en un análisis exhaustivo del caso, y no únicamente en el acuerdo presentando ante la autoridad judicial por el fiscal.

61. Por último, a fin de contar con información adecuada y comprehensiva que permita determinar la eficacia de estos procesos, los Estados deben hacer públicos los datos relacionados con el número de procedimientos realizados, mismos que deben incluir, por lo menos, las siguientes estadísticas: a) aplicación de medidas alternativas; b) terminaciones anticipadas; c) determinación de prisión preventiva, y d) dictado de condena. Asimismo, dicha información debe reflejar estadísticas desagregadas por tipo de delito y causal de aplicación; así como por edad, género, orientación sexual, identidad y expresión de género; raza, etnia, y tipo de discapacidad.

---

64 CrEDH, Case of Natsvlishvili and Togonidze V. Georgia, Third Section, Application No. 9043/05, 8 de septiembre de 2014, párr. 92.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

2. Medidas Administrativas

62. Durante el periodo que abarca el análisis temporal del presente informe, diversos Estados como Argentina, Bolivia, Colombia y Estados Unidos, han adoptado medidas administrativas para reducir el uso de la prisión preventiva, tales como: a) la promulgación de indultos carcelarios; b) la apertura de espacios de diálogo con sociedad civil y especialistas en la materia, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas: y c) la adopción de instrumentos ejecutivos dirigidos a racionalizar el uso de la prisión preventiva.

63. En primer lugar, la Comisión observa que una de las medidas utilizadas por el Estado boliviano para hacer frente a la problemática al hacinamiento carcelario y al uso excesivo de la prisión preventiva, consistió en la promulgación de decretos carcelarios. En este sentido, entre los años 2013 y 2015 se promulgaron tres decretos presidenciales de indulto carcelario a fin de ampliar los supuestos frente a los cuales la población penitenciaria podía acogerse al indulto[65]. Dichos supuestos estaban contemplados originalmente en el Decreto Presidencial No. 1145 de diciembre de 2012, que regulaba la concesión de indultos y amnistías por causas humanitarias[66].

64. Mediante la publicación de los decretos presidenciales emitidos entre 2013 y 2015, la CIDH observa que se amplió el beneficio del indulto a personas en prisión preventiva, en caso de someterse a "procedimiento abreviado obteniendo sentencia condenatoria ejecutoriada"[67], o ante el supuesto de contar en fecha determinada, con sentencia ejecutoriada[68]. Al respecto, de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, la ampliación de los beneficios contemplados en los últimos decretos ejecutivos, habría impulsado a la autoinculpación de un alto número de personas que

---

65 Decreto Presidencial de indulto y amnistía, No. 1723, Bolivia, 18 de septiembre de 2013; Decreto Presidencial No. 2131, 1 de octubre de 2014; Decreto Presidencial No. 2437, 7 de julio de 2015; y Bolivia, Nota de la Misión Permanente de Bolivia ante la OEA mpb-oea-nv117-16 de 28 de junio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

66 Entre dichas condiciones, se encuentran: a) personas mayores que hayan cumplido una tercera parte de su condena y adolescentes imputables; b) jóvenes hasta 25 años que hayan cumplido una tercera parte de su condena; c) personas con enfermedad grave o incurable, en periodo terminal; d) personas con discapacidad "grave o muy grave" que requerían cuidado especial y hayan cumplido una cuarta parte de su condena; e) padres y madres con hijos e hijas menores de 12 años, y f) personas condenadas por delitos menores cuya pena sea igual o menor a ocho años y que hayan cumplido una tercera parte de su condena. Decreto Presidencial de Concesión del Indulto, No. 1145, Bolivia, 31 de diciembre de 2012.

67 Decreto Presidencial de indulto y amnistía, DP No. 1723, Bolivia, 18 de septiembre de 2013.

68 Decreto Presidencial No. 2437a, Bolivia, 7 de julio de 2015, artículo 6.I.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

llevaban varios años en prisión preventiva[69]; situación que iría en contra de un fortalecimiento real de la administración de justicia para decidir sobre los casos[70]. Sobre este punto, y en atención a las consideraciones presentadas en la sección referente a los procesos abreviados[71], la CIDH manifiesta su profunda preocupación frente a la realización de procesos que al pretender simplificar el enjuiciamiento penal, pueden culminar en condenas emitidas en juicios que no garantizaron una defensa efectiva, y que de hecho, habrían resultado en el incremento del número de personas condenadas. Por otra parte, la CIDH destaca la emisión de un quinto decreto presidencial de amnistía e indulto carcelario, en fecha de 24 de diciembre de 2016, y refrendado por la Asamblea legislativa el 15 de enero de 2017[72].

65. De igual forma, respecto al Estado boliviano, la CIDH también observa que para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley No. 586 de Descongestionamiento, el Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia –en alianza con los nueve Tribunales Departamentales de Justicia a nivel nacional– promovió a fines de 2014 la aplicación del Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal, mismo que se propone descongestionar el sistema penal a través del incremento de la capacidad de resolución de casos en los Juzgados de Instrucción Penal de los Tribunales Departamentales de Justicia con los equipos de descongestión (integrados por jueces penales con menor carga procesal) y la adopción de una serie de medidas de agilización judicial y ajustes urgentes en las prácticas de litigación y de dirección de audiencias[73]. En el marco de este plan, se promovió también el desarrollo de audiencias dentro de los recintos penitenciarios "jornadas judiciales" así como la conformación de mesas interinstitucionales de trabajo para la adopción de decisiones que pudieran revertir la crisis en el sistema penal y el sistema penitenciario[74]. La CIDH destaca también la creación de una Unidad de Seguimiento del

---

69 CIDH, Consulta de expertos y expertas "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington DC, 20 de mayo de 2016. Información proporcionada por Ramiro Orias, DPLF.

70 Fundación CONSTRUIR, Cáritas Boliviana, y otras, Prisión Preventiva y Derechos Humanos, Informe Bolivia, octubre de 2014, p. 8.

71 Para mayor información sobre las consideraciones de la CIDH en torno al juicio abreviado, ver párrs. 55-61.

72 Decreto Presidencial No. 3030, Bolivia, emitido el 24 de diciembre de 2016, y refrendado por la Asamblea Legislativa el 15 de enero de 2017.

73 Tribunal Supremo de Justicia, Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal, Bolivia, Boletín institucional Nº1, enero de 2015, p. 3.

74 Fundación CONSTRUIR, Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en Bolivia (Informe temático), abril de 2016. Información proporcionada en: CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información aportada por Fundación CONSTRUIR. Para mayor información sobre mesas insterinstitucionales, ver párr. 171; y sobre jornadas judiciales, ver párrs. 177-181.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

mismo, por parte de la Presidencia del Tribunal Supremo, así como una mayor y más eficiente coordinación interinstitucional entre el Ministerio Público y el Sistema Penitenciario[75]. Asimismo, otra de las medidas implementadas para descongestionar el sistema judicial boliviano, consistió en la eliminación de vacaciones judiciales colectivas, y en el archivo de expedientes en etapa de investigación por más de un año[76].

66. Por otra parte, la CIDH acoge con satisfacción la implementación del Programa "Justicia 2020" en Argentina, que comienza en marzo de 2016 a iniciativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación[77], y 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[78]. "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[79]. Uno de los objetivos de esta iniciativa es la promoción para la utilización de medidas alternativas a las penas privativas dela libertad, principalmente en lo relativo a la prisión preventiva[80].

67. Respecto a Colombia, la CIDH nota que el 19 de mayo de 2015, el Consejo Nacional de Política Económica y Social[81] publica el Documento CONPES 3828 Política Penitenciaria y Carcelaria, que "busca darle un nuevo enfoque a la política penitenciaria y carcelaria", teniendo como ejes de articulación de política penitenciaria y política criminal, entre otros, la racionalización del uso de las medidas privativas de libertad, y la búsqueda de soluciones

---

75 Tribunal Supremo de Justicia, Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal, Boletín institucional No. 1, Bolivia, enero de 2015, p. 6.

76 Ley No 586 de Descongestionamiento, Bolivia, de 30 de octubre de 2014, artículo 1 (objeto). Ver también: Fundación CONSTRUIR, Cáritas Boliviana, y otras, *Prisión Preventiva y Derechos Humanos, Informe Bolivia*, octubre de 2014, p. 23.

77 CIDH, Comunicado de prensa 151/16 - Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Argentina. Washington, D.C., 19 de octubre de 2016.

78 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina, Justicia 2020. Ver también: CIDH, Comunicado de prensa 151/16 - Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Argentina. Washington, D.C., 19 de octubre de 2016.

79 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016.

80 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016; Información referida por el Subsecretario de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios, Juan Bautista Mahiques, durante el Conversatorio sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva en Argentina. CIDH, Visita a Argentina, septiembre de 2016.

81 Este Consejo es la máxima autoridad nacional de planeación en el Estado, y se desempeña como organismo asesor en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Departamento Nacional de Planeación, Colombia, Sitio Web "El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

para personas en prisión preventiva[82]. En particular, entre los resultados que se espera obtener mediante la implementación del documento en referencia, destacan la reducción de la tasa de hacinamiento, la disminución en la relación entre personas procesadas y condenadas, y el fortalecimiento tecnológico del sistema carcelario con un aumento en las salas de audiencias[83]. Al respecto, y tal como lo hizo en su *Informe Anual de 2015*, la CIDH reconoce las metas establecidas en el Documento Conpes No. 3828 y recomienda al Estado vigilar su adecuada ejecución[84].

68. Asimismo, respecto a Estados Unidos, la CIDH advierte que mediante orden ejecutiva de 27 de mayo de 2014, fue creada en el estado de Maryland, la "Comisión de Reforma del Sistema de Prisión Preventiva en Maryland", con el objeto de reunir especialistas y actores relevantes en la materia, para que emitieran recomendaciones dirigidas a garantizar un mejor funcionamiento del sistema de justicia previa[85]. Dentro de las recomendaciones emitidas, la CIDH destaca las siguientes: a) creación de un sistema uniforme de servicios previos a juicio que evalúen riesgos procesales y supervisen medidas cautelares impuestas; b) promoción de la utilización de la comparecencia penal como alternativa a la prisión preventiva; c) creación de un sistema único de obtención y sistematización de los registros de las personas imputadas, de conformidad con la legislación estatal y federal; d) presentación de la persona ante la autoridad judicial, en un plazo no mayor de 24 horas, y e) producción de datos para la determinación efectiva del impacto de los procesos respecto de personas con base en su raza, género, falta de dominio del idioma inglés, y en su situación de "indigencia[86]".

69. Por último, la CIDH destaca que en las secciones respectivas, será analizada la implementación de las medidas administrativas concernientes a los siguientes aspectos: a) utilización de medidas alternativas; b) mecanismos de monitoreo electrónico en materia penal; c) tribunales o cortes de drogas; y d) acciones relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal, tales como revisión del régimen de prisión preventiva, y medidas para garantizar la celebración de audiencias, y aplicación de audiencias en las cárceles.

---

82 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia, *Documento CONPES 3828*, 19 de mayo de 2015, pág. 3.

83 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia, *Documento CONPES 3828*, 19 de mayo de 2015, pág. 4.

84 CIDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo V: Colombia, párr. 327.

85 Commission to Reform Maryland´s Pretrial System, Final Report, 19 de diciembre de 2014.

86 Commission to Reform Maryland´s Pretrial System, Final Report, 19 de diciembre de 2014.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

3. Medidas Judiciales

70. A nivel judicial, la CIDH observa que desde 2014, diversos Estados han realizado importantes esfuerzos, a fin de adoptar medidas relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal, tales como: revisión del régimen de prisión preventiva; celebración de audiencias en las cárceles, y aseguramiento de celebración de audiencias. Por otra parte, los Estados han adoptado otras medidas para reducir la prisión preventiva, entre las que destacan: la celebración de audiencias previas sobre la determinación de la procedencia de la prisión preventiva; la aplicación de procesos de justicia restaurativa en materia penal, y el establecimiento de programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial. Todas estas acciones enunciadas serán objeto de análisis de esta Comisión en las secciones correspondientes; sin embargo, en la presente sección, la CIDH destaca algunas decisiones jurisprudenciales que han representado avances a fin de reducir el uso de la prisión preventiva, y que han sido emitidas por tribunales naciones y locales, de países como Argentina, Colombia, Estados Unidos y Perú, y que han representado avances en la reducción del uso de la prisión preventiva. Asimismo, se expondrán los principales desafíos que las autoridades judiciales enfrentan para la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva, y en consecuencia, para reducir el uso del régimen en referencia.

a. Avances jurisprudenciales en la materia

71. La CIDH observa que entre los principales avances alcanzados a nivel jurisprudencial para reducir el empleo de la prisión preventiva, destacan los siguientes:

a) delimitación de las causales de procedencia de la prisión preventiva;

b) establecimiento de mayores requisitos para la determinación de la misma;

c) prohibición de la exclusión de delitos del régimen establecido para el cese de prisión preventiva;

d) promoción de la utilización de medidas alternativas a la misma;

e) sometimiento de la detención a control judicial, y

f) regularización de la situación procesal de las personas detenidas sin orden judicial.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

72. Respecto al Estado colombiano, la CIDH reconoce la labor de la Corte Suprema de Justicia, al haber emitido fallos que constituyen un importante precedente 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[87]. 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[88]. 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 niños, niñas y adolescentes[89], la CIDH saluda la adopción de la sentencia 84957 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, emitida el 11 de mayo de 2016, que permitió la aplicación de la libertad provisional por vencimiento de términos respecto de personas procesadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes[90].

73. Asimismo, la CIDH nota que la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de Perú, mediante la Casación No. 626-2013 Moquegua de 27 de febrero de 2016[91], estableció diversos criterios para que se cumpla el carácter excepcional de la prisión preventiva[92], tales como el deber de motivación para aplicarla, y la determinación de que la inexistencia del arraigo y la gravedad del delito constituyen únicamente un elemento para la determinación del peligro de fuga, y en consecuencia, no generan la

87 CSJ, Sala de Casación Penal, Colombia, Radicación No. 85126, 20 de abril de 2016. Ver también: CIDH, Informe Anual 2016, párr. 337.

88 Ley No. 1121 de 2006 por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones, Colombia, publicada el 29 de diciembre de 2006.

89 En este sentido, también se había sentado línea jurisprudencial en los fallos de 17 de septiembre de 2009, 28 de abril de 2010, y 30 de mayo de 2012. Grupo de Prisiones de la Facultad de Derechos de la Universidad de los Andes, Colombia. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 2 de agosto de 2016, pp. 26 y 27.

90 CSJ, Sala de Casación Penal, Colombia, Radicación No 84957, 11 de mayo de 2016, MP Francisco Acuña Vizcaya. Ver también: CIDH, Informe Anual 2016, párr. 337.

91 Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia, Perú, Casación N° 626-2013 Moquegua, 27 de febrero de 2016.

92 Perú, Nota de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, 7-5-M/124 de 7 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta; Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

aplicación automática de la prisión preventiva[93]. Adicionalmente a esta sentencia, la CIDH fue informada que la Casación No. 631–2015 Arequipa de 21 de diciembre de 2015, contiene elementos positivos en la materia, al reiterar la excepcionalidad y la proporcionalidad de la prisión preventiva[94], considerar mayores elementos para acreditar el arraigo[95], y establecer que la sola condición de extranjero per se no configura el peligro de fuga[96].

74. En particular, la CIDH destaca que tribunales de Argentina y Estados Unidos han emitido decisiones que fortalecen la utilización de medidas alternativas. Así, el Tribunal Federal de Distrito del Sur de Mississippi, establece un importante precedente a fin de asegurar que la aplicación de la fianza no constituya una medida discriminatoria en perjuicio de personas que no cuentan con los montos requeridos para la utilización de esta medida. En este sentido, mediante la sentencia del caso Thompson Vs. Moss Point, emitida en noviembre de 2015, el Tribunal Federal de Distrito del Sur de Mississippi, Estados Unidos, determina que con base en la Constitución estadounidense, no se puede privar de la libertad a aquellas personas "demasiado pobres para cubrir el monto de la fianza[97]". Al respecto, de acuerdo con información al alcance de la Comisión, este caso presenta un importante precedente –en contraposición a la práctica de la ciudad de Moss Point de fijar fianzas sin considerar la situación financiera de las personas imputadas– a favor de aquellas personas que se encuentran en situación de calle y no cuentan con los fondos para cubrir los montos requeridos a fin de que se aplique la fianza como medida alternativa a la prisión preventiva[98]. Por su parte, la CIDH valora positivamente que la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, mediante decisión de 12 de noviembre de 2014, recomendó el otorgamiento de dispositivos de monitoreo electrónico, a favor de: a) personas mayores de

93 Perú, Nota de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, 7-5-M/124 de 7 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta. Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

94 Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016, y Corte Suprema de Justicia de la República, Perú, Casación No. 631 – 2015 Arequipa, 21 de diciembre de 2015, pp. 3-11.

95 Perú, Nota de la Representación Permanente del Perú ante la OEA, 7-5-M/124 de 7 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

96 Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016. Para consultar la decisión, Corte Suprema de Justicia de la República, Perú, Casación No. 631 – 2015 Arequipa, 21 de diciembre de 2015, pp. 3-11.

97 Prison Legal News, "Mississippi Town Ordered to Abandon "Secured Bail" Arrest Bond System", 26 de abril de 2017. Para consultar decisión, ver: Tribunal de Distrito del Sur de Mississippi, U.S.D.C. (S.D. Miss.), Case No. 1:15-cv-00182-LG-RHW, 12 de noviembre de 2015.

98 The University of Mississipi, Litigation "Settlement Ends Mississippi City's Jailing of Impoverished People Awaiting Court Appearances for Misdemeanor Charges", 16 de noviembre de 2015, y Prison Legal News, "Mississippi Town Ordered to Abandon "Secured Bail" Arrest Bond System", 26 de abril de 2017. Para consultar decisión, ver: Mississippi, U.S.D.C. (S.D. Miss.), Case No. 1:15-cv-00182-LG-RHW.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

50 años y con enfermedades graves; b) mujeres embarazadas, y c) madres con hijas e hijos menores de 5 años[99].

75. De igual forma, respecto al Estado argentino, información al alcance de la CIDH indica que en distintos casos, la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal (Cámara de Casación) se pronunció sobre la imposibilidad de que la pena en expectativa sea utilizada per se como un motivo legítimo para presumir el peligro de fuga[100], y sobre la obligación de justificar la imposición de la prisión preventiva como única forma de garantizar los riesgos procesales que se presentan en cada caso[101].

76. Por último, la CIDH valora el otorgamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza de un habeas corpus colectivo, de fecha de 23 de diciembre de 2015, que presenta distintos avances en la materia, tales como los siguientes: a) regularización de la situación procesal de las personas detenidas sin orden judicial en un plazo de 60 días; b) sometimiento de la detención al control judicial, en el plazo máximo de 24 horas, y c) registro de la información referente a la prisión preventiva en toda la provincia[102]. Asimismo, la Suprema Corte de Mendoza establece los siguientes requerimientos para los jueces de garantías y jueces de instrucción que ordenen prisión preventiva: a) disponer que la prisión preventiva sea ordenada en el término de diez días contados a partir de la imputación o, en su caso, de 6 días desde la detención, o a falta de ella, desde la indagatoria, b) indicar en la resolución de prisión preventiva el tiempo de duración y controles periódicos, y c) aplicar

---

99 Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, Expediente 167/12, 12 de noviembre de 2014.

100 En este sentido, en el caso "O,J", se pronunció sobre la posibilidad de excarcelar a una persona imputada por la comisión de delitos contra la integridad sexual. Cámara de Casación, Argentina, Causa Nº 74012/2014/1. Registro Nº 375/2015. Sentencia del 28 de agosto de 2015; y Defensoría General de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de consulta, enviada el 22 de junio de 2016. Anexo I "Prisión Preventiva: Análisis de jurisprudencia e información estadística", p. 20.

101 En el caso "BI, EA", la Cámara de Casación tomó en consideración la motivación de la necesidad de la prisión preventiva, y en este sentido, revocó una decisión que no argumentaba sobre la misma. Cámara de Casación, Argentina, Causa Nº 10322/2014. Registro Nº 99/15. Sentencia del 28 de mayo de 2015.

Por su parte, de acuerdo con la Defensoría de la Nación de Argentina, en el caso "F, CP", la Cámara de Casación otorgó la casación, con base en que el tribunal que dispuso la detención del imputado, no proporcionó motivos suficientes para revocar la libertad concedida. Cámara de Casación. Argentina, Causa Nº 35/2015. Registro Nº 206/15. Sentencia del 30 de junio de 2015. Información proporcionada por la Defensoría General de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de consulta, enviada el 22 de junio de 2016. Anexo I "Prisión Preventiva: Análisis de jurisprudencia e información estadística", pp. 12 y 15.

102 CIDH, Comunicado de prensa 151/16, Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Argentina. Washington, D.C., 19 de octubre de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

medidas alternativas a la misma, conforme los principios de subsidiariedad y progresividad[103].

77. Al respecto, esta Comisión lamenta las acciones realizadas por el gobierno provincial para contrarrestar los efectos jurisprudenciales alcanzados por la decisión de hábeas corpus, consistentes en la interposición de un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la entrada en vigor de la Ley 8.869, que sustituye o modifica los artículos del Código Procesal Penal mendocino en lo referido al dictado de prisiones preventivas. En primer lugar, la CIDH fue informada de la presentación por parte del jefe del Ministerio Público Fiscal de Mendoza de un recurso federal extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de dicha provincia, con el objeto de que no se implementara esta decisión por considerarla "usurpación de la función legislativa[104]". A la fecha, la resolución de hábeas corpus se encuentra suspendida hasta tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación no resuelva el recurso interpuesto. De igual forma, a raíz de la decisión en referencia, en junio de 2016 entró en vigor en la provincia de Mendoza la Ley No. 8.869, que de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, establece la prisión preventiva como "regla" y refleja un enfoque punitivo por parte del gobierno[105]. En particular, y como será desarrollado más adelante, la CIDH advierte que la Ley No. 8.869 contempla estándares contrarios al carácter excepcional de la prisión preventiva, al establecer como causales de procedencia de prisión preventiva, entre otros, los delitos cometidos en flagrancia, delitos con penas mayores a 3 años, y reincidencia; además, determina un plazo de diez días para la celebración de la audiencia de prisión preventiva, que puede ser prorrogado por otros diez a pedido del Ministerio Público Fiscal[106].

b. Principales desafíos para los operadores de justicia

78. La información recopilada para la elaboración del presente informe, demuestra la persistencia de deficiencias y debilidades en la situación de independencia de los operadores de justicia como uno de los principales

---

103 Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza, "Habeas Corpus Correctivo y Colectivo (Penitenciaría de Mendoza)", Expediente: 13-03815694-7, 23 de diciembre de 2015; CELS, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 13 de julio de 2016.

104 CIDH, Comunicado de prensa 151/16, Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Argentina. Washington, D.C., 19 de octubre de 2016.

105 CIDH, Comunicado de prensa 151/16, Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Argentina. Washington, D.C., 19 de octubre de 2016.

106 Ley 8.869, Modificatoria de la Ley 6.730 - Código Procesal Penal de Mendoza, Argentina, en vigor a partir del 1 de junio de 2016, artículo 1, a, para sustituir al artículo 293 del C.P.P, y artículo 3 para modificar el 348 del CPP.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

desafíos para la aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva, y en consecuencia, para la reducción de la utilización del régimen en referencia. Lo anterior, debido a políticas estatales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de inseguridad ciudadana, y que han conllevado una serie de reformas legales que han generado una mayor aplicación de la detención preventiva[107].

79. Por su parte, la CIDH advierte que estos procesos de reforma vienen acompañados de un fuerte mensaje mediático y político-institucional que cuenta con un gran respaldo de la opinión pública, e incluso de las mismas instituciones de justicia, a fin de enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana a través de la aplicación de medidas privativas de la libertad. En particular, la CIDH recibió información en este sentido respecto a Argentina[108], Costa Rica[109], Colombia[110], Guatemala[111], Paraguay[112] y Perú[113]. La CIDH observa que este tipo de presiones sobre la autoridad judicial para no otorgar las medidas alternativas –e incluso sobre los fiscales para no solicitarlas– incrementan la inconformidad de la ciudadanía respecto a la situación de inseguridad que persiste en diversos países de la región, y obstaculizan las iniciativas tendientes a racionalizar el uso de la prisión preventiva. Al respecto, la CIDH recuerda que los Estados deben adoptar las medidas legislativas, administrativas e institucionales necesarias para garantizar el mayor nivel posible de independencia, autonomía e imparcialidad de las autoridades del sistema de justicia que se encargan de adoptar decisiones relativas a la solicitud y aplicación de la prisión

---

107 Estos desafíos fueron advertidos por la CIDH en su informe de 2013. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 24.

108 CELS, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 13 de julio de 2016, y Observatorio Internacional de Prisiones, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 25 de mayo de 2016.

109 CIDH, Comunicado de prensa 33/16, Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Costa Rica. Washington, D.C., 11 de marzo de 2016.

110 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia, Documento CONPES 3828, 19 de mayo de 2015, pág. 65, y Corporación Defensoría Militar, Colombia. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 22 de mayo de 2016.

111 Mecanismo Nacional Oficina de Prevención de la Tortura, Guatemala. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 16 de mayo de 2016.

112 CIDH, Comunicado de prensa 97/14, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad culmina visita a Paraguay. Asunción, Paraguay, 15 de septiembre de 2014.

113 Información referida por el Poder Judicial, la Academia de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, así como por integrantes de la sociedad civil y la academia, durante el Conversatorio sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva en Perú. CIDH, Visita a Perú, febrero de 2017; Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 18 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

preventiva, de forma tal que ejerzan sus funciones libres de cualquier tipo de injerencia[114].

80. Por otra parte, la CIDH ha sido informada sobre los obstáculos a la independencia judicial a los que se enfrentan los operadores de justicia encargados de solicitar y aplicar la detención preventiva[115]. En particular, información al alcance de esta Comisión indica que la presión a las autoridades judiciales proviene no sólo de la opinión pública, sino también de la propia judicatura. Al respecto, según lo informado, algunos jueces se abstienen de decretar medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva por temor a ser sancionados o removidos de sus cargos, mediante procesos disciplinarios que tienden a reducir los espacios de valoración e individualización del juzgador respecto de la necesidad y excepcionalidad de la prisión preventiva.

81. En particular, en el caso de Costa Rica, representantes de la sociedad civil refirieron que las autoridades judiciales que habrían impulsado la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva, se están enfrentando a procesos disciplinarios en su contra[116]. Respecto a Guatemala, el Mecanismo Nacional Oficina de Prevención de la Tortura refirió a esta Comisión que precisamente el principal desafío para la aplicación de medidas distintas a la prisión preventiva, es el temor de la autoridad judicial del ataque por la sociedad civil, medios de comunicación, e incluso por la misma Corte de Suprema de Justicia[117]. Por su parte, en el Estado peruano, integrantes del poder judicial informaron que sus órganos disciplinarios privilegian el uso de la prisión preventiva, y han sancionado y sustituido a magistradas y magistrados "que no meten a la cárcel personas que han sido acusadas[118]". De acuerdo con información enviada a esta Comisión, en Argentina también se han concretado procedimientos disciplinarios en contra de autoridades judiciales que establecieron

---

114 En este sentido, CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación F "Independencia de los operadores de justicia".

115 En particular, la CIDH ha sido informada que dificultades de esta naturaleza también han sido enfrentadas por los fiscales al solicitar la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva. CIDH, Consulta de expertos y expertas "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington DC, 20 de marzo de 2017. Información proporcionada por Úrsula Indacochea, DPLF.

116 CIDH, Comunicado de prensa 33/16, Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Costa Rica. Washington, D.C., 11 de marzo de 2016.

117 Mecanismo Nacional Oficina de Prevención de la Tortura, Guatemala. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 16 de mayo de 2016.

118 Información referida por el Poder Judicial, durante el Conversatorio sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva en Perú. CIDH, Visita a Perú, febrero de 2017. En este sentido también, Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 18 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

medidas alternativas respecto a personas en prisión preventiva, y que posteriormente, reincidieron[119].

82. Sobre este aspecto de preocupación, la CIDH ha señalado que en ningún caso, los mecanismos de control disciplinario deberán utilizarse como medio de presión o castigo contra las autoridades judiciales que hayan adoptado decisiones relativas a la prisión preventiva dentro del ámbito de sus competencias y conforme a derecho[120]. Los procesos de control disciplinario, tendrán como objetivo valorar la conducta y el desempeño del juez como funcionario público, por lo que se deben establecer de forma clara y detallada las conductas susceptibles de sanciones disciplinarias, las cuales deberán ser proporcionales a la infracción cometida. Asimismo, las decisiones por medio de las cuales se imponen sanciones disciplinarias deben ser motivadas, públicas, susceptibles de revisión y con observancia del debido proceso. La información sobre los procesos disciplinarios debe ser accesible y sujeta al principio de transparencia[121].

83. Por último, la Comisión advierte que en los últimos años, más de la mitad de los países de la región, ha introducido reformas estructurales a sus sistemas de justicia procesal penal, para transitar de modelos de corte inquisitivo, a modelos de tipo acusatorio o adversarial[122]. En este contexto, la Comisión ha recibido información sobre la importancia de garantizar y fortalecer la autonomía del Ministerio Público, como un factor relevante para la adecuada implementación y funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal[123]. Estos cambios refuerzan el valor de la libertad y la garantía de la presunción de inocencia de la persona imputada, y como consecuencia de ello, introducen mecanismos que intentan racionalizar el uso de la prisión preventiva; sin embargo, estas reformas procesales resultan poco efectivas para reducir el uso de esta medida, si no se acompañan de un cambio en la cultura institucional de los operadores de justicia que fomenten su independencia y autonomía al formular y resolver las solicitudes de aplicación de la medida, con un criterio eminentemente excepcional[124]. En este sentido, la CIDH insta a los Estados a promover un

119 CELS, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 13 de julio de 2016.

120 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación F "Independencia de los operadores de justicia".

121 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación F "Independencia de los operadores de justicia".

122 Para consultar con detalle las fechas de las reformas de la legislación procesal por país, CEJA - JSCA, Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, Evaluación y Perspectivas. Chile, Vol. 1, 2008.

123 CIDH, Audiencia pública "Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia en México", 161 periodo ordinario de sesiones, 17 de marzo de 2017. Información presentada por los peticionarios de la audiencia.

124 DPLF, Pena sin delito: percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México, 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva en la cultura y práctica judicial[125]. En particular, exhorta a los Estados a crear incentivos institucionales y elaborar planes estratégicos de capacitación y sensibilización de los operadores de justicia respecto la relevancia de la independencia y autonomía en su actuar, a fin de aplicar la prisión preventiva de manera excepcional, y en consecuencia, promover la utilización de medidas alternativas a la misma.

B. Erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada

84. En su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la CIDH instó a los Estados a intensificar esfuerzos y a asumir la voluntad política necesaria para erradicar el uso de la prisión preventiva como forma de pena anticipada o herramienta de control social. En este sentido, resulta esencial que se envíe desde los niveles más altos del Estado y la administración de justicia un mensaje institucional de respaldo al uso racional de la prisión preventiva y al respeto del derecho presunción de inocencia. Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que la prisión preventiva sea aplicada como una medida excepcional y justificada únicamente cuando se cumplan los parámetros legales aplicables en cada caso individual, mismos que deberán ser compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos[126].

85. Al respecto, la CIDH observa –tal como lo hizo en su informe de 2013– que precisamente 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[127]. Esta situación se refleja, por ejemplo, en el alto encarcelamiento de los delitos relacionados con el consumo de drogas, o en la promoción de la utilización de los juicios abreviados en caso de delitos cometidos en

---

125 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación A "De carácter general relativas a políticas del Estado".

126 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación A "De carácter general relativas a políticas del Estado", y Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

127 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 24, 78 y 86. Esta situación fue informada a la CIDH de manera constante a través de todos los mecanismos utilizados para la recopilación de información del presente informe: visitas de trabajo, audiencia de oficio en la materia, y respuestas al cuestionario de consulta.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

flagrancia, que incluyen una presunción de flagrancia amplia y temporalmente indefinida.

