

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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.

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

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

- 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

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

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.