



Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas

ISBN 978-0-8270-6096-8



Organización de los
Estados Americanos

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 46/13
30 diciembre 2013
Original: Español

INFORME SOBRE EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LAS AMÉRICAS

2013

Internet: <http://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 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)

ISBN 978-0-8270-6096-8

1. Pretrial detention--America. 2. Prisoners--Civil rights--America. 3. Prisoners--Legal status, laws, etc.--America. 4. Criminal procedures--America. 5. Detention of persons--America. 6. Human rights--America. I. Title. II. Series: OAS. documentos oficiales ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.46/13

Documento publicado gracias al apoyo financiero de España.
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la CIDH
y no reflejan la postura de España.



Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2013

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

José de Jesús Orozco Henríquez

Tracy Robinson

Felipe González

Dinah Shelton

Rodrigo Escobar Gil

Rosa María Ortiz

Rose-Marie Belle Antoine

Secretario Ejecutivo: Emilio Álvarez-Icaza Longoria

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

Prefacio

Desde su creación la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dedicado particular atención a la situación de las personas privadas de libertad en las Américas. Desde sus primeros informes especiales de país relativos a Cuba y a República Dominicana, hasta los más recientes, referentes a Jamaica y Colombia, la Comisión Interamericana se ha venido refiriendo consistentemente a los derechos de las personas privadas de libertad. En este sentido, las visitas a centros de detención han sido una constante en las más de 90 visitas *in loco* que ha realizado en los últimos 50 años. Asimismo, la Comisión Interamericana ha aprobado una gran cantidad de informes de casos contenciosos y ha otorgado un número importante de medidas cautelares dirigidas a la protección de personas privadas de libertad en las Américas.

La Comisión Interamericana ha constatado que el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad es uno de los principales desafíos que enfrentan los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Es un asunto complejo que requiere del diseño e implementación de políticas públicas a mediano y largo plazo, así como de la adopción de medidas inmediatas, necesarias para hacer frente a situaciones actuales y urgentes que afectan gravemente derechos humanos fundamentales de la población reclusa.

En este contexto, uno de los principales desafíos que enfrentan la absoluta mayoría de los Estados de la región es el uso excesivo de la detención preventiva, por eso, en razón de la complejidad y trascendencia de esta temática, la Comisión Interamericana por medio de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad presenta este informe, con el propósito de ayudar a los Estados miembros de la OEA en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, y de proveer una herramienta útil para el trabajo de aquellas instituciones y organizaciones comprometidas con la promoción y defensa de los derechos de las personas privadas de libertad.

La Comisión destaca y reconoce la labor del Comisionado Rodrigo Escobar Gil, Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en la dirección de este informe. Asimismo, la Comisión agradece la contribución del *Cyrus R. Vance Center for International Justice* por su investigación y análisis de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en materia de prisión preventiva.

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

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Organización de los Estados Americanos:	OEA
Convención Americana sobre Derechos Humanos:	Convención Americana o la Convención
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:	Declaración Americana o la Declaración
Principios y Buenas Prácticas de la Comisión Interamericana sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas:	Principios y Buenas Prácticas
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos:	Reglas Mínimas
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad:	Reglas de Tokio
Comisión Interamericana de Derechos Humanos:	CIDH, Comisión Interamericana o la Comisión
Corte Interamericana de Derechos Humanos:	Corte IDH, Corte Interamericana o la Corte
Corte Europea de Derechos Humanos:	CrEDH o Corte Europea
Convenio Europeo de Derechos Humanos:	Convenio Europeo
Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH:	Relator sobre Personas Privadas de Libertad o el Relator
Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH:	Relatoría sobre Personas Privadas de la de Libertad o la Relatoría
Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas:	HRC
Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas:	CAT
Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas:	SPT
Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias de las Naciones Unidas:	GTDA

Relator Especial sobre la tortura y otros
tratos o castigos crueles, inhumanos o
degradantes de las Naciones Unidas:

RT o Relator sobre la Tortura

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas
para la Prevención del Delito y Tratamiento
del Delincuente:

ILANUD

INFORME SOBRE EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LAS AMÉRICAS

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Contexto y propósito del presente informe.....	1
B. Principios en los que se sustenta, estándares fundamentales y contenidos.....	5
C. Marco jurídico y metodología	10
D. Alcance del concepto de prisión preventiva y terminología utilizada	13
II. ANÁLISIS DEL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LA REGIÓN	14
A. Monitoreo reciente de la CIDH y los mecanismos del Sistema Universal	14
B. Información estadística presentada por los Estados	19
C. Algunos aspectos generales relevantes de la perspectiva regional	24
D. Causas del uso excesivo de la prisión preventiva	34
1. Las políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de seguridad ciudadana	34
2. Las amenazas a la independencia judicial	46
E. Costos financieros de la prisión preventiva	53
III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES RELEVANTES RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA	56
A. El derecho a la presunción de inocencia y el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.....	56
B. Condiciones para su aplicación	60
1. Fundamentos legítimos o causales de procedencia	60
2. Causales de justificación no válidas o insuficientes.....	62
3. Criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad	66
4. Autoridad competente, proceso decisorio, motivación e indicios	72
5. Asistencia legal efectiva (defensa pública)	78
6. Control judicial y recursos	80
7. Revisión periódica, debida diligencia y priorización del trámite	82
8. Aplicación por segunda vez y liberación posterior a la sentencia absolutoria	84

	9.	Niños, niñas y adolescentes.....	85
	C.	Derecho de reparación por aplicación indebida de la prisión preventiva	87
IV.		EL USO DE OTRAS MEDIDAS CAUTELARES DISTINTAS DE LA PRISIÓN PREVENTIVA.....	88
V.		DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN PRISIÓN PREVENTIVA.....	95
	A.	Separación y tratamiento acorde con el derecho a la presunción de inocencia	95
	B.	Otras consideraciones relevantes respecto a las condiciones de detención de las personas en prisión preventiva	99
		1. Derecho a la defensa en juicio	99
		2. Contacto familiar	103
		3. Derecho al voto.....	104
		4. Aislamiento solitario y módulos de alta seguridad.....	106
	C.	Efectos del uso excesivo de la prisión preventiva en los sistemas penitenciarios.....	108
VI.		REGISTROS DE DETENIDOS, TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PENITENCIARIA Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN RELATIVA AL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA.....	112
	A.	Registros de detenidos.....	112
	B.	Transparencia de la función penitenciaria.....	114
	C.	Gestión de la información relativa al uso de la prisión preventiva.....	116
VII.		CONCLUSIONES.....	119
VIII.		RECOMENDACIONES.....	121
	A.	De carácter general relativas a políticas del Estado.....	121
	B.	Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva	123
	C.	Marco legal y aplicación de la prisión preventiva	124
	D.	Condiciones de detención.....	127
	E.	Defensa jurídica	129
	F.	Independencia de los operadores de justicia	130
	G.	Registros y estadísticas	131

INFORME SOBRE EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LAS AMÉRICAS

I. INTRODUCCIÓN

A. Contexto y propósito del presente informe

1. Desde hace más de una década la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH” o “la Comisión”) ha considerado que la aplicación arbitraria e ilegal de la prisión preventiva es un problema crónico en muchos países de la región¹. En su reciente *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* la CIDH señaló entre los problemas más graves y extendidos en la región, el uso excesivo de la prisión preventiva; y destacó que esta disfuncionalidad del sistema de justicia penal es a su vez la causa de otros problemas como el hacinamiento y la falta de separación entre procesados y condenados.

2. Esta situación, al igual que otros problemas estructurales relativos al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, también ha sido identificada sistemáticamente en las Américas por los mecanismos de monitoreo de las Naciones Unidas cuyo mandato está relacionado con la salvaguarda de los derechos humanos de las personas procesadas penalmente y/o privadas de libertad, como el Comité de Derechos Humanos (HRC), el Comité contra la Tortura (CAT), el Subcomité contra la Tortura (SPT), el Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias (GTDA) y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (RT).

3. De igual forma, a nivel técnico otros actores calificados como ILANUD han considerado que “un caso de especial gravedad dentro del panorama [regional] del aumento de las poblaciones penitenciarias es el de los presos y presas sin condena”, y que por tanto, “la región deberá continuar sus esfuerzos para mantener niveles más prudentes de presos y presas a la espera de sentencia”². A este respecto, el Informe de la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre revisión de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas, celebrada en Santo Domingo, dio cuenta de algunas de las causas comunes que a nivel regional tienen incidencia en los altos índices de personas en prisión preventiva, como lo son: el retardo en el trámite de los procesos penales, la ausencia de asesoría legal adecuada, la influencia de la opinión pública, y la “tendencia de los fiscales y jueces a que se ordenen mandatos de detención para aquellas personas cuyo proceso está en trámite, en vez de recurrir a otras medidas”³.

¹ CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev., adoptado el 6 de abril de 2001, (en adelante “*Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*”), Cap. VII, párr. 26. Cuatro años antes, la CIDH ya había dicho que la prisión preventiva constituía “un problema serio en varios países miembros de la OEA”. CIDH. Informe No. 2/97, Caso 11.205, Fondo, Jorge Luis Bronstein y otros, Argentina, 11 de marzo de 1997, párr. 8.

² Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, 2009, págs. 78 y 79.

³ UNODC, Informe de la Reunión de Expertos de Alto Nivel (de América Latina y el Caribe) sobre la revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, celebrada del 3 al 5 de agosto de 2011 en Santo

4. Esta realidad del uso excesivo de la prisión preventiva en las Américas ha sido reconocida incluso en otras instancias de la propia Organización de Estados Americanos (OEA), como la Tercera Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciaria y Carcelarias, en la cual se hizo referencia al “amplio uso de la detención preventiva”, llegándose a estimar que en la región, “más del 40% de la población carcelaria se encuentra en detención preventiva”⁴.

5. Todo ello a pesar de la existencia normas internacionales vinculantes, derivadas del derecho internacional de los tratados, que son muy claras en reconocer el derecho a la presunción de inocencia y la excepcionalidad de la detención preventiva; del amplio reconocimiento de estos derechos a nivel constitucional en la región⁵; y del compromiso político expresado al más alto nivel por los Estados desde hace veinte años en el marco, de las Cumbres de las Américas⁶, en el cual “los gobiernos se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para remediar las condiciones infrahumanas en las cárceles y reducir al mínimo el número de detenidos en espera de juicio” (Plan de Acción de Miami, 1994).

6. Frente a este panorama, la Comisión Interamericana considera, en primer lugar, que el uso excesivo de esta medida es contrario a la esencia misma del Estado democrático de derecho⁷, y que la instrumentalización en los hechos del uso de esta

...continuación

Domingo, República Dominicana, párrs. 9-14, disponible en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Reports/Report_High_Level_EGM_Santo_Domingo_3-5_August_2011_Spanish.pdf

⁴ OEA, Tercera Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciarias en Carcelarias, Palabras de Apertura del Embajador Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multimodal, en nombre del Secretario General de la OEA, disponible en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_actividades_carceles.asp; en un sentido similar, las Recomendaciones de la Segunda Reunión de Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias de los Estados de la OEA (Valdivia, 2008), instaron a los Estados a la aplicación de la prisión preventiva de acuerdo con las normas del debido proceso y respetando los principios de excepcionalidad y proporcionalidad (B.ix). Y en la primera reunión de este tipo (Washington, 2003), las autoridades responsables de políticas penitenciarias y carcelarias de los Estados de la OEA ya identificaban como otro de los grandes retos de la región en este ámbito al “alto porcentaje de reclusos que está aún en espera de juicio” (Informe de la Reunión). Ambos documentos están disponibles en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_documentos_carceles.asp.

⁵ A este respecto véase: Constitución de la Nación Argentina Art. 18; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia Arts. 23 y 116; Constitución de la República Federativa de Brasil Art. 5; Constitución Política de la República de Chile Arts. 19.3 y 19.7; Constitución Política de Colombia Arts. 28 y 29; Constitución Política de Costa Rica Art. 37; Constitución de Dominica Art. 3.4; Constitución del Ecuador Arts. 76.2, 77.1, 77.9 y 77.11; Constitución de la República de El Salvador Arts. 12 y 13; Constitución Política de la República de Guatemala Arts. 13 y 14; Constitución Política de la República de Honduras Arts. 69, 84, 89, 92 y 93; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Arts. 16, 18 y 19; Constitución Política de Nicaragua Arts. 33 y 34; Constitución Política de la República de Panamá Arts. 21 y 22; Constitución Nacional del Paraguay Arts. 12, 17 y 19; Constitución Política del Perú Arts. 2.24.b, 2.24.e, 2.24.f y 139.10; Constitución de la República Oriental de Uruguay Arts. 7, 15 y 16; y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Arts. 44.1, 44.5 y 49.2.

⁶ Véase a este respecto: (a) III Cumbre de las Américas 2001, Quebec, Canadá, Plan de Acción, disponible en: <http://www.summit-americas.org/III%20Summit/Esp/III%20summit-esp.htm>; (b) II Cumbre de las Américas 1998, Santiago, Chile, Documento sobre Derechos Humanos, disponible en: <http://www.summit-americas.org/Human%20Rights/HUMAN-RIGHTS-SP.htm>; y (c) I Cumbre de las Américas 1994, Miami, EEUU, Plan de Acción, disponible en: <http://www.summit-americas.org/Miami%20Summit/Human-Rights-sp.htm>.

⁷ CIDH. Comunicado de Prensa 23/13 – CIDH culmina 147º periodo ordinario de sesiones, [anexo](#).

medida como una forma de justicia expedita de la que eventualmente resulta una suerte de pena anticipada, es abiertamente contraria al régimen establecido por la Convención y la Declaración Americanas, y a los principios que inspiran a la Carta de la Organización de los Estados Americanos⁸. Por otro lado, el uso de la detención preventiva es un factor importante de la calidad de la administración de justicia, y por lo tanto, directamente relacionado con la democracia.