86. En particular, las tendencias o mecanismos legislativos que promueven mayor encarcelamiento a fin de enfrentar la inseguridad ciudadana, y que en general buscan potenciar la aplicación de la prisión preventiva, se traducen principalmente en la ampliación de las causales de procedencia de la prisión preventiva más allá de su sola lógica cautelar[128], a través de fórmulas legales que a) extienden el sentido de la causal de peligro de fuga a hipótesis que la alejan de su lógica cautelar, por ejemplo, al dar preeminencia a consideraciones como la gravedad del acto y de la expectativa de la pena en caso de una eventual condena, o b) establecen causales de procedencia de la prisión preventiva diversas a las tradicionales o cautelares, y que responden a criterios punitivos o peligrosistas, como el "peligro de reincidencia[129]". Asimismo, los mecanismos que potencian la utilización de la prisión preventiva, se traducen en el establecimiento de delitos inexcarcelables y de mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación[130]. Al respecto, la CIDH reitera que 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 inseguridad ciudadana[131].

1. Ampliación de causales de procedencia

87. Los órganos del Sistema Interamericano se han pronunciado en el sentido de que la privación de libertad de la persona imputada "no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, sino que sólo se puede fundamentar [...] en un fin legítimo, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia[132]". La prisión preventiva no puede constituir

128 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 88.

129 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 88.

130 Estas tendencias fueron analizadas por la CIDH en su informe de 2013. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 88.

131 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 100.

132 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 135. Ver también: Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 111. Citando: Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 103; y *Caso*

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

una pena anticipada o una manera de prevenir que se cometan otros crímenes[133]. Al respecto, la CIDH manifiesta su especial preocupación por las reformas legislativas adoptadas recientemente, y que han ampliado las causales de procedencia de la prisión preventiva más allá de su lógica cautelar, estableciendo criterios más punitivos o peligrosistas. En este sentido, la Comisión destaca que el Código Procesal Penal de la provincia de Mendoza en Argentina contempla como causales de procedencia, la flagrancia, la pena fijada para el delito imputado (3 años) y la reincidencia[134]; el Código Orgánico Integral Penal de Ecuador consagra como supuesto de aplicación de este régimen, la pena fijada para el delito imputado (5 años)[135]; y el Código Nacional de Procedimientos Penales de México, contempla la reincidencia[136].

88. Al respecto, la CIDH recuerda que cualquier consideración relativa a la regulación, necesidad o aplicación de la prisión preventiva debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia, y tener en cuenta la naturaleza excepcional de esta medida y sus fines legítimos. La CIDH reitera 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 el principio de necesidad consistente en la justificación de la prisión preventiva en el caso concreto, a través de una ponderación de los elementos que concurren a éste. En este sentido, de acuerdo con dicho criterio, la prisión preventiva sólo procederá cuando sea el único medio que permita asegurar los fines del proceso, tras demostrarse que otras medidas cautelares menos lesivas resultarían infructuosas a esos fines[137]. Respecto al criterio de reincidencia, la Comisión recuerda que éste sólo puede considerarse como un elemento más en el análisis de procedencia de la medida en el caso concreto, pero en

---

Servellón García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 90.

133 Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador.* Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77; Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuado.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, Serie C No. 170, párr. 103; Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, Serie C No. 206, párr. 111; Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr.159; Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Serie C No. 279, párr. 311a.

134 Código Procesal Penal de Mendoza, Argentina, en vigor a partir del 1 de junio de 2016, artículo 1.1; 1.a, y 1. B para sustituir al artículo 293 del CPP "Procedencia de la prisión preventiva".

135 Código Orgánico Integral Penal, Ecuador, en vigor a partir del 10 de agosto de 2014, artículo 536.

136 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, publicado el 5 de marzo de 2014, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 167.

137 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 149 y 159.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

ningún caso debe utilizarse como criterio rector de aplicación de la prisión preventiva[138].

89. Por su parte, la Comisión saluda los avances legislativos contemplados en la Ley No. 1760 de 2015 del Estado colombiano, mediante la cual se elimina la posibilidad de determinar la prisión preventiva con base en la pena en expectativa del delito que se imputa[139]. En particular, de acuerdo con el artículo 2 que modifica el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, la conducta punible no resulta per se determinante para decidir sobre la aplicación de la prisión preventiva, sino que la autoridad judicial debe de "valorar de manera suficiente si en el futuro se configurarán los requisitos para decretar la medida de aseguramiento[140]".

90. En particular, esta Comisión manifiesta su especial preocupación por la adopción de políticas estatales, que buscan castigar conductas relacionadas con drogas –específicamente aquellas vinculadas con delitos menores, tales como consumo y posesión de drogas para uso personal[141]– y que habrían resultado en el aumento del número de personas privadas de su libertad por actos criminales relacionados con dichas sustancias, principalmente de mujeres[142]. En este contexto, los delitos relacionados con el uso de drogas son caracterizados como "delitos graves", y por consiguiente, la prisión

---

138 CIDH, *Informe sobre el uso de la risión preventiva en las Américas*, párr. 157.

139 Grupo de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Colombia. Respuesta al Cuestionario de Consulta enviada el 2 de agosto de 2016.

140 Ley No. 1760, Colombia, en vigor a partir del 6 de julio de 2015, artículo 2 que modifica el artículo 308 de la Ley 906 de 2004.

141 CIDH, Comunicado de prensa 33/16, Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Costa Rica. Washington, D.C., 11 de marzo de 2016, y CELS, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 13 de julio de 2016. Ver también: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, p. 5; Giacomello, Corina, Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina, Documento informativo del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, junio de 2014; Informe del Internacional Drug Policy Consortium, Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva", mayo de 2012, p. 2; Giacomello, Corina, Documento informativo "Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina", Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2013; CELS, Mujeres en prisión. Los alcances del castigo, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.

142 De conformidad con la CICAD/OEA, actualmente los delitos relacionados con las drogas representan la primera o la segunda causa de encarcelamiento de mujeres, y en los hombres entre la segunda y cuarta causa. CICAD/OEA, Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, p. 14. Por su parte, en el caso de Argentina, las acusaciones por delitos conocidos comúnmente como infracciones a la Ley No. 23.737, constituyen el 33.7% de presos a nivel federal en prisión preventiva, así como una de las primeras causas de privación de libertad. Procuración Penitenciaria de la Nación, Informe Estadístico de la Procuración Penitenciaria de la Nación, información proporcionada en el conversatorio sobre "Medidas dirigidas a la reducción de la prisión preventiva en Argentina". CIDH, Visita a Argentina, septiembre de 2016; y Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, Informe Anual, República de Argentina, SNEEP, 2015. Ver también, párr. 200.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

preventiva es aplicada de manera automática, y sin que las personas imputadas puedan beneficiarse de alternativas al encarcelamiento[143]. Al respecto, la CIDH reitera que la prisión preventiva debe justificarse en el caso concreto, y que las legislaciones que contemplan la aplicación de medidas cautelares con base en el tipo del delito –en este caso, de cualquier acto criminal relacionado con drogas– ignoran el principio de proporcionalidad consagrado en la Convención Americana[144]. En este sentido, la Comisión recuerda que el principio de 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[145]".

2. Establecimiento de delitos inexcarcelables y de mayores restricciones a los mecanismos procesales de excarcelación

91. En su informe de 2013, la CIDH recomendó a los Estados, derogar toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por el tipo de delito[146]. En este sentido, deben aumentar el número de las figuras delictivas respecto de las cuales no cabe la posibilidad de aplicar la prisión preventiva, y no establecer mayores restricciones a los mecanismos y posibilidades procesales de excarcelación[147]. En particular, la CIDH señaló que en ningún caso la ley podrá disponer que algún tipo de delito quede

143 CIDH, Consulta de expertos y expertas "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington DC, 20 de mayo de 2016; WOLA, IDPC, Dejusticia, CIM y OEA, Mujeres, políticas de drogas, Una guía para la reforma de políticas en América Latina, 2016, pp. 20 y 22 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016; Giacomello, Corina, Documento Informativo "Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina", Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, junio de 2014. Ver también Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva", mayo de 2012, p. 2. Por ejemplo, en materia legislativa el Código Nacional de Procedimientos Penales de México contempla la aplicación automática de la prisión preventiva para los delitos contra la salud previstos en los artículos 194 y 195 del Código Penal Federal "De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos. Código Nacional de Procedimientos Penales, México, publicado el 5 de marzo de 2014, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 167.

144 En este sentido, Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 81.

145 Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 122.

146 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

147 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

excluido del régimen establecido para el cese de prisión preventiva o que determinados delitos reciban un tratamiento distinto respecto de los otros en materia de libertad durante el proceso, sin base en criterios objetivos y legítimos de discriminación, por la sola circunstancia de responder a estándares como "alarma social", "repercusión social", "peligrosidad" o algún otro[148].

92. A pesar de lo anterior, la CIDH observa que tanto la Ley No. 586 de Descongestionamiento del Sistema Penal en Bolivia como el Código Nacional de Procedimientos Penales de México incluyen una amplia lista de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa[149]. En contraposición a estos preceptos, la Comisión saluda que el nuevo Código Procesal Penal de Argentina, sancionado en 2015 y sin vigencia a la fecha –a diferencia del Código Procesal todavía vigente[150]– no contempla los llamados "delitos inexcarcelables[151]".

93. Por otra parte, la CIDH manifiesta su preocupación por la adopción en el Estado colombiano, de la Ley No. 1786 de 2016 que modifica la Ley No. 1760 de 2015, y establece un tratamiento distinto en materia de libertad

---

148 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 151; CIDH, Informe de Fondo No. 86/09, Caso 12.553. Fondo. Jorge, Jose y Dante Peirano Basso. Uruguay. 6 de agosto de 2009, párr. 141.

149 La Ley No. 586 contempla el siguiente catálogo de delitos no excarcelables: delitos contra la corrupción, delitos contra la seguridad del Estado; feminicidio; y violación infantil, e infanticidio. Ley No. 586 de Descongestionamiento, Bolivia, promulgada el 30 de octubre de 2014, artículo 8 que modifica el artículo 239 del CPP.

Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece que los siguientes delitos ameritan prisión preventiva de oficio: homicidio doloso, genocidio, violación, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, corrupción de menores de 18 años o de "personas que no tienen capacidad", tráfico de menores, y delitos contra la salud. Código Nacional de Procedimientos Penales, México, publicado el 5 de marzo de 2014, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 167.

150 En particular, los delitos excarcelables están regulados por los artículos 139, 139 bis y 146 del Código Penal, que sanciona la supresión y/o suposición del estado civil y de la identidad y la sustracción, retención u ocultamiento de niños menores de diez años. Defensoría General de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 22 de junio de 2016.

151 Código Procesal Penal de la Nación, Ley 27.063 (no vigente), Argentina, sancionado el 4 de diciembre de 2015 y publicado en el Boletín Oficial del 10 de diciembre de 2014. Al respecto, la CIDH observa que a pesar que en diciembre de 2015, fue sancionado un nuevo Código Procesal Penal de la Nación de Argentina –con aplicación en la jurisdicción federal del país y en la "nacional" de la Capital Federal– su implementación prevista originalmente para la justicia nacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del 1 de marzo de 2016, y gradualmente para la jurisdicción federal del país, fue diferida a través del decreto presidencial 257/2015. Respecto a la incertidumbre sobre la vigencia del nuevo Código Penal, la Defensoría General de Nación y la sociedad civil argentina, han manifestado su preocupación al considerar que este nuevo código superaría diversas problemáticas, tales como: inclusión de causales de procedencia de la prisión preventiva por "las circunstancias y naturaleza del hecho o la pena en expectativa"; omisión de controles periódicos de subsistencia de peligros procesales y supuestos de cese de prisión preventiva; inclusión de delitos inexcarcelables, y la sola regulación de la caución real, personal o juratoria como única medida alternativa a la prisión preventiva. Defensoría General de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 22 de junio de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

respecto a determinados delitos, al modificar las causales de cesación de la prisión preventiva con motivo de los términos de duración del proceso penal. En particular, dicha legislación incrementa por el doble de la duración, el término inicial para solicitar audiencia de libertad por vencimiento los siguientes casos: procesos relacionados con justicia especializada, cuando sean tres o más los acusados; delitos de corrupción, y delitos contra la libertad, integridad y "formación sexual del niño"[152]. Ello en contraposición a la normativa anterior (Ley No. 1760 de 2015) que preveía que cualquier persona en prisión preventiva, podría solicitar una audiencia de libertad por vencimiento de términos[153].

94. Asimismo, la CIDH advierte que con la adopción de la Ley No. 1786, se atrasó la aplicación de la provisión que contemplaba la cesación de la prisión preventiva basada en el vencimiento de términos, respecto de los procesos relacionados con justicia especializada; casos que involucran a tres o más los acusados; y delitos de corrupción o delitos contra la libertad, integridad y "formación sexual del niño". En estos supuestos, el término de duración de la detención preventiva comienza a regir a partir del 1 de julio de 2017[154]. Al respecto, la CIDH ha señalado que esta nueva disposición representa un retroceso en comparación con lo previsto por el artículo 5 de la Ley No. 1760 de 2015, que contemplaba que para todos los casos, la cesación de la prisión preventiva comenzaba a regir en julio de 2016[155].

95. Por su parte, en relación con Estados Unidos, la CIDH advierte que en noviembre de 2016, se aprobó una enmienda constitucional al artículo 12 sección 13 de la Constitución de Nuevo México, que permite que ante la única circunstancia de "peligrosidad" se dé tratamiento distinto en materia de libertad durante el proceso. En este sentido, la CIDH advierte que con base en únicamente la "peligrosidad" de la persona imputada, los jueces

---

152 Ley No. 1786 "por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015", Colombia, en vigor a partir del 1 de julio de 2016, artículo 2. De acuerdo con información al alcance de esta Comisión, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación radicaron el proyecto de ley que buscaba retrasar la entrada en vigor de la Ley No. 1760 de 2015 debido a la posible "excarcelación masiva de personas privadas de libertad". Grupo de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Colombia. Respuesta al Cuestionario de Consulta enviada el 2 de agosto de 2016, y Corporación Defensoría Militar, Colombia. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 22 de mayo de 2016.

153 En particular el vencimiento de términos se aplica en los siguientes casos: a) cuando transcurridos 60 días de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión; b) cuando después de 120 días de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio, y c) cuando transcurridos 150 días de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente. Ley No. 1786 "por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015", Colombia, en vigor a partir del 1 de julio de 2016, artículo 2.

154 Ley No. 1786 "por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015", Colombia, en vigor a partir del 1 de julio de 2016, artículo 2.

155 CIDH, *Informe Anual 2016*, Capítulo V: Colombia, párr. 337.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

están facultados para negar fianza; además, de que el derecho de una libertad provisional durante el proceso, sólo corresponde a las personas imputadas "no peligrosas[156]". Al respecto, la CIDH recuerda que la justificación de la detención previa en fines preventivos como la peligrosidad se apoya en criterios de derecho penal material, no procesal, y propios de la respuesta punitiva; por lo que se contrapone al artículo 7.5 de la Convención Americana y al derecho a la presunción de inocencia, además de que resulta incongruente con el principio de interpretación pro homine[157].

C. Defensa pública

1. Consideraciones generales

96. En su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la CIDH recomendó a los Estados "fortalecer los sistemas de defensa pública, prestando atención prioritaria a la cobertura y a la calidad del servicio [a fin] de proporcionar desde el momento de la aprensión policial un servicio oportuno, efectivo y encaminado a la protección de los derechos fundamentales de toda persona señalada de haber cometido un delito[158]". Por su parte, la Corte Interamericana ha señalado en su jurisprudencia reciente que "la provisión de servicios públicos y gratuitos de asistencia jurídica permite [...] compensar adecuadamente la desigualdad procesal en la que se encuentran las personas que se enfrentan al poder punitivo del Estado, así como la situación de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad, y garantizarles un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios[159]".

97. A más de tres años de la emisión del informe en referencia, la CIDH observa que los inadecuados servicios de la defensa pública continúan

---

156 American University Washington College of Law- Center for Human Rights & Humanitarian Law's Impact Litigation Project, "Pretrial detention in the United States of America, Canada and the Caribbean". Información enviada a la CIDH el 26 de abril de 2017. Ver también: Ballotpedia, New Mexico Changes in Regulations Governing Bail, Constitutional Amendment 1 (2016), noviembre de 2016.

157 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 144. En particular, el artículo 7.5 de la Convención dispone que la libertad de toda persona detenida o retenida "podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio".

158 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación E "Defensa Jurídica".

159 Corte IDH. *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 156.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

constituyendo una de las principales causas de la prolongación del régimen de prisión preventiva[160]. 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[161].

98. En relación con los recursos insuficientes que caracterizarían a las defensorías públicas para desarrollar su mandato, la CIDH fue informada en este sentido, respecto de Argentina, Guatemala, Jamaica y Perú[162]. Sobre este último, la información al alcance de la CIDH indica que pese al incremento del número de defensores públicos en los años recientes y a la mejora de la institución en aspectos tales como sueldos y capacitación, la defensa pública en Perú resulta insuficiente para las demandas de la justicia criminal, pues actualmente sólo cuenta con 1,000 defensores públicos para todo el territorio nacional[163]. En este sentido, la insuficiencia de defensores públicos se habría agravado con la implementación progresiva del Nuevo Código Procesal Penal, y con la aplicación del Decreto Legislativo 1194, que prevé los procesos abreviados[164]. De igual forma, en el marco de dichos procesos, los servicios de la defensa pública en Argentina, también resultarían insuficientes[165]. Por su parte, respecto a Jamaica, la CIDH ha sido informada sobre el escaso número de abogadas y abogados de oficio. En particular, el Estado indicó que a marzo de 2014, contaba únicamente con aproximadamente 400 abogados, y que estaría tomando medidas para incrementar este número[166]. Al respecto, la CIDH recuerda a los Estados su obligación de dotar a la defensa pública con "garantías suficientes para su actuación eficiente y en igualdad de armas con el poder persecutorio[167]". En particular, en aspectos tales como la

160 En este mismo sentido, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano, Opinión Técnica Consultiva *ex officio* No. 006/2013, dirigida a los Estados de la región de América Latina, 2013, p. 14.

161 Sobre algunas de estas cuestiones, la CIDH se pronunció en su informe de 2013. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 44y 50.

162 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información aportada por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).

163 Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

164 Respuesta al Cuestionario de Consulta, Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú, enviada el 18 de mayo de 2016.

165 CELS. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016.

166 CIDH, *Informe Anual 2014,* Capítulo V: Jamaica, párrs. 89 y 92. CIDH, Audiencia de "Seguimiento del Informe de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica", 150 periodo ordinario de sesiones, 27 de marzo de 2014.

167 Corte IDH. *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 157.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

capacidad de actuar, presentar y producir pruebas, y tener acceso a los expedientes y a lo actuado en las investigaciones[168].

99. Respecto a la falta de diligencia en la actuación de la defensa pública, la CIDH recibió información que indica que en países como Jamaica, México y Perú, se presentan desafíos para contar con servicios eficientes en la materia. Por ejemplo, en el caso de Jamaica, la CIDH fue informada por representantes de la sociedad civil sobre las fallas del Estado para garantizar el derecho a la defensa, derivadas principalmente del insuficiente número de defensoras y defensores, y de las dificultades de estos para cobrar por sus servicios, siendo tan sólo remunerados "por la representación inicial[169]". En relación con Perú, la Comisión fue informada que por lo general, los defensores públicos no cuentan con suficiente tiempo para formular una defensa ya que tienen contacto con la persona detenida sólo minutos antes de la audiencia sobre la procedencia de la prisión preventiva[170]. Sobre este punto, la CIDH ha señalado que en el proceso para evaluar la aplicación de cualquier medida cautelar, deberá estar presente el abogado de confianza o el defensor público oficial, quien con la debida antelación debe de contar con los elementos que van a ser utilizados para la solicitud de la medida cautelar[171]. En relación con México, la Comisión manifiesta su preocupación por lo referido por organizaciones de la sociedad civil en el sentido de que en la práctica, el derecho de la persona detenida a tener acceso a una defensa adecuada inicia a partir de que es presentada ante el Ministerio Público, y no desde el momento de la detención como lo establece la normativa mexicana[172]. Al respecto, y a fin de proteger los derechos de toda persona señalada de cometer un delito, la CIDH reitera la obligación de los Estados de proporcionar una defensa pública desde el momento de la aprensión policial, considerando principalmente que el inmediato involucramiento de la defensa en el proceso –además de garantizar una defensa más efectiva y prevenir la comisión de malos tratos y tortura durante la detención– reduce los periodos de duración de la prisión preventiva.

---

168 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación E "Defensa Jurídica".

169 CIDH, *Informe Anual 2014,* Capítulo V: Jamaica, párrs. 91 y 93. CIDH, Audiencia de "Seguimiento del Informe de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica", 150 periodo ordinario de sesiones, 27 de marzo de 2014.

170 CIDH, Consulta de expertos y expertas "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington DC, 20 de mayo de 2016. Información proporcionada por Ernesto de la Jara, IDL.

171 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación E "Defensa Jurídica.

172 En este sentido, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 16. Respuesta al Cuestionario de Consulta del Instituto de Justicia Procesal Penal y Documenta, México, enviada el 23 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

100. Por su parte, en relación con la función de la defensa pública en Argentina, la CIDH recibió información que indica que tanto a nivel federal como en la provincia de Buenos Aires, la debilidad de dicha institución estaría directamente relacionada con su falta de independencia y de políticas específicas para mejorar su rol y actuación en el sistema. En particular, representantes de la sociedad civil refieren que la falta de implementación de un Ministerio Público de la Defensa que garantice su autonomía, deteriora el adecuado desempeño de los defensores de oficio debido a que éstos "result[a]n vulnerables a las presiones de la Procuración General y del Poder Ejecutivo[173]". Asimismo, el Comité de Derechos Humanos en 2016, manifestó su preocupación por la falta de autonomía funcional y presupuestaria de la Defensoría Pública, así como por la insuficiencia de recursos con los que cuenta la Defensoría Pública Federal y las provinciales para el desarrollo de su mandato[174]. Sobre este punto, los órganos del Sistema Interamericano han establecido que uno de los estándares fundamentales en el desarrollo de las garantías judiciales mínimas durante el proceso, es la preservación de la independencia funcional y presupuestaria de la defensa pública respecto de otros órganos del Estado y de las propias autoridades judiciales y agentes fiscales[175]. En este sentido, la CIDH recuerda a los Estados que a fin de que la defensa pública tenga la misma capacidad institucional de gestionar los procesos que la fiscalía, estos deben otorgar en su legislación interna, autonomía funcional, administrativa y financiera a los sistemas de defensa pública, procurando la igualdad funcional con la fiscalía y la estabilidad laboral de los defensores públicos[176].

2. Política de atención para personas en prisión preventiva como buena práctica en la materia

101. La CIDH destaca los esfuerzos realizados por la Defensoría Pública de São Paulo para brindar mayor atención a las personas en prisión preventiva, y con ello garantizar una mejor defensa durante sus procesos. En este

173 CELS, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 13 de julio de 2016. Información también proporcionada por organizaciones de la sociedad civil durante la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016.

174 Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina, 117 período de sesiones, 20 de junio a 15 de julio de 2016, párr. 33.

175 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 192. Ver también, CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, adoptado el 5 diciembre 2013, párrs. 45-48.

176 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación E "Defensa Jurídica".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

sentido, mediante Acuerdo No. 297 (Deliberação) de mayo de 2014, el Consejo Superior de la Defensoría Pública de São Pablo creó una política especial de atención a personas en prisión preventiva[177]. En el marco de este acuerdo, se 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 a las personas detenidas; lo anterior, a fin de garantizar su derecho al debido proceso y salvaguardar también sus derechos a la vida e integridad personal[178]. 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 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[179].

102. Por su parte, la CIDH fue informada sobre diversas ventajas relacionadas con la implementación del programa de atención especializada. En particular, gracias a la información recabada durante las entrevistas, la defensa pública cuenta con una mejor preparación del caso dentro de un tiempo relativamente breve después de la detención. Asimismo, la realización de estas visitas permite recoger datos relevantes para orientar políticas públicas, tales como las relacionadas con la prevención de torturas y malos tratos durante la detención. Al respecto, de conformidad con el instrumento que establece esta política, las y los defensores tienen la obligación de indagar sobre la existencia de cualquier tipo de amenaza, tortura y malos tratos[180]. En este sentido, según la información recopilada en las visitas realizadas durante 2015, el 43.2% de los hombres y el 30.5% de las mujeres atendidas reportaron haber sufrido violencia al momento de su detención[181]. Por último, la presencia constante de defensores públicos en los centros de detención, y una consecuente pronta respuesta frente a

177 Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Brasil, Deliberação CSDP No. 297, 8 de mayo de 2014.

178 Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Brasil, Deliberação CSDP No. 297, 8 de mayo de 2014, artículo 1.

179 Información de la Defensoria Pública de São Paulo "Atendimiento ás pessoas presas provisoriamente na Cidade de São Paulo", noviembre de 2016. Información enviada al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, 30 de marzo de 2017.

180 Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP No. 297, 8 de mayo de 2014, artículo 1.

181 Información de la Defensoria Pública de São Paulo "Atendimiento ás pessoas presas provisoriamente na Cidade de São Paulo", noviembre de 2016. Información enviada al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, 30 de marzo de 2017.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

posibles abusos policiales, podría constituir un factor importante en la prevención de tortura y malos tratos[182].

103. Respecto al funcionamiento en la práctica de esta iniciativa, la información al alcance de la Comisión[183], indica que en primera instancia, la División de Servicios de Atención al Preso Procesado (DAP, por sus siglas en portugués[184]), apoya a las y los defensores en la preparación de las visitas a los centros de detención. En este sentido, días antes de la visita, dicha entidad les proporciona un listado que recoge información enviada por los tribunales, y que contiene los siguientes datos: nombre de la persona en prisión preventiva, motivo y fecha de su detención, y lugar de reclusión. Adicionalmente, el DAP apoya con el envío de la eventual adicional documentación que las y los defensores necesiten respecto a las personas detenidas, o con la realización de peticiones especiales, tales como modificación de la fecha de una audiencia judicial en caso de que a los defensores se les haya programado una audiencia en la fecha de realización de la visita[185].

104. Dos veces al mes, cada uno de los 719 defensores públicos en São Paulo visitan a una cárcel, misma que fue elegida en coordinación con el DAP. Por lo general, las visitas a las cárceles se programan durante las mañanas, a fin de que no exista conflicto con las audiencias judiciales que regularmente se celebran por las tardes[186]. La visita a la persona detenida se realiza en un sitio privado y sin la presencia de guardias. Durante la entrevista, se buscan principalmente los siguientes objetivos: a) proporcionar información preliminar a la persona procesada sobre motivos de su detención, acusación, posibilidades de excarcelación, trámites procesales, y actuación de la defensa; b) obtener información sobre las formas de contactar a familiares y otras personas cercanas; c) indagar respecto a los elementos que pueden facilitar la solicitud de excarcelación o de aplicación del arresto

---

182 Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadora: Mirte Postema).

183 La información sobre el funcionamiento de medida, se basa principalmente en la documentación realizada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, recopilada a través de entrevistas con funcionarios de la Defensoría Pública del Estado de São Paulo, Brasil, en febrero de 2016 y marzo de 2017. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016.

184 *Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório.*

185 Información de la Defensoría Pública de São Paulo, enviada al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, 17 de agosto de 2016.

186 Para llevar a cabo estas visitas, los defensores reciben un *per diem* de acuerdo a la Ley No. 988/2006 a fin de costear los gastos de traslado a la cárcel. Lei Complementar Estadual No. 988/2006, Brasil, publicada el 9 de enero de 2006.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

domiciliario; d) contar con datos relevantes para fortalecer la defensa técnica; e) fiscalizar las condiciones de detención e identificar posibles violaciones a los derechos de las personas detenidas; f) establecer un contacto continuo con la persona posterior al contacto inicial, e g) identificar y derivar casos que requieren acciones relacionadas con manutención familiar[187]. En particular, a fin de que la entrevista se enfoque en la situación particular de la persona detenida, se utilizan dos fichas preestablecidas que están dirigidas a hombres y mujeres; sin embargo, en ambos documentos, hay un espacio para "otra información relevante", donde se especifican condiciones particulares, tales como identidad y expresión de género, o temas de salud[188].

105. Después de la visita, el defensor sistematiza la información recolectada y la coloca en un servidor al que tiene acceso el DAP. A su vez, esta entidad transmite la información respectiva al defensor asignado al caso. Ante el supuesto de que dicho abogado defensor requiera mayor información sobre un tema determinado, se puede solicitar dicha información al DAP, instancia que programará otra visita con la persona procesada, e informará de la solicitud de información adicional al siguiente defensor que visite el respectivo centro carcelario[189].

187 Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP No. 297, 8 de mayo de 2014, artículo 1.

188 Información de la Defensoria Pública de São Paulo "Atendimiento ás pessoas presas provisoriamente na Cidade de São Paulo", noviembre de 2016. Información enviada al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, el 30 de marzo de 2017. Asimismo, la perspectiva de género en la realización de entrevistas se contempla también en: Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP No. 297, 8 de mayo de 2014, artículo 4.

189 Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

CAPÍTULO 3
MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN PREVENTIVA

106. En el presente capítulo, la Comisión profundiza los estándares relacionados con las obligaciones generales para su aplicación, tales como la determinación de las medidas, supervisión de implementación, e incumplimiento de obligaciones impuestas en el marco de aplicación de las mismas, y analiza las ventajas de la aplicación de estas medidas en comparación con la determinación de la prisión preventiva. Asimismo, la CIDH realiza un seguimiento de los avances alcanzados en materia legislativa y administrativa para la aplicación de estas medidas, y respecto de los esfuerzos realizados para supervisar su aplicación, y regular las acciones a seguir en caso de incumplimiento. En particular, la CIDH aborda lo relativo a los mecanismos electrónicos de seguimiento, los procesos de justicia restaurativa en materia penal, y los tribunales o cortes de drogas. Lo anterior, considerando que con base en la investigación realizada para el presente estudio, la CIDH identificó que éstas son las medidas respecto de las cuales los Estados de la región, han realizado el mayor número de esfuerzos para su implementación.

A. Consideraciones generales

107. En cuanto a la determinación de las medidas alternativas, en su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la CIDH instó a los Estados a aplicar medidas alternativas de manera racional, atendiendo a su finalidad y eficacia de acuerdo con las características de cada caso[190], y con observancia de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad[191]. Considerando los estándares fundamentales de aplicación de la prisión preventiva, las medidas alternativas a la misma, sólo pueden aplicarse siempre y cuando el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación no pueda ser evitado razonablemente. En particular, la autoridad judicial debe optar por la aplicación de la medida menos gravosa,

190 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación B "Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva".

191 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 230.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

y considerando en todo momento, una perspectiva de género, y cuando sea el caso, el interés superior del niño o la afectación particular que se pudiera ocasionar respecto a otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo. La autoridad judicial tiene la obligación de determinar dichas medidas sin dilación[192]. Por su parte, en los casos en que el fiscal solicite la aplicación de la medida cautelar de la prisión preventiva, debe sustentar la ausencia de viabilidad respecto a la aplicación de medidas alternativas[193].

108. En particular, la utilización de las medidas alternativas a la prisión preventiva constituyó una de las principales recomendaciones de la CIDH en su informe sobre prisión preventiva de 2013, a fin de racionalizar el uso de la prisión preventiva –y por consiguiente hacer frente al hacinamiento[194]. En este sentido, y para asegurar la comparecencia de la persona imputada o evitar el entorpecimiento de la investigación, la CIDH recomendó a los Estados considerar la aplicación de las siguientes medidas: (a) la promesa del imputado de someterse al procedimiento y de no obstaculizar la investigación; (b) la obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, en las condiciones que se le fijen; (c) la obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; (d) la prohibición de salir sin autorización previa del ámbito territorial que se determine; (e) la retención de documentos de viaje; (f) el abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado; (g) la prestación por sí o por un tercero de una caución de contenido económico adecuada; (h) la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física, y (i) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga[195]. Por su parte, las Reglas de Tokio de Naciones Unidas estipulan que a fin de garantizar la efectividad de la

---

192 En este sentido, se han pronunciado las Naciones Unidas y el Comité de Ministros de Europa. ONU, Reglas de Tokio, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990, Regla 6.2; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, 2010, p. 22, y Comité de Ministros, Recomendación R(2006)13 sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que tiene lugar y las medidas de protección contra los abusos, 27 de septiembre de 2006.

193 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

194 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 241 y 291. En este sentido, ver ONU, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015, Regla 12; CrEDH, Case of Torreggiani and Others Vs. Italia, Sentencia del 8 de enero de 2013 (Sección Segunda), párrs. 76 y 95, y Case of Amañe and Others Vs. Rusia, Sentencia del 10 de enero de 2012 (Sección Primera de la Corte), párrs. 144 – 145 y 197 y ss.

