

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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.

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

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.

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

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

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

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.

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.

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 a 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

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

- 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.

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

- 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

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

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, intermediación, 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

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

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

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 beneficiarias 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

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

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.