7. La CIDH reconoce el deber que tienen los Estados de mantener el orden público y proteger del delito y la violencia a todas las personas bajo su jurisdicción. Sin embargo, reitera, el principio largamente establecido en el Sistema Interamericano de que “independientemente de la naturaleza o gravedad del crimen que se persiga, la investigación de los hechos y eventual enjuiciamiento de determinadas personas deben desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar la seguridad pública en el marco del pleno respeto a los derechos humanos”⁹. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “la Corte”) ha establecido que “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”¹⁰.

8. Como se desarrolla en este informe, el uso excesivo de la prisión preventiva es un problema complejo producido por causas de distinta naturaleza: cuestiones de diseño legal, deficiencias estructurales de los sistemas de administración de justicia, amenazas a la independencia judicial, tendencias arraigadas en la cultura y práctica judicial, entre otras.

9. Al mismo tiempo, el uso no excepcional de esta medida contribuye a agravar otros problemas ya existentes en la región, como los altos niveles de hacinamiento penitenciario, lo que genera una situación de hecho en la que se ven vulnerados otros

⁸ A este respecto, la CIDH ha considerado “absolutamente inaceptable, que de hecho, la prisión preventiva se transforme en la forma usual de administración de justicia, sin debido proceso, juez y sentencia. CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II.104. Doc. 49 rev. 1, adoptado el 7 de octubre de 1999. (en adelante “*Informe sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana*”), Cap. VI, párr. 224. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana expresamente señala que “la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia”.

⁹ Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 38. Este principio fundamental del Sistema Interamericano fue formulado por la Corte desde su primera sentencia de fondo en los siguientes términos: “por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral”. A partir de la primera sentencia de la Corte Interamericana, en el *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 154.

¹⁰ Corte IDH. *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26.

derechos fundamentales de los reclusos, como el derecho a la integridad personal. En la absoluta mayoría de los países de la región las personas en prisión preventiva están expuestas a las mismas condiciones que las personas condenadas, y en ocasiones a un trato peor que éstas. 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 presentes las cárceles de la región. Incluso los índices de suicidios cometidos en prisiones son mayores entre los presos en prisión preventiva¹¹. De ahí la especial gravedad que reviste esta medida y la necesidad de rodear su aplicación de las máximas garantías jurídicas.¹²

10. La Comisión ha observado también que la aplicación de esta medida afecta de manera extendida y desproporcionada a personas pertenecientes a grupos económicamente más vulnerables, quienes por lo general encuentran obstáculos en el acceso a otras medidas cautelares, como la fianza, ni pueden afrontar los gastos que implica la representación de un abogado privado, contando solo con la defensa pública y sus limitaciones.

11. Asimismo, el mantener cantidades considerables de personas privadas de libertad en espera de juicio no es una buena práctica desde el punto de vista de la gestión penitenciaria por los costos que implica. La aplicación no excepcional de esta medida conlleva además a que los, generalmente escasos, recursos del sistema penitenciario sean insuficientes para atender las necesidades de la creciente población reclusa.

12. Por otro lado, el mantener a una persona bajo régimen de detención preventiva por un período prolongado, puede crear una situación de hecho en la que los jueces sean mucho más propensos a dictar sentencias condenatorias para, en cierta forma, avalar su decisión de haber encarcelado ya al acusado durante el juicio¹³. Así, una eventual sentencia absolutoria sería un reconocimiento de que se privó de libertad por mucho tiempo a un inocente. Desde esa perspectiva, la prolongada detención sin juicio de una persona constituye, en cierta forma, una presunción de culpabilidad.

13. En este contexto, el presente estudio, al igual que el anterior *Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, surge de la convicción de la Comisión Interamericana de que el respeto de los derechos de las

¹¹ OMS, Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias, *Prevención del Suicidio en Cárceles y Prisiones*, 2007, págs. 8 y 10, disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/75425/1/WHO_MNH_MBD_00.7_spa.pdf.

¹² Con respecto a los efectos negativos del encarcelamiento preventivo véase en general: Open Society/Justice Initiative, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention*, 2011; Open Society/Justice Initiative, *Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees face the Greater Risk*, 2011; Open Society/Justice Initiative, *Pretrial Detention and Health: Unintended Consequences deadly Results*, 2011.

¹³ A este respecto véase también: ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/40, publicado el 3 de enero de 2007, párr. 68; y ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes, Informe provisional, A/64/215, publicado el 3 de agosto de 2009, párr. 42.

personas privadas de libertad es uno de los principales desafíos que enfrentan los Estados miembros de la OEA, y el uso excesivo de la prisión preventiva uno de los temas que requieren mayor atención.

14. En este sentido, el presente informe busca contribuir a la disminución de los índices de personas sometidas a detención previa al juicio en los Estados miembros de la OEA, ayudándolos en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales por medio de los estándares y las recomendaciones que proporciona. Asimismo, aspira a servir como una herramienta útil para el trabajo de aquellas instituciones y organizaciones comprometidas con la promoción y defensa de los derechos de las personas privadas de libertad.

15. El presente estudio se presenta también en el marco de la solicitud hecha por la Asamblea General de la OEA a la CIDH de que “continúe informando sobre la situación en la que se encuentran las personas sometidas a cualquier forma de detención y reclusión en el Hemisferio y que, tomando como base su trabajo sobre el tema, siga refiriéndose a los problemas y buenas prácticas que observe”¹⁴.

B. Principios en los que se sustenta, estándares fundamentales y contenidos

16. El presente informe se sustenta fundamentalmente en el principio de la *presunción de inocencia*, el cual, como ya ha afirmado la CIDH, es en realidad el punto de partida para cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran bajo prisión preventiva¹⁵. Este derecho fundamental implica, entre otras cosas, que en el caso de resultar necesaria la privación de libertad durante el transcurso de un proceso, la posición jurídica del imputado sigue siendo la de un inocente¹⁶. De todas las garantías judiciales propias del ámbito penal la más elemental es quizás la presunción de inocencia, expresamente reconocida sin salvedad ni excepción alguna por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 11.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14.2), la Declaración Americana (Art. XXVI) y la Convención Americana (Art. 8.2)¹⁷. El

¹⁴ OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2668 (XLI-O/11), aprobada el 7 de junio de 2011, punto resolutivo 3; OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2592 (XL-O/10), aprobada el 8 de junio de 2010, punto resolutivo 3; OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2510 (XXXIX-O/09), aprobada el 4 de junio de 2009, punto resolutivo 3; OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2403 (XXXVIII-O/08), aprobada el 13 de junio de 2008, punto resolutivo 3; OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2283 (XXXVII-O/07), aprobada el 5 de junio de 2007, punto resolutivo 3; OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2233 (XXXVI-O/06), aprobada el 6 de junio de 2006, punto resolutivo 3; OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2125 (XXXV-O/05), aprobada el 7 de junio de 2005, punto resolutivo 11; OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2037 (XXXIV-O/04), aprobada el 8 de junio de 2004, punto resolutivo 3; y OEA, Resolución de la Asamblea General, AG/RES. 1927 (XXXIII-O/03), aprobada el 10 de junio de 2003, punto resolutivo 3.

¹⁵ CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 32.

¹⁶ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110. Doc. 52, adoptado el 9 de marzo de 2001 (en adelante “*Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*”), Cap. IV, párr. 33.

¹⁷ CIDH. Informe No. 50/00, Caso 11.298, Fondo, Reinaldo Figueredo Planchart, Venezuela, 13 de abril de 2000, párr. 118.

derecho a la presunción de inocencia es desarrollado con mayor amplitud en el Capítulo III del presente informe.

17. Asimismo, el presente informe, al igual que el *Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, se sustenta en los siguientes tres principios:

(a) *El principio del trato humano*: según el cual, toda persona privada de libertad será tratada con respeto irrestricto de su dignidad inherente y sus derechos fundamentales¹⁸. Es decir, que la reclusión de una persona no debe conllevar restricciones o sufrimientos que vayan más allá de aquellos que sean inherentes a la privación de libertad¹⁹. Como ha afirmado el RT, “[e]l principio del trato humano de las personas privadas de libertad es el punto de partida para cualquier examen de las condiciones de reclusión y para el diseño de los regímenes penitenciarios”²⁰. El principio del trato humano está relacionado con todos los aspectos del tratamiento que da el Estado a las personas bajo su custodia, particularmente con las condiciones de reclusión y la seguridad.

(b) *El principio de la posición de garante del Estado*: según el cual, el Estado al privar de libertad a una persona asume una posición de garante de sus derechos fundamentales, en particular de sus derechos a la vida y a la integridad personal. Lo que implica que el ejercicio del poder de custodia lleva consigo la responsabilidad especial de asegurar que la privación de la libertad sirva a su propósito y que no conduzca a la violación de otros derechos básicos²¹. En este sentido, es fundamental la satisfacción de las necesidades básicas de la población reclusa, relacionadas, por ejemplo, con los servicios médicos, alimentación, provisión de agua potable, y sobre todo de condiciones básicas de seguridad interna en los penales. Este principio está estrechamente relacionado con el principio del trato humano.

(c) *El principio de la compatibilidad entre el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y el cumplimiento de los fines de la seguridad ciudadana*²²: esto significa, que el respeto de los derechos humanos de las

¹⁸ CIDH. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH mediante Resolución 1/08 en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, (en adelante “*Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*”), Principio I.

¹⁹ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, (en adelante “*Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*”), párrs. 66 y ss.

²⁰ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Informe provisional, A/68/295, publicado el 9 de agosto de 2013, párr. 35.

²¹ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 8, 46 – 65; CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VIII, párr. 1.

²² A este respecto, la Declaración de Salvador reafirma “la necesidad de respetar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en la prevención del delito y la administración de justicia [...]”; y reconoce que “un sistema de justicia penal eficaz, justo y humano se basa en el compromiso de proteger los derechos humanos en la administración de justicia y en la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia”.

personas privadas de libertad no está en conflicto con los fines de la seguridad ciudadana, sino que por el contrario es un elemento esencial para su realización. La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana, y por lo tanto, del desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores²³.

18. En este sentido, la CIDH reitera que las políticas públicas sobre seguridad ciudadana que implementen los Estados de la región deben contemplar, de manera prioritaria, acciones de prevención de la violencia y el delito en tres dimensiones: (1) *prevención primaria*: programas de salud pública, educación, empleo, formación para el respeto de los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática; (2) *prevención secundaria*: medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito; y (3) *prevención terciaria*: acciones individualizadas y programas dirigidos a personas ya involucradas en conductas delictivas²⁴.

19. En línea con este principio, el presente informe encuentra que el incremento del uso de la prisión preventiva y de las penas privativas de la libertad en general no son la vía idónea para el cumplimiento de los fines de la seguridad ciudadana. La Comisión Interamericana no ha encontrado información empírica alguna que demuestre que un incremento en el uso de la prisión preventiva contribuya a disminuir los niveles de delincuencia o de violencia.

20. La naturaleza excepcional de la aplicación de la prisión preventiva, de acuerdo con criterios de necesidad y proporcionalidad, es un elemento que necesariamente debe estar presente en toda política criminal que tome en consideración los estándares del Sistema Interamericano. Así, la Convención Americana, establece un orden jurídico según el cual “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario” (artículo 7.3); y, toda persona “tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio” (artículo 7.5). Igualmente, la Declaración Americana dispone que “[...] [t]odo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a [...] ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad” (Art. XXV). Es decir, el estar en libertad mientras dure el proceso penal, es un derecho del acusado, y como tal sólo puede ser restringido de manera excepcional y con estricto apego a las normas establecidas en los instrumentos internacionales que lo establecen. No se trata pues de una prerrogativa o un beneficio, sino de un derecho establecido para proteger bienes jurídicos tan fundamentales como la libertad, e incluso, la integridad personal.

...continuación

ONU, Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución, adoptada en el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador (Brasil) del 2 al 19 de abril de 2010.

²³ CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, adoptado el 31 de diciembre de 2009, (en adelante “*Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*”); *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas* párr. 2.

²⁴ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 10; CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 155.

21. A este respecto, desde hace más de dos décadas los órganos del Sistema Interamericano han interpretado y aplicado estas normas, estableciendo que de las mismas se desprenden, en síntesis, los siguientes estándares:

(i) La detención preventiva debe ser la excepción y no la regla; (ii) los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso; (iii) consecuentemente, la existencia de indicios de responsabilidad no constituye razón suficiente para decretar la detención preventiva de una persona; (iv) aún existiendo fines procesales, se requiere que la detención preventiva sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; (v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; (vi) la detención preventiva debe decretarse por el tiempo estrictamente necesario para cumplir el fin procesal, lo que implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a su procedencia; (vii) el mantenimiento de la detención preventiva por un plazo irrazonable equivale a adelantar la pena; y (viii) en el caso de niños, niñas y adolescentes los criterios de procedencia de la detención preventiva deben aplicarse con mayor rigurosidad, procurándose un mayor uso de otras medidas cautelares o el juzgamiento en libertad; y cuando sea procedente deberá aplicarse durante el plazo más breve posible.

22. En los Principios y Buenas Prácticas para las Personas Privadas de Libertad, la Comisión reafirma estos estándares fundamentales de manera muy concreta en los siguientes términos:

La privación preventiva de la libertad, como medida cautelar y no punitiva, deberá además obedecer a los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, en la medida estrictamente necesaria en una sociedad democrática, que sólo podrá proceder de acuerdo con los límites estrictamente necesarios para asegurar que no se impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni se eludirá la acción de la justicia, siempre que la autoridad competente fundamente y acredite la existencia, en el caso concreto, de los referidos requisitos (Principio III.2).

23. En cuanto a sus contenidos, en el Capítulo II se realiza un análisis de la situación de la prisión preventiva en la región, prestando particular atención a las razones por las cuales esta medida no es utilizada de manera excepcional. Se hace un recuento de los principales pronunciamientos emitidos por la Comisión Interamericana y otros mecanismos de monitoreo del Sistema Universal; se presenta información estadística oficial aportada por los Estados respecto de la aplicación de la prisión preventiva en sus

jurisdicciones; y se destacan algunos aspectos específicos relevantes de la situación en varios de los Estados miembros de la OEA.