195 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación A "De carácter general relativas a políticas del Estado".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

utilización de estas medidas, los Estados deben disponer de una gama amplia de opciones a fin de que pueda determinarse la medida adecuada, considerando las particularidades de cada caso[196].

109. Además de los graves efectos del hacinamiento analizados muy de cerca en su informe de 2013, la CIDH ha abordado esta problemática a través de todos sus mecanismos. Mediante el sistema de casos y medidas cautelares, por ejemplo, se ha ilustrado la situación de tensión y violencia que ocasiona el hacinamiento, así como los riesgos que esta situación conlleva en la vida e integridad personal de las personas privadas de libertad, debido a que, entre otras cuestiones: a) impide clasificar a los internos por categorías; b) dificulta el acceso a los servicios básicos; c) facilita la propagación de enfermedades; d) genera un ambiente en que las condiciones de salubridad e higiene son deplorables; e) restringe el acceso de los internos a actividades productivas; propicia la corrupción; f) afecta el contacto familiar de los reclusos, y g) genera serios problemas en la gestión penitenciaria.

110. Adicionalmente a la reducción del hacinamiento, la utilización de medidas alternativas a la prisión preventiva representa importantes ventajas en distintos sentidos. En primer lugar, la aplicación de las mismas, constituye una de las medidas más eficaces para: a) evitar la desintegración y estigmatización comunitarias derivadas de las consecuencias personales, familiares y sociales que genera la prisión preventiva; b) disminuir las tasas de reincidencia, y c) utilizar de manera más eficiente los recursos públicos[197]. Sobre este último punto, la Comisión ha señalado que la detención preventiva resulta una medida cautelar económicamente costosa en relación con aquéllas no privativas de la libertad, y en este sentido, la modernización de la administración de justicia debe tomar en cuenta el uso de las medidas alternativas como medio para optimizar la utilidad social del sistema de justicia penal y los recursos disponibles[198]. Por otra parte, como lo ha señalado la CIDH, las personas en prisión preventiva se encuentran en una situación de desventaja procesal respecto de aquéllas que enfrentan el proceso en libertad[199]. En este sentido, de conformidad con el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de las Naciones

---

196 Al respecto, las Reglas de Tokio señalan que "el número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas. ONU, Reglas de Tokio, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990, Regla 2.3.

197 En este sentido, ver párr. 21.

198 CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, OEA/Ser.L/V/II.111, 6 de abril de 2011, párr. 36, CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 241.

199 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 158.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Unidas, quienes se encuentran en prisión preventiva tienen menos probabilidad de ser absueltos que las personas que mantienen su libertad antes del juicio[200].

B. Avances y desafíos en la aplicación de medidas alternativas

1. Medidas legislativas, administrativas y judiciales

111. En materia legislativa, la CIDH observa que Estados como Argentina, México y Perú han modificado sus legislaciones a fin de ampliar su catálogo de medidas alternativas a la prisión preventiva. En este sentido, en México, el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2016, contempla una amplia variedad de medidas alternativas[201]. En el Estado Perú, mediante Decreto Legislativo No. 1229 de 25 de septiembre de 2015 –que modifica el nuevo Código Procesal Penal de 2004– se consagran medidas alternativas adicionales a las contempladas por dicha normativa[202], que únicamente regulaba la comparecencia simple y restrictiva, y la detención domiciliaria[203]. Por su parte, el Código Orgánico Integral Penal de Ecuador, en su artículo 522 contempla la aplicación de cuatro tipos de medidas alternativas: prohibición de ausentarse del país; comparecencia periódica ante autoridad o institución designadas, arresto domiciliario, y dispositivo de vigilancia electrónica[204]. La CIDH observa también que el nuevo código de Argentina –en contraposición a la normativa vigente que únicamente

---

200 Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, E/CN.4/2006/7, 12 de diciembre de 2005, párr. 66.

201 Entre estas medidas, destacan las siguientes: 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. Código Nacional de Procedimientos Penales, México, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 155.

202 En este sentido, se integran a la normativa peruana las siguientes medidas: 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. Decreto Legislativo No. 1229 que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura de los servicios penitenciarios, Perú, en vigor desde el 25 de septiembre de 2015, artículo 288.

203 Código Procesal Penal, Perú, en vigor a partir del 29 de julio de 2004, artículos 287 (comparecencia restrictiva); artículo 290 (detención domiciliaria), y artículo 291 (comparecencia simple).

204 Código Orgánico Integral Penal, Ecuador, en vigor a partir del 10 de agosto de 2014.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

prevé la caución real, personal o juratoria[205]– introduce una amplia gama de medidas alternativas a la prisión preventiva[206]. Al respecto, la CIDH ha sido informada por la Defensoría General de la Nación de Argentina, que a pesar que el nuevo código argentino no ha entrado en vigor, el precepto que prevé la incorporación de las medidas alternativas ha propiciado su aplicación por parte de las autoridades de justicia[207].

112. A nivel administrativo, la CIDH saluda iniciativas en la materia adoptadas por los Estados de Brasil, Canadá y Colombia. Así, la Comisión destaca el establecimiento en mayo de 2016, de la Política Nacional de Alternativas Penales en Brasil, ejecutada por el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), y que tiene como finalidad disminuir el encarcelamiento masivo mediante la aplicación de alternativas criminales a la privación de libertad[208]. En el marco de esta política, fue establecido un grupo de especialistas para elaborar modelos de gestión enfocados en cinco áreas principales: a) promoción del excarcelamiento y mínima intervención de la policía; b) combate a la cultura de encarcelamiento; c) aumento y mejora de la red de acompañamiento de las alternativas penales; d) promoción de la participación y supervisión comunitarias en la aplicación de estas medidas, y e) manejo de la información[209]. De igual forma, la CIDH destaca que en ese mismo año, el Ministerio de Justicia de Brasil emitió los "Postulados, principios, y directrices para la política de medidas alternativas", que consagran las bases de aplicación y gestión de este tipo de medidas[210]. En particular, la CIDH destaca la directriz 18, que contempla la realización de esfuerzos conjuntos del sistema de justicia y la sociedad civil, a fin de establecer amplias redes de cuidado y asistencia para la inclusión en la comunidad, de las personas beneficiarias de las medidas.

205 Defensoría General de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de consulta, enviada el 22 de junio de 2016. Anexo I "Prisión Preventiva: Análisis de jurisprudencia e información estadística", p. 15.

206 Entre estas medidas destacan las siguientes: promesa de sometimiento al procedimiento y de no obstaculización de la investigación; obligación de sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada; presentación periódica ante juez o autoridad designada; prohibición de salir de ámbito territorial determinado; retención de documentos de viaje; prohibición de concurrir a determinadas reuniones, de visitar ciertos lugares, de comunicarse o acercarse a determinadas personas; abandono inmediato del domicilio; caución real o personal; vigilancia electrónica, y arresto domiciliario. Código Procesal Penal de la Nación, Ley 27.063 (no vigente), Argentina, sancionado el 4 de diciembre de 2015 y publicado en el Boletín Oficial del 10 de diciembre de 2014, artículo 177.

207 Defensoría General de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de consulta, enviada a la CIDH el 22 de junio de 2016.

208 En particular, su meta principal es reducir en 2019, el 10% de la población carcelaria en el país. Portal Brasil, Nota de Prensa "Gobernó instituí a Política Nacional de Alternativas Penais" [Gobierno presenta la Política Nacional de Alternativas penales, disponible sólo en portugués], 3 de mayo de 2016.

209 Ministerio de la Justicia, Brasil, "Portaria No. 495, de 28 de abril de 2016" [Acto administrativo, disponible sólo en portugués], publicado en 2 de mayo de 2016.

210 Ministerio de la Justicia, Departamento Penitenciario Nacional y Consejo Nacional de Justicia, Brasil, "Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais" [Postulados, Principios y Directrices para la Política Criminal Alternativa, disponible sólo en portugués], abril de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Dichas redes de cuidado abarcan diversos rubros, tales como: salud mental, trabajo, formación profesional, asistencia jurídica y social, formación y difusión cultural, red de seguridad para las mujeres, y redes de protección para personas pertenecientes a grupos en especial situación de riesgo[211].

113. En relación con Canadá, la Comisión destaca que en agosto de 2015, el Ministerio de Justicia de la provincia de Saskatchewan, Canadá, estableció un comité directivo para analizar la situación de la prisión preventiva en dicha provincia[212]. Entre las principales áreas de trabajo, destaca la aplicación de medidas alternativas[213]. Por su parte, la CIDH advierte que en Colombia, el Documento 3828 del Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia de 2015[214] establece que entre las medidas orientadas a superar las problemáticas del sistema penitenciario, se encuentran las destinadas a la creación de mecanismos alternativos al encarcelamiento, y a la racionalización del uso de la detención preventiva[215].

114. A nivel judicial, la CIDH saluda los esfuerzos adoptados por Estados Unidos para fortalecer la utilización de las medidas alternativas a la prisión preventiva. En este sentido, en el marco de la iniciativa lanzada en julio de 2015 por parte del alcalde de la ciudad de Nueva York –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) "liberación por reconocimiento", es decir, la obligación de la persona a presentarse periódicamente ante la autoridad judicial; b) determinación de la fianza sujeta a la comparecencia de la persona imputada, y no a condiciones monetarias; y c) fortalecimiento de la aplicación de programas de liberación supervisada, mediante los cuales la persona se presenta en lugar determinado o es monitoreada por teléfono[216]. Por otra parte, la CIDH observa que en mayo de ese mismo año,

---

211 Ministerio de la Justicia, Departamento Penitenciario Nacional y Consejo Nacional de Justicia, Brasil, "Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais" [Postulados, Principios y Directrices para la Política Criminal Alternativa, disponible sólo en portugués], abril de 2016. Ver también: Consejo Nacional de Justicia, Brasil "CNJ e MJ disponibilizam publicação sobre a política de alternativas penais" [CNJ y MJ presentan publicación sobre las alternativas de política criminal, disponible sólo en portugués], 28 de abril de 2017.

212 Dicho comité se integró con representantes del Ministerio de Justicia, de la policía de Prince Albert y de Saskatoon, y de la defensoría de Saskatchewan. Ministerio de Justicia, Saskatchewan, Canadá, Informe Anual 2015-2015, pág. 10.

213 Ministerio de Justicia, Saskatchewan, Canadá, Informe Anual 2015-2015, pág. 10.

214 Para mayor información, ver párr. 67.

215 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia, Documento CONPES 3828, 19 de mayo de 2015, pág. 63.

216 American University Washington College of Law- Center for Human Rights & Humanitarian Law's Impact Litigation Project, "Pretrial detention in the United States of America, Canada and the Caribbean".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

la Presidencia de la Corte Suprema 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[217]. Precisamente, una de las principales líneas de trabajo se enfocó en la utilización de medidas alternativas, y 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[218].

115. En términos generales, la CIDH destaca que en el periodo de análisis del presente estudio, los tipos de medidas cuya implementación involucró mayores esfuerzos por parte de los Estados en la región, consistieron en las siguientes: a) mecanismos electrónicos de seguimiento, b) procesos de justicia restaurativa en materia penal, y c) programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial

2. Supervisión de la aplicación de medidas alternativas

116. Con base en información a su alcance, la CIDH entiende que uno de los principales desafíos relacionados con la implementación de las medidas no privativas de la libertad, consiste en la falta de información disponible relacionada con el monitoreo y supervisión de las mismas. En este sentido, 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. Considerando lo anterior, la Comisión reitera que a fin de que los Estados puedan supervisar de manera efectiva la aplicación de las medidas alternativas, deben generar estadísticas y producir información confiable y sistemática acerca de los resultados obtenidos con la aplicación de tales medidas, con objeto de identificar los posibles obstáculos en su implementación[219]. Asimismo, con

Información enviada a la CIDH el 26 de abril de 2017. Ver también: Gobierno de la Ciudad de Nueva York, Nota de Prensa "Mayor de Blasio Announces $17.8 Million to Reduce Unnecessary Jail Time for People Waiting for Trial", 8 de julio de 2015.

217 Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, State of Maine, USA, Report on the Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, diciembre de 2015.

218 Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, State of Maine, USA, Report on the Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, diciembre de 2015.

219 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 238. Sobre este aspecto, las Reglas de Tokio estipulan que dentro del sistema de justicia penal, deben crease mecanismos de investigación e

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

el objeto de fortalecer los mecanismos de supervisión de las medidas alternativas a la prisión preventiva, la CIDH recomienda a los Estados realizar evaluaciones periódicas que permitan analizar y verificar sus objetivos, funcionamiento y eficacia, así como promover y supervisar su implementación, mediante el establecimiento de mecanismos de monitoreo, con perspectiva de género y enfoques diferenciados.

117. Por su parte, y durante los últimos años, la CIDH observa que Argentina, Brasil, Estados Unidos y México han realizado importantes avances relacionadas con el monitoreo y supervisión de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Así, el nuevo Código de Argentina, aún no vigente, contempla en su artículo 177, el establecimiento de la Oficina de Medidas Alternativas y Sustitutivas con el objeto de monitorear el cumplimiento de este tipo de medidas[220]. Asimismo, en Maine, Estados Unidos, el grupo de trabajo conformado para analizar la situación de la prisión preventiva, se enfocó principalmente en las recomendaciones relacionadas con la supervisión de medidas alternativas al régimen en referencia[221]. Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales de México, regula las principales obligaciones de la autoridad encargada de la evaluación y supervisión de este tipo de medidas[222], la cual ha sido implementada a través de las Unidades de Medidas Cautelares ("UMECA")[223]. Al respecto, con base en solicitudes de acceso a la información pública, organizaciones de la sociedad civil en México, reportan que 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, indican que los estados de Baja California, Guerrero Morelos,

información para reunir y analizar datos y estadísticas sobre la aplicación de los regímenes no privativos de la libertad. ONU, Reglas de Tokio, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990, Regla 20.3.

220 Código Procesal Penal de la Nación, Ley 27.063 (no vigente), Argentina, sancionado el 4 de diciembre de 2015 y publicado en el Boletín Oficial del 10 de diciembre de 2014, artículo 177.

221 Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, State of Maine, USA, Report on the Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, diciembre de 2015.

222 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 164.

223 El primer antecedente de las UMECAS se presenta en el estado de Morelos en 2011, y se enfocó en adolescentes. En 2012, se inauguró en el mismo Estado, el primer programa para adultos. Instituto para la Seguridad y Democracia (INSYDEM), Comunicado de prensa "Morelos: UMECA para adultos, en marcha; promoverá alternativas a la prisión preventiva", 16 de agosto de 2012.

Por otra parte, entre las funciones principales de dicha unidad de supervisión, se encuentran: a) conservar actualizada una base de datos sobre las medidas cautelares y obligaciones impuestas, su seguimiento y conclusión; b) solicitar y proporcionar información a las oficinas con funciones similares, y c) ejecutar las solicitudes de apoyo para la obtención de información que le requieran otras oficinas. Código Nacional de Procedimientos Penales, México, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 177.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Puebla y la Ciudad de México, cuentan con tasas de efectividad de aproximadamente el 95%[224].

118. Por otra parte, la CIDH destaca que la autoridad que supervisa el cumplimiento de las medidas alternativas en el caso de México, cuenta con la participación de organizaciones de la sociedad civil, que auxilian en la supervisión de medidas cautelares. Sobre el particular, representantes de sociedad civil mexicana, informaron que se encuentra en proceso de conformación, una red de aproximadamente 14 organizaciones "auxiliares en la Supervisión de Medidas Cautelares de adultos y adolescentes en la Ciudad de México", y que cuenta con programas educativos, de tratamiento, laborales y de servicio comunitario[225]. Por su parte, en el Estado brasileño, dentro de sus "Postulados, principios, y directrices para la política de medidas alternativas", la creación y realización de procesos de formación continua para las redes sociales que están involucradas en la aplicación y supervisión de medidas alternativas[226].

119. Al respecto, la CIDH saluda los esfuerzos de los Estados de la región en incluir a sociedad civil en los mecanismos de supervisión y monitoreo de las medidas alternativas, y en este sentido destaca que en el marco de la implementación de las medidas en referencia, los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios a fin de garantizar no tan sólo una coordinación eficiente entre las autoridades relacionadas con la justicia penal y otras entidades de apoyo que provean asistencia de distintos tipos, sino también, de estas instancias con organizaciones de la sociedad civil. En particular, el involucramiento de la sociedad civil y de mecanismos comunitarios en estas iniciativas, resulta esencial para los siguientes fines: a) garantizar una plena integración comunitaria; b) asegurar una estructura de seguimiento más sólida en el cumplimiento de las medidas alternativas; c) contar con un mayor apoyo en la tarea de concienciación sobre las ventajas de su aplicación, y d) generar mayor confianza de las personas beneficiarias respecto a su utilización.

---

224 En particular, Baja California, Guerrero, Morelos, Puebla y la Ciudad de México, respectivamente tienen porcentajes de efectividad del 98%, 97%, 94%, 91% y 96%. Instituto de Justicia Procesal Penal y Documenta, México. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 23 de mayo de 2016.

225 Instituto de Justicia Procesal Penal y Documenta, México. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 23 de mayo de 2016.

226 Ministerio de la Justicia, Departamento Penitenciario Nacional y Consejo Nacional de Justicia, Brasil, "Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais" [Postulados, Principios y Directrices para la Política Criminal Alternativa, disponible solo en portugués], abril de 2016. Ver también: Consejo Nacional de Justicia, Brasil "CNJ e MJ disponibilizam publicação sobre a política de alternativas penais" [CNJ y MJ presentan publicación sobre las alternativas de política criminal, disponible solo en portugués], 28 de abril de 2017.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

3. Incumplimiento de las medidas alternativas

120. En una de las recomendaciones emitidas en su informe sobre prisión preventiva de 2013, la CIDH señaló que el incumplimiento de las medidas cautelares no privativas de la libertad, puede estar sujeto a sanción, pero no justifica automáticamente la imposición de la prisión preventiva[227]. Al respecto, según las Reglas de Tokio, cualquier determinación que realice la autoridad respecto de la modificación o revocación de las medidas no privativas de libertad, debe basarse en un análisis cuidadoso de las alegaciones presentadas por las autoridades supervisoras y por la persona sujeta a la medida[228].

121. La CIDH observa que durante el periodo objeto de este análisis, México y Ecuador han incorporado respectivamente, en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en el Código Orgánico Integral Penal, 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[229]. Asimismo, la CIDH manifiesta su preocupación por la información recibida que indica que en Argentina –a nivel federal– ante el incumplimiento de una medida alternativa en la práctica, la autoridad judicial únicamente impone una medida privativa de libertad de manera inmediata y sin un análisis previo[230].

C. Tipos de medidas alternativas

1. Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal

122. En su informe sobre prisión preventiva, entre las medidas alternativas que la CIDH recomendó a los Estados aplicar en sustitución a la prisión

---

227 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 231 y 326. Recomendación B "Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva". En este sentido, ONU, Reglas de Tokio, Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990.

228 ONU, Reglas de Tokio, adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990, Regla 14.2.

229 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 174. Código Orgánico Penal Integral, Ecuador, en vigor a partir de 10 de agosto de 2014, en vigor a partir del 10 de agosto de 2014, artículo 542.

230 Procuraduría Penitenciaria de la Nación, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 22 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

preventiva, se encuentra "la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física[231]". En términos generales, este tipo de vigilancia tiene como fin determinar el tránsito de personas procesadas –y también condenadas– dentro de un radio de acción y desplazamiento, teniendo como punto de referencia determinado, el domicilio o lugar establecido por sus beneficiarios.

a. Medidas legislativas y administrativas en la materia

123. La CIDH observa que con posterioridad a su informe de 2013, la implementación de los mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal, constituye una de las medidas alternativas que más se ha implementado en la región. En este sentido, países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú y República Dominicana han realizado diversas acciones de tipo legislativo y administrativo para su implementación.

124. A nivel legislativo, el 30 de septiembre de 2014 se publicó en Costa Rica la Ley No. 9271 "Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal[232]". En el caso de Ecuador, el Código Orgánico Penal Integral de 2014[233], estableció como medida alternativa a la prisión preventiva, el dispositivo de vigilancia electrónica. Respecto al Estado Guatemalteco, la Ley de Implementación del Control Telemático en el Proceso Penal, en vigor a partir de diciembre de 2016, regula la aplicación del "control telemático al proceso penal […] bajo la modalidad de localización permanente de las personas[234]. En Perú, la figura de vigilancia electrónica personal fue introducida mediante la Ley No. 29499 de 2010[235], y en el año 2015 se presentaron dos reformas legislativas que establecieron cambios significativos en su aplicación[236]. Al respecto, y tal como se desarrollará más adelante, los Estados de Costa Rica, Ecuador y Perú han incluido en sus

---

231 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación B "Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva".

232 Ley No. 9271 "Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal", Costa Rica, en vigor a partir del 30 de septiembre de 2014.

233 Código Orgánico Penal Integral, Ecuador, en vigor a partir de 10 de agosto de 2014, disposición final.

234 Ley de Implementación del Control Telemático en el Proceso Penal (Decreto 49-2016), Guatemala, en vigor a partir de 22 de diciembre de 2016.

235 Ley No. 29499, que establece la vigilancia electrónica personal, publicada el 16 de enero de 2010.

236 Decreto Supremo No. 002-2015-JUS, que modifica e incorpora artículos al Reglamento para la implementación de la Vigilancia Electrónica Personal establecida mediante la Ley Nº 29499, Perú, 13 de mayo de 2015; y Decreto Legislativo Nº1229, que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios penitenciarios, Perú, 25 de septiembre de 2015.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

legislaciones, un enfoque especial para mujeres y otras pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, respecto a la aplicación de la medida en referencia[237]. Por su parte, la CIDH advierte que una de las recomendaciones emitidas por el Comité Permanente de Asuntos Jurídicos y Constitucionales del Senado de Canadá –a fin de enfrentar la problemática relacionada con retrasos procesales en el sistema de justicia– consistió en la "utilización lo antes posible" de los mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal[238]. En este sentido, dicho Comité recomendó al gobierno canadiense, asumir un papel de liderazgo e invertir los recursos necesarios para colaborar con los gobiernos provinciales y territoriales, a fin de desarrollar y poner a su disposición, tecnología y sistemas informáticos adecuados para modernizar los procedimientos judiciales y la infraestructura judicial en la materia[239].

125. En materia administrativa, la CIDH destaca los esfuerzos de Argentina y Brasil en la implementación de este tipo de mecanismos. En este sentido, en el ámbito federal del Estado argentino, 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 Estado argentino[240]. Sobre este programa, la CIDH fue informada que se trabaja en diversas provincias para replicar estos esfuerzos, tales como en Mendoza, Jujuy, San Juan, Tucumán, y Buenos Aires. Asimismo, la Dirección Nacional de Readaptación Social informó que la ventaja adicional que ofrece este programa consiste en el acompañamiento psicosocial que se ofrece a todas las personas beneficiarias[241]. 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 son procesadas (79%); el 63% de las personas beneficiarias son mujeres, y el 37% lo

237 Ver párr. 212.

238 Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Delaying Justice is Denying Justice, An Urgent Need to Address Lengthy Court Delays in Canada, agosto de 2016, pág. 15.

239 Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Delaying Justice is Denying Justice, An Urgent Need to Address Lengthy Court Delays in Canada, agosto de 2016, pág. 15.

240 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina, Resolución 86/2016, 23 de marzo de 2016. En una primera etapa, su ámbito de aplicación se destinó a personas procesadas o condenadas por la justicia penal nacional o federal, en condiciones de acceder al arresto domiciliario, y con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en diversas zonas de la provincia de Buenos Aires. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina, Resolución 1379/2015, 26 de junio de 2015.

241 Dirección Nacional de Readaptación Social. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

constituye la población masculina[242]. Por su parte, las provincias de Buenos Aires y Mendoza, contaban respectivamente con un total de 1.245 y 68 personas beneficiarias de esta medida[243].

126. Por su parte, 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[244]. Para este fin, el Departamento Penitenciario Nacional adoptó las siguientes estrategias: a) establecimiento de un grupo interdisciplinario de trabajo con experiencia en la temática; b) acuerdo de cooperación con el Consejo Nacional de Justicia para diseñar y estructurar las directrices y la promoción de la política de supervisión electrónica, y c) contratación de una consultoría especializada con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para analizar los servicios y experiencias de monitoreo electrónico en el país[245]. Asimismo, a partir del establecimiento de esta medida, la CIDH destaca la emisión por parte del Ministerio de Justicia de diversos documentos para establecer directrices en la aplicación de estos mecanismos[246].

b. Principales desafíos

127. En general, respecto a la implementación de los mecanismos electrónicos, esta Comisión observa que durante los últimos años, entre los desafíos que se han presentado para su implementación, destacan como los siguientes: a) aplicación limitada de mecanismos electrónicos; b) retrasos en la implementación de la medida, y c) obstáculos en el acceso a esta medida por parte de personas en situación de pobreza o con bajos ingresos.

242 Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios, Programa de Asistencia de Personas bajo Vigilancia Electrónica. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016.

243 Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires y Dirección General del Servicio Penitenciario de Mendoza. Información proporcionada por en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016.

244 Ministerio de la Justicia, Brasil "Portaria nº 42 de 10 de fevereiro de 2015" [acto administrativo, disponible sólo en portugués], 10 de febrero de 2015.

245 Ministerio de la Justicia y Departamento Penitenciario Nacional, Brasil, "A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil" [La implementación de la política de monitoreo electrónico de personas en Brasil, disponible solo en portugués], 2015.

246 En este sentido, se han emitido los siguientes lineamientos: Ministerio de la Justicia, Departamento Penitenciario Nacional, Brasil, "Planos Educacionais para Monitoração Eletrônica de Pessoas" [Planes educativos para el monitoreo electrónico de personas, disponible sólo en portugués], 2017; "Diretrizes para tratamento e proteção de dados na monitoração eletrônica de pessoas" [Directrices para el tratamiento y protección de datos en el control electrónico de las personas, disponible sólo en portugués], 2016; "A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil" [La implementación de las personas de políticas de monitoreo electrónico en Brasil, disponible sólo en portugués], 2015.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Asimismo, la CIDH ha recibido información que indica que este tipo de mecanismos pueden estigmatizar a las personas beneficiarias por la notable visibilidad de los mismos[247]; por ello, llama a los Estados a garantizar el desarrollo tecnológico necesario respecto a su utilización, a fin de que las características en el empleo de estos dispositivos no resulten estigmatizantes en perjuicio de las personas beneficiarias de los mismos[248].

i. Aplicación limitada de mecanismos electrónicos

128. La CIDH ha sido informada que uno de los principales desafíos que caracterizan la implementación de estos mecanismos consiste en la aplicación limitada de los mismos, y en la priorización del uso de esta medida a favor de personas que ya cuentan con una condena, sobre aquéllas que se encuentran bajo el régimen de prisión preventiva.

129. Así, en el Estado peruano, la CIDH observa que a pesar que el Decreto Legislativo No. 1229 de 2015, amplía la procedencia de los mecanismos electrónicos en materia penal respecto a conductas equivalentes a una imputación o condena de hasta ocho años, también limita la aplicación de la misma. En particular, dicha normativa regula la aplicación de la vigilancia electrónica –además de a las personas previamente condenadas por delito doloso– a aquellas personas que a pesar de ser acusadas o condenadas por delitos cuyas penas sean inferiores a ocho años, hayan cometido o sido condenados por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud en sus formas agravadas; delitos de crimen organizado, o delitos contra la indemnidad y libertad sexual[249]. Sobre este punto, la CIDH ha recibido información en el sentido de que autoridades del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) consideran que debido a que en Perú las penas son altas prácticamente para todos los delitos, la aplicación de esta medida para acusaciones o penas inferiores a ocho años, beneficiaría únicamente a un número muy limitado de personas[250].

---

247 CIDH, Consulta de expertos y expertas "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington DC, 20 de mayo de 2016. Información proporcionada por Javier Carrasco, Instituto de Justicia Procesal Penal, y por Coletta Youngers, WOLA.

248 En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado que esta medida puede resultar "relativamente intrusiva", por lo que exige un desarrollo tecnológico considerable. UNODC, Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, 2010, pág. 27.

249 Decreto Legislativo No. 1229 que declara de interés público y prioridad nacional el fortalecimiento de la infraestructura de los servicios penitenciarios, Perú, en vigor desde el 25 de septiembre de 2015.

250 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016". Información proporcionada por el Instituto de Defensa Legal (IDL). Ver también: Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta enviadas a la CIDH el 18 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

130. Por su parte, en relación con el Estado brasileño, la CIDH fue informada sobre el limitado número de imputados que son beneficiarios de esta medida, en comparación con personas condenadas que se benefician de la misma[251]. Al respecto, según información oficial, en julio de 2015 el número de personas monitoreadas electrónicamente ascendía a 18.172[252], de las cuales en más del 86.18%, se trataba de personas condenadas[253]. Similar situación se presenta en el Estado peruano, en donde, del total de los 468 internos que han sido identificados por el INPE como posibles candidatos para la utilización de esta medida, únicamente 15 estarían en prisión preventiva[254].

ii. Obstáculos en el acceso a esta medida por parte de personas en situación de pobreza o con bajos ingresos

131. La CIDH ha recibido información que indica que la aplicación de estos dispositivos, puede representar serios desafíos para las personas que no cuentan con los recursos económicos para financiar su utilización, al contemplarse como responsables íntegros de su aplicación a los mismos beneficiarios. En particular, la CIDH cuenta con información en este sentido respecto a los Estados de Guatemala, Perú y República Dominicana. Así, la Ley de Implementación del Control Telemático en el Proceso Penal del Estado guatemalteco establece que la utilización de los mecanismos electrónicos deberá ser financiada por la persona beneficiaria, salvo criterio del juez competente, previo estudio socioeconómico del sujeto[255]. Al respecto, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala ha manifestado su preocupación por considerar que esta disposición podría ser una "limitación para las personas privadas de libertad que pudiendo

---

251 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información proporcionada por Divisão de Assistência Judiciária da Universidade Federal de Minas Gerais (DAJ/UFMG), y la Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais (CDH/UFMG).

252 Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, Informe "A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil - Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência", 2015, pág. 39, tabla 2.

El monitoreo electrónico en Brasil fue establecido como medida alternativa a la prisión preventiva mediante el artículo 319(IX) de la Ley 12.403 que altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.689 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências, de 4 de mayo de 2011.

253 Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, Informe "A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil - Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência", 2015, pág. 37.

254 De los 486 candidatos, 442 son condenados y 11 en supuestos de prioridad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Perú, febrero de 2017.

255 Ley de Implementación del Control Telemático en el Proceso Penal (Decreto 49-2016), Guatemala, en vigor a partir de 22 de diciembre de 2016, artículo 7.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

acceder a una medida sustitutiva [...] no lo consigan por no poder cubrir su costo[256]".

132. Por su parte, la CIDH observa que en el Estado peruano, mediante Decreto No. 1322 de enero de 2017, se determinó como responsable "íntegro" para cubrir el costo de aplicación de estos dispositivos, a la propia persona beneficiaria de la vigilancia electrónica personal[257], con excepción de que ante su imposibilidad económica y con base en los informes socioeconómicos del INPE, el juez exima total o parcialmente de su cobro[258]. La misma normativa contempla también que el incumplimiento de la obligación de pago resulta en "la revocatoria de la medida y el internamiento definitivo" de la persona procesada[259]. De igual forma, la CIDH fue informada por el Consejo Nacional Penitenciario, que el costo mensual a cargo del Estado del uso de vigilancia electrónica equivaldría a 650 soles (196 dólares), mientras que el internamiento carcelario constituiría un total de 1200 soles (365 dólares)[260]. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil informan que el cobro de estos dispositivos electrónicos constituye un serio obstáculo para acceder a su uso, y que resulta también discriminatorio en perjuicio de personas que no cuentan con una situación económica favorable[261].

133. Similar situación se presenta en la República Dominicana, en donde la utilización de los dispositivos electrónicos tiene un costo equivalente a 450 dólares mensuales, debiéndose pagar seis meses por adelantado[262]. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil y la opinión pública general, han manifestado su preocupación por el elevado costo de estos

256 Procuraduría de Derechos Humanos, Guatemala, Informe Anual Circunstanciado 2016, p. 179.

257 Decreto Legislativo No. 1322, que regula la vigilancia electrónica personal, Perú, aprobado el 6 de enero de 2017, artículo 14.2. En este sentido, también fue regulado por el Decreto Supremo No 002-2015-JUS, que modifica e incorpora artículos al Reglamento para la implementación de la Vigilancia Electrónica Personal, publicado el 13 de mayo de 2015, artículo 3.