24. En cuanto a las causas del uso no excepcional de la prisión preventiva se hace énfasis en las políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de seguridad ciudadana, y que han conllevado una serie de reformas legales que han generado una mayor aplicación de la detención preventiva, tomándose como ejemplos la situación en algunos países; y en las amenazas a la independencia de aquellas autoridades judiciales encargadas de aplicar la detención preventiva, las cuales, como se explica, provienen fundamentalmente de altos funcionarios de otros órganos del Estado, de las cúpulas de los propios poderes judiciales, y de los medios de comunicación y la opinión pública. Asimismo, en este capítulo se realizan algunas consideraciones acerca de los altos costos financieros que el uso de la prisión preventiva representa para el Estado, el detenido y sus familiares, y la sociedad en su conjunto.

25. En el Capítulo III, relativo a los estándares internacionales aplicables al uso de la prisión preventiva, se desarrolla ampliamente el derecho a la presunción de inocencia y sus implicaciones prácticas, así como el principio de excepcionalidad que debe regir la aplicación de esta medida y los criterios de necesidad, proporcionalidad y plazo razonable a los que debe sujetarse. La prisión preventiva sólo tiene como fines legítimos el prevenir la fuga del acusado o que éste interfiera con el desarrollo apropiado del proceso. En este contexto, se expone cómo los órganos del Sistema Interamericano se han referido a aquellas causales de procedencia no válidas o insuficientes, las cuales aunque estén contempladas en la ley son contrarias al régimen establecido por la Convención Americana. Además, se establecen algunos estándares relevantes relativos a las actuaciones judiciales propias de la aplicación de esta medida; al derecho de defensa; al deber del Estado de reparar los daños producidos a personas detenidas en violación de las disposiciones del artículo 7 de la Convención Americana; y a la aplicación de la prisión preventiva a niños, niñas y adolescentes.

26. El Capítulo IV se refiere al deber del Estado de establecer y promover la aplicación de otras medidas cautelares distintas de la detención preventiva, lo que implica que los jueces tienen el deber de considerar la aplicación de tales medidas, y en su caso explicar por qué éstas no serían suficientes para mitigar los posibles riesgos procesales. Se plantea además que la aplicación de las medidas cautelares no privativas de la libertad no vulnera los derechos de las víctimas ni mucho menos es sinónimo de impunidad; y que por el contrario, su desarrollo y mayor utilización constituye un elemento importante para la modernización de la administración de justicia y para la propia gestión penitenciaria, al contribuir a la estabilización del crecimiento de la población penal.

27. En el Capítulo V se abordan aquellos derechos diferenciados que tienen las personas en prisión preventiva frente al resto de la población penal. En primer lugar, el de permanecer separados de los reos condenados y de recibir un tratamiento acorde con el derecho a la presunción de inocencia. En este sentido se desarrollan algunos de los principales aspectos que deben caracterizar las condiciones en las que se mantiene a las personas detenidas durante el proceso, especialmente aquellos relacionados con la

garantía del derecho a defensa, el contacto familiar, el ejercicio del derecho al sufragio y la aplicación de medidas disciplinarias. En esta sección también se analizan los efectos que produce la prisión preventiva en los sistemas penitenciarios, principalmente al contribuir al incremento de la población reclusa, y se reitera que la sola construcción de establecimientos penitenciarios no es una solución idónea ni sostenible a este problema.

28. En el Capítulo VI se realizan algunas consideraciones respecto de la gestión de la información relativa al uso de la prisión preventiva, partiendo del deber del Estado de mantener registros de detenidos y de asegurar la transparencia de la función penitenciaria. Se plantea que la recopilación de datos útiles que permitan analizar los principales aspectos del uso de la prisión preventiva es un elemento estratégico en la ejecución de políticas públicas orientadas a lograr un uso más racional de esta medida. La ausencia de indicadores se traduce en la imposibilidad de realizar evaluaciones y adoptar decisiones sobre la base de parámetros objetivos.

29. En el Capítulo VII de Conclusiones se recogen las cuestiones que a juicio de la Comisión son las más relevantes en torno al uso de la prisión preventiva en la región, a partir de la información analizada en el presente informe. Además, se hace énfasis en el deber del Estado de adoptar políticas públicas integrales relativas a la gestión penitenciaria y se desarrollan los elementos que éstas deben incorporar. Finalmente, se presenta un catálogo de recomendaciones en siete áreas fundamentales orientadas a brindar a los Estados herramientas para hacer un uso más racional de la prisión preventiva y ajustar su aplicación a las obligaciones internacionales que han asumido.

C. Marco jurídico y metodología

30. El presente informe es en gran medida una continuación o ampliación del *Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, en el que la CIDH consideró al uso excesivo de la prisión preventiva como uno de los problemas más graves y extendidos en la región respecto de la situación de las personas privadas de libertad, y en el que indicó que este tema, al igual que otros de igual relevancia y complejidad, serían desarrollados en estudios posteriores²⁵.

31. En ese sentido, el presente informe se fundamenta en el mismo marco jurídico que el *Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*²⁶, compuesto fundamentalmente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”)²⁷, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración

²⁵ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 627-629.

²⁶ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 27-37.

²⁷ OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscrita en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Americana”)²⁸, y todos los demás tratados que conforman el régimen jurídico interamericano de protección de los derechos humanos. Además, se toman en consideración otros tratados análogos adoptados en el contexto de la Organización de Naciones Unidas (en adelante también “el Sistema Universal”) de los que también son parte en gran medida los Estados miembros de la OEA. Además, se han visto diversas fuentes del derecho interno de los Estados miembros de la OEA en la medida de lo pertinente.

32. De igual forma, se toman en cuenta otros instrumentos internacionales relevantes, como los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (en adelante “los Principios y Buenas Prácticas”)²⁹, adoptados por la Comisión Interamericana en marzo de 2008 en el marco de su 131^o período ordinario de sesiones; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (en adelante “las Reglas Mínimas”)³⁰; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos³¹; el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión³²; y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)³³, entre otros. Los cuales han sido utilizados consistentemente, tanto por la Comisión, como por la Corte Interamericana como pauta de interpretación del contenido y alcances de las disposiciones de la Convención Americana en casos de personas privadas de libertad.

33. Como parte de la metodología específica de este informe la CIDH publicó un cuestionario que fue enviado a los Estados Miembros de la OEA y a otros actores relevantes vinculados al tema³⁴. Dicho cuestionario fue contestado por un total de dieciséis Estados Miembros de la OEA³⁵: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El

²⁸ OEA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, 1948.

²⁹ CIDH. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*.

³⁰ ONU, Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de junio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

³¹ ONU, Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, adoptados y proclamados por la Asamblea General en su Resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.

³² ONU, Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988.

³³ ONU, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), Adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990.

³⁴ Este cuestionario fue enviado a los Estados miembros de la OEA entre el 24 y el 28 de agosto de 2012, y reiterado entre el 12 y el 15 de octubre a aquellos Estados que en esa fecha aún no habían enviado sus respuestas. De igual forma, este cuestionario fue publicado en la página Web de la Comisión Interamericana en los cuatro idiomas oficiales de la OEA. Esta información está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/cuestionarios.asp>

³⁵ Nota de la Misión Permanente de Bolivia ante la OEA, No. OEA-CIDH-190-12 del 6 de diciembre de 2012, mediante la cual se remite comunicación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de

Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela; y por un importante número de organizaciones de la sociedad civil, expertos y entidades académicas.

34. Se realizó una Reunión Regional de Expertos en Materia de Prisión Preventiva, la cual tuvo una duración de un día y medio, y contó con la participación de catorce especialistas representativos de las principales zonas geográficas de la región³⁶. El objetivo principal de esta actividad fue recibir retroalimentación específica acerca del capítulo de *Recomendaciones*, además los materiales de las presentaciones de los expertos también fueron utilizados como insumos para este informe.

...continuación

Relaciones Exteriores GM-DGAJ-UAJI-3052/12 del 27 de noviembre de 2012. Nota de la Misión Permanente de Brasil ante la OEA, No. 15 del 31 de enero de 2013. Nota de la Misión Permanente de Chile ante la OEA, No. 273 del 14 de noviembre de 2012, mediante la cual se remite comunicación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre de 2012. Nota de la Misión Permanente de Colombia ante la OEA, MPC/OEA No. 1525/2012 del 2 de octubre de 2012, por medio de la cual se remite comunicación de la Cancillería No. DIDHD/GAPDH No. 1304/633/2012 del 1 de octubre de 2012. Además, información oficial recibida en el curso de la visita *in loco* de la Comisión Interamericana del 3 al 7 de diciembre de 2012. Nota de la Misión Permanente de Costa Rica ante la OEA, CROEA No. 12-176 del 2 de noviembre de 2012. Nota de la Misión Permanente de Ecuador ante la OEA, No. 4-2-385/2012 del 28 de septiembre de 2012, por medio de la cual se remite el “Informe sobre el Estado de la Prisión Preventiva en el Ecuador”, elaborado por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Culto. Nota de la Misión Permanente de El Salvador ante la OEA, No. 250/2012 del 21 de noviembre de 2012; e información enviada vía correo electrónico a la Relatoría el 10 de octubre de 2013. Memorando del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala No. 350-000709-12, clasificación DDHH/Sub-CCPP del 8 de noviembre de 2012, por medio del cual se remite nota de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), No. DE-999-2012/COMC/MR/hc del 5 de noviembre de 2012. Oficio de la Dirección General de Asuntos Especiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores No. 1219-DGAE-12 del 6 de noviembre de 2012, mediante el cual se remite oficio de la Procuraduría General de la República No. SPA-A-161-2012 del 6 de noviembre de 2012. Además, información oficial recibida por la Relatoría de Personas Privadas de Libertad en su visita a Honduras del 1 y 2 de agosto de 2013. Nota de la Misión Permanente de Nicaragua ante la OEA, del 12 de febrero de 2013, por medio de la cual se remite informe titulado “Situación de Información con Respecto a la Aplicación de la Prisión Preventiva” elaborado por la Procuraduría General de la República. Nota de la Misión Permanente de Panamá ante la OEA, PANA-OEA-9-842 del 15 de noviembre de 2012, mediante la cual se remite nota del Ministerio de Relaciones Exteriores A.J.D.H. No. 363 de 15 de noviembre de 2012. Nota de la Misión Permanente de Paraguay ante la OEA, No. 583-12/MPP/OEA. Nota de la Representación Permanente de Perú ante la OEA No. 7-5-M/451 del 28 de septiembre de 2012, mediante la cual se remite oficio de la Procuraduría Pública Especializada Supranacional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos No. 213-2012-JUS/PPES del 28 de septiembre de 2012; e información complementaria presentada mediante nota de la Representación Permanente de Perú ante la OEA No. 7-5-M/462 del 10 de octubre de 2012, mediante la cual se presenta informe de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos No. 2012-JUS-DGDH-DVC. Nota de la Misión Permanente de Suriname ante la OEA, No. PVOAS/942/12/NB/CE de 28 de noviembre de 2012. Nota de la Misión Permanente de Suriname ante la OEA, No. PVOAS/942/12/NB/CE de 28 de noviembre de 2012. Nota de la Misión Permanente de la República Oriental de Uruguay ante la OEA No. 119/2012 del 23 de octubre de 2012, mediante la cual se remite informe de la Dirección de Derechos Humanos y Derechos Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, elaborado en base a insumos de la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior y de la Prosecretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia. Nota del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el sistema Interamericano e Internacional del 2 de octubre de 2012.

³⁶ La reseña de la reunión, el audio de los paneles de discusión, las presentaciones escritas de los expertos invitados y demás materiales están disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>.

35. Se celebraron dos audiencias temáticas acerca de los temas que se abordan en el informe, una de carácter general acerca del “Uso de la prisión preventiva en las Américas”, celebrada en el curso del 146º periodo de sesiones³⁷; y la otra sobre “Independencia judicial y prisión preventiva en las Américas”, celebrada en el 147º periodo de sesiones. La información recibida en estas audiencias también fue un insumo importante en este trabajo³⁸.

36. Además de estas actividades específicas, se ha tomado en consideración para la elaboración de este informe toda aquella información recibida u obtenida por la CIDH y su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (en adelante “la Relatoría de PPL”) como parte del ejercicio de sus funciones. Asimismo, se ha estimado relevante la información obtenida por los distintos mecanismos de Naciones Unidas, cuyo mandato se relaciona con la materia del presente estudio, particularmente los informes de visitas a países de la región.

D. Alcance del concepto de prisión preventiva y terminología utilizada

37. La Comisión Interamericana entiende por “prisión o detención preventiva”: todo el periodo de privación de libertad de una persona sospechosa de haber cometido un delito, ordenado por una autoridad judicial y previo a una sentencia firme.

38. Además, en el presente informe se usan los siguientes términos:

- (a) Por “persona detenida o detenido” se entiende toda persona privada penalmente de su libertad, salvo cuando ello haya resultado de una sentencia.
- (b) Por “persona presa o preso”, se entiende toda persona privada de su libertad como resultado de una sentencia.
- (c) Por “persona privada de libertad”, “recluso” o “interno” se entiende genéricamente toda persona privada de libertad en cualquiera de los dos supuestos anteriores, estos términos se refieren en forma amplia a personas sometidas a cualquier forma de reclusión o prisión.

³⁷ CIDH. Audiencia temática: *Uso de la prisión preventiva en las Américas*, 146º período ordinario de sesiones, organizada por Fundación para el Debido Proceso (DPLF), De Justicia, Instituto de Defensa Legal (IDL) y otros, 1 de noviembre de 2012, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=129>.

³⁸ CIDH. Audiencia Temática: *Independencia judicial y prisión preventiva en las Américas*, 147º período ordinario de sesiones, organizada por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), el Instituto de Derecho y Sociedad (CIDES), el Instituto de Defensa Legal (IDL) y De Justicia, 16 de marzo de 2013, disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=VlBgytTVoNo&list=PLkh9EPEuEx2st1_l-W6cr0o3oH9DxBSDc&index=1.

II. ANÁLISIS DEL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN LA REGIÓN

A. Monitoreo reciente de la CIDH y los mecanismos del Sistema Universal

39. Desde una perspectiva histórica, la Comisión Interamericana se ha referido consistentemente al uso excesivo de la detención preventiva como uno de los principales problemas relacionados con el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sobre todo en el marco del ejercicio de sus funciones de monitoreo.

40. Así, a lo largo de los últimos quince años la CIDH se ha pronunciado con respecto a este problema en sus Informes Especiales de País relativos a: Honduras, en el que consignó que a junio de 2012 había un total de 11,727 personas privadas de libertad, de las cuales el 47.98% serían procesados³⁹; Venezuela, en el que se verificó por diversas fuentes, incluso oficiales, que de aproximadamente 21,877 personas privadas de libertad en el 2009, el porcentaje de presos sin condena era de más del 65%⁴⁰; Haití, en el que se observó que a abril del 2007 su población carcelaria era de 5,480 reclusos, de los cuales el 85% se encontraba en espera de juicio⁴¹, porcentaje que también había sido constatado en noviembre de 2004⁴²; Bolivia, en el que se constató que en el 2006 de un universo de 6,864 reclusos el 74% estaba en prisión preventiva⁴³, porcentaje que para el 2008 ya había aumentado el 75%, según se verificó en el subsiguiente informe de seguimiento⁴⁴; Guatemala, donde se constató que entre 1999 y el 2000 dos terceras partes del total de personas privadas de libertad, que en esa época ascendía a poco más de 8,200 personas, estaban en espera de ser juzgadas⁴⁵; Paraguay en 1998 tenía un total de 2,266 reclusos de los cuales el 93% eran presos sin condena firme⁴⁶; Perú, en el que según cifras oficiales el porcentaje de presos sin condena a febrero de 2000 era del 52%, de un total de más de

³⁹ CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II.147, adoptado el 18 de marzo de 2013, (en adelante "*Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*") párr. 19.

⁴⁰ CIDH. *Democracia y derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, adoptado el 30 de diciembre de 2009 (en adelante "*Democracia y derechos Humanos en Venezuela*"), párrs. 859 y 860.

⁴¹ CIDH. *Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Haití en abril de 2007*, OEA/Ser.L/V/II.131, adoptado el 2 de marzo de 2008, párr. 36.

⁴² CIDH. *Haití: ¿Justicia frustrada o estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional*, OEA/Ser.L/II.123, Doc. 6 rev. 1, adoptado el 26 de octubre de 2005. Cap. III, párr. 165.

⁴³ CIDH. *Acceso a la Justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, adoptado el 28 de junio de 2007, Cap. III, párr. 190.

⁴⁴ CIDH. *Informe de Seguimiento - Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II.135. Doc. 40, adoptado el 7 de agosto de 2009, Cap. V, párr. 104.

⁴⁵ CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos Humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 26 y Cap. VIII, párr. 10.

⁴⁶ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos Humanos en Paraguay*, Cap. IV, párr. 38.

27,500 personas privadas de libertad⁴⁷; República Dominicana, país en el que se constató que en junio de 1997 el porcentaje de presos sin condena era del 85%, y que para enero de 1998, según informó el Estado, se habría reducido al 70%⁴⁸; Colombia, que a fines de 1997 tenía un porcentaje de presos sin condena del 45.85%, de una población penal de 43,221 reclusos⁴⁹; México, donde a mediados de 1996 se observó que de una población carcelaria de aproximadamente 116,000 personas, más de la mitad eran presos sin sentencia, en prisión preventiva⁵⁰; y Ecuador, que a principios de 1994 tenía una población penal de alrededor de 9,280 internos, de los cuales el 70% estaban en espera de juicio o sentencia⁵¹.

41. El uso excesivo de la prisión preventiva ha sido también uno de los aspectos tomados en cuenta por la CIDH en el análisis de situaciones graves de derechos humanos en la región y en el seguimiento de recomendaciones emitidas en sus informes de país, por medio de sus Informes Anuales (Capítulos IV y V). En ese marco, la CIDH ha dado seguimiento a esta situación en países como Venezuela, Haití, Cuba, Ecuador, Guatemala⁵². Además, en el periodo mencionado el uso excesivo de la prisión preventiva en la región ha sido un tópico abordado en numerosas ocasiones en el contexto de audiencias temáticas celebradas por la CIDH⁵³, y ha sido una constante observada en un

⁴⁷ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev., adoptado el 2 de junio de 2000. Cap. IX, párr. 13.

⁴⁸ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II.104. Doc. 49 rev. 1, adoptado el 7 de octubre de 1999. Cap. VI, párr. 216.

⁴⁹ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 rev. 1, adoptado el 26 de febrero de 1999. Cap. XIV, párr. 15.

⁵⁰ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, adoptado el 24 de septiembre de 1998. Cap. III, párrs. 222 y 229.

⁵¹ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96. Doc. 10 rev. 1, adoptado el 24 de abril de 1997. Cap. VI.

⁵² CIDH. *Informe Anual 2011*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.69, adoptado el 30 de diciembre de 2011, Cap. IV: Venezuela, párr. 519; CIDH. *Informe Anual 2010*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.5 corr. 1, adoptado El 7 de marzo de 2011, Cap. IV: Venezuela, párr. 706 y 836(11); CIDH. *Informe Anual 2009*, OEA/Ser.L/II, Doc. 51 corr. 1, adoptado el 30 diciembre de 2009, Cap. IV: Haití, párr. 407, y Venezuela, párr. 512; CIDH. *Informe Anual 2008*, OEA/Ser.L/II.134, Doc. 5 Rev.1, adoptado el 25 de febrero de 2009, Cap. IV: Haití, párrs. 285 y 317(3); CIDH. *Informe Anual 2007*, OEA/Ser.L/II.130, Doc. 22 Rev.1, adoptado el 29 de diciembre de 2007, Cap. IV: Haití, párrs. 193-197 y 220(2); CIDH. *Informe Anual 2006*, OEA/Ser.L/V/II.127. Doc. 4 ver. 1, adoptado el 3 de marzo de 2007, Cap. IV: Haití, párrs. 118 y 220(3). y Venezuela, párr. 202; y CIDH. *Informe Anual 2002*, OEA/Ser.L/II.117. Doc. 1 rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, Cap. IV: Cuba, párrs. 34 y 37, Cap. V: Guatemala, párrs. 161-164; CIDH. *Informe Anual 2001*, OEA(Ser./L/V/II.114. doc. 5 ver., adoptado el 16 de abril de 2002, Cap. V: Paraguay, párrs. 50-54, Perú, párrs. 113 y 114, y República Dominicana, párrs. 56-58; CIDH. *Informe Anual 2000*, OEA/Ser./L/V/II.114. doc. 5 ver., adoptado el 16 de abril de 2001, Cap. IV: Cuba, párr. 54(b); CIDH. *Informe Anual 1998*, OEA(Ser.L/V/II.102. Doc. 6 ver., adoptado el 16 de abril de 1999, Cap. IV: Cuna, párrs. 54 y 55, Haití, párrs. 27 y 30, Cap. V: Ecuador, párrs. 97-104 y 146; CIDH. *Informe Anual 1997*, OEA/Ser.L/V/II.98. Doc. 5, adoptado el 17 de febrero de 1998, Cap. V: Guatemala, párr. 31 y Haití, párrs. 16-18.

⁵³ Además de las dos audiencias específicas, otorgadas por la CIDH en el marco del presente informe, el uso de la prisión preventiva fue abordado también, entre otras, en las siguientes audiencias: *Situación de las mujeres privadas de libertad en Bolivia*, 147º periodo ordinario de sesiones, organizada por Oficina Jurídica para la Mujer (OJM), Comité de América Latina y el Caribe (CLADEM), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), 15 de marzo de 2013; *Situación de las personas privadas de libertad en Venezuela*, 147º periodo ordinario de sesiones, organizada por el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), 16 de marzo de 2013; *Situación de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en Uruguay*, 144º periodo ordinario de sesiones,

importante número de peticiones individuales que se refieren a personas privadas de libertad y/o debido proceso.

42. De igual forma, la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad ha puesto particular atención a la situación de las personas detenidas preventivamente en el curso de sus más recientes visitas de trabajo. Así por ejemplo, en Colombia observó que del total de 113,884 personas privadas de libertad al 31 de diciembre de 2012, el 30% serían presos sin condena⁵⁴; en Uruguay constató que de una población de 9,067 reclusos a junio de 2011, el 65% estaban en calidad de procesados⁵⁵; y en Argentina verificó que del total de 30,132 personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires a marzo de 2010, el 61%, no tenían sentencia firme de acuerdo con cifras oficiales, las organizaciones de la sociedad civil señalaban en cambio que este índice era del 70%⁵⁶.

43. Así, a partir de la experiencia directa en el terreno y del seguimiento a la situación de los derechos humanos en la región en los últimos años, la Comisión Interamericana ha encontrado entre las causas de estos altos índices de presos sin sentencia: el retardo o mora judicial, generado a su vez por otra serie de disfuncionalidades y deficiencias estructurales más profundas de los sistemas judiciales; la falta de capacidad operativa y técnica de los cuerpos policiales y de investigación; la falta de capacidad

...continuación

organizada por Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (IELSUR), 27 de marzo de 2012; *Situación de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en Honduras*, 144º período ordinario de sesiones, convocada de oficio por la CIDH. compareció el Estado de Honduras, 26 de marzo de 2012; *Situación de las Personas Privadas de Libertad en México*, 144º período ordinario de sesiones, organizada por Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, Asistencia Legal por los Derechos Humanos, y el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J. de la Universidad Iberoamericana de Puebla, 23 de marzo de 2012; *Situación del Poder Judicial en Haití*, 143º período Ordinario de Sesiones, organizada por Action Citoyenne pour le Respect des Droits Humains (ACREDH), 28 de octubre de 2011; *Situación de las personas privadas de libertad en Venezuela*, 141º período ordinario de Sesiones, organizada por el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), la Comisión de Derechos Humanos de la Federación de Abogados de Venezuela y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), 29 de marzo de 2011; *Situación de derechos humanos de las personas privadas de libertad en la Provincia de Buenos Aires*, 141º período ordinario de sesiones, organizada por el CELS y la Comisión por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires, 28 de marzo de 2011; *Situación de las personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires*, 134º período ordinario de sesiones, organizado por Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 24 de marzo de 2009; *Situación carcelaria en Buenos Aires*, 124º período ordinario de sesiones, organizado por Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Provincial por la Memoria, 6 de marzo de 2006; *Situación de las personas privadas de libertad en El Salvador*, 124º período ordinario de sesiones, organizado por FESPAD, CEJIL y Foro de Jueces, 3 de marzo de 2006; *Situación del Sistema Penitenciario en Guatemala*, 124º período ordinario de sesiones, organizado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 6 de marzo de 2006; *Situación de las personas en prisión preventiva en casos de terrorismo*, 122º período ordinario de sesiones, organizado por CEAS, APRODEH y Carolina Loayza, 28 de febrero de 2005. Los audios y/o videos de las audiencias celebradas por la CIDH a partir del 2007 están disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/default.aspx?Lang=es>.

⁵⁴ CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G).

⁵⁵ CIDH. Comunicado de Prensa 76/11 – [Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay](#). Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párr. 39.

⁵⁶ CIDH. [Comunicado de Prensa 64/10 – Relatoría de la CIDH constata graves condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires](#). Washington, D.C., 21 de junio de 2010.

operativa, independencia y recursos de las defensorías públicas; las deficiencias en el acceso a estos servicios de defensa pública; la falta de independencia judicial, en algunos casos los jueces se abstienen de decretar medidas cautelares por temor a ser sancionados o removidos de sus cargos y otras veces ceden ante las presiones mediáticas; la existencia de legislación que privilegia la aplicación de la prisión preventiva y que restrinja la posibilidad de aplicación de otras medidas cautelares; la falta de mecanismos para la aplicación de otras medidas cautelares; la inversión de la carga prueba, de manera que es el acusado quien debe probar que la prisión preventiva no debe ser ordenada; los paradigmas y prácticas judiciales arraigadas que favorecen el empleo de la prisión preventiva sobre otras medidas; la corrupción; el uso extendido de esta medida excepcional en casos de delitos menores; y la extrema dificultad en conseguir su revocación una vez ha sido dictada.

44. En consecuencia, la Comisión Interamericana ha emitido como recomendaciones concretas a los Estados: adoptar las medidas necesarias para corregir el rezago procesal y fortalecer los sistemas de justicia; implementar el uso de otras medidas cautelares distintas del encarcelamiento previo al juicio; garantizar que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar de la detención preventiva motivadamente, en estricto cumplimiento del plazo máximo legal, y de conformidad con los estándares internacionales; que esta decisión sea revisada periódicamente, de forma tal que se verifique la vigencia de las razones que la motivaron; que los procesados cuenten con recursos judiciales efectivos para impugnar la aplicación de la prisión preventiva; establecer sistemas eficaces y accesibles de defensa pública; realizar las reformas legales necesarias para limitar la utilización de esta medida, especialmente en el caso de los delitos no violentos y menos graves; promover un verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva; adoptar las medidas necesarias para garantizar la independencia del poder judicial, y la independencia y autonomía de las defensas públicas.