258 Decreto Legislativo No. 1322, que regula la vigilancia electrónica personal, Perú, aprobado el 6 de enero de 2017, artículo 14.3; Decreto Supremo N° 002-2015-JUS, que modifica e incorpora artículos al Reglamento para la implementación de la Vigilancia Electrónica Personal, de 13 de mayo de 2015, artículo 4.

259 Decreto Legislativo No. 1322, que regula la vigilancia electrónica personal, Perú, aprobado el 6 de enero de 2017, artículo 14.5.

260 Información referida por el Consejo Nacional Penitenciario, durante el Conversatorio sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva en Perú. CIDH, Visita a Perú, febrero de 2017.

261 Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

262 Nota informativa de la empresa prestadora de servicios "Monitoreos", "Grilletes electrónicos, listos para monitorear a imputados", 3 de marzo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

dispositivos, debido a que la mayoría de la población privada de libertad se encontraría en situación de pobreza[263].

134. Por su parte, y tomando en cuenta la aplicación de la fianza –medida cuya implementación presenta claras similitudes a la vigilancia electrónica– la CIDH considera que la autoridad judicial debe determinar la utilización de los mecanismos electrónicos, atendiendo a la situación económica de la persona imputada. Lo anterior, considerando que la naturaleza de esta garantía responde a que su pérdida o incumplimiento, puede constituir un factor disuasivo para disipar cualquier intención del acusado de no comparecer al juicio[264]. En particular, los Estados deben tomar las medidas necesarias a fin de asegurar que su aplicación se adecue a criterios de igualdad material, y no constituya una medida discriminatoria en perjuicio de aquellas personas que no tienen la capacidad económica de consignar dichos montos[265]. Por ello, y en caso de que se haya comprobado la incapacidad de pago por parte de la posible persona beneficiaria, los Estados deben necesariamente utilizar otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad, o no cobrar por la utilización de los mecanismos en referencia.

iii. Retrasos en la implementación de la medida

135. La CIDH cuenta con información que indica que a pesar de la existencia de regulación de los mecanismos electrónicos, en países como Costa Rica, Perú y República Dominicana, la implementación de esta medida no se lleva a cabo o se ha demorado años para su aplicación general, principalmente derivado del costo del sistema que los pondría en funcionamiento. En este sentido, la CIDH fue informada que en Costa Rica, a pesar de que cuenta con regulación respecto a la vigilancia electrónica como medida sustitutiva a la prisión preventiva desde 2014, aún no se habría dotado de mecanismos para su implementación[266]. Por su parte, en el Estado peruano a pesar de que la figura de vigilancia electrónica personal fue introducida mediante

263 Metro República Dominicana, "Brazalete electrónico: Apuesta de RD para la seguridad ciudadana", 6 de junio de 2016; Diario el Caribe, "Abogados resaltan uso de brazaletes electrónicos en reos, pero critican costo", 21 de marzo de 2016. En particular, de conformidad con el Observatorio Judicial Dominicano, la situación de pobreza en que se encuentran las personas privadas de su libertad, se refleja en que la Defensa Pública asume la representación de las personas imputadas en el 80% de los procesos penales. Fundación Global Democracia y Desarrollo, Nora de Prensa "Director Observatorio Judicial Dominicano considera localizadores electrónicos deben ser regulados por ley", 4 de marzo de 2016.

264 En este sentido, y en relación con la fianza, ver: CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 236; y CrEDH, Case of Neumeister Vs. Austria (Application no. 1936/63), Pleno de la Corte, Sentencia del 27 de junio de 1968, párr. 14.

265 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación B "Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva".

266 CIDH, Comunicado de prensa 33/16, Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Costa Rica. Washington, D.C., 11 de marzo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

legislación de 2010[267], hasta enero de 2017, la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal determinó que Lima Centro sería el distrito judicial donde se implementará a partir de abril de 2017, el primer plan piloto de vigilancia electrónica que comprende 100 dispositivos[268].

136. Por otra parte, la Comisión observa que en República Dominicana, a pesar de que la regulación de la "colocación de localizadores electrónicos" fue introducida por el Código Procesal Penal en 2004[269], es a partir de marzo de 2016 cuando se inicia la aplicación de los mismos[270]. La implementación de dicha medida está a cargo del Ministerio Público y de la empresa Monitoreos Dominicanos, y su implementación ha generado críticas por parte de la sociedad civil dominicana debido a que no cuenta con un reglamento que establezca el procedimiento para la imposición de los localizadores electrónicos como medida sustitutiva a la privación de libertad[271].

137. Considerando el limitado alcance de los mecanismos de monitoreo electrónico por el costo que caracterizarían su aplicación, la CIDH insta a los Estados a garantizar la asignación de los recursos necesarios para que esta medida alternativa sea operativa, y en consecuencia, pueda ser utilizada por el mayor número posible de personas[272]. De igual forma, la CIDH llama a los Estados a contar con información de dominio público que permita a las posibles personas beneficiarias, a sus defensores y otras personas interesadas, contar con datos relevantes sobre los criterios y normas que rigen el funcionamiento de los mecanismos electrónicos en materia penal. En particular, los Estados deben informar sobre los siguientes aspectos: a) inicio de implementación; b) criterios de aplicación; c) procedimiento; d) obligaciones generales impuestas durante la aplicación de la medida alternativa, y e) estadísticas de aplicación

---

267 Esta figura fue introducida en Perú mediante la Ley No 29499, que establece la vigilancia electrónica personal, Perú, publicada el 16 de enero de 2010.

268 En particular, la elección del distrito en referencia se basó en los siguientes aspectos: a) conectividad; b) cantidad de población penitenciaria por distrito judicial que cumple con los requisitos de procedencia previstos en la norma; c) población penitenciaria que reside en el distrito judicial al cual pertenece su proceso penal; y d) población penitenciaria en situación de prioridad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Perú. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Perú, febrero de 2017.

269 Código Procesal Penal, República Dominicana, 2004, artículo 226(5).

270 Monitoreos, "Zona 5 Llegaron los brazaletes electrónicos", 17 de marzo de 2016; CND Noticias, Brazalete electrónico costará a imputados US$500 mensuales, 29 de febrero de 2016.

271 Fundación Global Democracia y Desarrollo, Nota de Prensa "Director Observatorio Judicial Dominicano considera localizadores electrónicos deben ser regulados por ley", 4 de marzo de 2016.

272 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación B "Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

desglosadas por edad, género, orientación sexual, e identidad y expresión de género.

2. Procesos de justicia restaurativa en materia penal

138. 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[273]. Los procesos restaurativos en materia penal pueden incluir, mediación, conciliación, celebración de reuniones para decidir sentencias[274]; asimismo, su utilización debe ser restringida a casos que implican delitos menores[275], y que no implican violencia.

139. De conformidad con los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal de la ONU, los programas de justicia restaurativa deben utilizarse únicamente cuando existen pruebas suficientes para inculpar a la persona, y con el consentimiento libre y voluntario tanto de la víctima como de la persona que habría cometido el delito[276], además de que ambas partes deben estar de acuerdo con los hechos fundamentales del caso[277]. De igual forma, y a fin de contar con las salvaguardias básicas procedimentales que garanticen "la equidad con el delincuente y la víctima", las partes deben contar con representación legal, y en caso necesario, servicios de traducción o interpretación[278]. Por lo general, se requiere que las personas imputadas reconozcan la responsabilidad por sus acciones y acepten reparar la ofensa cometida, a través de, por ejemplo, servicios comunitarios o compensación monetaria a la víctima[279]. Los acuerdos en el marco de estos procesos, deben alcanzarse en forma voluntaria, y contener obligaciones razonables

273 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 2.

274 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 2.

275 UNODC, Manual sobre programas de justicia restaurativa, Nueva York, 2006, pags. 17 y 45.

276 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principios 7 y 13.

277 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 8.

278 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 13, a).

279 Open Society Justice Initiative, The Global Overuse of Pretrial Detention, 2014, pág. 146.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

y proporcionadas[280]; además, deben ser supervisados judicialmente e incluirse en decisiones judiciales a fin de alcanzar su misma categoría jurídica y excluir con ello, la posibilidad de enjuiciamiento por los mismos hechos[281].

140. Durante estos últimos años, la CIDH observa que países como Brasil, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica y México, han realizado avances para aplicar métodos alternativos de solución de controversias, a través de la desviación de casos del sistema penal a la justicia restaurativa. Asimismo, algunos de estos Estados han adoptado en el marco de estos procesos, programas dirigidos a proporcionar tratamiento a las personas que cometieron delitos por uso problemático de drogas[282].

141. Por su parte, en relación con el Estado brasileño, la CIDH nota que 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[283]. 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[284]. En particular, dicha resolución contempla aspectos tales como: a) procedimiento; b) funciones de los tribunales de justicia que ejecutarán los programas; c) formación necesaria para los facilitadores, y d) principios y condiciones necesarias para la aplicación de los programas de justicia restaurativa en materia penal[285].

---

280 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 7.

281 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 15.

282 Este tema será desarrollado en la siguiente sección "Programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial", párrs. 146-161.

283 Asociación de los Magistrados de Brasil, "Cooperação Interinstitucional para difusão da Justiça Restaurativa" [Cooperación interinstitucional para la difusión de la Justicia Restaurativa, disponible sólo en portugués], 14 de agosto de 2014. Por su parte, el Estado brasileño también informó a la CIDH sobre la colaboración con el PNUD para la creación de un modelo de gestión y procedimientos operativos para la implementación de los procesos de justicia restaurativa en materia penal. Brasil. Nota de la Misión Permanente de Brasil ante la OEA de 28 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

284 Consejo Nacional de Justicia, Brasil, "Resolução 225", 31 de mayo de 2016.

285 Los principios establecidos en la resolución para orientar la Justicia Restaurativa son: corresponsabilidad; reparación de los daños; atendimiento a las necesidades de todos los involucrados; la informalidad; la participación; el empoderamiento; el uso del consenso; confidencialidad; la celeridad e urbanidad. A su vez, de acuerdo con dicha resolución, la condición fundamental para que se produzca la práctica restaurativa es el previo consentimiento, libre e espontáneo, de todos sus participantes, asegurada la retractación en

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

142. Respecto a Costa Rica, la CIDH tiene conocimiento que desde 2013 empezó a funcionar el "Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos[286]", que busca la aplicación de la justicia restaurativa en casos que reúnan, entre otros, los siguientes requisitos: que el delito no sea considerado violento[287], que permita el beneficio de ejecución condicional de la pena, que la persona imputada sea primaria, y que la víctima esté anuente a participar[288]. A febrero de 2016, un total de 1.044 personas habían participado en dicho programa; y a julio de 2015, aproximadamente 620 organizaciones no gubernamentales habían apoyado la aplicación del mismo[289]. 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[290]. Por otra parte, la CIDH destaca las ventajas económicas que ha representado este programa; en particular, de acuerdo 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[291].

143. En Guatemala, con el Reglamento para el Control de las Imposiciones dictadas dentro del Régimen de Prueba de la Suspensión Condicional,

---

cualquier momento de la aplicación del programa. Consejo Nacional de Justicia, Brasil, "Resolução 225, de 31 de maio de 2016" [Resolución 225 de 31 de mayo de 2016, disponible sólo en portugués], 31 de mayo de 2016.

286 Ministerio Público de Costa Rica Circular 08-ADM 2012 "Procedimiento para la Remisión de Casos al Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos", mayo de 2012.

287 Para ver la lista de delitos a los que se puede aplicar este programa, ver: Ministerio Público, Circular 01-ADM, Adición a las Circulares 06-ADM-2012, y 12-ADM-2012, sobre el Programa y Remisión de Casos a la Oficina de Justicia Restaurativa del Ministerio Publico y la Circular 02-ADM2015, que se refiere a la Implementación de la Ley 9161, "que reduce la pena a mujeres en condición de vulnerabilidad, por introducción de drogas a centros penales", enero de 2016; Ministerio Público, Circular 09-ADM 2015, Lineamientos para la aplicación de modelo de justicia restaurativa en delitos sexuales, violencia doméstica, delitos contenidos en la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres y Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, junio de 2014.

288 Defensa Pública, Costa Rica, Resumen Ejecutivo sobre personas atendidas en la Defensa Pública en el Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos, 29 de febrero de 2016, p. 2. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría, febrero de 2016.

289 Defensa Pública, Costa Rica, Resumen Ejecutivo sobre personas atendidas en la Defensa Pública en el Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos, 29 de febrero de 2016, p. 4. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría, febrero de 2016.

290 Defensa Pública, Costa Rica, Resumen Ejecutivo sobre personas atendidas en la Defensa Pública en el Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos, 29 de febrero de 2016, p. 4. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría, febrero de 2016.

291 Defensa Pública, Costa Rica, Resumen Ejecutivo sobre personas atendidas en la Defensa Pública en el Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos, 29 de febrero de 2016, p. 3. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

aprobado por la Corte Suprema de Justicia en 2013[292], entra en vigor el régimen en referencia. En particular, este régimen pretende que la persona en prisión preventiva y las personas afectadas participen en la solución del conflicto, a través de medidas de carácter no punitivo que logren la reparación del daño y la reintegración de la persona imputada[293]. Sobre esta medida, la CIDH ha sido informada por organizaciones de la sociedad civil que en la práctica, es poco utilizada y no cuenta con un seguimiento por parte de las autoridades del sistema de justicia penal[294].

144. En materia legislativa, la CIDH destaca que en México, de conformidad con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal de diciembre de 2014, se introducen procedimientos de mediación, conciliación y junta restaurativa como mecanismos alternativos de solución de controversias[295]. En Bolivia, mediante la Ley de Descongestionamiento, se prevé la conciliación como mecanismo de solución de controversias en materia penal[296]. Asimismo, la CIDH observa que a partir del 2014, se expandió en Jamaica el Programa Nacional de Justicia Restaurativa[297] que funcionaba a junio de 2016, en ocho comunidades[298].

---

292 Reglamento para el Control de las Imposiciones e Instrucciones Dictadas dentro del Régimen de Prueba de la Suspensión Condicional de la Persecución Penal, aprobado por el Acuerdo 4-2013 de la Corte Suprema de Justicia de Justicia de Guatemala, publicado el 6 de agosto de 2013.

293 Reglamento para el Control de las Imposiciones e Instrucciones Dictadas dentro del Régimen de Prueba de la Suspensión Condicional de la Persecución Penal, aprobado por el Acuerdo 4-2013 de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, publicado el 6 de agosto de 2013, artículo 4, inciso d).

294 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información proporcionada por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).

295 Estos mecanismos tienen el objeto de propiciar la solución de controversias que surjan entre integrantes de la sociedad con motivo de un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en oralidad, economía procesal y confidencialidad. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, México, publicada el 29 de diciembre de 2014.

Por su parte, según lo informado por el Estado mexicano, este instrumento legislativo contribuye de manera importante en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal que privilegia los métodos alternativos de solución de conflictos. México. Respuesta al Cuestionario de Consulta. Nota de la Misión Permanente de México ante la OEA, No. Oea-01285 de 1 de junio de 2016.

296 Ley No 586 de Descongestionamiento, Bolivia, de 30 de octubre de 2014, artículo 327.

297 Ministerio de Justicia, Jamaica, Sitio web What is Restorative Justice? El 13 agosto de 2012, el Ministerio de Justicia jamaicano publicó la Política Nacional de Justicia Restaurativa (*National Restorative Justice Policy*) que delineó los protocolos que rigen al Ministerio en materia de justicia restaurativa.

298 Jamaica. Nota de la Misión Permanente de Jamaica ante la OEA, No. 6/50/84 de 3 de junio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta. 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 habérsele dado una oportunidad razonable de contactar a su abogado. Ministerio de Justicia de Jamaica, National Restorative Justice Policy, 13 de agosto de 2012, Chapter six, Section one.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

145. Por su parte, de acuerdo con lo establecido por los Principios básicos sobre justicia restaurativa, la CIDH recuerda a los Estados que a fin de implementar programas de justicia restaurativa, estos deben formular estrategias y políticas encaminadas a la promoción de una cultura propicia para su utilización entre las autoridades respectivas y las comunidades locales[299]. Asimismo, los Estados tienen la obligación de establecer directrices y normas que rijan la utilización de los programas de justicia restaurativa, que contengan, entre otros, los siguientes elementos: a) condiciones y directrices para la remisión de casos a los programas de justicia restaurativa; b) seguimiento y gestión de los casos después de un proceso restaurativo; c) calificaciones, capacitación y evaluación de los facilitadores; d) administración de los programas de justicia restaurativa, y e) normas de competencia y reglas de conducta respecto al funcionamiento de estos programas[300].

3. Programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial

146. Durante los últimos años, como medida alternativa a la prisión preventiva por delitos menores cometidos por uso problemático o dependiente de las drogas, o por consumo o porte para uso personal –a imitación de las iniciativas desarrolladas en Estados Unidos desde finales de los años 80– diversos países de la región han promovido la aplicación de programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial, conocidos comúnmente como "tribunales o cortes de drogas". Mediante este tipo de modelos, las personas infractoras y "dependientes" del uso de drogas, son desviadas hacia otras instituciones con el fin de recibir tratamiento y rehabilitación, en un proceso dirigido por la autoridad judicial[301].

147. Por su parte, la Comisión observa que en los países que han implementado estos programas, existen diversas modalidades, principalmente respecto de los criterios de elegibilidad, tipo de tratamiento, duración, población beneficiaria, y existencia de otros servicios sociales complementarios al tratamiento. Sin embargo, de

299 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 20.

300 ONU, Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, 7 de enero de 2002, anexo, Principio 12.

301 CICAD/OEA, Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, pág. 30, y UNODC, Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, 2010, p. 94.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

acuerdo con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA (CICAD), los siguientes elementos resultan comunes a estos programas:

a) funcionan por lo general a través de la suspensión condicional del procedimiento[302];
b) operan con el consentimiento de la persona participante;
c) ofrecen tratamiento médico, y en ocasiones, otros servicios sociales;
d) la autoridad judicial supervisa el tratamiento con asistencia del fiscal, trabajadores sociales, proveedores de tratamiento y oficiales de supervisión[303], y
e) el procedimiento es normalmente sobreseído al finalizar el tratamiento[304].

a. Ventajas y aspectos de preocupación

148. La utilización de las llamadas cortes de drogas, ha suscitado un amplio debate en torno a las ventajas y desventajas de las mismas. Por un lado, la Comisión ha recibido información que indica que las principales ventajas de estos modelos consisten en evitar que las personas beneficiarias ingresen a un centro penitenciario, y en reducir tasas de reincidencia y costos económicos en procesos penales. Asimismo, este tipo de programas, a diferencia del encarcelamiento, han sido asociados con la disminución en

302 Respecto a personas condenadas, estos programas generalmente operan bajo salida supervisada cuando la persona ya está cumpliendo sentencia. CICAD/OEA, Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, p. 31. En particular, en el caso de Estados Unidos, la mayoría de las cortes requieren una declaración de culpabilidad como condición para participar en los programas en referencia. Información proporcionada por Coletta Youngers, Senior Fellow, WOLA, enviada el 4 de abril de 2017.

303 La supervisión judicial puede incluir: a) la celebración de audiencias continuas ante un juez en que se le informa sobre progreso del tratamiento; b) la interacción individualizada entre el juez y el participante; c) sanciones provisionales e incentivos para motivar el cumplimiento; d) pruebas de uso de sustancias, y e) supervisión comunitaria. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, p. 31.

304 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, p. 31; e Internacional Drug Policy Consortium, Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva, mayo de 2012, pág. 1.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

el uso y venta de drogas, así como con la reducción de la actividad criminal vinculada a los proveedores de estas sustancias[305].

149. En particular, respecto a los beneficios financieros que este tipo de programas judiciales representan, un estudio realizado por el Justice Policy Institute concluye que en Estados Unidos, el tratamiento de drogas en prisión representa beneficios de aproximadamente 2 dólares por cada dólar invertido, mientras que los tratamientos fuera de prisión representan beneficios de 9 dólares por cada dólar invertido[306]. Por otra parte, la CIDH cuenta con información que indica que con la utilización de las cortes de drogas, en Estados Unidos y Chile se han reducido las tasas de reincidencia[307]. Sin embargo, en contraste con los datos que arroja la información disponible en ambos países, la CIDH fue informada que el funcionamiento de las cortes de drogas en otros Estados latinoamericanos se caracterizaría por la falta de disponibilidad de datos respecto a su aplicación, así como por la ausencia de monitoreo de su implementación[308].

150. A pesar de las ventajas señaladas, la CIDH manifiesta su profunda preocupación por la existencia de severas críticas sobre la aplicación de las

---

305 En este sentido, Kathryn E. McCollister and Michael T. French, "The Relative Contribution of Outcome Domains in the Total Economic Benefit of Addiction Interventions: A Review of First Findings," *Addiction* 98, no. 12 (2003): 1647–59, doi:10.1111/j.1360-0443.2003.00541.x; Susan L. Ettner et al., "Benefit-Cost in the California Treatment Outcome Project: Does Substance Abuse Treatment 'pay for Itself'?," *Health Services Research* 41, No. 1 (2006): 192–213, doi:10.1111/j.1475-6773.2005.00466.x., McCollister and French, "The Relative Contribution of Outcome Domains in the Total Economic Benefit of Addiction Interventions: A Review of First Findings"; Ettner et al., "Benefit-Cost in the California Treatment Outcome Project: Does Substance Abuse Treatment 'pay for Itself'?"; L. Marsch, "The Efficacy of Methadone Maintenance Interventions in Reducing Illicit Opiate Use, HIV Risk Behavior and Criminality: A Meta-Analysis," *Addiction* 93, no. January 1997 (1998): 515–32, doi:0965-2140/98/0400515-18.

306 McVay, Doug *et al. Treatment or incarceration? National and State Findings of the Efficacy and Cost Savings of Drug Treatment versus Imprisonment*. Justice Policy Institute, Washington, 2004. CItado en: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, pág. 17.

307 En particular, de conformidad con un estudio conjunto del Ministerio de Justicia, la Fiscalía de Chile y la Fundación Paz Ciudadana, el grado de reincidencia de los usuarios egresados de las cortes de drogas durante el 2012 fue de sólo 14%, en comparación con el 68% de personas involucrada con el sistema ordinario de justicia. Fundación Paz Ciudadana, Unidad Coordinadora Tribunales de Tratamiento de Drogas del Ministerio de Justicia, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de la Fiscalía de Chile, Tribunales de Tratamiento de Drogas: compendio estadístico 2010, 2011 y 2012, pág. 49, gráfico 20. Análisis de reincidencia realizado en diciembre de 2013.

En Estados Unidos, el índice de reincidencia de los participantes de estos modelos, varía de un 8% a un 26%, mientras que en procesos ordinarios se registra una tasa del 46%. National Association of Drug Court Professionals. "The Facts on Drug Courts and Crimen in America"; Langan & Cunniff, 1992. *Recidivism of felons on probation*. Washington DC: Bureau of Justice Statistics; Gottfredson et al. 2005. The Baltimore City Drug Treatment Court: 3-year outcome study. *Evaluation Review, 29*, 42-64; Finigan *et al*., 2007. *The impact of a mature drug court over 10 years of operation: Recidivism and costs*. Portland, OR: NPC Research, Inc. Ver también: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, pág. 32.

308 Información proporcionada por Coletta Youngers, Senior Fellow, WOLA, enviada el 4 de abril de 2017.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

cortes o tribunales de drogas, entre las que destacan las siguientes: a) estos modelos responden principalmente a un tratamiento de naturaleza judicial, y no de salud pública, y b) en los centros de tratamiento, frecuentemente se presentan violaciones a derechos humanos.

151. En primer lugar, respecto a que la aplicación de estos programas respondería a un enfoque judicial y no de salud pública, la CIDH ha sido informada que el modelo de tribunales de drogas, encarga la supervisión principal del tratamiento al sistema de justicia penal, en lugar de que la misma esté a cargo directamente del personal de salud; además, estos programas no hacen distinción entre los diferentes tipos de uso o entre sustancias y usuarios, y por ello, fallan en distinguir entre aquellas personas que necesitan el tratamiento, respecto de aquéllas que no lo necesitan[309]. En este sentido, la CIDH cuenta con información que indica que a estos programas ingresan generalmente un alto número de personas que han sido detenidas únicamente por posesión de drogas y consumo que no es problemático o dependiente, lo que refleja que el enfoque y forma de funcionamiento de los mismos, se enmarcarían en políticas de criminalización de consumo de ciertas sustancias y en la estigmatización de las personas consumidoras[310]. Al respecto, la Comisión ha expresado anteriormente su preocupación ante el hecho de que en la región se trate a los consumidores de drogas desde una óptica represiva y criminalizadora, en lugar de darles un tratamiento desde el enfoque de la salud pública[311].

152. Por otra parte, debido a que los Estados priorizan el sistema penal sobre el de salud, en la mayoría de las ocasiones, el sector privado es el principal proveedor de los servicios de rehabilitación y tratamiento. En este contexto, frecuentemente los respectivos centros de tratamiento no son reglamentados ni fiscalizados, y en muchas ocasiones funcionan sin sustento científico[312]. En particular, de conformidad con información al alcance de esta Comisión, en diversos centros de tratamiento de la región, se presentarían con frecuencia, vulneraciones a derechos, tales como: a) empleo de técnicas que ocasionan severas afectaciones físicas y mentales al

309 Amanda B. Cissner *et al*., "A Statewide Evaluation of New York's Adult Drug Courts. Identifying Which Policies Work Best", New York: Center for Court Innovation, 2013.

310 International Drug Policy Consortium, Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva", mayo de 2012, pp. 12 y 18. Ver también: Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD), En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina, 2014, pp. 8, 10, 34 y 35, y Justice Policy Institute, Addicted to courts: How a growing dependence on drug courts impacts people and communities, USA, 2011., CELS, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 13 de julio de 2016.

311 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 466.

312 Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD), En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina, 2014, p. 7.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

no tener acceso a un proceso de desintoxicación gradual; b) utilización de regímenes de aislamiento por periodos prolongados; c) malos tratos, y d) trabajos forzados sin remuneración económica[313]. Al respecto, el entonces Relator sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la ONU, Juan Mendez, manifestó que los usuarios de drogas ilícitas internados en este tipo de centros, se enfrentan a diversos abusos como sufrimiento sin asistencia médica de un doloroso síndrome de abstinencia en razón de su drogodependencia, administración de "medicamentos desconocidos o experimentales", malos tratos, trabajos forzados, y abusos sexuales[314]. En este sentido, y considerando también que las personas "bajo tratamiento de salud" se encuentra en una situación particular de vulnerabilidad, la CIDH reitera a los Estados su obligación de regular y fiscalizar toda la asistencia de salud prestada a aquellas personas bajo su jurisdicción, como parte de su deber especial de protección a su vida e integridad, independientemente de si la entidad que presta tales servicios es de carácter público o privado[315]. Asimismo, en el sector salud, los Estados deben incrementar el uso de recursos que permitan contar con tratamientos basados en evidencia científica.

153. En atención a las consideraciones precedentes, la CIDH insta a los Estados a crear una política en materia de drogas con un enfoque integral y de reinserción social, que evite que el tratamiento a las personas que han sido detenidas por consumo o posesión de drogas, o que han cometido delitos menores por su uso problemático o dependiente, se realice desde una óptica represiva y criminalizadora, y no desde el enfoque de la salud pública. Así, en caso de consumo o posesión de drogas para uso personal, los Estados deben evitar que las personas que cometan dichas conductas sean privadas de su libertad y entren en el sistema de justicia penal. Por ello, la CIDH llama a los Estados de la región a estudiar enfoques menos restrictivos, a través de la descriminalización del consumo y posesión de drogas para uso personal. En este sentido, se han pronunciado la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre las

313 CIDH, Audiencia de oficio "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información aportada por Intercambios Puerto Rico; Intercambios Puerto Rico. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 23 de mayo de 2016. Ver también: Open Society Foundations, Ni Socorro, Ni Salud: Abusos en vez de Rehabilitación para Usuarios de Drogas en América Latina y el Caribe, 2016; Open Society Foundations e Intercambios Puerto Rico, Humillación y abusos en centros de "tratamiento" para uso de drogas en Puerto Rico, mayo de 2015; Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, Abusos en centros de tratamiento con internamiento para usuarios de drogas en México, Cuadernos CUPIHD No. 8, febrero de 2015.

314 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013, párr. 41.

315 En este sentido, Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párrs. 86 y 89.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias; el Relator Especial sobre la tortura; el Relator Especial sobre el derecho a la salud; el Comité sobre los Derechos del Niño[316], y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA)[317].

154. En particular, diversos órganos de Naciones Unidas mediante declaración conjunta, en el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas de 2016, han señalado que la criminalización del consumo y la posesión de drogas para uso personal, ha incrementado las tasas de encarcelamiento, contribuyendo con ello, a la sobrepoblación y a la utilización excesiva del sistema penal; además de colocar a las personas en un alto riesgo de detención arbitraria y de ser objeto de tortura y malos tratos durante la detención[318]. Por su parte, de conformidad con información a su alcance, la Comisión destaca que no se presenta una clara relación entre una política penal más dura y menores niveles de consumo de drogas; tampoco hay evidencia que indique que mientras se realicen mayores esfuerzos hacia la descriminalización, se presente un mayor consumo de estas sustancias[319]. Asimismo, como fue señalado en el presente informe, la CIDH reitera su preocupación ante el hecho de que la adopción de medidas estatales que buscan castigar conductas relacionadas con drogas como forma de solucionar la

316 Joint Open Letter by the UN Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteurs on extrajudicial, summary or arbitrary executions; torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; the right of everyone to the highest attainable standard of mental and physical health; and the Committee on the Rights of the Child, on the occasion of the United Nation General Assembly Special Session on Drugs, Nueva York, abril de 2016, con ocasión de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, [disponible sólo en inglés], 15 de abril de 2016, párr. 3. Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud también ha llamado a los Estados la descriminalización y despenalización. Carta abierta del Relator Especial sobre el derecho a la salud, Dainius Pūras, en el contexto de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, (UNGASS), 7 de diciembre de 2015, p. 3; Relator Especial sobre el derecho a la salud, Anand Grover, Informe sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/65/255, 6 de agosto de 2010, párr. 62. Por su parte, la OACNUDH insta a los Estados a despenalizar el consumo y posesión de drogas para uso personal. OACNUDH, Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos, A/HRC/30/65, 4 de septiembre de 2015, párr. 61.

317 ONUSIDA, Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre VIH/ SIDA, "A Public Health and Rights Approach to Drugs", pág. 7, 2015, y The Gap Report, 10 de julio de 2014, págs. 183-184.

318 Asimismo, se pronunciaron en el sentido de que la consideración de la posesión de drogas para uso personal como acto criminal, ocasiona un mayor conflicto con la ley e intensifica la discriminación que enfrentan las personas con mayores necesidades y que por eso han ingresado a prisión, lo que afecta negativamente sus oportunidades de empleo, educación y otras oportunidades de inclusión social. Joint Open Letter by the UN Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteurs on extrajudicial, summary or arbitrary executions; torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; the right of everyone to the highest attainable standard of mental and physical health; and the Committee on the Rights of the Child, on the occasion of the United Nation General Assembly Special Session on Drugs, Nueva York, abril de 2016.

319 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy, p. 6, marzo de 2015. Ver también: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) (2011) *Threshold quantities for drug offences*, Lisboa.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

inseguridad ciudadana, ha ocasionado que cualquier delito relacionado con drogas sea considerando como "grave" y por consiguiente la prisión preventiva sea aplicada de manera automática, además de que estas políticas estatales, han resultado en un notable incremento del número de personas privadas de su libertad en la región[320].

155. Por su parte, respecto al caso de las personas que hayan cometido un delito menor a consecuencia del uso problemático o dependiente de las drogas, los Estados deben promover otras alternativas a la privación de libertad que incluyan tratamientos de tipo ambulatorio que eviten la institucionalización de las personas y que permitan abordar esta problemática desde un enfoque de salud y derechos humanos. Con el objeto de que estos programas resulten efectivos, los Estados deben asignar los recursos suficientes a fin de garantizar que el tratamiento que se proporcione esté basado en evidencia científica, y que se desarrolle dentro del ámbito de la salud pública. En particular, resulta esencial que especialistas de la salud realicen evaluaciones clínicas a fin de identificar a aquellas personas con consumo problemático o dependiente de drogas; lo anterior, con objeto de evitar la derivación a tratamiento como alternativa a la prisión preventiva, de las personas que son usuarias ocasionales. A fin de que estos programas sean sostenibles y contribuyan a evitar la reincidencia de las personas que participan en ellos, los Estados deben contar con una red de apoyo social y comunitario, que incluya programas de educación, trabajo, vivienda, y salud. Por ello, estos modelos deberán contar con la colaboración de distintas instituciones y tener un equipo multidisciplinario con una visión integral respecto a la salud psicosocial de las personas beneficiarias del programa.

b. Prácticas de los Estados

156. Durante el periodo de análisis del presente informe, la CIDH observa que países como Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana han implementado programas de justicia que desvían a usuarios dependientes de drogas ilícitas a servicios de salud o tratamiento. En Chile y Jamaica se han presentado ampliaciones significativas respecto de los mismos, y en México y Perú se han aprobado reformas legislativas que prevén la regulación de estos modelos.