45. En lo esencial, la Comisión Interamericana ha considerado que las medidas orientadas a la reducción de los altos índices de personas en prisión preventiva deben referirse a la implementación de controles en su aplicación y la agilización de los procesos penales. Y que a pesar de las eventuales acciones coyunturales o creativas que puedan adoptar los Estados, la solución a este problema implica la adopción de reformas legales e institucionales serias, derivadas de políticas públicas orientadas a tal efecto. Además, la CIDH ha considerado fundamental el que se garantice la separación entre personas condenadas y procesadas, y que estas últimas sean objeto de un tratamiento acorde con la presunción de inocencia.

46. De igual forma, los mecanismos de Naciones Unidas cuyo mandato incluye el monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad, particularmente aquellos que realizan visitas de monitoreo, también se han referido a los altos índices de personas en prisión preventiva en los Estados miembros de la OEA, y a las condiciones en que éstas se encuentran reclusas.

47. En este sentido, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias constató en su reciente visita a Brasil de marzo de 2013, que de una población

penitenciaria total de aproximadamente 550,000 personas, una de las más grandes del mundo, aproximadamente 217,000 están detenidas en espera de juicio⁵⁷; en El Salvador en enero de 2012 observó que de un total de más de 25,400 personas privadas de libertad, 7,376 se encontraban en detención preventiva, de las cuales 970 habían excedido el tiempo máximo de detención provisional establecido en la ley⁵⁸; en Colombia en octubre de 2008 verificó que de 69,600 personas privadas de libertad en el país, el 35% eran sindicados⁵⁹; en Honduras que hacia finales del 2005 y principios del 2006 tenía una tasa de aproximadamente el 62% de presos sin sentencia, de un universo de más de 12,000 reclusos⁶⁰; y en Ecuador donde constató que de una población penitenciaria total de 12,693 personas a principios de 2006, más del 64% estaban en espera de juicio⁶¹. De igual forma en años anteriores, el GTDA se refirió al uso excesivo de la prisión preventiva tras sus visitas a Canadá, Argentina y Perú⁶².

48. Por su parte, el Comité contra la Tortura, el Subcomité contra la Tortura y el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, han dado cuenta de otros problemas relacionados con el trato que se le da a las personas detenidas en espera de juicio, como su reclusión en comisarías o estaciones de policía por periodos prolongados; la falta de separación entre estas y aquellas condenadas; y la relación causal que existe entre el uso no excepcional de la prisión preventiva y el hacinamiento.

49. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, en el contexto del examen periódico del nivel de cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (bajo el Art. 40), ha manifestado preocupación por el uso excesivo y prolongado de la prisión preventiva, y la falta de separación entre procesados y condenados, a lo largo de la última década, en: Paraguay (2013 y 2006), El Salvador (2010), Colombia (2010), Argentina (2010), Panamá (2008), Costa Rica (2007), Honduras (2006), Brasil (2005), Suriname (2004) y El Salvador (2003)⁶³.

⁵⁷ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Comunicado de prensa sobre conclusión de la visita a Brasil, 28 de marzo de 2013, disponible en inglés) en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13197&LangID=E>

⁵⁸ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador*, A/HRC/22/44/Add.2, publicado el 11 de enero de 2013, párrs. 68 y 97.

⁵⁹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Colombia*, A/HRC/10/21/Add.3, publicado el 16 de enero de 2009, párr. 79.

⁶⁰ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Honduras*, A/HRC/4/40/Add.4, publicado el 1 de diciembre de 2006, párr. 54.

⁶¹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Ecuador*, A/HRC/4/40/Add.2, publicado el 26 de octubre de 2006, párrs. 67 y 69.

⁶² ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a: Canadá*, E/CN.4/2006/7/Add.2, publicado el 5 de diciembre de 2005; *Argentina*, E/CN.4/2004/3/Add.3, publicado el 23 de diciembre de 2003 (en esa visita realizada entre septiembre y octubre de 2003 se observó que en la provincia de Buenos Aires habían 2,380 personas condenadas y 21,449 en prisión preventiva, párr. 40); y *Perú*, E/CN.4/1999/63/Add.2, publicado el 11 de enero de 1999.

⁶³ ONU, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Conclusiones y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos a: Paraguay, CCPR/C/PRY/CO/3, publicado el 29 de abril de 2013, párr. 20 (en este pronunciamiento se da cuenta de que en
Continúa...

50. Así, en los últimos quince años estos mecanismos del Sistema Universal también han observado que los altos índices de personas en detención preventiva son el resultado, entre otros, de: la tendencia a utilizar la prisión preventiva como primera alternativa; las restricciones legales de distinto tipo a la aplicación de medidas cautelares distintas de la prisión preventiva para determinados delitos; la renuencia de los jueces en decretar estas medidas, aun cuando estén previstas en la ley; la debilidad institucional y falta de independencia de las defensas públicas; las dificultades en el acceso a la defensa pública; las falencias en el proceso decisorio previo a la aplicación de la prisión preventiva, en especial respecto del derecho a ser escuchado con las debidas garantías; la falta de recursos judiciales efectivos frente a la detención preventiva ilegal o arbitraria; la aplicación extendida de esta medida a personas acusadas de delitos menores; la presión mediática y proveniente de otros órganos del poder público hacia los jueces; las deficiencias estructurales de los sistemas judiciales, en particular la mora judicial; y las políticas criminales de “mano dura”.

51. En este sentido, también han recomendado consistentemente a los Estados de la región: recurrir solamente a la detención preventiva cuando no existan otros medios de asegurar la presencia del imputado en juicio o de impedir la alteración de pruebas; interpretar de manera restrictiva las circunstancias en las cuales legalmente puede extenderse la prisión preventiva; revisar su legislación y prácticas judiciales para asegurar que esta medida sea utilizada excepcionalmente y por el periodo más breve posible; implementar otras medidas cautelares como la libertad bajo fianza, la detención domiciliaria y el brazalete electrónico; revisar la legislación que restringe la facultad de los jueces para decretar otras medidas distintas de la prisión preventiva; asegurar que la decisión por medio de la cual se aplica la prisión preventiva sea adoptada luego de un análisis sustantivo y no meramente formal del caso; asegurar que las condiciones en las que se mantiene a las personas detenidas preventivamente sean acordes con los estándares internacionales; asegurar que las personas detenidas cuenten las condiciones y posibilidades de preparar su defensa en el juicio; y fortalecer las capacidades operativas de las autoridades encargadas de la investigación penal (*public prosecution*).

B. Información estadística presentada por los Estados

52. Como se mencionó en el capítulo introductorio, en el marco de este informe se envió a los Estados miembros de la OEA un cuestionario de consulta en el que se les solicitó información relativa a diversos aspectos del uso de la prisión preventiva en sus jurisdicciones, incluyendo la relativa al porcentaje de la población reclusa total que se

...continuación

Paraguay cerca del 70% de las personas detenidas no han sido juzgadas y condenadas); El Salvador, CCPR/C/SLV/CO/6, publicado el 18 de noviembre de 2010, párrs. 15 y 16; Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, publicado el 6 de agosto de 2010, párrs. 20 y 21; Argentina, CCPR/C/ARG/CO/4, publicado el 31 de marzo de 2010, párr. 16; Panamá, CCPR/C/PAN/CO/3, publicado el 17 de abril de 2008, párr. 12; Costa Rica, CCPR/C/CRI/CO/5, publicado el 16 de noviembre de 2007, párr. 8; Honduras, CCPR/C/HND/CO/1, publicado el 13 de diciembre de 2006, párr. 14; Paraguay, CCPR/C/PRY/CO/2, publicado el 24 de abril de 2006, párrs. 15 y 16; Brasil, CCPR/C/BRA/CO/2, publicado el 1 de diciembre de 2005, párr. 16; Suriname, CCPR/CO/80/SUR, publicado el 4 de mayo de 2004, párrs. 14 y 15; y El Salvador, CCPR/CO/78/SLV, publicado el 22 de agosto de 2003, párr. 17.

halla en prisión preventiva, presentada en forma desagregadas por sexo y tipo de delito (pregunta No. 2). La información aportada por los Estados que respondieron el cuestionario es la siguiente⁶⁴:

Cuadro 1: proporción general de personas en prisión preventiva.

Estado	Número de personas privadas de libertad	Número/porcentaje de procesados	Número/porcentaje de condenados	Fecha de la información
Bolivia ⁶⁵	13,654	11,410 (84%) Preventivos	2,244 (16%) Sentenciados	A octubre de 2012
Brasil ⁶⁶	549,577 (508,357 en custodia del Sistema Penitenciario y 41,220 custodiados por las Policía Judicial de los estados (Secretarías de Seguridad Pública).	191,024 (37.6%) (De los 508,357 custodiados por el Sistema Penitenciario)	317,333 (62.4%) (De los 508,357 custodiados por el Sistema Penitenciario)	A junio de 2012
Chile	53,171	10,823 (20.4%) Sin sentencia (detenidos, procesados imputados)	42,348 (79.6%) Con sentencia firme	Al 31 de julio de 2012
Colombia	113, 884	34,571 (30.35%) Sindicados	79,313 (69.65%) Condenados	Al 31 de diciembre de 2012
Costa Rica	13,017	3,248 (25%) Indiciados	9,769 (75%) Sentenciados	A octubre de 2012

⁶⁴ Fuentes: Bolivia (no especificó), Brasil (Infopen Estadísticas, Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia – Depen/MJ), Chile (Reporte diario de población penal recluida, Gendarmería de Chile), Colombia (Consolidado estadístico, Instituto Nacional Penitenciario de Colombia - INPEC), Costa Rica (SIAP. Sistema de Información de Administración Penitenciaria), Ecuador (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), Guatemala (Dirección del Sistema Penitenciario – MINGOB), Honduras (Dirección de Servicios Especiales Preventivos de la Secretaría de Seguridad); Panamá (Departamento de Estadística de la Dirección de Administración y Finanzas del Ministerio de Gobierno), Paraguay (Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal), Perú (Informe estadístico del Instituto Nacional Penitenciario - INPE), Uruguay (Dirección de Estadísticas y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior); Venezuela (Coordinación de Actuación Procesal de la Defensa Pública).

⁶⁵ El Estado boliviano presentó además esta información desagregada por departamentos, siendo la proporción de “preventivos” y “sentenciados” la siguiente: Santa Cruz (procesados 4,418/condenados 658: total 5,076); Beni (557/197:754); Oruro (369/125:494); Potosí (420/91:511); Pando (166/79:245); Sucre (238/109:347); La Paz (2,784/359:3,143); Cochabamba (1921/354:2,275); y, Tarija (205/310:515).

⁶⁶ El Estado brasileño informó además, que de acuerdo con el Departamento de Monitoreo y Fiscalización del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), al 1 de enero de 2013 habría a nivel nacional un total de 502,067 presos, de los cuales 193,073 (38%) están en prisión preventiva.

Estado	Número de personas privadas de libertad	Número/porcentaje de procesados	Número/porcentaje de condenados	Fecha de la información
El Salvador	26,883	6,459 (24%) Procesados	20,424 (76%) Condenados	8 de octubre de 2013
Ecuador	19,177 En centros penales administrados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ⁶⁷ .	9,409 (49%) No sentenciados (8,630 procesados, 377 contraventores, 402 con medidas de apremios).	9,768 (51%) Sentenciados (4,732 con sentencia ejecutoriada (25%), y 5,036 en impugnación o modificación).	Al 1 de agosto de 2012
El Salvador				
Guatemala	14,635	7,357 (50.3%) Preventivos	7,278 (49.7%) Condenados	A octubre de 2012
Honduras	12,407	6,064 (48.9%) Procesados	6,343 (51.1%) Condenadas	A abril de 2013
Nicaragua	9,168	1,127 (12.3%) Acusados	8,041 (87.7%) Condenados	Al 31 de diciembre de 2012
Panamá	14,521	9,443 (65%) En proceso A órdenes del Ministerio Público: 5,592; a órdenes del Org. Judicial: 3,135; Otros: 716.	5,078 (35%) Condenados Delitos: 4,421 Faltas: 339.	A octubre de 2012
Paraguay	7,901	5,780 (73.1%) Procesados	2,126 (26.9%) Condenados	Al 23 de septiembre de 2012
Perú	58,681	34,508 (58.8%) Procesados	24,173 (41.2%) Sentenciados	Al 31 de julio de 2012
Uruguay	9,330	6,065 (65%) Prisión preventiva	3,265 (35%) Condenados S. 1º Instancia: 535 S. 2º Instancia: 2,924	Al 31 de julio de 2012
Venezuela ⁶⁸	36,236	18,735 (52%) Detención preventiva (Procesados)	17,501 (48%) Con sentencia firme (Condenados)	Al cierre del primer semestre de 2012. Estas cifras corresponden específicamente al universo de reclusos asistidos por la Defensa Pública.

⁶⁷ El Estado ecuatoriano especificó que además había un total de 1,310 personas en régimen de prisión preventiva alojados en los centros de detención provisional que se encuentran bajo la administración de la Policía Nacional.

⁶⁸ La información estadística presentada por el Estado venezolano en este apartado corresponden específicamente al universo de reclusos asistidos por la Defensa Pública.

Cuadro 2: información desagregada por sexo y tipo de delito.

Estado	Información por sexo y tipo de delito
Bolivia	Del total de 13,654 personas privadas de libertad: 11,930 son varones (87%) y 1,724 son mujeres (13%). En los varones los delitos predominantes son: robo (25%), delitos de drogas (24%) y violación (19%); en las mujeres los delitos predominantes son los siguientes: delitos de drogas (48%) y robo (15%).
Brasil ⁶⁹	<p>Del total de 549,577 personas privadas de libertad en todo el país, hay 513,538 varones (93.4%) y 36,039 mujeres (6.6%), y del total de 191,024 personas en prisión preventiva en custodia del Sistema Penitenciario, hay 180,038 varones (94.25%) y 10,986 mujeres (5.75%). Los delitos de mayor incidencia, en la población penal en general de acuerdo al número de condenas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tráfico de estupefacientes (no internacional): 127,149 (hombres 110,965 / mujeres 16,184) ▪ Robo calificado: 94,447 (hombres 92,602 / mujeres 1,845) ▪ Robo simple: 48,216 (hombres 47,216 / mujeres 1,000) ▪ Hurto simple: 35,769 (hombres 34,526 / mujeres 1,243) ▪ Hurto calificado: 36,671 (hombres 35,608 / mujeres 1,063) ▪ Homicidio calificado: 34,463 (hombres 33,536 / mujeres 927).
Chile	De los 10,781 reclusos en prisión preventiva, al 31.07.12, unos 9,464 son varones (87.8%) y 1,317 (12.2%) mujeres. De acuerdo con datos actualizados al 30.06.012, los principales delitos por los que hay personas en prisión preventiva son robos (35.4%) y delitos de drogas (31.4%). En el caso de los varones la proporción de estos delitos es de (38% robos/26.7% drogas), mientras que en las mujeres esta relación es de (14.5% robos/68.8% drogas). El Estado informó además que el promedio de permanencia en prisión preventiva es de 145.3 días; en el caso de las mujeres es de 120 días y en el de los hombres 170.5 días.
Colombia	<p>Del total de 113,884 personas privadas de libertad al 31.12.12: 105,387 son hombres (92.54%) y 8,497 mujeres (7.46%), y del total de 34,571 sindicados: 32,114 son hombres (92.9%) y 2,457 mujeres (7.1%). Los delitos de mayor incidencia, en la población penal de personas sindicadas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hurto: hombres 8,397 (95%)/ mujeres 445 (5%), total 8,842 ▪ Tráfico o porte de armas de fuego o municiones: hombres 7,114 (96%) / mujeres 271 (4%), total 7,385 ▪ Homicidio: hombres 6,140 (96%) / mujeres 253 (4%), total 6,393 ▪ Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes: hombres 4,961 (82%) / mujeres 1,046 (18%), total 6,027.

⁶⁹ El Estado brasileño aportó además información relativa a las franjas etarias de las personas privadas de libertad en el Sistema Penitenciario, así del total de 508,357 reclusos, las cantidades correspondientes son las siguientes: 18-24 años (131.333 hombres / 7,030 mujeres); 25-29 años (115,409 hombres / 6,382 mujeres); 30-34 años (85,487 hombres / 5,295 mujeres); 35-45 (76,999 hombres / 6,207 mujeres); 46-60 (28,014 / 2,728), más de 60 años (4,520 hombres / 294 mujeres); no se tiene certeza (6,584 hombres / 568 mujeres). Por otro lado, de este universo de personas en custodia del Sistema Penitenciario el 5.5% son analfabetos, el 13% están alfabetizados y el 45% ingresaron a primaria pero no la completaron.

Estado	Información por sexo y tipo de delito
Costa Rica	<p>Del total de 3,248 personas en prisión preventiva, a octubre de 2012, 3,087 (93.5%) son hombres y 211 (6.5%) mujeres. La información desagregada de ese total de personas “indiciadas” respecto de las cuatro modalidades delictivas más comunes son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Delitos contra la propiedad: hombres 1,191 (96.8%)/ mujeres 39 (3.2%), total 1,230, ▪ Delitos de drogas: hombres 884 (87.5%)/ mujeres 126 (12.5%), total 1,010, ▪ Contra la vida: hombres 435 (95%)/ mujeres 23 (5%), total 458, ▪ Delitos sexuales: hombres 250 (98.4%)/ mujeres 4 (1.6%), total 254.
Ecuador	<p>Del total de 19,177 personas privadas de libertad en centros penales a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al 01.08.12: 17,615 (91.8%) son hombres y 1,562 (8.2%) mujeres.</p>
Guatemala	<p>Del total de 14,635 personas privadas de libertad en los 22 centros de detención de Guatemala en octubre de 2012: 13,415 (91.7%) son hombres y 1,220 (8.3%) mujeres.</p>
Honduras	<p>Del total de 12,407 personas privadas de libertad en abril de 2013: 11,950 (96%) son hombres y 457 (4%) mujeres.</p>
Nicaragua ⁷⁰	<p>Del total de 9,186 personas privadas de libertad al 31.12.12: 8,718 (95%) son hombres y 450 (5%) mujeres. A partir de ahí, del total de 1,127 acusados: 1,096 son hombres (97.2%) y 31 mujeres (2.8%). La información desagregada de ese total de personas “acusadas” respecto de las cuatro modalidades delictivas más comunes es las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Delitos contra el patrimonio y OSE: hombres 267 (99%) / mujeres 2 (1%), total 269 ▪ Delitos contra la integridad física: hombres 200 (99.5%) / mujeres 1 (0.5%), total 201 ▪ Delitos de drogas: hombres 154 (89.5%) / mujeres 18 (10.5%), total 172 ▪ Delitos contra la integridad sexual: hombres 117 (98.3%) / mujeres 2 (1.7%), total 119.
Panamá	<p>Del total de 14,521 personas privadas de libertad a octubre de 2012: 13,500 son hombre (93%) y 1,021 mujeres (7%); y del total de 9,443 presos sin condena: 8,745 son hombres (93%) y 698 mujeres (7%).</p>
Paraguay	<p>Del total de 7,901 personas privadas de libertad al 23.09.12: 7,374 (93.3%) son hombres y 528 (6.7%) mujeres: y del total de 5,780 procesados: 5,379 (93.1%) son varones y 401 (6.9%) mujeres.</p>
Perú	<p>Del total de 58,681 personas privadas de libertad al 31.07.12: 54,962 (93.7%) son hombres y 3,719 (6.3%) mujeres; y del total de 34,508 procesados: 32,190 (93.3%) son hombres y 2,318 (6.7%) mujeres. Los delitos de mayor incidencia, en la población penal en general (procesados y condenados) son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Robo agravado: 16,391 (27.9%) ▪ Tráfico ilícito de drogas: 8,818 (15%) ▪ Violación sexual: 5,049 (8.6%) <p>(Estos delitos engloban más de la mitad de los ilícitos penales en que está incurso la población penitenciaria 51.5%).</p>

⁷⁰ El Estado nicaragüense aportó además información relativa a las franjas etarias de la población reclusa en prisión preventiva, así del total de 1,127 acusados, las cantidades correspondientes son las siguientes: 15-18 años (2 hombres /0 mujeres); 18-21 años (259 hombres /3 mujeres); 21-35 años (357 hombres /19 mujeres); 35-50 años (271 hombres /4 mujeres); 50-70 años (203 hombres /5 mujeres); y de 70 o más años (4 hombres solamente). Por otro lado, resulta llamativo el hecho que de 419 mujeres condenadas, 264 lo hayan sido por delitos de drogas.

Estado	Información por sexo y tipo de delito
Uruguay	Del total de 6,065 personas en prisión preventiva al 31.07.12: 5,588 son hombres (92.1%) y 477 mujeres (7.86%). El Estado informó además que al 31 de julio el número de personas que han cumplido o superado los 24 meses de prisión preventiva es de 1,120 en todo el país.
Venezuela	Del total de 18,735 personas bajo detención preventiva asistidas por la Defensa Pública, el 95% son del sexo masculino y el 5% son del sexo femenino. Además, del referido total de personas en detención preventiva, asistidas por la Defensa Pública, las modalidades delictivas más comunes son: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Delitos contra la propiedad: 40% (de este porcentaje el delito de “robo” constituye un 28%) ▪ Delitos de drogas: 27% ▪ Delitos contra las personas: 26%.

C. Algunos aspectos generales relevantes de la perspectiva regional

53. Además de la información oficial aportada por los Estados con motivo del referido cuestionario de consulta, la Comisión Interamericana también recibió gran cantidad de información por parte de otros actores vinculados a esta temática, sea en respuesta al cuestionario o como parte de las otras actividades que se realizaron en el marco del presente informe. En este contexto, se destacan como aspectos relevantes de la situación de las personas en prisión preventiva en la región, los siguientes:

54. En el caso de Argentina, a nivel nacional, las estadísticas más recientes con las que se cuenta datan del 2010, según las cuales de un total de 59,227 personas privadas de libertad, 31,142 (53%) estaban en prisión preventiva⁷¹. De igual forma, y dado que el Estado argentino no envió respuesta al cuestionario publicado con motivo del presente informe, la información oficial más reciente con la que cuenta la CIDH respecto de la provincia de Buenos Aires es aquella recibida directamente en la visita de la Relatoría, en la que verificó que del total de 30,132 personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires a marzo de 2010, el 61%, no tenían sentencia firme de acuerdo con cifras oficiales, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que este índice era del 70%⁷².

55. En el ámbito del Sistema Penitenciario Federal (aquellas personas privadas de libertad en aplicación del Código Procesal Penal de la Nación), al 19 de octubre

⁷¹ Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del *“Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas”* de la CIDH. 2 de noviembre de 2012, Procuración Penitenciaria de la Nación, este dato tiene como fuente: el Sistema Nacional de Estadísticas sobre la Ejecución de la Pena (SNEEP), producidas por la Dirección Nacional de Política Criminal en Materia de Justicia y Legislación Penal, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

⁷² CIDH. [Comunicado de Prensa 64/10 – Relatoría de la CIDH constata graves condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires](#). Washington, D.C., 21 de junio de 2010. A este respecto, el Estado argentino había informado en respuesta al cuestionario publicado con motivo del *“Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”*, que de los 26,000 reclusos alojados en el Sistema Penitenciario de la provincia de Buenos Aires, 10,000 contaba con condena firme (38%), y que del universo de procesados (16,000), el 30% (alrededor de 5,000) contaba con sentencia de primera instancia. Respuesta recibida mediante notas No. 203 y 258 de 2010 de la Misión Permanente de la Rep. de la Argentina ante la OEA. Informe del 11 de mayo de 2010, presentado por el Ministro de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

de 2012 había un total de 9,800 reclusos de los cuales el 45% se encontraban condenados y el 55% en calidad de procesados. Del total de personas en detención preventiva, el 91% son hombres y el 9% mujeres. Sin embargo, del total de poco más de 800 mujeres privadas de libertad en el sistema federal a la fecha indicada, el 62% están en prisión preventiva. En cuanto al tipo de delitos, del total de personas en prisión preventiva en el sistema penitenciario federal al 2011, el 39% estaba por delitos contra la propiedad, otro 39% por delitos de drogas (Ley 23.373), el 7% por delitos contra las personas, y el resto por otros delitos⁷³.

56. A nivel general, de las veinticuatro jurisdicciones de la Argentina, sólo las provincias de Chubut, Río Negro, Entre Ríos, Neuquén y Tierra del Fuego presentan una relación de entre el 70% y 80% (aproximadamente) de presos condenados, frente a 20% y 30% de procesados⁷⁴. En este contexto, se observa que la provincia de Chubut logró revertir los porcentajes de presos preventivos con relación a los condenados, siendo actualmente el porcentaje de procesados de 20% frente a un 78% de condenados, teniendo esta provincia una conflictividad similar en términos proporcionales a la que presentan otras provincias (45% casos de homicidios, 27.5% robos y 20.5% delitos sexuales). Esta situación particular de la jurisdicción de Chubut se atribuye a: (a) una legislación que regula a la prisión preventiva como *ultima ratio* y posee un catálogo de medidas diferentes al encierro que realmente son utilizadas como alternativas a la prisión preventiva; (b) la oralidad en el proceso en el que se decide acerca de la aplicación de la prisión preventiva, donde el Ministerio Público debe demostrar el cumplimiento de los requisitos legales; (c) la defensa pública realiza un análisis de las condiciones personales del imputado, constata la información obtenida y la presenta en la audiencia ante el juez, siendo estos los datos sobre los que fundamentalmente se basa la decisión y no los antecedentes penales, reincidencia o monto de la pena; y (d) la revisión periódica de la aplicación de la medida. En definitiva, se considera que el conjunto de estos elementos pone de manifiesto un cambio cultural en la aplicación práctica de la prisión preventiva⁷⁵.

57. Bolivia es uno de los países de la región con el porcentaje más alto de presos sin condena⁷⁶, como reconoció el propio Estado en su respuesta al cuestionario:

⁷³ Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del "Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas" de la CIDH, Defensoría General de la Nación, 1 de noviembre de 2012, las estadísticas correspondientes al 19 de octubre de 2012 tienen como fuente la: "Síntesis semanal de la población penal general alojada en el Servicio Penitenciario Federal".

⁷⁴ Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), *El Estado de la Prisión Preventiva en la Argentina-Situación actual y propuestas de cambio*, Buenos Aires, 2012, pág. 48.

⁷⁵ Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), *El Estado de la Prisión Preventiva en la Argentina-Situación actual y propuestas de cambio*, Buenos Aires, 2012, págs. 66 y 67.

⁷⁶ Esto no sólo es un dato estadístico, sino que es una realidad que afecta de manera concreta y directa a miles de personas, en algunos casos de manera francamente aberrante como ocurrió al Sr. Luis Córdoba Marca, quien estuvo preso más de 21 años sin ser sentenciado. Véase sobre este particular: El deber.com.bo, *Luis pasó 21 años de su vida en la cárcel sin saber por qué*, 18 de julio de 2013, disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/luis-paso-21-anos-de-su-vida-en-la-carcel-sin-saber-por-que/130717221729>. El 23 de agosto de 2013 se produjo un grave incidente de violencia en el penal de Palmasola en el que murieron 33 reclusos, de los cuales sólo dos tenían sentencia, los otros 31 estaban en detención preventiva. Además, de los 5.200 presos que en total alberga Palmasola, solo unos 400 tienen sentencia ejecutoriada, es decir, 92% de presos sin condena. Esta información fue

“conforme a los estándares internacionales, el sistema normativo penal boliviano conceptualiza la detención preventiva como una medida ‘excepcional’; no obstante, en la aplicación práctica continúa siendo la regla y la base de la persecución penal”⁷⁷. En efecto, la población penal total de Bolivia –y por consiguiente también la de personas en prisión preventiva– ha crecido de manera constante en los últimos años al punto de casi triplicarse. En el 2001 la población penitenciaria nacional era de 5,577 reclusos, de los cuales 3,747 estaban en prisión preventiva (67%)⁷⁸, y en el 2012 el total de reclusos ya era de 13,654, de los cuales 11,410 estaban en calidad de procesados. Este crecimiento ha tenido con que ver fundamentalmente con reformas penales que han impactado directamente en los niveles de encarcelamiento, y en graves deficiencias estructurales del órgano judicial, los servicios de defensa pública y el propio sistema penitenciario⁷⁹.