157. Por su parte, en Costa Rica, en el marco de los mecanismos de justicia restaurativa, se encuentra el "Programa de Tratamiento de Drogas bajo Supervisión Judicial", que inicia en 2013, y mediante el cual, las personas

320 Ver párrafos 90 y 200.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

beneficiarias son enviadas al Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia ("IAFA") a fin de que emita recomendación de ingreso e indique el tratamiento específico para el caso en particular[321]. Por su parte, el órgano judicial con el apoyo del Departamento de Psicología y Trabajo Social, lleva a cabo audiencias de seguimiento a fin de verificar que la persona participante de este programa, cumpla efectivamente con las condiciones y fases del tratamiento[322]. En este programa de tratamiento, participan la Defensa Pública, el Ministerio Público, el Departamento de Psicología y Trabajo Social y la judicatura, así como también organizaciones de la sociedad civil[323].

158. En Guatemala, como parte de la justicia restaurativa implementada a través del "régimen de prueba de la suspensión condicional de la persecución penal", y con el fin de reparar el daño y reintegrar a la persona imputada[324], la autoridad judicial tiene la facultad de remitir a la persona a diversas instituciones, tales como las siguientes: a) centros de rehabilitación especializados para tratamiento de adicciones; b) instituciones especializadas en programas psicológicos o psiquiátricos; c) instituciones que provean capacitación laboral o trabajo, y d) entidades académicas[325].

159. Asimismo, en febrero de 2014 inició en el Estado panameño, el funcionamiento del Programa Judicial de Tratamiento de Drogas (PJTD), en cuya elaboración participaron diversas autoridades[326], mismas que contaron con el apoyo técnico de entidades internacionales[327]. Este

---

321 Poder Judicial, Costa Rica, Programa Tratamiento de Drogas bajo Supervisión Judicial (PTDJ).

322 Poder Judicial, Costa Rica, Programa Tratamiento de Drogas bajo Supervisión Judicial (PTDJ).

323 Defensa Pública, Resumen Ejecutivo sobre personas atendidas en la Defensa Pública en el Programa de Justicia Restaurativa en Materia Penal de Adultos, 29 de febrero de 2016, pp. 1 y 4. Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría.

324 Reglamento para el Control de las Imposiciones e Instrucciones Dictadas dentro del Régimen de Prueba de la Suspensión Condicional de la Persecución Penal, aprobado por el Acuerdo 4-2013 de la Corte Suprema de Justicia de Justicia de Guatemala, publicado el 6 de agosto de 2013, artículo 4, inciso d).

325 Reglamento para el Control de las Imposiciones e Instrucciones Dictadas dentro del Régimen de Prueba de la Suspensión Condicional de la Persecución Penal, aprobado por el Acuerdo 4-2013 de la Corte Suprema de Justicia de Justicia de Guatemala, publicado el 6 de agosto de 2013, artículo 12; CIDH, Audiencia "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 15 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información proporcionada por el ICCPG (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala).

326 Entre las autoridades participantes se encuentran el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Droga (CONAPREND) e instituciones de justicia penal. *Presentación de Jose Ayú Prado Canals*, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Diálogo de Alto Nivel sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas, 1 de diciembre de 2015, Washington DC.

327 El apoyo fue dado por la OEA y la CICAD, UNDOC y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Panamá, Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215 de 20 de mayo de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

programa incluye los servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas y se ejecuta aplicando un método alterno para solucionar el conflicto, condicionado a que el imputado reciba un tratamiento por el consumo de drogas que lo llevó a cometer el delito[328]. No obstante, la aplicación de dicho programa aún es limitada, y al 1 de diciembre de 2015, sólo once personas habían ingresado al mismo[329]. Asimismo, la Comisión toma nota que en República Dominicana, de acuerdo con información del Poder Judicial, el 27 de marzo de 2015 se celebró la primera audiencia de seguimiento del Programa de Tratamiento bajo Supervisión Judicial[330]. En 2016, según prensa nacional, este programa había contado con la participación de 28 personas; 10 de ellos estarían por terminar el tratamiento; 2 de ellos reciben terapia residencial, y 16 se benefician de servicios de tipo ambulatorio[331].

160. A nivel legislativo, la CIDH observa que mediante la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales de México, y del Decreto Legislativo No. 1206 de Perú, se introduce como medida alternativa a la prisión preventiva, la figura del cuidado o vigilancia por partes de instituciones de salud[332]. En particular, la CIDH fue informada que actualmente este tipo de tribunales se encuentra activos en 5 entidades federativas: Durango, Chihuahua, Morelos, Estado de México y Nuevo León; y que hay inicios de implementación del modelo también en Chiapas[333].

161. Por otra parte, la CIDH observa que Chile y Jamaica expandieron la aplicación de este tipo de modelos. Así, desde el año 2014, el Estado chileno ha ampliado el Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD)[334]

---

328 Panamá, Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215 de 20 de mayo de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

329 Sitio web de la CICAD, Diálogo de Alto Nivel sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas, Presentación de Jose Ayú Prado Canals, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, 1 de diciembre de 2015, Washington DC.

330 Poder Judicial, República Dominicana, "Poder Judicial realiza primera audiencia de seguimiento del Programa de Tratamiento bajo Supervisión Judicial", 27 de marzo de 2015.

331 Hoy Digital, República Dominicana, "Jueza aboga porque adicción se considere problema salud", 21 de enero de 2016.

332 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, en vigor para todo el territorio nacional a partir del 18 de junio de 2016, artículo 155 fracción VI, y Decreto Legislativo No. 1206, Perú, en vigor desde el 23 de noviembre de 2015, artículo 288.

333 Información proporcionada por Corina Giacomello, Instituto Nacional de Ciencias Penales, y Equis, enviada el 26 de marzo de 2017.

334 Este programa inició en 2004 para infractores bajo supervisión judicial, como un proyecto piloto en la jurisdicción de Valparaíso, a cargo del Ministerio Público, y consistente en entregar tratamiento y rehabilitación supervisada judicialmente a consumidores de drogas que han cometido delito por primera vez. Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, Nota de prensa "Buscan potenciar tribunales de tratamiento de drogas", 9 de octubre de 2014; Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Nota informativa "Tribunales de Tratamiento de Drogas".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

enfocado en adultos, para extenderlo a diez regiones del país, incluida la Metropolitana. Asimismo, a partir de 2017, el Estado se propuso avanzar con la implementación de los TTD en el resto del país[335]. Dicho modelo se aplica a través de la denominada suspensión condicional del procedimiento, para delitos cuya sanción no supere los tres años y para casos en que no se tengan condenas anteriores[336]. Por su parte, el Estado de Jamaica –uno de los países pioneros en la región en este ámbito– inicia desde 2014 con la implementación de dos nuevas cortes de drogas en las jurisdicciones de St. Catherine y St. Thomas[337]. En noviembre de 2015, también se expandió la aplicación del programa tras la firma de un memorándum de entendimiento, entre los Ministerios de Justicia, Seguridad Nacional y Salud, y el Consejo sobre Abuso de Drogas[338].

335 Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, Nota de Prensa "Gobierno anuncia ampliación de Tribunales de Tratamiento de Drogas a la población adolescente", 6 de mayo de 2016.

336 La suspensión condicional del procedimiento está regulada por los artículos 237-240 y 245-246 del Código Procesal Penal, Chile, Ley No. 19.696, 29 de septiembre de 2000, artículo 237(a) y (b).

337 El Programa de Tribunales de Tratamiento de Droga se estableció con la aprobación del *Drug Court (Treatment and Offenders) Act*. De acuerdo con dicha normativa, a los acusados que comparecen ante un tribunal y son señalados como usuarios dependientes del consumo de drogas, se les refiere a un agente de libertad condicional para un informe de investigación social. Posteriormente, se lleva a cabo una evaluación psiquiátrica. El tratamiento inicia una vez que la persona sea considerada adecuada para el programa y haya dado su consentimiento. La duración es de seis meses a dos años. Drug Court (Treatment and Offenders) Act, Jamaica, 15 de enero de 2001. Ver también Gobierno de Jamaica, MOU Signed For Effective Operation of Drug Treatment Programme, 25 de noviembre de 2015.

338 En particular, mediante dicho acuerdo, el Ministerio de Justicia se comprometió a proporcionar orientación y apoyo en la implementación de estos modelos. Gobierno de Jamaica, MOU Signed For Effective Operation of Drug Treatment Programme, 25 de noviembre de 2015.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

CAPÍTULO 4
OTRAS MEDIDAS DIRIGIDAS A REDUCIR EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

OTRAS MEDIDAS DIRIGIDAS A REDUCIR EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

162. En el presente capítulo, la CIDH realiza el seguimiento de las recomendaciones relacionadas con la celebración de audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva, y con la adopción de medidas que buscan la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal. En este sentido, la CIDH presenta un análisis sobre los principales desafíos y prácticas que los Estados han realizado para implementar dichas medidas; además de que profundiza los estándares de aplicación. Considerando la relevancia de dos prácticas adoptadas en la materia, la CIDH profundiza respecto del funcionamiento en la práctica de las audiencias de custodia en Brasil, y de las jornadas judiciales en Bolivia.

163. Por su parte, a través de sus distintos mecanismos, la CIDH ha observado que un problema persistente en la región consiste en las largas esperas a las que se enfrentan las personas detenidas para ser procesadas y recibir las condenas. Ante esta situación, en su informe sobre prisión preventiva de 2013, la CIDH recomendó a los Estados adoptar las medidas necesarias para asegurar que las personas en detención preventiva sean sometidas a juicio sin una demora indebida[339]. En ese sentido, la CIDH instó a los Estados a otorgar prioridad a la celeridad del trámite de estos procesos; garantizar que los periodos de prisión preventiva se ajusten estrictamente a los límites establecidos en la ley; adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para corregir el retardo procesal, y revertir el alto porcentaje de personas que se encuentran privadas de su libertad sin una condena firme[340]".

339 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

340 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación A "De carácter general relativas a políticas del Estado", y Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

164. Durante el periodo de análisis de este informe, la CIDH observa que los Estados han adoptado diversas acciones a fin de acelerar los procesos para corregir el retardo procesal; entre las que destacan:

a) revisión periódica de la situación de las personas en prisión preventiva;
b) medidas para garantizar la celebración de audiencias, y
c) realización de audiencias en las cárceles.

A. Revisión periódica de la situación de personas en prisión preventiva

165. Considerando la naturaleza excepcional y transitoria de la detención preventiva, y que su propósito es preservar la buena marcha de una investigación y un proceso penal conducido con celeridad y debida diligencia, los órganos del Sistema Interamericano han señalado que los Estados tienen el deber de asegurar que cualquier detención se encuentra justificada conforme a los estándares internacionales y de revisar periódicamente la vigencia de las circunstancias que motivaron su aplicación inicial, y si el plazo de detención ha sobrepasado los límites que imponen la ley y la razón[341]. Al respecto, la CIDH ha señalado que la responsabilidad de garantizar dichas revisiones periódicas, recae en las autoridades judiciales competentes y en la fiscalía[342].

166. En particular, en su informe de 2013, la Comisión determinó que entre las prácticas que pudieran implementar los Estados para revisar periódicamente la situación de las personas en prisión preventiva, se encuentran la creación de programas especiales para monitorear su

341 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 202, 207 y 321. Ver también: Corte IDH. *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 121. Cfr. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 74; Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, párr. 311.

342 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 326. Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva". En este mismo sentido, se han pronunciado también UNODC y el Comité de Ministros a los Estados. Ver también UNODC, Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, 2010, pág. 22, y Comité de Ministros a los Estados miembros, Recomendación R(2006)13 sobre el uso de la prisión preventiva, las condiciones en las que tiene lugar y las medidas de protección contra los abusos, adoptada en la 974º reunión, 27 de septiembre de 2006, Regla II, 17.1

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

duración y el mantenimiento de registros adecuados de las personas procesadas[343]. Sobre este último punto, la CIDH ha señalado que la existencia de un sistema de expedientes completo, exacto y accesible es condición indispensable para la eficaz toma de decisiones y la buena administración penitenciaria[344]. En el caso de las personas en prisión preventiva, la falta de registros exactos, incluidas las fechas de las audiencias, puede generar demoras considerables. De allí la importancia de mantener sistemas eficientes de registros de las órdenes de prisión preventiva y de la comunicación con los juzgados a cuya disposición se encuentran estas personas, que permitan contar con un adecuado control del cumplimiento de los plazos máximos de prisión preventiva[345].

167. Respecto a la revisión del régimen de la prisión preventiva, la CIDH destaca que una de las principales acciones adoptadas por el Ministerio de Justicia en la provincia de Saskatchewan, Canadá, durante los años 2015 y 2016, consistió en la revisión del manejo de los casos en la fiscalía, con énfasis en la preparación temprana para el juicio[346]. La Comisión saluda también, la reciente normativa de Alaska, Estados Unidos, aprobada en julio de 2016, y que 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[347]. De igual forma, la CIDH valora los esfuerzos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública del Estado de Haití, que en marzo de 2015, 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; de los cuales, 119 recibieron condena, y de dichas condenas, 52 resultaron en absolutorias[348]. 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

---

343 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 207 y 301.

344 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 301. En este sentido, ONU, 12º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador, Brasil, del 12 al 19 de abril de 2010. Ver documento técnico: *Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios*, A/CONF.213/16, publicado el 25 de enero de 2010, párr. 13.

345 CIDH, *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, párr. 301.

346 El objeto principal de este tipo de acciones es reducir para 2020, el 50% del total de las personas en prisión preventiva. Ministerio de Justicia, Saskatchewan, Canadá, Informe Anual 2015-2016, pág. 8.

347 Asimismo, esta normativa prevé la celebración de una audiencia de revisión de libertad bajo fianza para considerar la incapacidad de una persona imputada de costear la fianza requerida, circunstancia que bajo la ley anterior no era suficiente para justificar una audiencia posterior de revisión. The PEW Charitable Trusts, Brief "Alaska´s Criminal Justice Reforms", diciembre de 2016. Ver también: Ley SB91, Alaska, publicada el 11 de julio de 2016.

348 United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), *Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, febrero de 2016, pág. 20; *Avocats sans frontières,* Canadá. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 31 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

conformar una base de datos e identificar todos los casos de detención preventiva prolongada[349].

168. Por otra parte, la CIDH destaca los esfuerzos del Estado boliviano en la materia. En este sentido, en el marco del Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal[350], el Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia, en alianza con los nueve Tribunales Departamentales de Justicia a nivel nacional, conformaron equipos de descongestión de jueces penales y desarrollaron medidas de agilización judicial. Estos planes constaron de cuatro fases; la primera, enfocada en la revisión de la prisión preventiva a través de un inventario de causas con audiencia conclusiva y salida alternativa[351]. Las tres fases posteriores, se relacionaron con la implementación de los equipos de descongestión; el sorteo para la redistribución de causas y trabajo de descongestionamiento, y el seguimiento a la gestión por objetivos y evaluación[352]. Específicamente, con base en el inventario de las causas pendientes, pudo determinarse que las causas relacionadas con prisión preventiva, estaban pendientes principalmente por la falta de juezas y jueces para hacer las diligencias respectivas. Ante esta situación, la CIDH advierte que el Tribunal Supremo y los Tribunales Departamentales optimizaron la asignación de recursos materiales y humanos para incrementar la capacidad de resolución de causas mediante la implementación de los equipos de descongestión conformados por jueces penales con menor carga procesal[353].

169. De acuerdo con datos del Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia, de noviembre a diciembre de 2014, un total de 3.492 causas fueron descongestionadas. De estas causas, 1.464 derivaron en la aplicación de medidas alternativas; 1.279 casusas respondieron a casos en prisión preventiva; 1.056 resultaron en audiencias conclusivas celebradas en preparación de un juicio oral: 759 causas resultaron en condenas en el marco de procesos abreviados; y las 212 se relacionan con otras resoluciones definitivas por aplicación de otros procedimientos[354]. Por otra parte, la CIDH saluda que en el marco de las mesas interinstitucionales de

---

349 *Avocats sans frontières,* Canadá. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 31 de mayo de 2016.

350 Para mayor información, ver párr. 65.

351 Tribunal Supremo de Justicia, Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal, Boletín institucional No. 1, Bolivia, enero de 2015, pág. 3.

352 Tribunal Supremo de Justicia, Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal, Boletín institucional No. 1, Bolivia, enero de 2015, pág. 3.

353 Tribunal Supremo de Justicia, Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal, Boletín institucional No. 1, Bolivia, enero de 2015, pág. 3.

354 Tribunal Supremo de Justicia, Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal, Boletín institucional No. 1, Bolivia, enero de 2015, pág. 6.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

trabajo –creadas con el objeto de promover medidas para revertir los problemas de acceso a la justicia y para la adopción de decisiones que reviertan la crisis en el sistema penal y el sistema penitenciario[355]– el Ministerio de Justicia y el órgano judicial hayan emitido instructivos para el cumplimiento de los plazos procesales en la etapa previa a juicio oral penal en los departamentos de La Paz y Santa Cruz [356].

B. Medidas para garantizar la celebración de audiencias

170. Entre las causas que inciden en la prolongación de la prisión preventiva, se encuentran el alto índice de suspensión de audiencias, que resulta principalmente de la falta de coordinación y cooperación entre instituciones de justicia penal preventiva en la región, y que se traduce en inasistencia de las partes y en problemas relacionados con la notificación[357]. Sobre esta situación, también se pronunció la CIDH en su informe de 2013, al señalar que el alto índice de suspensión de audiencias y la falta de coordinación entre los sujetos procesales constituía una deficiencia estructural respecto a la situación de las personas en prisión preventiva[358].

171. En atención a dicha problemática la CIDH valora los recientes avances realizados por Bolivia y Paraguay para contar con una colaboración interinstitucional más eficiente que garantice la celebración de audiencias. Así, respecto al Estado boliviano, la CIDH observa que a fines de 2014, la

---

355 Ver párrs. 65 y 171.

356 DPLF, Fundación CONSTRUIR, ASUNCAMI, Pastoral Penitenciaria *et al,* Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia, en el marco de la audiencia "Derechos humanos y reforma penal y penitenciaria en Bolivia", 159 periodo ordinario de sesiones, 5 de diciembre de 2016.

357 Por ejemplo, respecto a Guatemala, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala informó que de acuerdo con la agenda única de audiencias penales del organismo judicial, en el Juzgado Segundo de Ciudad de Guatemala, en un periodo de cinco días hábiles –del 25 al 31 de marzo de 2016– de un total de 36 audiencias programadas, el 50% de ellas fueron suspendidas. CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información aportada por el ICCPG. Por su parte, en Bolivia, durante los meses de noviembre y diciembre de 2015, fueron suspendidas el 75% de las 427 audiencias cautelares registradas en el eje central del país; en La Paz, se registró una tasa de suspensión del 84%, seguida de Santa Cruz con el 67% y finalmente Cochabamba con el 41%. DPLF, Fundación CONSTRUIR, ASUNCAMI, Pastoral Penitenciaria *et al, Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia,* en el marco de la audiencia "Derechos humanos y reforma penal y penitenciaria en Bolivia", 159 periodo ordinario de sesiones, 5 de diciembre de 2016, págs. 18 y 19. Sobre Paraguay, esta problemática fue también referida por el Ministerio de Justicia paraguayo. Ministerio de Justicia, Paraguay. Información enviada el 14 de julio de 2016.

358 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 58. En este sentido, respecto a Haití, *Avocats sans frontières,* Canadá. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada a la CIDH el 31 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

reducción de tasas suspendidas de audiencias, fue una de las medidas promovidas para revertir los problemas de acceso a la justicia por parte de las mesas interinstitucionales, impulsadas por el Ministerio de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia[359]. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil boliviana se han pronunciado sobre los resultados positivos de las mesas interinstitucionales; principalmente, en el distrito de Cochabamba, en donde además de que participan representantes del Tribunal de Justicia, el Ministerio Público, la Defensa Pública, y el Sistema Penitenciario, se cuenta con la presencia de diversas organizaciones de la sociedad civil. En dichas meses, se preparan las jornadas judiciales y se discuten los obstáculos prácticos constatados en los procesos judiciales[360].

172. Por su parte, en Paraguay, en mayo de 2016 se crea la Oficina Interinstitucional con el objeto de servir como punto de conexión entre todos los operadores del sistema de justicia penal, a fin de coordinar y supervisar las audiencias en la etapa preparatoria e intermedia[361]. Según el Ministerio de Justicia, esta iniciativa habría resultado en un aumento en la cantidad de audiencias celebradas[362].

C. Audiencias en las cárceles

173. La CIDH observa que desde 2014, se han presentado una serie de medidas adoptadas por diversos países a fin de implementar las llamadas audiencias en las cárceles. En este contexto, en su informe de 2013, la CIDH señaló que considerando que es el propio Estado quien decide mantener en custodia a una persona con el objeto de asegurar su comparecencia al

359 Estas mesas interinstitucionales están compuestas por Tribunales Departamentales de Justicia, Fiscalías de Distrito, Direcciones Departamentales del Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Direcciones Departamentales de Régimen Penitenciario y Servicios Departamentales de Políticas Sociales.

360 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Información aportada por Fundación CONSTRUIR. Ver también DPLF, Fundación CONSTRUIR, ASUNCAMI, Pastoral Penitenciaria *et al, Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia*, en el marco de la audiencia ante la CIDH, "Derechos humanos y reforma penal y penitenciaria en Bolivia", 159 periodo ordinario de sesiones, 5 de diciembre de 2016.

361 Esta oficina se integra por representantes de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio de Justicia, del Ministerio Público y del Ministerio de la Defensa Pública; sus funciones están contenidas en el Acuerdo Interinstitucional para la Implementación de la Oficina Interinstitucional, Acordada No. 1057/16, Paraguay, 17 de mayo de 2016. Ver también Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Nota de prensa "Acuerdo entre Corte, Fiscalía, Defensoría y Ministerio de Justicia firman convenio para mejorar sistema de justicia", 17 de mayo de 2016.

362 En particular, el Ministerio de Justicia de Paraguay informa que cuando el proyecto inició, entre el 23 y 27 de mayo de 2016, se realizaron 51% de las audiencias preliminares. Del 27 de junio al 1 de julio, se celebró el 54% del total de audiencias, lo que demuestra un aumento en la cantidad de audiencias llevadas a cabo con relación a la semana anterior. Ministerio de Justicia, Paraguay. Información enviada el 14 de julio de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

juicio, el que no se tenga la capacidad de proporcionar el transporte y custodia de los detenidos a los tribunales para las diligencias respectivas en la fecha y hora fijadas, constituye una situación de injusticia fundamental[363].

174. En particular, las llamadas "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 necesario, carencia de gasolina, insuficiencia de guardas, posible peligro de fuga. Adicionalmente, la CIDH fue informada sobre la cancelación de audiencias ante la imposibilidad de que la persona procesada pague el soborno requerido para el traslado al juzgado[364]. Por su parte, la CIDH observa que además de garantizar un mayor número de causas analizadas, la realización de las audiencias en las cárceles permite que los operadores de justicia estén en contacto directo con la realidad de las cárceles en la región, lo que podría resultar en una mayor sensibilización respecto a la importancia de aplicar medidas alternativas a la privación de libertad.

175. Para la celebración de las llamadas audiencias en las cárceles, las autoridades penitenciarias deben proporcionar un sitio dentro de la cárcel, que cuente con las condiciones adecuadas en términos de espacio, luz, electricidad e higiene. Adicionalmente, dichas autoridades tienen la obligación de designar personal de custodia adicional para garantizar la seguridad de todos los actores procesales durante las audiencias y de asegurar la presencia en las mismas, de la persona imputada. Por otra parte, a fin de que la realización de audiencias en las cárceles sea eficiente, resulta indispensable que los Estados establezcan mecanismos claros de colaboración entre el poder judicial, la fiscalía, la defensa y las autoridades penitenciarias; asimismo, las autoridades judiciales deben establecer criterios respecto a la priorización de los casos a discutir, y realizar las acciones necesarias a fin de preparar adecuadamente los casos que serán analizados.

176. Por su parte, la CIDH observa que desde 2014, países como Bolivia, Colombia, Panamá y Paraguay han implementado la utilización de audiencias en las cárceles para decidir procedimientos relacionados con

363 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 265.

364 En este sentido, y respecto a la ciudad de Santa Cruz en Bolivia, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadora: Mirte Postema). Información al respecto, también fue referida a la Relatoría, durante su visita a Panamá, del 17 al 19 de junio de 2015.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

casos de personas en prisión preventiva, y con ello, garantizar mayor celeridad en el manejo de los casos. Así, en el Estado colombiano, mediante el Decreto Presidencial 204 de 10 de febrero de 2016, se regulan las obligaciones de las autoridades penitenciarias respecto al establecimiento de espacios físicos para la realización de audiencias dentro de centros de reclusión[365]. Respecto a Panamá, la CIDH celebra que en abril de 2016, se inauguraron diez salones de audiencias en los perímetros carcelarios de La Joya y La Joyita[366], centros penitenciarios que según información de público conocimiento, constituyen aproximadamente el 60% del total de la población penitenciaria en Panamá. Por su parte, a inicios de 2016, el Estado paraguayo puso en funcionamiento el "Plan Piloto de Agilización y Definición de los Procesos Judiciales", cuya finalidad es la resolución de los procesos a través de la realización de audiencias en los centros penitenciarios[367]. A julio de 2016 se habían realizado tres jornadas, en las que se celebraron 36 audiencias, y resultaron en la liberación de la mitad de los casos analizados[368].

1. Las jornadas judiciales en Bolivia

177. En particular, la CIDH destaca las medidas adoptadas por el Estado boliviano –en aplicación de la Ley No. 586 de Descongestionamiento– que ponen en funcionamiento a las audiencias en las cárceles, y 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[369]". 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[370]. En el periodo

365 En particular, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) se encargará de la construcción y adecuación de estos espacios. Las entidades del sistema penitenciario y carcelario darán apoyo técnico para la adecuación de los mismos. Decreto presidencial 204 que modifica el Decreto 1069 de 2015, 10 de febrero de 2004, artículo 2.2.1.12.2.3.

366 Panamá, Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215 de 20 de mayo de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta. Ver también Órgano Judicial de la República de Panamá, Nota de prensa Órgano Judicial pone en funcionamiento salones de audiencias en "La Joya y La Joyita", abril de 2016.

367 Este plan fue impulsado por el Consejo de Administración de la Circunscripción Judicial de Central y Jueces de Ejecución del Departamento Central. Ministerio de Justicia, Paraguay. Información enviada el 14 de julio de 2016.

368 Ministerio de Justicia, Paraguay. Información enviada el 14 de julio de 2016.

369 Fundación CONSTRUIR, Cáritas Boliviana, y otras, Prisión Preventiva y Derechos Humanos, Informe Bolivia, octubre de 2014; y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016.

370 Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Informe de Gestión 2015, pág. 9.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

en referencia, dichas jornadas habrían resultado en un total de 2.047 audiencias de procesos que concluyeron con salidas alternativas, procedimientos abreviados, redenciones, libertad condicional, y otros[371].

178. Respecto al funcionamiento de estas audiencias, la CIDH tiene información a su alcance que indica que durante las audiencias en las cárceles, se tiene la presencia de las partes procesales, y además de la autoridad judicial, se encuentran presentes funcionarios administrativos para la realización de los trámites correspondientes[372]. En particular, autoridades en Cochabamba informan que la celebración de audiencias es priorizada de acuerdo a la cantidad de tiempo que una persona había 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[373].

179. Por ejemplo, mediante el Instructivo No. 17/2016 de marzo de 2016, emitido por la Presidencia del Tribunal Departamental de Cochabamba, se estableció que del 3 al 10 de mayo del 2016 se organizarían jornadas judiciales en dicho departamento[374]. Para tal efecto, la Presidencia del Tribunal exhortó a la Fiscalía Departamental y la Defensoría a identificar, entre el 21 de marzo y 11 de abril, los casos a analizar relacionados con la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia. Posteriormente, la Presidencia estableció que los fiscales y defensores contarían con el plazo entre el 15 y 22 de abril de 2016, para hacer las respectivas solicitudes a los juzgados de instrucción; y posteriormente, la autoridad judicial tendría del 25 al 29 de abril para agendar las audiencias. Además, el Instructivo No. 17/2016 reiteró a los jueces su obligación de informar a la Presidencia sobre la programación de las audiencias, a fin de que ésta pudiera "coordinar con Fiscalía, Defensa Pública y Régimen

---

371 Servicio Plurinacional de Defensa Pública, Informe de Gestión 2015, pág. 10.

372 Esta información se basa en la documentación realizada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, que visitó Bolivia del 2 al 11 de mayo de 2016 y observó las jornadas judiciales en la ciudad de Cochabamba en el Centro Penitenciario San Sebastián para mujeres, y en el Centro Penitenciario San Sebastián. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadora: Mirte Postema).

373 Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadora: Mirte Postema).

374 Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba, Bolivia, Instructivo No. 17/2016, 23 de marzo de 2016. Publicación impresa.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Penitenciario", y con ello, se tuviera una exitosa organización de las jornadas judiciales[375].

180. Asimismo, la CIDH también ha sido informada sobre los desafíos en el desarrollo de este tipo de audiencias, por ejemplo, los relacionados con las fallas de notificación a las víctimas. En particular, según información disponible, en la ciudad de Santa Cruz –durante el mes de junio de 2016 – falló el sistema de notificaciones casi por completo, debido a que la central de notificaciones no tenía la capacidad de tramitar el número de diligencias requeridas, lo que indicaría un problema estructural para la realización de esta diligencia[376].

181. Por otra parte, la CIDH nota con preocupación que de acuerdo con cifras oficiales, en un elevado número de las audiencias celebradas durante las jornadas judiciales, se aplicó el procedimiento abreviado o inmediato; en este sentido, por ejemplo, en el periodo de enero a septiembre de 2015 en Cochabamba, de un total de 1.398 causas, el 57.5% de ellas –es decir, 804– se resolvió mediante la aplicación de procedimientos abreviados[377]. Por su parte, en la cárcel de Palmasola en Santa Cruz, de las 317 audiencias celebradas durante el mes de mayo de 2015, casi el 94% correspondía a procedimientos abreviados[378]. Al respecto, y considerando los importantes desafíos expuestos anteriormente sobre los procesos abreviados utilizados como medida para reducir la prisión preventiva[379]– la CIDH manifiesta su preocupación por el alto porcentaje de procesos inmediatos que se celebran en el marco de las jornadas judiciales en las cárceles bolivianas.

D. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva

182. En su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la CIDH recomendó a los Estados que a fin de garantizar los principios de contradicción, inmediación, publicidad y celeridad, la aplicación de la

375 Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba, Bolivia, Instructivo No. 17/2016, 23 de marzo de 2016. Publicación impresa.

376 Entrevistas con jueces y representantes de la sociedad civil en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 5 y 6 de mayo de 2016. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadora: Mirte Postema).

377 Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba, Informe Plan de Descongestionamiento Penal de detenidos preventivos, sin fecha, pág. 5. Publicación impresa.

378 Tribunal Supremo de Justicia, Bolivia, Plan Nacional de Descongestionamiento del Sistema Penal – Segunda Fase, Boletín institucional, No. 2, mayo de 2015, pág. 5.

379 Ver párrs. 57-59.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

prisión preventiva sobre una persona debe decidirse en audiencia oral, con la intervención de todas las partes. En particular, a fin de asegurar el derecho de la defensa, la Comisión ha determinado que las personas acusadas deben estar presentes y ser escuchadas por la autoridad judicial[380]. En este sentido, la Comisión estableció que la detención preventiva no debería decidirse solamente con vista al expediente del caso[381], y que además de garantizar los principios señalados, durante dichas audiencias, la autoridad judicial debe examinar no sólo el cumplimiento de los requisitos de procedimiento establecidos en la legislación nacional, sino también la razonabilidad de la sospecha en la que se sustenta la detención y la legitimidad de sus fines[382]. Este procedimiento debe ofrecer la posibilidad de un contradictorio (adversarial) y asegurar siempre la igualdad de armas entre las partes, el fiscal y la persona detenida. Para asegurar esta igualdad de armas es esencial que el abogado defensor tenga acceso a aquellos documentos de la investigación que son esenciales para controvertir efectivamente la legalidad de la detención de su representado[383].

183. Mediante las audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva, las partes conocen con antelación las consideraciones con base en los cuales se determina el riesgo de fuga o de interferencia con las investigaciones, además de que cuentan con un mejor escenario para presentar sus argumentos a favor o en contra de la procedencia de la prisión preventiva, o en su caso de otras medidas menos restrictivas[384]. En particular, la CIDH considera que durante estas audiencias debe de analizarse principalmente la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva. Al respecto, la Comisión ha señalado que este mecanismo garantiza el ejercicio adecuado del derecho a defensa pues un análisis escalonado y gradual, de la medida menos lesiva a la más gravosa, permite a la defensa enfocar la discusión en el análisis de necesidad y proporcionalidad de las medidas que se consideren[385].

---

380 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párrs. 179 y 326. Recomendación C "Marco legal y aplicación de la prisión preventiva".

381 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 179.

382 CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 199. CrEDH, Case of Brogan and Others v. The United Kingdon (Applications No. 11209/84, 11234/84 y 11386/85), Sentencia del 29 de noviembre de 1988 (Pleno de la Corte), párr. 65.

383 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 199. CrEDH, Case of Piruzyan Vs. Armenia (Application No. 33376/07), Sentencia del 26 de junio de 2012 (Tercera Sección de la Corte), párr. 11

384 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 180.

385 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 229.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

1. Reformas legislativas

184. A nivel legislativo, la CIDH observa que durante el periodo de análisis del presente informe, Estados como Argentina, México y Perú, han modificado su legislación para incorporar la regulación de las audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva. Así, el nuevo código penal del Estado argentino, aún no vigente, contempla que a fin de garantizar los principios de contradicción, inmediación, publicidad y celeridad, el requerimiento de una medida de coerción se formule y decida en audiencia oral[386]. Lo anterior, según la Defensoría General de la Nación, representa un avance en comparación con la legislación actualmente en vigor, mediante la cual se habilita al juez para decretar de oficio la prisión preventiva sin la realización previa de una audiencia[387].

185. En el caso de México, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece que las solicitudes de medidas cautelares serán resueltas por el juez de control, en audiencia oral y con presencia del órgano jurisdiccional, el Ministerio Público, la víctima en su caso acompañada de su asesor jurídico, la persona imputada y su defensor[388]. Por otra parte, en el Estado peruano, mediante la promulgación de los Decretos Legislativos 1206 y 1229 de septiembre de 2015[389], se corrige la omisión del Código Procesal Penal de 2004, respecto a la ausencia en segunda instancia, de audiencias públicas que determinan la procedibilidad de la prisión preventiva[390].

386 Código Procesal Penal de la Nación, Ley 27.063 (no vigente), sancionado el 4 de diciembre de 2015 y publicado en el Boletín Oficial del 10 de diciembre de 2014, artículo 190.

387 Respuesta de la Defensoría General de la Nación, Argentina, enviada el 22 de junio de 2016.

388 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, publicado el 5 de marzo de 2014, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 157. Respuesta de México al Cuestionario de Consulta Nota de la Misión Permanente de México ante la OEA, No. Oea-01285 de 1 de junio de 2016.

389 El Decreto Legislativo No. 1206, publicado el 22 de septiembre de 2015 y vigente desde el 23 de noviembre de 2015, adelanta la vigencia de los artículos 272-285 del NCPP en todo el territorio nacional. Por su parte, el Decreto Legislativo 1229, publicado el 25 de septiembre de 2015, modifica los artículos 283, 287, 288 y 290 del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) y adelanta la vigencia de los artículos 273-277, 283, 287, 288 y 290 en todo el territorio nacional.

390 Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta enviada el 18 de mayo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

2. Audiencias de custodia en Brasil

a. Consideraciones generales

186. Mediante comunicado de prensa de marzo de 2016, la CIDH celebró el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia[391], las cuales constituyen un 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, y que ha disminuido el uso de la prisión preventiva[392]. En particular, de conformidad con la Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015 del Consejo Nacional de Justicia de Brasil, 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[393]. Las audiencias de custodia tienen como finalidad, garantizar los derechos de las personas detenidas y comprobar el carácter indispensable del mantenimiento de la privación de libertad, a fin de que la autoridad judicial decida sobre la improcedencia de cualquier medida punitiva, la determinación de la prisión preventiva, la aplicación de medidas alternativas o respecto de la adopción de otras medidas necesarias para la preservación de los derechos de las personas imputadas[394]. Dicho mecanismo inició como proyecto piloto en el estado de São Paulo el 24 de febrero de 2015[395]. Actualmente, las audiencias de custodia se encuentran funcionando en las capitales de los 26 estados del país y en el Distrito Federal[396].

187. De acuerdo con cifras del Poder Judicial, desde el inicio de su implementación y hasta enero de 2017, se realizaron 186.455 audiencias de custodia en todo el país; de éstas, en un 54.11% – o sea, en 100.887 casos–se dictó prisión preventiva. Esta tasa de confirmación de la prisión

391 CIDH, Comunicado de prensa 29/16, CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil, 7 de marzo de 2016.

392 CIDH, Comunicado de prensa 29/16, CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil, 7 de marzo de 2016.

393 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015, artículo 1.

394 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015, artículo 1.

395 CIDH, Comunicado de prensa 29/16, CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil, 7 de marzo de 2016.

396 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, "Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia", [Datos estadísticos, Mapa de implementación de audiencias de custodia, disponible sólo en portugués], enero de 2017.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

preventiva es de aproximadamente el 50% en 22 estados y en el Distrito Federal. En el estado de Rio Grande do Sul llega al 84.56%, y por su parte, los estados de Rondônia, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Pernambuco, y Sergipe muestran cifras de alrededor de un 60% de la determinación del régimen en referencia. Los estados que presentan números por debajo del 50% son Bahía con 38.31%; Amapá con 41.53%, y Mato Grosso con 44.71%. Las anteriores cifras constituyen un avance, considerando principalmente que según información al alcance de la Comisión, después de 2011 –con la entrada en vigencia de la Ley de Cautelares[397]– el porcentual de determinación de prisión preventiva en casos de delitos en flagrancia era superior[398]. Por ejemplo, en los casos de Rio de Janeiro y São Paulo, las tasas de confirmación de prisión preventiva equivalían respectivamente, al 72.3% y el 61.3%[399]; y después de la implementación de las audiencias de custodia, el porcentaje disminuyó al 57% en Rio de Janeiro, y a un 53%, en São Paulo[400]. A pesar del avance que representa el establecimiento del mecanismo en referencia, la CIDH observa que la imposición de la prisión preventiva en aproximadamente el 54% de los casos, refleja que esta medida continúa aplicándose de manera contraria a la excepcionalidad que caracteriza su naturaleza. De hecho, la CIDH cuenta con información que indica que durante las audiencias de custodia las juezas y jueces determinarían la procedibilidad de la prisión preventiva, motivados por "la gravedad del crimen, el orden público o los antecedentes

397 A través de esta normativa, se modificó el Código Procesal Penal de Brasil a fin de garantizar el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, a través de la ampliación de medidas alternativas a la prisión preventiva; tales como fianza, mecanismos de monitoreo electrónico, prisión domiciliar, entre otras. Lei No. 12.403 (Ley de Cautelares) [disponible sólo en portugués], en vigor a partir del 4 de mayo de 2011.

398 En este sentido, la CIDH cuenta con información que indica que cuando la decisión sobre la determinación de medidas cautelares se basaba en procesos únicamente escritos, los jueces dictaban prisión preventiva en más del 60% de los casos. Instituto Sou da Paz y Associação pela Reforma Prisional (ARP), Monitorando a Aplicação da Lei das Cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, 2013. Los datos presentados son del 2012. Información aportada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadores: Mirte Postema y Thiago Nascimento dos Reis). Para más información al respecto: Thiago Nascimento dos Reis, Detainees on Stage: Achievements and Challenges of the Newly-Implemented Custody Hearings in São Paulo State, Stanford Program in International Legal Studies (SPILS) JSM Thesis, mayo de 2016.

399 Ministerio de la Justicia y Departamento Nacional Penitenciario, Brasil, "Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: Anáise de experiências e recomendações de aprimoramento" [Aplicación de Audiencias de Custodia en Brasil: Análisis de las Experiencias y Recomendaciones para el mejoramiento, disponible solo en portugués], pág. 25, 2016.

400 Ministerio de la Justicia y Departamento Nacional Penitenciario, Brasil, "Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: Anáise de experiências e recomendações de aprimoramento" [Aplicación de Audiencias de Custodia en Brasil: Análisis de las Experiencias y Recomendaciones para el mejoramiento, disponible sólo en portugués], pág. 25, 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

penales de la persona imputada", en lugar de por los fines procesales previstos en los estándares internacionales aplicables[401].

b. Funcionamiento en la práctica

188. Con base en la documentación realizada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford –enfocada en el análisis del funcionamiento de las audiencias de custodia en la ciudad de São Paulo[402]– los casos analizados son distribuidos de manera aleatoria entre las juezas y jueces presentes, quienes a su vez deciden respecto del orden de celebración de las mismas. Considerando que las personas imputadas por delitos menores, cuentan con mayores posibilidades de salir libres, y en este caso, se tendría más tiempo para finalizar los trámites administrativos relativos a la liberación, la autoridad judicial suele programar las audiencias relacionadas con dichos delitos al inicio de la jornada[403].

189. 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[404]. Antes del inicio de la audiencia, la persona detenida tiene el derecho de consultar con su defensor en un sitio privado[405]. La audiencia de custodia inicia con una breve explicación de la autoridad judicial sobre el objetivo de la misma. Entre otras funciones, dicha autoridad debe entrevistar a la persona imputada a fin de asegurarse que haya contado con defensa adecuada, comunicación con familiares y atención médica; asimismo, las juezas y jueces deben indagar sobre la comisión de posibles actos de tortura o malos tratos durante la

401 Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadores: Mirte Postema y Thiago Nascimento dos Reis).

402 En particular, esta observación incluyó el análisis práctico de audiencias de custodia, así como entrevistas a jueces y otras autoridades relevantes. Dicha observación fue realizada entre octubre de 2015 y mayo de 2016, y participaron Mirte Postema, Investigadora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, y Thiago Nascimento dos Reis, estudiante de referida Universidad. Esta información se encuentran en: Thiago Nascimento dos Reis, Detainees on Stage: Achievements and Challenges of the Newly-Implemented Custody Hearings in São Paulo State, tesis de JSM (no publicado), mayo de 2016, y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadores: Mirte Postema y Thiago Nascimento dos Reis).

403 Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadores: Mirte Postema y Thiago Nascimento dos Reis).

404 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015, artículos 4 y 5.

405 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015, artículo 6.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

detención[406]. 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[407]. 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; además, se hacen constar las providencias adoptadas en casos de indicios de tortura o malos tratos[408]. Por último, la autoridad judicial debe llenar una plantilla con las especificidades del caso, y el personal del juzgado realiza la tramitación administrativa correspondiente para la ejecución de la decisión judicial. Por su parte, la defensa suele explicar los efectos de la decisión judicial a la persona imputada. Cada audiencia tiene una duración de aproximadamente 40 minutos[409].

190. Por otra parte, la CIDH fue informada que las audiencias de custodia pueden contar con ciertas deficiencias en su implementación, tales como las siguientes: a) tiempo reducido y falta de privacidad en la comunicación entre la persona imputada y su defensa; b) falta de explicación por parte de la autoridad judicial, al inicio de la audiencia y en términos claros, sobre el procedimiento de la misma; c) inadecuada coordinación entre instituciones judiciales, y d) falta de traducción e interpretación[410]. Asimismo, existen varias preocupaciones acerca del rol pasivo que caracterizaría con frecuencia, a la autoridad judicial que participa en estas audiencias. En este sentido, por ejemplo, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford indica que a pesar de que la solicitud de información sobre la situación económica de la persona detenida es una obligación a cargo de la autoridad judicial para el eventual establecimiento del monto de la fianza[411], las juezas y jueces no siempre hacen esas preguntas de manera

406 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015, artículo 15.

407 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015, artículo 8 (X) (1§).

408 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, Resolución 213 de 15 de diciembre de 2015, artículo 8(3º).

409 Sobre la duración de las audiencias, la CIDH destaca que de acuerdo con el IDDD, se presentan casos de audiencias que se celebran en 4 minutos, y otras, en aproximadamente de 10 minutos. Esta observación se realizó en las audiencias de custodia en la ciudad de São Paulo entre febrero y diciembre de 2015, y se sistematizaron los datos referentes a 588 personas custodiadas. Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Monitoramento das Audiências de Custódia em São Paulo, mayo de 2016, p.p. 10 y 11.

410 *Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Universidad de Stanford, Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas (documento interno), octubre de 2016 (Investigadores: Thiago Nascimento dos Reis y Mirte Postema). Ver también Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Monitoramento das Audiências de Custódia em São Paulo, mayo de 2016, y Associação dos Advogados Criminalistas critica aplicação das Audiências de Custódia no ES", Eshoje, 19 de febrero de 2016.*

411 Código de Procedimiento Penal, Brasil, en vigor a partir del 13 de octubre de 1941, artículo 325.1.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

suficientemente exhaustiva[412]. De igual manera, y como se analizará más adelante, dicha autoridad no tiene una participación activa para indagar respecto a las denuncias de tortura o malos tratos.

c. Denuncias de tortura y malos tratos

191. Por su parte, la Comisión se ha pronunciado en el sentido de que las audiencias de custodia han permitido a las personas detenidas denunciar ante la autoridad judicial, posibles actos de tortura o malos tratos[413]. Al respecto, de acuerdo con cifras del Poder Judicial, a enero de 2017 –casi dos años después de la implementación de estos mecanismos en São Paulo– de las 186.455 audiencias realizadas en todo el país, se presentaron 8.279 denuncias de actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo que equivaldría a aproximadamente el 4.68% de los casos[414]. Sin embargo, la Comisión advierte los claros indicios de inconsistencias entre las cifras oficiales de denuncias de tortura y malos tratos reportadas en dichas audiencias, en comparación con las denuncias registradas por otras instancias. En este sentido, por ejemplo, respecto al estado de Rio de Janeiro, la CIDH destaca que los datos oficiales señalan que de septiembre de 2015 a febrero de 2017, se reportaron 110 casos de violencia durante la detención, lo que conformaría tan sólo el 1% del total de los 7.846 analizados en las audiencias de custodia[415] En contraste a estos números, la CIDH nota con preocupación las notables diferencias presentadas por otras entidades, que reportan mayores porcentajes respecto a las alegaciones sobre la comisión de tortura y malos tratos. En particular, la CIDH observa que la Defensoría Pública del estado reportó que de las 5.302 audiencias monitoreadas durante 5 meses, un total de 1.573 de personas detenidas –es decir, un 29.67%– afirmaron haber sufrido algún tipo de violencia policial[416]. Por su parte, el Mecanismo de

412 Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Universidad de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), octubre de 2016 (Investigadores: Thiago Nascimento dos Reis y Mirte Postema).

413 CIDH, Comunicado de prensa 29/16, CIDH celebra el aniversario de la implementación de las audiencias de custodia en Brasil, 7 de marzo de 2016.

414 Consejo Nacional de Justicia de Brasil, "Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia", [Datos estadísticos, Mapa de implementación de audiencias de custodia, disponible solo en portugués], enero de 2017.

415 Datos de: Consejo Nacional de Justicia de Brasil, "Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia", [Datos estadísticos, Mapa de implementación de audiencias de custodia, disponible sólo en portugués], enero de 2017.

416 Defensoría Pública del Estado de Rio de Janeiro, Brasil, "Un ano de audiência de custódia no Rio de Janeiro" [Un año de audiencia de custodia en Rio de Janeiro, disponible en portugués], octubre de 2016. Estos datos son obtenidos con base en su labor de monitoreo de un año sobre las audiencias de custodia, desde septiembre de 2015.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

Prevención y Combate a la Tortura de Rio de Janeiro, indica que de las 238 audiencias observadas en 3 meses, y respecto de las cuales, la autoridad judicial indagó sobre posible comisión de tortura o malos tratos, en 93 casos se denunció la comisión de violencia, lo que equivale al 39%[417].

192. Asimismo, la CIDH manifiesta su preocupación respecto a los números que indicarían la falta de investigación y seguimiento de las denuncias de malos tratos y tortura durante la detención, presentadas durante la celebración de las audiencias de custodia. En este sentido, la Comisión advierte que a pesar del alto número de denuncias de malos tratos y tortura, y de que se habría iniciado la investigación del 74% de las 1.152 denuncias presentadas en el Tribunal de Justicia de São Paulo, a febrero de 2016 no se habrían determinado responsabilidades de agentes de seguridad en ninguno de los casos[418]. En particular, la CIDH destaca los datos proporcionados por la organización Conectas, que indican que de los 358 casos documentados[419] en que se presentaron alegaciones sobre malos tratos o tortura durante la detención, en el 24.5% de los mismos –es decir en 88 casos– la autoridad judicial preguntó sobre los hechos de violencia sufridos[420]; y únicamente en el 12.01% de los mismos –equivalente a 43 casos –los fiscales intervinieron de manera activa para indagar respecto a los mismos[421]. En tan sólo 2 casos –y en los que los agresores no eran agentes del Estado– el Ministerio Publico solicitó la apertura de investigación[422].

193. Considerando lo anterior, la CIDH reitera a los Estados que la investigación de los casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, debe realizarse de oficio y regirse por los principios de independencia,

---

417 Justicia Global y Mecanismo Estadual de Prevención y Combate a la Tortura de Rio de Janeiro, Brasil, "Quando a liberdade é exceção, a situação das pessoas presas sem condenação no Rio de Janeiro" [Cuando la libertad es la excepción, la situación de las personas presas sin condena en Rio de Janeiro, disponible solo en portugués], 2016. Este monitoreo se realizó de marzo a junio de 2016, y respecto de 314 audiencias en el Estado de Rio; sin embargo, como fue referido en el texto principal, sólo en 238 se indagó sobre posibles actos de violencia policial.

418 Conectas, Nota de prensa "Audiências de custódia fazem um ano: o que mudou?", 25 de febrero de 2016.

419 El universo inicial de la investigación de Conectas abarcaba de 393 casos de malos tratos y tortura; sin embargo para observar los casos en los cuales la autoridad judicial, el fiscal y la defensa indagaban sobre los hechos de agresión, dejaron de incluir el análisis de las "audiencias-fantasma" (en las cuales los detenidos no están presentes en audiencia) y casos sin información; llegando con ello, al número de 358 casos. Conectas, *Shielded Torture. How the institutions of the justice system perpetuate violence in custody hearings*, 14 de febrero de 2017.

420 Conectas, Brasil, "Tortura Blindada, relatório completo", 14 de febrero de 2017, p. 57.

421 Conectas, Brasil, "Tortura Blindada, relatório completo", 14 de febrero de 2017, p. 69.

422 Conectas, Brasil, "Tortura Blindada, relatório completo", 14 de febrero de 2017, p. 66.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

imparcialidad, competencia, diligencia y acuciosidad[423]. Esta investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles, estar orientada a la determinación de la verdad, y conducirse dentro de un plazo razonable, lo cual debe ser garantizado por los órganos judiciales intervinientes. Asimismo, los Estados deben garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a los privados de libertad de manera que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas en la práctica de su profesión[424]. Por último, la CDH recuerda que en el caso de las personas privadas de libertad, el deber de investigar del Estado cuenta con un estándar más alto, al considerar que en estos casos las víctimas se encontraban en un espacio cerrado[425].

423 CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 345; y Corte IDH. *Caso Bueno Alves Vs. Argentina*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, párr. 108. 39.

424 CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 346; y Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 135. En este sentido, la Corte tomó como fundamento los párrs. 56, 60, 65, 66 y 76 del Protocolo de Estambul.

425 CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 347.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

CAPÍTULO 5
MUJERES Y OTRAS PERSONAS PERTENECIENTES A GRUPOS EN SITUACIÓN ESPECIAL DE RIESGO

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

MUJERES Y OTRAS PERSONAS PERTENECIENTES A GRUPOS EN SITUACIÓN ESPECIAL DE RIESGO

194. A lo largo de este capítulo, la CIDH analiza la especial dimensión que caracteriza el encarcelamiento de las mujeres y de otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo. Respecto a las mujeres privadas de libertad, la CIDH aborda las afectaciones desproporcionadas a las que se enfrentan, así como las severas consecuencias que genera su encarcelamiento cuando estas mujeres son responsables de la crianza de sus hijas e hijos, actúan como cabezas de familia, y tienen personas bajo su cuidado. Por otra parte, la Comisión, desarrolla a la luz de la perspectiva de género y con un enfoque diferenciado, las medidas adoptadas por los Estados relacionadas con mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo que se encuentran privados de libertad. Dichas medidas se han enfocado principalmente en la adopción de reformas legislativas que prevén perspectiva de género y tratamiento con enfoque diferenciado en el contexto de privación de libertad, y en la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva, principalmente de arresto domiciliario y mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal.

A. Mujeres

1. Consideraciones generales

195. La CIDH reitera que los Estados tienen un deber especial de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir y erradicar las formas de violencia y discriminación contra las mujeres[426]. Las mujeres han sufrido un cuadro de discriminación histórica y estereotipos, que resultan en formas de desventaja sistemática, e incrementan la exposición de más de la mitad de la población, a ser objeto de actos de violencia física, sexual y psicológica, y de otro tipo de abusos. Estos riesgos se acentúan cuando las

426 CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: La educación y la salud*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 65, 28 de diciembre de 2011, párrs. 31-39; CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación*. OEA/Ser.L/V/II.143. Doc. 60, 3 de noviembre de 2011, párrs. 22-24, y CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 de diciembre de 2011,párrs. 37-43.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

mujeres se encuentran privadas de su libertad y bajo el control de las autoridades del Estado[427]. Al respecto, la Corte Interamericana ha analizado el impacto diferencial de la pena privativa de la libertad en las mujeres, y ha hecho notar que en el contexto de privación de libertad, las mujeres se encuentran bajo el "completo poder" de los agentes del Estado, y en una situación de indefensión[428].

196. En particular, a través de sus distintos mecanismos, la CIDH ha recibido información constante que indica que entre las afectaciones y consecuencias desproporcionadamente graves a las que se enfrentan las mujeres privadas de su libertad, se encuentran las siguientes:

a) ausencia de centros de detención propios;
b) inadecuada infraestructura penitenciaria, considerando su condición de género así como el desarrollo de sus respectivas relaciones maternofiliales;
c) falta de tratamiento médico de acuerdo a su condición de género;
d) mayores dificultades para su reinserción social;
e) ausencia de perspectiva de género en la recopilación de datos relacionados con la privación de su libertad, y
f) sometimiento a formas de violencia tales como abuso sexual por parte del personal penitenciario[429].

197. Respecto a la violencia sexual contra las mujeres encarceladas, la Corte Interamericana ha reconocido que las consecuencias físicas, emocionales y psicológicas derivadas de dicha violencia, se ven agravadas en el contexto de privación de libertad[430]. Siguiendo la línea de la jurisprudencia internacional y lo dispuesto en la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, dicho Tribunal ha establecido que "la violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que

427 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), adoptada el 9 de junio de 1994, artículo 9; y Corte IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 303.

428 En este sentido, Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 313.

429 Además de la información recibida en sus distintos mecanismos, la CIDH recopiló información en este sentido, en el marco de las distintas actividades realizadas para la elaboración de este informe: audiencia pública, consultas regionales de expertos y visitas de trabajo a Costa Rica, Argentina y Perú.

430 Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 313.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

no involucren penetración o incluso contacto físico alguno[431]". Por otra parte, respecto a la situación de las mujeres en prisión preventiva, las Reglas de Bangkok se han pronunciado sobre "el riesgo especial de maltrato que afrentan las mujeres [bajo este régimen]", y en este sentido hacen un llamado a los Estados para que adopten las medidas necesarias –tanto de carácter normativo como práctico– a fin de garantizar la seguridad de las mujeres bajo este régimen[432].

198. Considerando que el encarcelamiento de las mujeres adquiere una dimensión propia que resulta en vulneraciones particulares a sus derechos, derivadas de su condición de género, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias e integrales para que todos sus derechos sean efectivamente respetados y garantizados, y a fin de que no sufran discriminación y sean protegidas contra todas las formas de violencia y explotación[433]. Asimismo, la CIDH enfatiza el deber que tienen los Estados de 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.

199. En particular, en el abordaje de la situación de las mujeres privadas de su libertad, la CIDH urge a los Estados adoptar medidas diligentes con una perspectiva de género que tome en consideración la discriminación histórica y los estereotipos de género que han afectado a las mujeres, niñas y adolescentes, y que han limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en contextos de privación de su libertad. Asimismo, una perspectiva de género implica tomar en cuenta la situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo la física, psicológica, sexual, económica, obstétrica y espiritual, entre otras, así como el hecho de que la gran mayoría de estos incidentes terminan en la impunidad. Dicha perspectiva implica también considerar los riesgos específicos de personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. De igual forma, los Estados deben incorporar una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en consideración la posible

---

431 Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 109; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 199; Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 306.

432 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, Regla 56.

433 En este sentido, Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 303.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, edad, o posición económica.

200. Por su parte, la CIDH observa que a pesar que las mujeres encarceladas siguen representando una proporción pequeña del total de personas privadas en libertad –aproximadamente el 4.95[434]– durante los últimos años se han elevado los niveles de encarcelamiento de esta población[435]. Al respecto, de acuerdo con el Institute for Criminal Policy Research, desde el año 2000 el crecimiento del encarcelamiento de mujeres en las Américas, supera junto con Asia, al de cualquier otra región del mundo[436]; en particular, en los últimos 15 años, la población carcelaria femenina en la región, ha tenido un aumento del 51.6%[437]. 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 al no considerar factores como: a) bajo nivel de participación dentro de la cadena de la actividad comercial y de tráfico de estas sustancias; b) ausencia de violencia en la comisión de estas conductas; c) impacto diferencial de su encarcelamiento respecto de las personas que están a su cargo; d) ausencia de enfoque de reinserción social en las políticas penitenciarias, y e) situación de violencia y exclusión social y laboral a la que se enfrentan en la región de esta población[438]. Al respecto, la CIDH ha señalado que un

---

434 Este dato se obtiene con base en las últimas cifras disponibles de los Estados de las Américas –que abarcan desde el año 2012 al 2017– con excepción de Cuba, que no cuenta con la estadística respectiva. Institute for Criminal Policy Research y Universidad de Birkbeck, World Prison Brief data.

435 Muestra de esta situación se refleja, por ejemplo, en la información proporcionada a la CIDH, relativa a Colombia, Argentina y México. En Colombia, de acuerdo con el INPEC, en 2013 había 2.745 mujeres privadas de libertad, y en 2015, el número ascendía a 3.563. Nota de la Misión Permanente de Colombia ante la OEA, S-GAIID-16-056191 de 15 de junio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta. Por su parte, en Argentina, entre los años 2002 y 2014 la cantidad de mujeres encarceladas en Argentina aumentó 26% mientras que en la Provincia de Buenos Aires el incremento fue del 90%. CELS, Argentina. Respuesta al Cuestionario de Consulta enviada a la CIDH el 13 de julio de 2016. En México, entre el 2013 y el 2016, el aumento de mujeres privadas de libertad constituye del 13% mientras que respecto de los hombres fue de menos del 1%. Instituto de Justicia Procesal Penal y Documenta, México. Respuesta al Cuestionario de consulta, enviada el 23 de mayo de 2016.

436 Institute for Criminal Policy Research y Universidad de Birkbeck, World Female Imprisonment List, octubre de 2015, págs. 2 y 13.

437 Institute for Criminal Policy Research y Universidad de Birkbeck, World Female Imprisonment List, octubre de 2015, p. 13.

438 CIDH, Audiencia pública "Medidas para reducir la prisión preventiva en América", 157 periodo ordinario de sesiones, 5 de abril de 2016. Para consultar estadísticas de porcentaje de mujeres encarceladas por drogas, porcentaje en relación con el total de mujeres privadas de libertad, y porcentaje del aumento de población en prisión por drogas durante los últimos años, y respecto a diez países de la región, ver: Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD), Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas, 2015. Ver también: UNODC, Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres, Nueva York, 2008.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

elevado porcentaje de mujeres en las Américas, han sido privadas de libertad por delitos no violentos vinculados a las drogas, y que un número considerable de ellas se encuentran en prisión preventiva[439]. La falta de incorporación de una perspectiva de género en las políticas en materia de drogas, ha impedido hacer frente a los impactos diferenciados y a las consecuencias desproporcionadas que la privación de la libertad ocasiona en las mujeres y en las personas que se encuentran bajo su cuidado.

201. Por otra parte, la CIDH destaca que una perspectiva de género también considera el impacto y las cargas específicas que han llevado históricamente a las mujeres en razón de su sexo y roles sociales tradicionales. Muchas mujeres son aún las principales responsables de la crianza de sus hijas e hijos, actúan como cabezas de familia, y tienen personas bajo su cuidado. Al respecto, la CIDH advierte que de conformidad con informes de sociedad civil, aproximadamente el 10% de los hijos de madres encarceladas queda a cargo de sus padres, mientras que cuando se priva de libertad al padre, la mayoría de los hijos continúa bajo el cuidado de sus madres[440]. En este sentido, es más frecuente que las mujeres estén a

---

En relación con el alto nivel de encarcelamiento derivado de conductas relacionadas con drogas, en el Estado argentino, de acuerdo con la Directora del Servicio Penitenciario Instituto de Recuperación de Mujeres, en Santa Fe, la mayoría de las mujeres procesadas en dicha cárcel, estaban acusadas de algún delito contenido en la Ley de Estupefacientes. Información recabada durante la visita a Argentina de la Relatoría, septiembre de 2016. Por su parte, en el Estado brasileño, aproximadamente el 68% de las mujeres se encuentran privadas de su libertad por conductas relacionadas con drogas. La mayoría de estas mujeres ocupa solamente una posición "de apoyo" al realizar servicios de transporte de drogas y pequeño comercio. Departamento Nacional Penitenciario, Brasil, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, "Infopen Mulheres" [disponible sólo en portugués], 5 de noviembre de 2015. En Perú, los delitos cometidos con mayor frecuencia por mujeres son denominados delitos no violentos (en su mayoría, delitos de drogas). Instituto de Defensa Legal (IDL), Perú. Respuesta al Cuestionario de Consulta, enviada el 18 de mayo de 2016.

439 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párrs. 478 y 479; CIM, Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción, 2014, p. 32; CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 216; e International Drug Policy Consortium, Women, Drug Offenses and Penitentiary Systems in Latin America, 2013, pp. 11 a 14. Por ejemplo, en el caso de Panamá, el 70 % de las mujeres privadas de libertad han cometido delitos relacionados con drogas; y del total de la población femenina encarcelada, el 62% se encuentra en prisión preventiva. Ministerio de Gobierno de Panamá, UNICEF y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá, Resumen Ejecutivo, noviembre de 2016, p.p. 4 y 5. En Bolivia, del total de las mujeres privadas libertad, el porcentaje mayoritario está procesada o sentenciada por delitos relacionados con el "régimen de sustancias controladas". DPLF, Fundación CONSTRUIR, ASUNCAMI, Pastoral Penitenciaria et al, Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia, en el marco de la audiencia pública de la CIDH "Derechos humanos y reforma penal y penitenciaria en Bolivia", 159 periodo ordinario de sesiones, 5 de diciembre de 2016, pág. 39.

440 Church World Service y Gurises Unidos, Invisibles, ¿hasta cuándo?: una primera aproximación a la vida y derechos de niños, niñas y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe, julio de 2014, p. 34; WOLA, IDPC, Dejusticia, CIM y OEA, Mujeres, políticas de drogas, Una guía para la reforma de políticas en América Latina, 2016, pp. 3 y 35. Ver también: Stella, C., "Aprisionamento materno e

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

cargo de los hogares monoparentales, y en consecuencia, sean las únicas cuidadoras de sus hijas e hijos[441]. Para las mujeres que enfrentan estas circunstancias, la CIDH observa que su encarcelamiento ocasiona severas consecuencias para sus hijas e hijos, y para las personas que se encuentran bajo su cuidado, tales como personas con discapacidad y personas mayores. Por su parte, esta Comisión ha señalado que la privación de libertad de las mujeres tiene consecuencias graves para los niños y niñas, debido a que generalmente el cuidado de los mismos queda a cargo del pariente más cercano, separando a veces a los hermanos, y requiriéndose en la mayoría de las veces, la intervención de servicios sociales para apoyar en su bienestar, e incluso, de la institucionalización[442]. Considerando lo anterior, 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.