58. Una de estas deficiencias estructurales es el alto índice de suspensión de audiencias y la falta de coordinación entre los sujetos procesales (inistencia de jueces, fiscales, acusados, defensores, intérpretes, entre otros). Un reciente estudio realizado en las cuatro principales ciudades del país, donde se concentra el 67% de la actividad judicial, evidenció que “sólo el 30% de las audiencias programadas logró instalarse con normalidad en los días y horarios oficiales de funcionamiento de los juzgados; el 12% se desarrolla durante fines de semana y días feriados; el 57% se suspende y el 1% [...] fueron instaladas pero no se permitió el ingreso al público”. Este estudio encontró que el sujeto procesal que más se ausentó fue el Ministerio Público, dejando de asistir al 58% de las audiencias suspendidas. Asimismo, el 11% del total de audiencias instaladas se celebró sin la presencia del fiscal, quién envió el expediente al secretario del juzgado para que le diera lectura. Por otro lado, en el 22% de los casos las partes no asistieron porque no fueron notificadas⁸⁰. En general en Bolivia un detenido puede esperar hasta seis meses por una audiencia para

...continuación

allegada a la Relatoría por la Fundación Construir. La CIDH también hizo referencia a estos graves hechos en su comunicado de prensa No. 62/13: *CIDH deplora muertes violentas en cárcel de Bolivia*, 29 de agosto de 2013.

⁷⁷ En la respuesta oficial del Estado al cuestionario enviado con motivo del presente informe. Además, recientemente, luego los graves hechos de violencia ocurridos el 23 de agosto en el penal de Palmasola el Presidente de la República reconoció públicamente la actual situación de crisis del sistema penitenciario boliviano, señalando como principal problema las deficiencias del sistema de justicia y alto índice de presos sin condena. Véase sobre este particular: La Razón, *Proponen indulto y amnistía ante la crisis en las cárceles*, 3 de septiembre de 2013, disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Proponen-indulto-amnistia-tesis-carceles_0_1900010020.html.

⁷⁸ Fundación Construir, *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, 2012, pág. 67.

⁷⁹ A este respecto, véase en general: Fundación Construir, *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, 2012, Capítulos Dos y Tres. En este informe se concluye de manera tajante que “las causas [penales] ingresadas en los juzgados son cuantiosas, y superan las capacidades humanas instaladas, tanto en el Ministerio Público, como en Juzgados. [...] En efecto, solamente en 2010, si hacemos una comparación entre las imputaciones formales que fueron presentadas (20,670) y las sentencias dictadas por Tribunales a nivel nacional (874), vemos que estas últimas representan el 4%” (pág. 119).

⁸⁰ Fundación Construir, Fundación La Paz, Capacitación y Derechos Humanos, Progettomondo MLAL y DNI Internacional, *EL Impacto de la Prisión Preventiva en Bolivia*, 2013, págs. 16 y 17. Las cifras presentadas corresponden a un conjunto de 591 audiencias cautelares que fueron monitoreadas por el equipo de observadores de la Fundación CONSTRUIR durante el periodo 2012-2013, en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

acceder a otra medida cautelar, y las audiencias pueden ser suspendidas hasta más de siete veces⁸¹.

59. Brasil es el segundo país de la región, luego de los EEUU, con la mayor cantidad de personas privadas de libertad con 549,577 a mediados de 2012, de los cuales 508,357 estaban en el sistema penitenciario y 41,220 bajo custodia de las policías estatales; de ese total de presos bajo custodia del sistema penitenciario 191,024 estaban en prisión preventiva. Entre junio de 2009 y junio de 2012 el número total de personas privadas de libertad se incrementó en un 17.04%, la población penal del sistema penitenciario en un 24.21% y la población de personas en prisión preventiva en un 27,76%. También es relevante observar que el 27.2% de la población penal en custodia del sistema penitenciario está entre los 18 y 24 años de edad⁸².

60. La ciudad de San Pablo a diciembre de 2012 tenía una población penal de 195,695 personas privadas de libertad, de las cuales 190,828 estaban en custodia del sistema penitenciario; de éstas 62,843 (33%) serían personas en prisión preventiva, de las cuales unas 1,613 (2.6%) serían mujeres. Además, habría otras 500 personas aproximadamente bajo prisión preventiva detenidas en establecimientos de la policial estadual⁸³.

61. De acuerdo con el Mecanismo Estadual de Prevención y Combate de la Tortura de Río de Janeiro, la tasa de presos provisorios en ese estado sería del 36% (de una población de aproximadamente 33,000 personas privadas de libertad); y el nivel de aplicación de esta medida en adolescentes sería del 38%. Una de las características del uso arbitrario de la prisión preventiva en ese estado, es la gran cantidad de personas que se encuentran detenidas por delitos menores (“de bajo potencial ofensivo”) y que pueden llegar a permanecer por meses e incluso años en espera de ser juzgados⁸⁴. El estado de Pará (Amazonía) a finales del 2012 tenía un total de 10,989 presos en custodia del sistema penitenciario, de los cuales 5,092 (46.33%) estaban en espera de juicio (4,638 hombres y 454 mujeres), y 5,897 (53.66%) ya habían sido sentenciados⁸⁵.

⁸¹ Información presentada en el marco de la audiencia sobre: *Situación de las mujeres privadas de libertad en Bolivia*, 147º período ordinario de sesiones, organizada por Oficina Jurídica para la Mujer (OJM), Comité de América Latina y el Caribe (CLADEM), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), 15 de marzo de 2013.

⁸² Nota de la Misión Permanente de Brasil ante la OEA, No. 15 del 31 de enero de 2013.

⁸³ Infopen Estadísticas, Departamento Penitenciario Nacional del Ministerio de Justicia – Depen/MJ, disponibles: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&Team=¶ms=itemID=%7BC37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>. Para un análisis más detallado de las características de la población privada de libertad en prisión preventiva en la ciudad de San Pablo, véase: Tecer Justiça: presas e presos provisórios na cidade de São Paulo / Instituto Terra, Trabalho e Cidadania e Pastoral Carcerária Nacional; coordenação de obra coletiva: Heidi Ann Cerneka, José de Jesus Filho, Fernanda Emy Matsuda, Michael Mary Nolan e Denise Blanes.- São Paulo: ITTC, 2012.

⁸⁴ Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del “Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas” de la CIDH. Mecanismo Estadual de Prevención y Combate a la Tortura de Río de Janeiro, 2 de noviembre de 2012. Las cifras presentadas tienen como fuente: El Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN).

⁸⁵ Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de la Dra. Ana Claudia Bastos de Pinho, disponible en:

62. Por su parte Chile, que si bien tiene comparativamente uno de los porcentajes más bajos de personas en prisión preventiva (aproximadamente un 25%), presenta índice significativamente alto de personas privadas de libertad, con 305 reclusos por cada 100,000 habitantes⁸⁶.

63. Con respecto a Colombia, la Comisión ha recibido información según la cual en este Estado la detención preventiva también es utilizada para “forzar a los procesados a que colaboren aceptando cargos o aportando pruebas en contra de otros sospechosos”, razón por la cual “los fiscales imputan y solicitan la prisión preventiva, aun cuando no tengan suficiente evidencia”. Es decir, utilizando la detención como una herramienta de investigación⁸⁷. En un contexto en el que existen importantes presiones sociales, mediáticas e incluso provenientes de las propias autoridades públicas en torno a la efectividad de la represión penal, frente a la delincuencia y la impunidad⁸⁸.

64. Igualmente, la Comisión Interamericana ha recibido información según la cual en Costa Rica en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2012 el nivel de ocupación general del sistema penitenciario pasó del 101% al 130.1% (en 2008 la capacidad instalada era de 8,140 plazas y la población reclusa de 8,225 personas; en el 2012 con una capacidad instalada de 9,803 plazas el sistema alojaba 12,916 personas), alcanzando niveles realmente graves de hacinamiento en centros penitenciarios como el CPI La Reforma (159%) y el CPI San José (182%). Una de las razones a las que se atribuye este incremento en la población reclusa en los últimos años es la tendencia al mayor uso de la prisión preventiva. En este sentido, la población indiciada (en prisión preventiva) de Costa Rica ha crecido al siguiente ritmo: 2007 (1,844), 2008 (1,964), 2009 (2,413), 2010 (2,635), 2011 (3,036), 2012 (3,264, lo que constituye el 24.78% de la población penal de ese año)⁸⁹.

...continuación

<http://www.oas.org/es/cidh/pp/actividades/prisionpreventiva.asp> La Dra. Bastos de Pinho señaló que “Es probable que el problema más serio que enfrenta el sistema penitenciario brasileño consista en el uso indiscriminado de la prisión preventiva”.

⁸⁶ Tomando en cuenta la cifra total de personas privadas de libertad presentada por el propio Estado, y la población total de Chile estimada al 30 de junio de 2012 que era de 17,402,630 habitantes. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, *Estadísticas Demográficas 1.2*.

⁸⁷ DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, pág. 98.

⁸⁸ A este respecto, véase en general: DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, págs. 65-113.

⁸⁹ Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, *Informe Anual de Labores 2012-2013*, Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, págs. 369-374 (estas estadísticas están actualizadas al 31 de diciembre de 2012). Además, documento de alerta titulado: *La Defensoría de los Habitantes, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la Defensa Pública: realizan un llamado de alerta nacional ante la situación que actualmente atraviesa el sistema penitenciario nacional*, del 3 de octubre de 2012, dirigido a la Señora Presidenta de la República de Costa Rica. Ya desde el 2008 el CAT reiteraba su preocupación acerca de la larga duración de la prisión preventiva y el elevado número de personas en detención preventiva en Costa Rica. ONU, Comité contra la Tortura, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del Artículo 19 de la Convención contra la Tortura, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura*, Costa Rica, CAT/C/CRI/CO/2, publicado el 7 de julio de 2008, párr. 5.

65. Con respecto a Ecuador se informó que de un total de 19,177 personas privadas de libertad a agosto de 2012: 9,409 (49.1%) estaban en calidad de procesadas y 9,768 (50.1%) habían recibido sentencia; de estas últimas, unas 4,732 (48.4%) contaban con sentencia firme ejecutoriada, lo que representa el 24.7% de la población penal total. Del total de 17,615 varones privados de libertad, el 25% están por delitos contra la propiedad, el 21% por delitos de drogas y el 20% por delitos contra las personas; y de las 1,562 mujeres privadas de libertad, el 61.3% están por delitos de drogas, el 16% por delitos contra la propiedad y el 10% por delitos contra las personas⁹⁰. De acuerdo con el Defensor Público General del Ecuador, para disminuir los niveles de uso de la prisión preventiva es necesario trabajar en las siguientes líneas de acción: (a) priorizar el uso de salidas alternativas y medidas sustitutivas a la prisión preventiva; (b) hacer un uso adecuado de las medidas cautelares; (c) ejercer una persecución penal estratégica (sobre delitos complejos); (d) garantizar la autonomía y el fortalecimiento institucional de la Defensa Pública; (e) implementar la oralidad, y (f) tipificar el delito de persecución de inocentes. A juicio del Defensor Público General el impulso de una política criminal garantista requiere de una mayor sagacidad a nivel político-institucional⁹¹.

66. Estados Unidos es indiscutiblemente el país con la mayor cantidad de personas presas del mundo, con aproximadamente 2,239,751 reclusos; y aun cuando el porcentaje de personas en prisión preventiva es de casi el 20%, la tasa de encarcelamiento es de 716 personas privadas de libertad por cada 100,000 habitantes⁹².

67. En Haití a diciembre de 2012 había 8,860 personas privadas de libertad en los 17 centros penitenciarios del país (en comparación con 1,935 reclusos en 2004). Los niveles de hacinamiento en las cárceles siguen siendo alarmantes, al punto que la superficie vital promedio, tanto para reclusos condenados, como para personas en prisión preventiva es de 0.6 m². Este hacinamiento se debe ante todo a la excesiva y prolongada aplicación de la prisión preventiva, cuyo nivel en Puerto Príncipe llega al 90%⁹³. En el 2011 la tasa general de personas en prisión preventiva a nivel nacional era de 89.2%, y ya en el 2010 el nivel de ocupación general del sistema penitenciario era del 430%⁹⁴.

⁹⁰ Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del "Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas" de la CIDH, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), 1 de noviembre de 2012. Las cifras presentadas tienen como fuente: La Coordinación General de Planificación – Estadísticas, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto.

⁹¹ Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación del Dr. Ernesto Pazmiño Granizo, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>.

⁹² International Center for Prisons Studies, World Prison Brief: <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>.

⁹³ ONU, Informe del Experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Haití, Michel Forst, A/HRC/22/65, publicado el 7 de febrero de 2013.

⁹⁴ Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del "Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas" de la CIDH, Abogados sin Fronteras, Canadá, 2 de noviembre de 2012, citando otras fuentes de Naciones Unidas.

68. En Guatemala, de acuerdo con información suministrada por la Procuraduría de los Derechos Humanos, el 56% de la población penal está conformado por personas en prisión preventiva, de ese total aproximadamente el 7% serían mujeres. Esta institución atribuye este alto porcentaje de personas en espera de juicio a la falta de infraestructura adecuada, al uso irracional de la prisión preventiva y las capturas masivas de personas. Además, se hace referencia a la “falta de decisión” de los operadores de justicia para aplicar otras medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, y a que “las alternativas actuales con que cuentan los jueces para aplicar medidas sustitutivas son limitadas”. El alto índice de personas en prisión preventiva exacerba la grave situación de hacinamiento del sistema penitenciario, lo que incluso ha llevado a las autoridades a habilitar instalaciones carcelarias en cuarteles militares, lo que se cuestiona como contrario a la Constitución Política de la República⁹⁵.