202. 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, la CIDH urge a los Estados a incorporar una perspectiva de género en la creación, implementación y seguimiento de las reformas legislativas y políticas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva. En particular, la CIDH exhorta a los Estados a adoptar las medidas necesarias a fin de fomentar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, y para priorizar la financiación y el establecimiento de mecanismos para su implementación y seguimiento.

203. Respecto a la determinación de las medidas alternativas a la prisión preventiva para mujeres, los Estados deben promover la incorporación en todas sus dimensiones de la perspectiva de género y cuando corresponda, del enfoque del interés superior del niño y de la protección especial respecto a personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, tales como personas con discapacidad y personas mayores. En particular, para la imposición de las medidas alternativas, las autoridades judiciales deben tomar en cuenta diversos elementos tales como los siguientes: a) posición particular y de desventaja histórica que tienen las

---

escolarização dos filhos". Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (abrapee) V. 13, n.º 1. Brasil, enero-junio de 2009.

441 Laurel Townhead, Pre-trial Detention of Women and its Impact on their Children, Quaker United Nations Office, Geneva, 2007.

442 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 479.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

mujeres en la sociedad[443], b) historial de victimización anterior[444]; c) ausencia de circunstancias agravantes en la comisión del delito, e d) impacto diferencial e incremental de la aplicación de la pena privativa de la libertad respecto de las personas bajo su cuidado[445]. Sobre este punto, la Comisión ha señalado que en función del interés superior del niño, las autoridades judiciales deberán aplicar con mayor rigurosidad los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad al momento de considerar la aplicación de la prisión preventiva en el caso de personas que tengan la responsabilidad principal de niños, niñas y adolescentes a su cargo[446]. Tomando en cuenta lo anterior, el encarcelamiento de las mujeres que son madres o están embarazadas, y de aquéllas que tienen bajo su cuidado a personas en situación especial de riesgo –tales como personas con discapacidad o personas mayores– debe ser considerado como una medida de último recurso, y deben priorizarse medidas no privativas de la libertad que les permitan hacerse cargo de las personas que dependan de ellas[447].

204. En el marco de aplicación de las medidas alternativas, los Estados deben proveer recursos apropiados y necesarios a fin de que las mujeres beneficiaras de las mismas, puedan integrarse a la comunidad. En este sentido, los Estados deben proveer 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, y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo[448]. En el contexto de las políticas criminales en materia de drogas, la CIDH llama a los Estados a adoptar medidas integrales que incluyan una perspectiva de género y que tomen en cuenta la afectación a los vínculos de cuidado y protección como consecuencia de su encarcelamiento. En particular, en la aplicación de medidas alternativas derivadas de una acusación vinculada con el uso problemático de drogas,

---

443 En este sentido, UNODC, Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, 2010, p. 82.

444 ONU, Reglas de Bangkok, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, Regla 57.

445 ONU, Reglas de Bangkok, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, Regla 58.

446 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 216.

447 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 216; CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 481. En este sentido, ver ONU, Reglas de Bangkok, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, Regla 67, y Comité de los Derechos del Niño, Informe y Recomendaciones del día de Debate General sobre " Los Hijos de Padres Encarcelados", 30 de septiembre 2011, Recomendación 2.

448 ONU, Reglas de Bangkok, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, Regla 60.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

las mujeres deben tener acceso a servicios comunitarios que consideren cuestiones de género, y provean apoyo psicológico[449].

2. Prácticas de los Estados

205. En términos generales, la CIDH observa que durante el periodo de análisis del presente informe, los esfuerzos realizados a fin de incorporar la perspectiva de género en medidas relacionadas con la prisión preventiva, comprenden principalmente: a) realización de acciones tendientes a respetar y garantizar los derechos de las mujeres que se encuentran privadas de su libertad, y b) aplicación prioritaria de medidas alternativas a la prisión preventiva. A pesar de los distintos esfuerzos realizados para la implementación de medidas alternativas, la CIDH manifiesta su preocupación por la información recibida principalmente a través de las respuestas a los cuestionarios de consulta, que indica que las medidas de supervisión o monitoreo de la aplicación de las medidas alternativas no cuentan con una perspectiva de género.

a. Respeto y garantía de los derechos de las mujeres privadas de libertad

206. A nivel legislativo, la CIDH observa que las recientes normativas colombiana y mexicana incorporan una perspectiva de género durante la privación de libertad. Así, mediante la Ley 1709 de 2014, Colombia adopta un enfoque de protección especial respecto a las mujeres y a otras personas pertenecientes a distintos grupos en situación de vulnerabilidad[450]. En el Estado mexicano, la Ley Nacional de Ejecución de Sentencias de 2016 – cuyo objeto de aplicación involucra también "el internamiento por prisión preventiva[451]"– 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[452].

---

449 En este sentido, ONU, Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011, Regla 62.

450 Ley 1709 "por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones", Colombia, en vigor a partir del 20 de enero de 2014.

451 Ley Nacional de Ejecución Penal, México, publicada el 16 de junio de 2016, artículo 1.

452 Ley Nacional de Ejecución Penal, México, publicada el 16 de junio de 2016, artículo 6.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

207. A nivel administrativo, el Estado brasileño informa sobre el establecimiento en 2016, de la Política Nacional para la Atención a Mujeres Privadas de Libertad y Egresadas del Sistema Penitenciario, que tiene como objeto prevenir todo tipo de violencia contra las mujeres privadas de libertad y humanizar sus condiciones de detención[453]. En particular, la Comisión destaca que en el marco de esta política, 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[454].

208. Asimismo, en el marco de la política de atención para personas en prisión preventiva, desarrollada por la Defensoría Pública de São Paulo, en Brasil, la CIDH destaca que a fin obtener mayores datos sobre las personas procesadas, se cuenta con una ficha preestablecida dirigida a mujeres. La CIDH observa que dicha ficha cuenta con una perspectiva de género, al contemplar preguntas relacionadas con aspectos tales como los siguientes: a) estado de embarazo o lactancia; b) condiciones de detención; c) alojamiento de hijos o hijas en las cárceles; d) hijos e hijas bajo la exclusiva responsabilidad de la mujer entrevistada; e) en caso de que los hijos e hijas estén en la cárcel, tiempo que desea que éstos permanezcan con la madre; y f) preferencias respecto a la situación de los hijos e hijas que están fuera de la cárcel, referentes a la persona que debería de cuidarlos y especificaciones sobre las visitas al centro de detención[455].

---

453 Brasil. Nota de la Misión Permanente de Brasil ante la OEA de 28 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta.

En particular, a través de la implementación de dicha política, pretenden lograrse las siguientes metas: a) fomentar el desarrollo de la atención pública del Estado a las mujeres privadas de libertad y aquéllas que han sido excarceladas; b) humanizar el sistema penitenciario femenino, especialmente en lo referente a la arquitectura de la prisión y a la ejecución de actividades y rutinas carcelarias; y c) promover y desarrollar la investigación y estudios en relación con el encarcelamiento femenino Portaria Interministerial No. 210, de 16 de janeiro de 2014 [Acto Normativo, disponible sólo en portugués], publicada en el Diario Oficial en 17 de enero de 2014.

454 Departamento Nacional Penitenciario, Brasil, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, "Infopen Mulheres" [disponible sólo en portugués], 5 de noviembre de 2015.

455 Información de la Defensoría Pública de São Paulo "Atendimiento às pessoas presas provisoriamente na Cidade de São Paulo", noviembre de 2016. Información enviada al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Stanford, el 30 de marzo de 2017. Asimismo, la perspectiva de género en la realización de entrevistas se contempla también por el Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP No. 297, 8 de mayo de 2014, artículo 4.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

b. Perspectiva de género en la aplicación de medidas alternativas

209. La CIDH observa que a nivel administrativo y legislativo, Estados como Brasil, Costa Rica, Ecuador, México y Perú, han empleado esfuerzos significativos para incorporar una perspectiva de género en la utilización de las medidas alternativas a la prisión preventiva, al priorizar la aplicación de las mismas respecto a las mujeres imputadas, y considerar tanto la situación especial de riesgo en que se les colocaría al ser privadas de libertad, como las consecuencias que su encarcelamiento genera a sus hijas e hijos, y a las personas que se encuentran bajo su cuidado, tales como personas con discapacidad y personas mayores.

210. A nivel administrativo, la CIDH fue informada que en el marco del Plan Nacional de Política Criminal (2015-2019) de Brasil, se contempla una perspectiva de género a fin de revertir la tendencia de crecimiento de la población carcelaria femenina. En este sentido, entre sus principales líneas de acción, se encuentran: a) la aplicación de medidas alternativas para las mujeres, en especial, para mujeres embarazadas, aquellas que están en periodo de puerperio o postparto, y mujeres mayores; y b) la promoción del arresto domiciliario de mujeres madres o que se encuentran en periodo de puerperio[456].

211. En materia legislativa, la Comisión Interamericana destaca la promulgación de la Ley 9161 en Costa Rica, 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[457]". Con esta reforma, se 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, con esta reforma, se reducen las penas para

---

456 Brasil. Nota de la Misión Permanente de Brasil ante la OEA de 28 de julio de 2016. Respuesta al Cuestionario de Consulta. Entre otras líneas de acción que se contemplan con este plan, se encuentra: a) modificación de la Ley 11.343/2006 (Ley de Drogas), a fin de contemplar las particularidades de las mujeres; b) recopilación de datos sobre la población reclusa femenina con el fin de fortalecer las respectivas políticas, y c) generación de programas sociales para las mujeres.

457 Decreto Legislativo No. 9161 que incorpora la modificación del artículo 77, Expediente No. 17.980, Costa Rica, 30 de julio de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

sancionar dicha conducta ilícita[458]. Por otra parte, en el caso de Ecuador, su Código Orgánico Integral Penal, contempla un tratamiento diferenciado para las mujeres, al establecer que ante el incumplimiento de las medidas alternativas a la prisión preventiva, las mujeres embarazadas cumplirán la medida privativa de libertad en secciones separadas de los centros de detención[459].

212. En particular, dos de las principales medidas alternativas, cuya implementación en estos últimos años, ha contemplado la inclusión de una perspectiva de género, consisten en el arresto domiciliario y la utilización de mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal. Al respecto, 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[460]. Por su parte, el Decreto Legislativo No. 1322 del Estado peruano, 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[461]. Por su parte, el Código Orgánico Penal Integral de Ecuador 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. En los casos en que su hijo nazca con enfermedades que requieran cuidados especiales de la madre, el periodo podrá extenderse hasta 90 días adicionales[462].

213. Asimismo, en marzo de 2016, el Estado brasileño publica la Ley No. 13.257/2016 que modifica el artículo 318 del Código de Procedimiento Penal, a fin de ampliar las causas que permiten la sustitución de la prisión preventiva por el arresto domiciliario[463]. A diferencia del precepto anterior –que únicamente contemplaba la aplicación del arresto domiciliario respecto a mujeres que en el séptimo mes de embarazo o siendo éste de

458 Decreto Legislativo No. 9161 que incorpora la modificación del artículo 77, Expediente No. 17.980, Costa Rica, 30 de julio de 2016.

459 Código Orgánico Integral Penal, Ecuador, en vigor a partir del 10 de agosto de 2014.

460 Ley No. 9271 "Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal", Costa Rica, en vigor a partir del 30 de septiembre de 2014.

461 Decreto Legislativo No. 1322, que regula la vigilancia electrónica personal, Perú, aprobado el 6 de enero de 2017, art. 5.2.

462 Código Orgánico Penal Integral, Ecuador, en vigor a partir del 10 de agosto de 2014, artículo 522.

463 Presidencia de la Republica, Brasil, "Lei No. 13.257, de 8 de março de 2016" [Ley No. 13.257, disponible sólo en portugués], en vigor a partir del 8 de marzo de 2016.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

alto riesgo– la actual normativa no delimita un periodo determinado de tiempo, y prevé la aplicación de dicha medida respecto a la mujer en estado de gestación. Asimismo, dicho precepto contempla el arresto domiciliario para mujeres que tienen hijos e hijas menores de 12 años[464]. Por su parte, en México, el artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla una perspectiva de género, al priorizar la aplicación del arresto domiciliario respecto a mujeres embarazadas, madres en lactancia, personas mayores, o personas con "enfermedad grave o terminal". A pesar de este enfoque especial, la CIDH observa que el mismo precepto prevé la excepción de esta prerrogativa a aquellas personas que a criterio del juez "manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social[465]". Al respecto, esta Comisión ha señalado como estándar fundamental de aplicación de la prisión preventiva, y en consecuencia de las medidas alternativas, que éstas sólo pueden aplicarse siempre y cuando el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación no pueda ser evitado razonablemente. Es este sentido, de conformidad con estándares interamericanos, no existe ninguna justificación para dejar de aplicar este tipo de medidas por el "riesgo social" de la presunta conducta de la persona imputada.

214. Por otra parte, respecto a la aplicación del arresto domiciliario con perspectiva de género en Argentina, la CIDH advierte la existencia de desafíos en la aplicación de la Ley 24.660, que a partir de su reforma en 2009, contempla que el arresto domiciliario debe aplicarse a mujeres embarazadas, madres con hijas e hijos menores de 5 años, y mujeres a cargo de personas con discapacidad[466]. Al respecto, la CIDH ha recibido información que indica que los principales desafíos para hacer efectiva la implementación de dicha normativa, consisten en los siguientes: a) falta de seguimiento en la aplicación de esta medida, que ocasiona que un alto número de mujeres vuelva a ser encarcelada[467], y b) consideración de la condición socioeconómica como elemento principal en la determinación del arresto domiciliario[468], y c) exigencia de contar con mecanismos

---

464 Ley 13.257/2016 que modifica el artículo 318 del Código Procesal Penal ((Estatuto de la primera infancia), Brasil, en vigor a partir de 8 de marzo de 2016, artículo 318, incisos IV y V.

465 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 166, párrafo tercero.

466 Ley 24.660 Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad, Argentina, artículo 32.

467 ONG "Yo no fui". Información proporcionada en el marco de la visita de la Relatoría a Argentina, septiembre de 2016.

468 En particular, la Defensoría General de la Nación ha señalado que las solicitudes de arresto domiciliario a las mujeres son rechazadas frecuentemente por la inexistencia de una vivienda, por considerar que la vivienda ofrecida no reúne requisitos "aptos", tales como infraestructura y ubicación del domicilio, o debido a la falta de recursos económicos para solventar los gastos de subsistencia. Defensoría General de la Nación, Argentina, Punición y & Maternidad. Acceso al arresto domiciliario, 2015, p. 158. En este sentido, CIDH, Consulta de expertas y expertos "Medidas para Reducir la Prisión Preventiva en las Américas", Washington

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

electrónicos para aplicarlo[469]. Al respecto, preocupa a la CIDH que en lugar de que los mecanismos electrónicos de seguimiento puedan ser utilizados para beneficiar a una mayor cantidad de personas, resulten en un doble control respecto de aquéllas que saldrían del régimen de privación de libertad mediante la imposición de alguna medida alternativa[470].

B. Contenido especial del enfoque diferenciado de respeto y garantía de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo

215. La Comisión Interamericana ha señalado que el cúmulo de afectaciones derivadas del encierro previo a juicio impactan de forma mucho más intensa a personas pertenecientes a grupos en situación en vulnerabilidad, y que 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[471]. En este sentido, considerando que la prisión preventiva afecta de manera diferenciada y desproporcionada a las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, los Estados deben adoptar medidas especiales que contemplen un enfoque diferenciado respecto a personas afrodescendientes; indígenas; LGTBI; personas mayores; personas con discapacidad, y niños, niñas y adolescentes. Un enfoque diferenciado implica considerar las condiciones de vulnerabilidad particulares y los factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva, como la raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, y discapacidad. Asimismo, resulta importante tomar en cuenta la frecuente interseccionalidad de los factores mencionados, lo que puede acentuar la situación de riesgo en que se encuentran las personas en prisión preventiva.

216. Las políticas en materia de prisión preventiva respecto a las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, deben estar

---

DC, 20 de mayo de 2016. Información proporcionada por Corina Giacomello, Instituto Nacional de Ciencias Penales, y Equis: Justicia para las Mujeres, A.C. Ver también: Giacomello, Corina, *Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina*, Documento informativo del IDPC (Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), junio de 2014, pág. 12.

469 Observatorio de Violencia de Género, Informe para el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad. Visita a Argentina, septiembre de 2016.

470 En este sentido, CIDH, Comunicado de prensa 33/16 - Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de Libertad realiza visita a Costa Rica. Washington, D.C., 11 de marzo de 2016.

471 CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, párr. 128.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

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. En particular, considerando el riesgo especial al que se enfrentan las personas trans cuando son alojadas en prisiones destinadas para una población cuyo género no es aquél con el que la persona trans se identifica –por ejemplo, mujeres trans alojadas en cárceles destinadas a población masculina u hombres trans alojados en cárceles destinadas a población femenina– la Comisión reitera que los Estados deben tomar las medidas necesarias a fin de garantizar que la decisión sobre la asignación de alojamiento en centros de detención de las personas trans sea tomada caso por caso, y siempre que sea posible, se cuente con la participación de las personas trans en la respectiva decisión[472]..De igual forma, la CIDH reitera que en el diseño e implementación de dichas medidas, los Estados deben asegurar la participación de la sociedad civil, y de las personas beneficiarias de dichas acciones. Lo anterior, a fin de que las políticas en la materia, cuenten con una perspectiva de derechos humanos, que permitan la concepción de las personas beneficiarias como titulares de derechos, y no únicamente como receptores de las mismas.

217. Por su parte, la CIDH destaca que la región se caracteriza por una falta generalizada de producción de estadísticas desagregadas respecto a personas en prisión preventiva, lo que puede incrementar la violencia y la discriminación que enfrentan las personas pertenecientes a grupos en situación especial de vulnerabilidad tales como personas afrodescendientes, indígenas, LGTBI, personas mayores, y personas con discapacidad. Esta situación preocupa a la CIDH considerando la crucial importancia que tienen los mecanismos adecuados de recolección de datos para arrojar la información adecuada que permita evaluar la efectividad de la adopción de las medidas respectivas, y para el diseño y análisis de políticas públicas efectivas dirigidas a combatir formas de violencia y discriminación que puedan adoptarse a fin de proteger con enfoque diferenciado a aquellas personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo. Por ello, la CIDH llama a los Estados a realizar esfuerzos y asignar recursos suficientes para recolectar y analizar datos los estadísticos de manera sistemática y comprehensiva, que consideren factores como raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, interculturalidad, interseccionalidad, así como la condición de discapacidad. Estos datos deben ser de fácil y público acceso, actualizarse periódicamente, y deben proporcionar una herramienta efectiva que permita contar con la información y comprensión necesarias para diseñar y

472 CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 de noviembre de 2015, párrs. 155-157.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

formular cualquier cambio necesario en las políticas estatales a favor de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo.

218. Durante el periodo de análisis del presente informe, la CIDH nota que las acciones de los Estados, relacionadas con las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo que se encuentran privadas de libertad, se traducen principalmente en la adopción de reformas legislativas que prevén un enfoque diferenciado en el contexto de privación de libertad, así como en la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva, en particular –y como en el caso de las mujeres– del arresto domiciliario y de los mecanismos de monitoreo electrónico. Sin embargo, en términos generales, la Comisión manifiesta su preocupación por la falta de información respecto a las medidas con enfoque diferenciado que los Estados han adoptado a fin de reducir el uso de la prisión preventiva respecto de estas personas. En este sentido, y con base en la información obtenida principalmente de las respuestas al cuestionario de consulta, la CIDH tiene conocimiento de que 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.

219. En primer lugar, en el marco de las medidas realizadas a nivel administrativo, la CIDH destaca que en 2016, el Estado brasileño emitió los "Postulados, principios, y directrices para la política de medidas alternativas", que contemplan, en particular, la colaboración entre autoridades del sistema de justicia y sociedad civil, para crear redes de cuidado y asistencia social respecto a personas mayores, y niños, niñas y adolescentes[473]. Respecto a las recientes medidas legislativas que contemplan un enfoque diferenciado en contextos de privación de libertad, y como fue señalado anteriormente, la Ley 1709 de Colombia 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[474] Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales de México, contempla una protección especial para personas mayores y

---

473 Ministerio de la Justicia, Departamento Penitenciario Nacional y Consejo Nacional de Justicia, Brasil, "Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais" [Postulados, Principios y Directrices para la Política Criminal Alternativa, disponible sólo en portugués], abril de 2016. Ver también: Consejo Nacional de Justicia, Brasil "CNJ e MJ disponibilizam publicação sobre a política de alternativas penais" [CNJ y MJ presentan publicación sobre las alternativas de política criminal, disponible sólo en portugués], 28 de abril de 2017.

474 Ley 1709 "por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones", Colombia, en vigor a partir del 20 de enero de 2014.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

personas con "enfermedad grave o terminal, mediante la priorización del arresto domiciliario[475]".

220. En relación con la aplicación de medidas alternativas respecto a determinadas personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, la Ley No. 9271 "Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal" de Costa Rica; el Código Orgánico Penal Integral de Ecuador y el Decreto Legislativo No. 1322 de Perú, contemplan la aplicación prioritaria de los mecanismos de monitoreo electrónico respecto a personas con discapacidad y personas mayores[476]. En particular, en relación con la normativa peruana, la CIDH advierte que se incorpora la utilización prioritaria de estos mecanismos, a favor de personas con "discapacidad física permanente que afecte [...] su desplazamiento". Al respecto, y tomando en cuenta que el corpus iuris de los derechos de las personas con discapacidad, concibe esta condición desde un aspecto no solamente físico, sino también intelectual, sensorial y mental, la CIDH llama al Estado peruano a considerar que dicha aplicación prioritaria incluya también todos los distintos tipos de discapacidad cuando los centros de detención no cuenten con los ajustes razonables que requieren las personas con discapacidad para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las demás.

221. Por último, respecto a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en prisión preventiva, la CIDH reitera su preocupación manifestada anteriormente en su informe *Violencia, niñez y crimen organizado*, frente a la utilización extendida de la privación de libertad de carácter preventivo respecto a este grupo de población. En este sentido, la CIDH advirtió que la estrategia de lucha contra el crimen organizado ha ocasionado que diversos países de la región hayan incorporado excepciones a los periodos máximos previstos en la legislación para la prisión preventiva para determinados delitos –como por ejemplo, respecto a los delitos de drogas– y hayan establecido la obligatoriedad de la prisión preventiva para

---

475 Código Nacional de Procedimientos Penales, México, en vigor a partir del 18 de junio de 2016, artículo 166, párrafo tercero.

476 En este sentido, la normativa costarricense garantiza la utilización de esta medida por parte de personas mayores, personas con discapacidad y dependientes del consumo ilícito de drogas "para asegurar su recuperación". Ley No. 9271 "Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal", Costa Rica, en vigor a partir del 30 de septiembre de 2014, artículo 481 bis. Por su parte, de acuerdo con la normativa ecuatoriana, la prisión preventiva será sustituida en caso de personas mayores de 65 años, personas con enfermedad "catastrófica" o incurable en etapa terminal, personas con discapacidad severa, o personas que no tengan padres ni sean capaces de "valerse por sí misma[s]". Código Orgánico Penal Integral, Ecuador, en vigor a partir del 10 de agosto de 2014, artículo 522. El Decreto Legislativo No. 1322 de Perú, establece la aplicación prioritaria a personas mayores de 65 años, personas con enfermedad grave, y con discapacidad física permanente que afecte su desplazamiento. Decreto Legislativo No. 1322, que regula la vigilancia electrónica personal, Perú, aprobado el 6 de enero de 2017, artículo. 5.2.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

determinadas conductas delictivas, tales como la de asociación ilícita.. La tendencia a la utilización excesiva de la prisión preventiva en el marco de las políticas de lucha contra el crimen organizado, ha contribuido a exacerbar las cifras de adolescentes detenidos en el hemisferio, y contraviene al principio general de ultima ratio de la privación de la libertad para niños, niñas y adolescentes, además de que constituye vulneraciones a la libertad personal y a las garantías judiciales[477]. Adicionalmente, la CIDH manifestó su preocupación ante el hecho de que en algunos países se mantiene sin la separación necesaria, a las y los adolescentes en prisión preventiva, junto con aquéllos que están cumpliendo sentencia[478], lo que constituye una práctica violatoria de los estándares aplicables.

222. En relación con las obligaciones estatales respecto a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en prisión preventiva, la CIDH recuerda que la regla de la excepcionalidad de dicha medida, debe aplicarse con mayor rigurosidad, y por ello, la norma prevaleciente consiste en la aplicación de medidas alternativas al régimen en referencia[479]. Considerando lo anterior, la Comisión recomienda a los Estados que sus sistemas de justicia juvenil, establezcan límites tanto en la determinación de la prisión preventiva como en su duración[480]; y en este sentido, deben limitar su utilización durante el plazo más breve posible[481], cuando la prisión preventiva obedezca estrictamente a una finalidad procesal legítima y sea determinada con anticipación por la ley[482], así como respecto de aquellos casos a los que correspondería la aplicación de una sentencia privativa de la libertad[483]. Cualquier decisión sobre la detención preventiva

---

477 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párrs. 441 a 443.

478 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 442.

479 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 442; y CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 77. En este sentido, Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrs. 228 y 230.

480 CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 277.

481 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 444, y CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 291. En este sentido, Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 231.

482 CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, Recomendaciones específicas, No. 17, i) p. 174.

483 CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, Recomendaciones específicas, No. 17, j) p. 174. Para consultar un mayor número de recomendaciones sobre esta temática, ver: CIDH, *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, Recomendaciónes específicas, No. 17, p. 174.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

de niños, niñas y adolescentes, debe ser tomada por una autoridad judicial, y quedar sujeta a revisiones periódicas por parte de la misma, a fin de evitar que se alargue más allá de lo señalado por ley[484].

223. Con el objeto de utilizar la privación de libertad tan sólo como medida de último recurso, los Estados deben contemplar un conjunto de alternativas a la prisión preventiva[485]. Dichas medidas pueden incluir, entre otras, supervisión estricta, custodia permanente, asignación a una familia, traslado a un hogar o a una institución educativa, libertad vigilada, programas de enseñanza y formación profesional, y otras opciones sustitutivas a la institucionalización[486]. Por otra parte, la Comisión destaca que la ejecución de la prisión preventiva debe ajustarse a los estándares mínimos para toda persona privada de su libertad y garantizar una protección especial respecto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes[487]. En este sentido, los Estados deben asegurar que las instalaciones de los centros de detención preventiva sean adecuadas para su alojamiento, y que cuenten con personal debidamente capacitado para el tratamiento especial que requieran[488]. Asimismo, los niños, niñas y adolescentes deben ser ubicados en lugares que les permita mantener contacto con su familia y que aseguren la separación respecto de las personas adultas, y de aquéllas que hayan sido condenadas[489]. Mientras se encuentren bajo custodia, deben recibir los cuidados y protección requeridos, de conformidad con su edad y otras condiciones individuales, y con el objetivo de su rehabilitación y reintegración social[490].

---

484 CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 442.

485 CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párrs. 247 y 306. En el mismo sentido puede verse, Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, 44º período de sesiones, párrafos 78 a 81.

486 Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrs. 228 y 230. Ver también; CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 77.

487 CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 277.

488 CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, Recomendaciones específicas, No. 17) p. 174.

489 Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 169. Ver también: CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 305.

490 CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julio de 2011, párr. 446.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

CAPÍTULO 6
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

224. A más de tres años de la emisión del *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, la Comisión Interamericana reconoce y valora que los esfuerzos adoptados por los Estados –y asumidos desde los tres niveles de gobierno– con objeto de reducir el uso de la prisión preventiva en la región, resultan diversos y numerosos, y reflejan el compromiso y entendimiento respecto a la importancia de utilizar este régimen de conformidad con estándares internacionales en la materia. A pesar de lo anterior –y en atención a las consideraciones presentadas a lo largo de este informe–la Comisión concluye, tal como lo hizo en su informe de 2013– que el uso no excepcional de la prisión preventiva continúa constituyendo uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados de la OEA en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. Esta situación constituye un problema estructural en las Américas, y que ha sido identificado también por los distintos mecanismos de monitoreo de las Naciones Unidas cuyo mandato se relaciona con la privación de libertad.

225. Por su parte, la Comisión advierte que la prevalencia del uso de la prisión preventiva en contraposición con los estándares en la materia, responde principalmente a los siguientes enfoques de política y desafíos: a) políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a la inseguridad ciudadana, que se traducen en la existencia de legislación que privilegia la aplicación de la prisión preventiva y que restringe la posibilidad de aplicación de medidas alternativas; b) preponderancia de la política de mano dura en los discursos de altas autoridades para poner fin a la inseguridad ciudadana mediante la privación de libertad, y la consecuente presión de los medios de comunicación y la opinión pública en este sentido; c) utilización de mecanismos de control disciplinario como medio de presión o castigo contra las autoridades judiciales que determinan la aplicación de las medidas alternativas; d) inadecuada defensa pública, y e) falta de coordinación interinstitucional entre actores del sistema de administración de justicia.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

226. Las reformas legales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de seguridad ciudadana, vienen acompañadas de un fuerte mensaje mediático y político que cuentan con un gran respaldo de la opinión pública, obstaculizando con ello, iniciativas tendientes a racionalizar el uso de la prisión preventiva. Estas reformas se traducen principalmente en el incremento de la duración de la prisión preventiva y de los términos procesales para la terminación de esta medida; la ampliación de procedencia de la prisión preventiva más allá de su lógica cautelar; y la inclusión de un catálogo de delitos no excarcelables. En particular, esta Comisión manifiesta su preocupación por la adopción de medidas estatales que buscan castigar conductas relacionadas con drogas –específicamente de aquéllas vinculadas con consumo y posesión, o con delitos menores cometidos por su uso problemático o dependiente– y que habrían resultado en un aumento considerable del número de personas privadas de su libertad por actos criminales relacionados con drogas. En este contexto, los delitos relacionados con el uso de estas sustancias son frecuentemente caracterizados como "delitos graves", y por consiguiente, la prisión preventiva es aplicada de manera automática, y sin que las personas imputadas puedan beneficiarse de alternativas al encarcelamiento.

227. Por otra parte, la CIDH valora los esfuerzos realizados por diversos Estados para atender la problemática relacionada con el uso excesivo de la prisión preventiva mediante la utilización de los procesos abreviados o inmediatos, que se caracterizan por la disminución de los plazos procesales, confirmación de sentencias en un menor lapso de tiempo, y ofrecimiento de oralidad. Sin embargo, la CIDH manifiesta su preocupación por las diversas afectaciones al debido proceso que los caracterizarían, y que ocasionarían, que a fin de reducir el uso excesivo de la prisión preventiva, se condenara a personas imputadas de manera "arbitraria", con base en procesos sumarios, sin garantías suficientes, y que afectarían el derecho a una defensa adecuada.

228. Con base en el análisis presentado en este informe, la Comisión enfatiza la importancia de que a fin de racionalizar el uso de la prisión preventiva –y por consiguiente, de hacer frente al hacinamiento– los Estados regulen, implementen, supervisen y promuevan la aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva. La Comisión sostiene que la aplicación de estas medidas, constituye una de las acciones más eficaces que pueden adoptar los Estados para: a) evitar la desintegración y estigmatización comunitaria derivada de las consecuencias que genera la prisión preventiva; b) disminuir las tasas de reincidencia, y c) utilizar de manera más eficiente los recursos públicos. Además, la CIDH destaca que la aplicación de estas medidas resulta esencial para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, considerando principalmente que

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

aquéllas que se encuentran en prisión preventiva tienen menos posibilidad de ser absueltas respecto de las que mantienen su libertad antes del juicio.

229. Por otra parte, la Comisión advierte con preocupación, la situación especial de vulnerabilidad que enfrentan en prisión preventiva, las mujeres y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, tales como personas afrodescendientes, indígenas, LGTBI, personas mayores, y personas con discapacidad. En este sentido, en el abordaje de la situación de las mujeres privadas de su libertad en particular, la CIDH llama a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias e integrales, con una perspectiva de género, y a fin de que todos sus derechos sean efectivamente respetados y garantizados, y a fin de que no sufran discriminación y sean protegidas contra todas las formas de violencia y explotación. Respecto a otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, los Estados deben considerar las condiciones de vulnerabilidad particulares y los factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva, como la raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, y discapacidad. Asimismo, resulta importante tomar en cuenta la frecuente interseccionalidad de los factores mencionados, lo que puede acentuar la situación de riesgo de las personas en situación de prisión preventiva. Las políticas en materia de prisión preventiva respecto a las mujeres, y otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, deben estar orientadas a garantizar su seguridad de forma plena cuando se encuentren bajo este régimen, y a reducir el sometimiento a prisión preventiva mediante la utilización prioritaria de la aplicación de medidas alternativas.

230. En suma, la Comisión reitera que los Estados de la región deben adoptar las medidas judiciales, legislativas, administrativas y de otra índole, que se requieran a fin de corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva; destacando entre estas medidas, la aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva. En este sentido, los Estados tienen la obligación de garantizar que la prisión preventiva sea de carácter excepcional y se encuentre limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad. Además, en el diseño de las políticas respectivas, la CIDH recomienda a los Estados involucrar a la sociedad civil, y a las mismas personas destinatarias de dichas políticas estatales, a fin de asegurar que su implementación resulte integral, participativa, e inclusiva.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

231. En atención al análisis y a las conclusiones presentadas en este informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formula las siguientes recomendaciones a los Estados miembros de la OEA:

A. Medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado

1. Adoptar las medidas judiciales, legislativas, administrativas y de otra índole, requeridas para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, garantizando que esta medida sea de carácter excepcional y se encuentre limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad.

2. A fin de que los Estados recurran a la privación de la libertad únicamente cuando resulte indispensable para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a la misma, la CIDH recomienda que las medidas a adoptar incluyan, entre otras: a) reformas legislativas, judiciales e institucionales necesarias para asegurar un uso más racional de la prisión preventiva, y que realmente se recurra a esta medida de forma excepcional; b) observancia de los plazos máximos establecidos legalmente para la permanencia de personas en detención preventiva, y c) la promoción del uso de otras medidas cautelares. En particular, la CIDH urge a los Estados a que la adopción de estas medidas, así como de aquellas acciones enfocadas en el seguimiento y monitoreo de su aplicación, consideren los estándares aplicables en materia de derechos humanos, e incluyan una perspectiva de género, raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, interculturalidad, interseccionalidad, discapacidad, así como de protección especial respecto de niños, niñas, y adolescentes.

3. Las políticas dirigidas al uso racional del encarcelamiento, y en consecuencia de la prisión preventiva, deben ser asumidas por los Estados como una prioridad que comprometa a todas las ramas del poder público, y deben contar con un marco jurídico adecuado, presupuesto suficiente, e integración institucional.

4. Promover un diálogo y debate interinstitucional al interior de los Estados para la efectiva aplicación y evaluación de las medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, que se base en los estándares internacionales en la materia y en enfoques diferenciados respecto a las personas pertenecientes a distintos grupos en

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

situación especial de riesgo, y que busque principalmente establecer estrategias claras de colaboración.

5. En el diseño de dichas políticas, la CIDH recomienda a los Estados involucrar a la sociedad civil a fin de asegurar que su implementación resulte integral, participativa, e inclusiva. Asimismo, los Estados deben generar mecanismos que permitan a las personas privadas de libertad y aquéllas que han sido excarceladas, participar de manera activa en la formulación, implementación, e incluso, en la evaluación de las mismas. La Comisión destaca la importancia de que las personas destinatarias de las políticas estatales, sean vistas como titulares de derechos que pueden participar de manera activa en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, con capacidad y oportunidad de reclamar la protección de sus derechos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos respectivos.

6. Respecto al seguimiento de cualquier medida adoptada, la CIDH recomienda que los Estados establezcan objetivos medibles, así como mecanismos de monitoreo que contemplen incorporación de enfoques diferenciados, con miras a evaluar la efectividad de la implementación de estas medidas, así como la idoneidad de la respuesta brindada a las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, considerando su condición particular. En relación con los objetivos medibles, la CIDH recomienda que los Estados cuenten con sistemas confiables de recolección de datos que permitan identificar si a través del funcionamiento de tales medidas, se han presentado variaciones en las estadísticas relacionadas principalmente, con la determinación de la prisión preventiva, y la aplicación de medidas alternativas. De igual forma, los sistemas de recolección de información en el marco de estas medidas, deben estar diseñados para identificar aspectos que necesitan ser mejorados a fin de superar desafíos que surjan en la implementación de las mismas.

7. En el marco de la utilización de los procesos abreviados o inmediatos, la CIDH llama a los Estados a adoptar las medidas necesarias a fin de evitar que las personas imputadas sean sometidas a procesos que responden principalmente a la motivación de reducir la prisión preventiva, y que no garantizan plenamente las garantías del debido proceso. En particular, los Estados deben asegurarse 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; y en este sentido, deben verificar la ausencia de cualquier tipo de coerción al respecto. Asimismo, los Estados tienen la obligación de garantizar que las personas participantes en los procesos en referencia, cuenten con las debidas

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

garantías judiciales, incluyendo una defensa adecuada. En particular, y a pesar de la naturaleza expedita del proceso, el dictado de la condena debe basarse en un análisis exhaustivo del caso, y no únicamente en el acuerdo presentando ante la autoridad judicial por el fiscal. A fin de contar con información adecuada y comprehensiva que permita determinar la eficacia de estos procesos, los Estados deben hacer públicos los datos relacionados con el número de procedimientos realizados, mismos que deben incluir, por lo menos, las siguientes estadísticas: a) aplicación de medidas alternativas; b) terminaciones anticipadas; c) determinación de prisión preventiva, y d) dictado de condena. Asimismo, dicha información debe reflejar estadísticas desagregadas por tipo de delito y causal de aplicación; así como por edad, género, orientación sexual, identidad y expresión de género, raza, etnia, y tipo de discapacidad.

8. Erradicar la práctica de mantener a personas detenidas bajo prisión preventiva en comisarías, postas policiales o estaciones de policía. Los Estados deben trasladar a estas personas a centros penales en espera de juicio, donde deberán permanecer separadas de las personas condenadas. A estos efectos, la CIDH reitera a los Estados su obligación de adoptar las medidas necesarias para poder alojar a las personas detenidas en condiciones compatibles con su dignidad. En caso de que los Estados no sean capaces de garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana de las personas procesadas, deberá determinarse la aplicación de otra medida cautelar distinta a la prisión preventiva o disponerse su libertad durante el juicio.

B. Erradicación de la prisión preventiva como pena anticipada

1. 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. En este sentido, es esencial que se envíe desde los niveles más altos del Estado y la administración de justicia un mensaje institucional de respaldo al uso racional de la prisión preventiva y al respeto del derecho presunción de inocencia.

2. Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la prisión preventiva sea aplicada como una medida excepcional, justificada sólo cuando se cumplan los parámetros legales aplicables en cada caso individual, los cuales deberán estar de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, cualquier

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

consideración relativa a la regulación, necesidad o aplicación de la prisión preventiva debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia, y tener en cuenta la naturaleza excepcional de esta medida y sus fines legítimos. La privación de libertad de la persona imputada debe tener un carácter procesal, y en consecuencia, sólo puede fundamentarse en sus fines legítimos, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia.

3. La CIDH reitera a los Estados 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 el principio de necesidad consistente en la justificación de la prisión preventiva en el caso concreto, a través de una ponderación de los elementos que concurren a éste. La prisión preventiva debe justificarse en el caso concreto, y las legislaciones que contemplan la aplicación de medidas cautelares con base en el tipo del delito, contradicen el principio de proporcionalidad consagrado en la Convención Americana. Respecto al criterio de reincidencia, la Comisión recuerda que éste sólo puede considerarse como un elemento más en el análisis de procedencia de la medida en el caso concreto, pero en ningún caso debe utilizarse como criterio rector de aplicación de la prisión preventiva.

4. Toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por el tipo de delito deberá ser derogada. En este sentido, los Estados deben aumentar el número de las figuras delictivas respecto de las cuales no cabe la posibilidad de aplicar la prisión preventiva, y no establecer mayores restricciones a los mecanismos y posibilidades procesales de excarcelación. En ningún caso la ley podrá disponer que algún tipo de delito quede excluido del régimen establecido para el cese de prisión preventiva o que determinados delitos reciban un tratamiento distinto respecto de los otros 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.

5. Como parte de las políticas en la etapa previa al juicio dirigidas a la reducción de la prisión preventiva, los Estados deben adoptar medidas conducentes a reducir la duración de la misma. Dichas medidas forman parte de una comprensión técnica de la naturaleza del problema delictivo, del funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal y de las estrategias generales de prevención del delito.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

6. Las autoridades judiciales competentes deberán adoptar las decisiones que ordenan la aplicación de prisión preventiva, luego de un análisis exhaustivo, y no meramente formal, de cada caso, y de acuerdo con los estándares internacionales aplicables en la materia. La resolución que imponga la prisión preventiva deberá individualizar a la persona imputada, enunciar los hechos que se le atribuyen, su calificación legal, expresar las circunstancias que dan fundamento a la medida y fijar el plazo por el cual se establece, determinándose claramente la fecha de vencimiento de dicho plazo.

C. Defensa pública

1. Fortalecer los sistemas de defensa pública, prestando atención prioritaria a la cobertura y a la calidad del servicio, de manera tal que sean capaces de proporcionar desde el momento de la aprensión policial un servicio oportuno, efectivo y encaminado a la protección de los derechos fundamentales de toda persona señalada de haber cometido un delito.

2. Otorgar a la defensa pública garantías suficientes para su actuación eficiente y en igualdad de armas con el poder persecutorio. En particular, en aspectos tales como la capacidad de actuar, presentar y producir pruebas, y tener acceso a los expedientes y a lo actuado en las investigaciones.

3. Proporcionar una defensa pública desde el momento de la aprensión policial, considerando principalmente que el inmediato involucramiento de la defensa en el proceso –además de garantizar una defensa más efectiva y prevenir la comisión de malos tratos y tortura durante la detención– reduce los periodos de duración de la prisión preventiva.

4. Otorgar en su legislación interna, autonomía funcional, administrativa y financiera a los sistemas de defensa pública, procurando la igualdad funcional con la fiscalía y la estabilidad laboral de los defensores públicos. De forma tal que la defensa pública tenga la misma capacidad institucional de gestionar los procesos que la fiscalía.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

D. Independencia de los operadores de justicia

1. Adoptar las medidas legislativas, administrativas e institucionales necesarias para garantizar el mayor nivel posible de independencia, autonomía e imparcialidad de las autoridades judiciales y fiscales que se encargan de adoptar decisiones relativas a la solicitud y aplicación de la prisión preventiva, de forma tal que ejerzan sus funciones libres de cualquier tipo de injerencia.

2. Los funcionarios de los poderes del Estado deberán abstenerse de emitir públicamente opiniones que directamente descalifiquen a fiscales, jueces o defensores públicos por una decisión adoptada relativa a la aplicación, o no, de la prisión preventiva; aun cuando tales manifestaciones no constituyan delitos o faltas de acuerdo con el derecho interno. Asimismo, deberán abstenerse de promover un uso generalizado, o la aplicación selectiva (en determinados casos específicos) de la prisión preventiva.

3. Establecer de forma clara y detallada las conductas susceptibles de sanciones disciplinarias, las cuales deberán ser proporcionales a la infracción cometida. Los procesos de control disciplinario, tendrán como objetivo valorar la conducta y el desempeño de la autoridad judicial o de la fiscalía como funcionarios públicos. Las decisiones por medio de las cuales se imponen sanciones disciplinarias deben ser motivadas, públicas, susceptibles de revisión y con observancia del debido proceso. La información sobre los procesos disciplinarios debe ser accesible y sujeta al principio de transparencia.

4. Promover un verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva en la cultura y práctica judicial. En este sentido, la CIDH insta a los Estados a crear incentivos institucionales y elaborar planes estratégicos de capacitación y sensibilización de los operadores de justicia respecto la relevancia de la independencia y autonomía en su actuar, a fin de aplicar la prisión preventiva de manera excepcional, y en consecuencia, de promover la utilización de medidas alternativas a la misma.

E. Medidas alternativas a la prisión preventiva

1. Regular de manera adecuada y oportuna el uso y aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Con el fin de asegurar la comparecencia del imputado o evitar el entorpecimiento de la

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

investigación, la CIDH recomienda a los Estados que consideren la aplicación de las siguientes medidas: a) la promesa del imputado de someterse al procedimiento y de no obstaculizar la investigación; b) la obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, en las condiciones que se le fijen; c) la obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; d) la prohibición de salir sin autorización previa del ámbito territorial que se determine; e) la retención de documentos de viaje; f) el abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado; g) la prestación por sí o por un tercero de una caución de contenido económico adecuada; h) la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física; (i) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga, y j) procesos de justicia restaurativa en materia penal. A fin de garantizar la efectividad de la utilización de estas medidas, la CIDH insta a los Estados, disponer de una gama amplia de opciones a fin de que pueda determinarse la medida adecuada a las particularidades de cada caso.

2. Considerando los estándares fundamentales de aplicación de la prisión preventiva, la CIDH recomienda que las medidas alternativas a la misma, se apliquen siempre y cuando el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación no pueda ser evitado razonablemente. En particular, el juez debe optar por la aplicación de la medida menos gravosa, y considerando en todo momento, una perspectiva de género, y cuando sea el caso, el interés superior del niño, o la afectación particular que se pudiera ocasionar respecto a otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo. La autoridad judicial tiene la obligación de determinar dichas medidas sin dilación. Por su parte, en los casos en que el fiscal solicite la aplicación de la medida cautelar de la prisión preventiva, tiene la obligación de sustentar la ausencia de viabilidad respecto a la aplicación de las medidas alternativas.

3. En el marco de la implementación de las medidas alternativas, los Estados deben realizar las acciones necesarias que garanticen una coordinación eficiente entre las autoridades relacionadas con la justicia penal y otras entidades de apoyo que provean asistencia de distintos tipos, así como de estas instancias con organizaciones de la sociedad civil. En particular, el involucramiento de la sociedad civil y de mecanismos comunitarios en estas iniciativas, resulta esencial para los siguientes fines: a) garantizar una plena integración comunitaria; b) asegurar una estructura de seguimiento más sólida en el cumplimiento de las medidas alternativas; c) contar con un

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

mayor apoyo en la tarea de concienciación sobre las ventajas de su aplicación, y d) generar mayor confianza de las personas beneficiarias respecto a su utilización.

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

5. Contar con información de dominio público que permita a las posibles personas beneficiarias, a sus defensores y otras personas interesadas, contar con datos relevantes sobre los criterios y normas que rigen el funcionamiento de las medidas alternativas. En particular, los Estados deben informar sobre los siguientes aspectos: a) inicio de implementación; b) criterios de aplicación; c) procedimiento; d) obligaciones generales impuestas durante la aplicación de la medida alternativa, y e) estadísticas de aplicación desglosadas por edad, género, orientación sexual, identidad y expresión de género.

6. Promover y supervisar la implementación de las medidas alternativas, mediante el establecimiento de mecanismos de supervisión y monitoreo, con enfoques diferenciados, y a través de la realización de evaluaciones periódicas que permitan analizar y verificar sus objetivos, funcionamiento y eficacia. Al respecto, los Estados deben generar estadísticas y producir información confiable y sistemática acerca de los resultados obtenidos con la aplicación de tales medidas, a fin de identificar los posibles obstáculos y buenas prácticas en su aplicación y utilización.

7. Ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de aplicación de las medidas alternativas, la determinación de modificación o revocación de las mismas, debe basarse en un análisis cuidadoso de las alegaciones presentadas por las autoridades supervisoras y por la persona sujeta a la medida alternativa. En este sentido, la CIDH ha señalado que el incumplimiento de las medidas cautelares no privativas de la libertad, puede estar sujeto a sanción, pero no justifica automáticamente la imposición de la prisión preventiva.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

F. Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal

1. Garantizar el desarrollo tecnológico necesario respecto a la utilización de los mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal, a fin de que las características en el empleo de estos dispositivos no resulten estigmatizantes en perjuicio de las personas beneficiarias de los mismos.

2. Adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar que la aplicación de estos mecanismos se determine atendiendo la situación económica de la persona imputada, se adecue a criterios de igualdad material, y no constituya una medida discriminatoria hacia personas que no tienen la capacidad económica de consignar dichos montos. La naturaleza de esta garantía responde a que su pérdida o incumplimiento, puede constituir un factor disuasivo para disipar cualquier intención del acusado de no comparecer al juicio.

3. Cuando se haya comprobado la incapacidad de pago por parte de la posible imputada, los Estados deben necesariamente utilizar otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad, o no cobrar por la utilización de los mecanismos en referencia. Las condiciones impuestas para la aplicación de esta medida, deben tomar en cuenta la situación económica de la persona procesada, y en caso de que se haya comprobado la incapacidad de pago por parte de la misma, los Estados deben necesariamente utilizar otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad, o no cobrar por la utilización de los mecanismos en referencia.

G. Procesos de justicia restaurativa en materia penal

1. Los programas de justicia restaurativa deben utilizarse únicamente respecto de los delitos menores y que no implique violencia, cuando existen pruebas suficientes para inculpar a la persona, y con el consentimiento libre y voluntario tanto de la víctima como de la persona que habría cometido el delito; Además, ambas partes deben estar de acuerdo sobre los hechos fundamentales del caso, y contar con representación legal, y en caso necesario, servicios de traducción o interpretación. Los acuerdos en el marco de estos procesos, deben alcanzarse de forma voluntaria, y contener obligaciones razonables y proporcionales; además, deben ser supervisados judicialmente e incluirse en decisiones judiciales a fin de alcanzar su misma categoría

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

jurídica, y excluir con ello, la posibilidad de enjuiciamiento por los mismos hechos.

2. Establecer directrices y normas que rijan la utilización de los programas de justicia restaurativa, que contengan, entre otros, los siguientes elementos: a) condiciones y directrices para la remisión de casos a los programas de justicia restaurativa; b) seguimiento y gestión de los casos después de un proceso restaurativo; c) calificaciones, capacitación y evaluación de los facilitadores; d) administración de los programas de justicia restaurativa, y e) normas de competencia y reglas de conducta respecto al funcionamiento de estos programas.

3. Con el objeto de asegurar una eficiente implementación de los programas de justicia restaurativa, los Estados deben formular estrategias y políticas encaminadas a la promoción de una cultura propicia para su utilización entre las autoridades respectivas, sociedad civil y comunidades locales.

H. Programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial

1. Crear una política en materia de drogas con un enfoque integral y de reinserción social, que evite que el tratamiento a las personas que han sido detenidas por consumo o posesión de drogas, o que han cometido delitos menores por su uso problemático o dependiente, se realice desde una óptica represiva y criminalizadora, y no desde el enfoque de la salud pública. En particular, en caso de consumo o posesión de drogas para uso personal, los Estados deben evitar que las personas que cometan dichas conductas sean privadas de su libertad y entren en el sistema de justicia penal; por ello, la CIDH llama a los Estados a estudiar enfoques menos restrictivos, a través de la descriminalización del consumo y posesión de drogas para uso personal.

2. Respecto al caso de las personas que cometieron un delito menor a consecuencia del uso problemático o dependiente de las drogas, los Estados deben promover otras alternativas a la privación de libertad que incluyan tratamientos de tipo ambulatorio que eviten la institucionalización de las personas y que permitan abordar esta problemática desde un enfoque de salud y derechos humanos. Con el objeto de que estos programas resulten efectivos, los Estados deben asignar los recursos suficientes a fin de garantizar que el tratamiento

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

que se proporcione esté basado en evidencia científica, y se desarrolle dentro del ámbito de la salud pública. En particular, resulta esencial que especialistas de la salud realicen evaluaciones clínicas a fin de identificar a aquellas personas con consumo problemático o dependiente de drogas; lo anterior, con objeto de evitar la derivación a tratamiento como alternativa a la prisión preventiva, de las personas que son usuarias ocasionales. A fin de que estos programas sean sostenibles y contribuyan a evitar la reincidencia de las personas que participan en ellos, los Estados deben contar con una red de apoyo social y comunitario, que incluya programas de educación, trabajo, vivienda, y salud. Por ello, estos modelos deberán contar con la colaboración de distintas instituciones y tener un equipo multidisciplinario con una visión integral respecto a la salud psicosocial de las personas beneficiarias del programa.

3. Respecto a los centros de detención que brindan el tratamiento en el marco de los programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial, la CIDH reitera a los Estados su obligación de regular y fiscalizar toda la asistencia de salud prestada a aquellas personas bajo su jurisdicción, como parte de su deber especial de protección a su vida e integridad, independientemente de si la entidad que presta tales servicios es de carácter público o privado.

I. Medidas relacionadas con la celeridad en los procesos y corrección del retardo procesal

1. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que las personas en detención preventiva sean sometidas a juicio sin una demora indebida. En ese sentido, la CIDH recomienda a los Estados otorgar prioridad a la celeridad del trámite de estos procesos con plena observancia al debido proceso; garantizar que los periodos de prisión preventiva se ajusten estrictamente a los límites establecidos en la ley; adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para corregir el retardo procesal; y revertir el alto porcentaje de personas que se encuentran privadas de su libertad sin una condena firme.

2. Garantizar que cualquier detención preventiva encuentre su justificación en los fines procesales del caso concreto, y desde el inicio de la privación de libertad. En este sentido, los Estados tienen la obligación de 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

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

imponen la ley y la razón. La responsabilidad de garantizar dichas revisiones periódicas recae en las autoridades judiciales competentes y en la fiscalía.

3. Crear programas especiales para monitorear la duración de la prisión preventiva y el mantenimiento de registros adecuados de las personas procesadas. Los Estados deben mantener sistemas eficientes de registros de las órdenes de prisión preventiva y de la comunicación con los juzgados a cuya disposición se encuentran estas personas, que permitan contar con un adecuado control del cumplimiento de los plazos máximos de prisión preventiva. La existencia de un sistema de expedientes completo, exacto y accesible es condición indispensable para la eficaz toma de decisiones y la buena administración penitenciaria.

4. Para la celebración de las llamadas audiencias en las cárceles, las autoridades penitenciarias deben proporcionar un sitio dentro de la cárcel, que cuente con las condiciones adecuadas en términos de espacio, luz, electricidad e higiene. Adicionalmente, dichas autoridades tienen la obligación de designar personal de custodia adicional para garantizar la seguridad de los actores procesales durante las audiencias y de asegurar la presencia en las mismas, de la persona imputada. Por otra parte, a fin de que la realización de audiencias en las cárceles sea eficiente, resulta indispensable que los Estados establezcan mecanismos claros de colaboración entre el poder judicial, la fiscalía, la defensa y las autoridades penitenciarias; asimismo, las autoridades judiciales deben establecer criterios respecto a la priorización de los casos a discutir, y realizar las acciones necesarias a fin de preparar adecuadamente los casos que serán analizados.

J. Audiencias previas sobre la procedencia de la prisión preventiva

1. Con objeto de garantizar los principios de contradicción, inmediación, publicidad y celeridad, los Estados deben decidir la aplicación de la prisión preventiva en audiencia oral, con la intervención de todas las partes. En particular, a fin de asegurar el derecho de la defensa, la Comisión ha determinado que las personas acusadas deben estar presentes y ser escuchadas por la autoridad judicial.

2. Durante estas audiencias, la autoridad judicial debe examinar no sólo el cumplimiento de los requisitos de procedimiento establecidos en la

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

legislación nacional, sino también la razonabilidad de la sospecha en que se sustenta la detención, y la legitimidad de sus fines; asimismo, los jueces y juezas deben analizar la aplicación de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Este procedimiento debe ofrecer la posibilidad de un contradictorio (adversarial) y asegurar siempre la igualdad de armas entre las partes, el fiscal y la persona detenida. Para asegurar esta igualdad de armas es esencial que el abogado defensor tenga acceso a aquellos documentos de la investigación que son esenciales para controvertir efectivamente la legalidad de la detención de su representado.

3. Respecto a las denuncias de tortura o malos tratos presentadas en audiencias sobre la procedencia de la prisión preventiva, la CIDH reitera a los Estados que la investigación y documentación de dichos casos, debe regirse por los principios de independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y acuciosidad. La investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles, estar orientada a la determinación de la verdad, y conducirse dentro de un plazo razonable, lo cual debe ser garantizado por los órganos judiciales intervinientes. Asimismo, los Estados deben garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar asistencia a las personas privadas de libertad de manera que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias, respetando las normas establecidas en la práctica de su profesión.

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

1. Adoptar todas las medidas necesarias e integrales para que todos los derechos de las mujeres privadas de libertad sean efectivamente respetados y garantizados, y a fin de que no sufran discriminación y sean protegidas contra todas las formas de violencia y explotación. En este sentido, los Estados deben 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.

2. Incorporar una perspectiva de género en la creación, implementación y seguimiento de las reformas legislativas y políticas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva. Esta perspectiva debe tomar en consideración la discriminación histórica y los estereotipos de género que han afectado a las mujeres y adolescentes, y que han

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en contextos de privación de su libertad. Asimismo, debe tomar en cuenta la situación especial de riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo la física, psicológica, sexual, económica, obstétrica y espiritual, entre otras, así como el hecho de que la gran mayoría de estos incidentes terminan en la impunidad. Dicha perspectiva implica también considerar los riesgos específicos de personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. De igual forma, los Estados deben incorporar una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en consideración la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, edad, o posición económica.

3. Las medidas dirigidas a respetar y garantizar los derechos de las mujeres privadas de libertad, deben asegurar la autonomía y empoderamiento, y no incluir en su elaboración, implementación o supervisión, conceptos estereotipados de las funciones y roles de las mujeres, que únicamente perpetúan una discriminación *de facto* en su contra, y que generan obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos.

4. Respecto a la determinación de las medidas alternativas a la prisión preventiva para mujeres, los Estados deben promover la incorporación en todas sus dimensiones de la perspectiva de género y cuando corresponda, del enfoque del interés superior del niño y de protección especial respecto a otras personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, tales como personas con discapacidad y personas mayores. En particular, para la imposición de las medidas alternativas, las autoridades judiciales deben tomar en cuenta diversos elementos tales como los siguientes: a) posición particular y de desventaja histórica que tienen las mujeres en la sociedad, b) historial de victimización anterior; c) ausencia de circunstancias agravantes en la comisión del delito, e d) impacto diferencial e incremental de la aplicación de la pena privativa de la libertad respecto de las personas bajo su cuidado.

5. En función del interés superior del niño, las autoridades judiciales deben aplicar con mayor rigurosidad los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad al momento de considerar la aplicación de la prisión preventiva en el caso de personas que tengan la responsabilidad principal de niños, niñas y adolescentes a su cargo. Tomando en cuenta lo anterior, el encarcelamiento de las mujeres

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

que son madres o están embarazadas, y de aquéllas que tienen bajo su cuidado a personas en situación especial de riesgo –tales como personas con discapacidad o personas mayores– debe ser considerado como una medida de último recurso, y deben priorizarse medidas no privativas de la libertad que les permitan hacerse cargo de las personas que dependan de ellas.

6. Adoptar las medidas necesarias a fin de fomentar la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, y de priorizar la financiación y el establecimiento de mecanismos para su implementación y seguimiento. En el marco de aplicación de las mismas, los Estados deben proveer recursos apropiados y necesarios para que las mujeres beneficiaras de las mismas, puedan integrarse a la comunidad. En este sentido, los Estados deben proveer 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 y programas de educación y capacitación para aumentar sus posibilidades de empleo.

7. En el contexto de las políticas criminales en materia de drogas, la CIDH llama a los Estados a adoptar medidas integrales que incluyan una perspectiva de género y que tomen en cuenta por lo menos, los siguientes aspectos: a) bajo nivel de participación dentro de la cadena de la actividad comercial y de tráfico de estas sustancias; b) ausencia de violencia en la comisión de estas conductas; c) la afectación a los vínculos de cuidado y protección como consecuencia de su encarcelamiento; d) inclusión del enfoque de reinserción social, y e) situación de violencia y exclusión social y laboral a la que se enfrentan en la región de esta población. Asimismo, en la aplicación de medidas alternativas derivadas de una acusación vinculada con el uso problemático de drogas, las mujeres deben tener acceso a servicios comunitarios que consideren cuestiones de género, y provean apoyo psicológico.

8. A fin de contar con mecanismos adecuados de recolección de datos que permitan diseñar y analizar políticas públicas efectivas dirigidas a combatir las formas de violencia y discriminación contra las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, los Estados deben 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, interculturalidad, interseccionalidad, así como la condición de discapacidad. Estos datos deben ser de fácil y público acceso, actualizarse periódicamente, y deben proporcionar una herramienta

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

efectiva que permita a los Estados, contar con la información y comprensión necesarias para diseñar cualquier cambio necesario en las políticas estatales a favor de personas con discapacidad, personas afrodescendientes, personas LGTBI, personas indígenas, y personas mayores.

9. Respecto de las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, los Estados deben adoptar medidas especiales que contemplen un enfoque diferenciado respecto a personas afrodescendientes; indígenas; LGTBI; personas mayores; personas con discapacidad, y niños, niñas y adolescentes. Un enfoque diferenciado implica considerar las condiciones de vulnerabilidad particulares y los factores que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación en contextos de prisión preventiva, como la raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, y discapacidad. Asimismo, resulta importante tomar en cuenta la frecuente interseccionalidad de los factores mencionados, lo que puede acentuar la situación de riesgo de las personas en situación de prisión preventiva.

10. Los Estados deben orientar las políticas en materia de prisión preventiva respecto a las personas pertenecientes a grupos en situación especial de riesgo, a fin de garantizar de forma plena su seguridad cuando se encuentren bajo este régimen, y de reducir el sometimiento a prisión preventiva mediante la utilización prioritaria de la aplicación de medidas alternativas.

11. En el diseño e implementación de las políticas y servicios que buscan reducir el uso de la prisión preventiva respecto a personas y grupos en especial situación de riesgo, los Estados deben asegurar la participación de la sociedad civil, y de las personas beneficiarias de dichas acciones. Lo anterior, a fin de que las políticas en la materia, cuenten con una perspectiva de derechos humanos, que permitan la concepción de las personas beneficiarias como titulares de derechos, y no únicamente como receptores de las mismas.

12. En relación con las personas con discapacidad, en caso de que los centros penitenciarios no cuenten con los ajustes razonables que requieren para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las demás, los Estados deben determinar la aplicación prioritaria de medidas alternativas a favor de las personas con cualquier tipo de discapacidad, y no únicamente física.

13. En relación con los niños, niñas y adolescentes, la CIDH reitera que la regla de la excepcionalidad de la prisión preventiva debe aplicarse

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/bdhjft7y

con mayor rigurosidad, y por ello, la norma prevaleciente consiste en la aplicación de medidas alternativas al régimen en referencia. La Comisión recomienda a los Estados que sus sistemas de justicia juvenil garanticen la vigencia del principio de excepcionalidad de la privación de libertad, mediante el establecimiento de límites tanto en la determinación de la prisión preventiva como en su duración; en este sentido, deben limitar su utilización durante el plazo más breve posible, cuando la prisión preventiva obedezca estrictamente a una finalidad procesal legítima y sea determinada con anticipación por la ley, así como respecto de aquellos casos a los que correspondería la aplicación de una sentencia privativa de la libertad. Cualquier decisión sobre la privación preventiva de la libertad de una persona menor de 18 años debe ser tomada por una autoridad judicial, y quedar sujeta a revisiones periódicas por parte de la misma, a fin de evitar que se alargue más allá de lo señalado por ley.

14. A fin de utilizar la privación de libertad tan sólo como medida de último recurso, los Estados deben contemplar un conjunto de alternativas a la prisión preventiva. Dichas medidas pueden incluir, entre otras, supervisión estricta, custodia permanente, asignación a una familia, traslado a un hogar o a una institución educativa, libertad vigilada, programas de enseñanza y formación profesional, y otras opciones sustitutivas a la institucionalización.

15. La ejecución de la prisión preventiva debe ajustarse a los estándares mínimos para toda persona privada de su libertad y garantizar una protección especial respecto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los Estados deben asegurar que las instalaciones de los centros de detención preventiva sean adecuadas para su alojamiento, y que cuenten con personal debidamente capacitado para el tratamiento especial que requieran. Asimismo, los niños, niñas y adolescentes deben ser ubicados en lugares que les permita mantener contacto con su familia y que aseguren la separación respecto de las personas adultas, y de aquéllas que hayan sido condenados; mientras se encuentren bajo custodia, deben recibir los cuidados y protección requeridos, de conformidad con su edad y otras condiciones individuales, y con el objetivo de rehabilitación y reintegración social que toda medida de privación de libertad debe tener en relación a las y los adolescentes.

DR © 2017.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-https://www.oas.org/es/cidh/