69. En Honduras Comisión Interamericana observa con preocupación la reciente aprobación del Decreto No. 56-2013⁹⁶, que entró en vigencia el 17 de mayo del 2013, por medio del cual se reforma el Código Procesal Penal en el sentido de establecer la no procedencia de medidas sustitutivas de la prisión preventiva en un catálogo de veintidós delitos, así como en los casos de reincidencia. Lo que seguramente tendrá un impacto significativo en el ya colapsado sistema penitenciario hondureño⁹⁷.

70. La situación de Panamá es también es muy preocupante, no sólo porque tiene una tasa sumamente alta de personas en prisión preventiva: 65%, y un hacinamiento del 97%⁹⁸, sino porque además presente niveles extraordinariamente altos de personas privadas de libertad, con 364 presos por cada 100,000 habitantes, y de personas en prisión preventiva, con 411 por cada 100,000 habitantes. Frente a esta realidad, el Estado panameño, plantea cómo principal solución la construcción de un mega complejo penitenciario con capacidad para más de 5,000 internos; sin embargo, de no adoptarse las reformas penales necesarias, entre ellas las conducentes a un uso más racional de la prisión preventiva, el Estado tendría que construir cada año un centro penal con capacidad para 1,000 reclusos para ir al paso del crecimiento actual de la población penal⁹⁹.

⁹⁵ Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del “Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas” de la CIDH, Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, 2 de noviembre de 2012, págs. 6-8 y 21.

⁹⁶ República de Honduras, Decreto No. 56-2013 del 25 de abril de 2013.

⁹⁷ Con respecto a las graves deficiencias estructurales que padece el sistema penitenciario hondureño véase en general: CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II.147, adoptado el 18 de marzo de 2013.

⁹⁸ De acuerdo con la información recibida del Estado, la capacidad instalada del sistema penitenciario panameño es de 7,342 plazas y, como se apunta en el cuadro No. 1, su población penal es de 14,521 reclusos, lo que significa que hay un nivel de sobrepoblación del 97%; dicho de otro modo, un déficit general de 7,179 plazas. Este aumento del hacinamiento resulta sumamente preocupante, si tomamos en cuenta que en septiembre de 2010, el mismo era del 163% (11,578 reclusos para 7,088 plazas). CIDH *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 450.

⁹⁹ Clínica de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford, *La crisis en Panamá continúa: ¿Hacia un sistema penitenciario que respete los derechos humanos?*, págs. 7, 38 y 39. Presentado en: CIDH. Audiencia Temática: Situación de las Personas Privadas de Libertad en Panamá, 149º período ordinario de sesiones, organizada por Alianza Ciudadana, Clínica Internacional de Derechos
Continúa...

71. En relación con Uruguay, es necesario señalar que este país presenta una tasa alta de personas en prisión preventiva: 65% y un índice de 180 presos preventivos por cada 100,000 habitantes¹⁰⁰. En su visita a Uruguay, la Relatoría de Personas Privadas de Libertad constató que existe una cultura muy arraigada en los operadores de justicia de privilegiar el uso de la prisión preventiva como medida cautelar, de ahí que la CIDH instara al Estado a: “promover un cambio en la cultura y la práctica judicial establecidas, que produzca un verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva”¹⁰¹. Este criterio también es aplicable a la mayoría de los países de la región, en los que aún la excepcionalidad de esta medida como principio rector de su aplicación no ha sido totalmente asumida por los operadores de justicia.

72. De acuerdo con información recibida por la CIDH, actualmente la República de México alberga en sus 419 centros penitenciarios una población penal de aproximadamente 242,000 personas, de las cuales el 95% son hombres y el 5% mujeres; de aquel total, el 79% son del fuero común y 21% del federal. Es el tercer país de la región, luego de Estados Unidos y Brasil, en cantidad de personas privadas de libertad. Dado que la capacidad instalada es de 188,000 plazas, México tiene un nivel general de hacinamiento del 26%. En este contexto, más del 40% de la población penitenciaria está constituido por presos sin condena, es decir, poco más de 100,000 personas; las cuales se encuentran en las mismas condiciones y expuestas por igual a los motines, las fugas, la violencia, el consumo de drogas, los homicidios y el autogobierno imperante en las cárceles. Durante los últimos cinco años, más de mil internos se han fugado de las prisiones mexicanas y alrededor de seiscientos han perdido la vida¹⁰². Se señala entre las causas de este alto porcentaje de presos sin condena la mora judicial y la amplia persecución de delitos menores, sobre todo patrimoniales en los que el objeto es de poca cuantía¹⁰³. Se observa también, que entre diciembre de 2006 y septiembre de 2012, la Procuraduría General de la República (PGR) detuvo 9,233 personas por presuntos vínculos con el crimen organizado,

...continuación

Humanos y Resolución de Conflictos de la Universidad de Stanford y Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard, 31 de octubre de 2013.

¹⁰⁰ Richard M. Aborn y Ashley D. Cannon, *Prisiones: encerrados sin sentencia*, Américas Quarterly, Edición de invierno de 2013, disponible en español en: <http://www.americasquarterly.org/content/prisiones-encerrados-sin-sentencia>.

¹⁰¹ CIDH. Comunicado de Prensa 76/11 – [Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay](#). Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párr. 46.

¹⁰² Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de la Dra. Elena Azaola, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>. En el mismo sentido, un reciente estudio puso de relieve que en México entre 1994 y 2004 la cifra de personas en prisión preventiva se duplicó, pasando de 41,400 detenidos a 81,900, y de ahí a 100,304 en enero de 2013, de éstos el 75% pertenece al fuero común. México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, *La Cárcel en México: ¿Para qué?*, pág. 23 y ss. Fuente de las estadísticas: Secretaría de Gobernación.

¹⁰³ Información presentada en el marco de la audiencia sobre la *Situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en México*, 144º período ordinario de sesiones, organizada por Documenta, Asilegal y el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J., 23 de marzo de 2012.

de las cuales, en ese periodo, sólo 1,059 fueron consignadas y 377 puestas en libertad¹⁰⁴. Además, en el curso del 2013 la Comisión continuó recibiendo información preocupante acerca de la práctica de exhibir en los medios de comunicación a personas investigadas¹⁰⁵.

73. Entre los Estados de la región que presentan los porcentajes más altos de personas en prisión preventiva, también se encuentra Paraguay. Como se aprecia en el cuadro No. 1, de acuerdo con información oficial aportada por el Gobierno más del 73% de las personas privadas de libertad a nivel nacional están en calidad de procesados. A lo largo de la última década esta situación ha sido objeto de pronunciamientos reiterados y unánimes emitidos por diversos organismos internacionales de derechos humanos, comenzando por la propia CIDH, que en su Informe Especial de País de 2001 recomendó a Paraguay asegurar la tramitación de los procesos penales dentro de plazos razonables y asegurar la “plena vigencia al principio de presunción de inocencia de modo que la regla general sea que no haya individuos detenidos durante los procesos”¹⁰⁶. En años posteriores se han pronunciado en un sentido similar: el HRC¹⁰⁷, el CAT¹⁰⁸, el SPT¹⁰⁹ y el RT¹¹⁰.

74. En Venezuela la población penal total a marzo del 2013 era de 48,262 reclusos, de los cuales el 62.73% eran procesados y el 30.9% penados (el resto estarían en “destacamento de trabajo” y “depósito”). Esta situación ha contribuido a generar un nivel de hacinamiento de más del 190% en el sistema penitenciario, el cual adolece de un déficit de más de 30,000 plazas. Todo esto en un sistema penitenciario que presenta los niveles más altos de violencia del hemisferio (en las cárceles venezolanas en el 2012 murieron 591

¹⁰⁴ Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Oficio: SJAI/DGAJ/0638/2013, Asunto: Entrega de información en medio electrónico, de 17 de enero de 2013, Folio: 0001700217712. Entregado al colectivo: Animal Político en respuesta solicitud de información pública, documento disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/02/de-9-mil-detenidos-por-crimen-organizado-en-6-anos-682-purgan-condena/#axzz2dgGIYM91>.

¹⁰⁵ CIDH. Audiencia Temática: *Derecho a la privacidad, víctimas de delitos y personas bajo responsabilidad del Ministerio Público*, 147º período ordinario de sesiones, organizada por FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), entre otros, 14 de marzo de 2013.

¹⁰⁶ CIDH. *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Cap. IV, párr. 45(4) y (5).

¹⁰⁷ ONU, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Conclusiones y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, Paraguay, CCPR/C/PRY/CO/3, publicado el 29 de abril de 2013, párr. 20; y CCPR/C/PRY/CO/2, publicado el 24 de abril de 2006, párrs. 15 y 16.

¹⁰⁸ ONU, Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, Observaciones finales del Comité contra la Tortura, Paraguay, CAT/C/PRY/CO/4-6, publicado el 14 de diciembre de 2011, párr. 19.

¹⁰⁹ ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a Paraguay del SPT*, CAT/OP/PRY/1, publicado el 7 de junio de 2010, párrs. 151 y 152.

¹¹⁰ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe de la Misión a Paraguay, A/HRC/7/3/Add.3, publicado el 1 de octubre de 2007, párrs. 65, 71, 80, 83(o) y (s).

personas y 1,132 resultaron heridas)¹¹¹. De acuerdo con información recibida por la CIDH el principal motivo de manifestaciones de protestas en las cárceles de Venezuela es precisamente el retardo procesal¹¹², con lo cual esta situación también exacerba el clima de violencia.

75. Con respecto a la situación en los Estados del Caribe, la observa que en las Bahamas al 1 de noviembre de 2011, de 1,348 internos, 708 (54%) estaban sentenciados y 611 (46%) estaban detenidos en espera de juicio. Además, Bahamas tiene el índice más alto de encarcelamiento del Caribe, con 435 reclusos por cada 100,000 habitantes; es decir, que por cada 270 habitantes hay un recluso¹¹³. Suriname tenía en febrero de 2011 una población penitenciaria de 1,010 reclusos, de los cuales aproximadamente el 50% se encontraban en prisión preventiva¹¹⁴.

76. Con respecto al resto de los Estados del Caribe anglófono miembros de la OEA, de los que directamente no se ha recibido información, el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios de la Universidad de Essex, presenta los siguientes datos¹¹⁵:

Estado	Población penitenciaria total/fecha de la información	Porcentaje de personas en prisión preventiva/fecha de la información
Antigua y Barbuda	361 / Diciembre 2012	54.8% / Diciembre-2012
Barbados	1054 / 12-Diciembre-2012	37.2% / 31-Agosto-2009
Belize	1562 / 31-Diciembre-2012	34% / 31-Diciembre-2012
Dominica	275 / 31-Diciembre-2012	25.5% / 31-Diciembre-2012
Grenada	441 / 2012	52.3% / 13-Febrero-2012
Guyana	1962 / 31-October-2011	39% / 31-October-2011
Jamaica	4500 / Diciembre-2011	11.4% / 2009
San Kitts y Nevis	330 / 26-Agosto-2013	29.7% / 26-Agosto-2013

¹¹¹ Información presentada en el marco de la audiencia sobre la *Situación de las personas privadas de libertad en Venezuela*, 147º período ordinario de sesiones, organizada por el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), 16 de marzo de 2013.

¹¹² Información presentada en el marco de la audiencia sobre la *Situación de las personas privadas de libertad en Venezuela*, 146º período ordinario de sesiones, organizada por el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), 1 de noviembre de 2012. De acuerdo con los datos aportados por el OVP en esta audiencia, el 31% de las protestas en el 2012 fueron contra el retardo procesal, además este ha sido un tema continuamente mencionado por la CIDH en sus pronunciamientos sobre Venezuela. A este respecto resultan asombrosamente elocuentes las declaraciones de los reclusos en el siguiente video: http://www.youtube.com/watch?v=cvC_NQzIJ00 (ir al minuto 5:00 directamente).

¹¹³ CIDH; *Presentations from the Second Regional Seminar on Best Prison Practices*, Jamaica, Diciembre de 2011, Presentación del Dr. Elliston Rahming, Superintendente de Prisiones, *Rehabilitation of Inmates: A National Imperative*, págs. 5 y 6.

¹¹⁴ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 450. Y, Respuesta recibida mediante nota No. WASH/073/11/SM/jm de la Misión Permanente de Suriname ante la OEA, recibida el 23 de febrero de 2011 (al cuestionario enviado con motivo del Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas).

¹¹⁵ International Center for Prisons Studies, World Prison Brief: <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>.

Estado	Población penitenciaria total/fecha de la información	Porcentaje de personas en prisión preventiva/fecha de la información
San Vicente y las Granadinas	410 / 2012	29.4% / Diciembre-2012
Santa Lucía	568 / Noviembre-2012	40.8% / Noviembre-2012
Trinidad y Tobago	3800 / 2012	55.3% / 2012

D. Causas del uso excesivo de la prisión preventiva

77. Como ya se ha mencionado, a lo largo de los últimos años la CIDH ha observado entre las causas de los altos índices de personas en prisión preventiva en la región: el retardo o mora judicial; la falta de capacidad operativa y técnica de los cuerpos policiales y de investigación; la falta de capacidad operativa, independencia y recursos de las defensorías públicas; las deficiencias en el acceso a los servicios de defensa pública; la existencia de legislación que privilegia la aplicación de la prisión preventiva; la falta de mecanismos para la aplicación de otras medidas cautelares; la inversión de la carga de probar la necesidad de aplicación de la prisión preventiva; la corrupción; el uso extendido de esta medida en casos de delitos menores; y la extrema dificultad en lograr su revocación.

78. Asimismo, ha encontrado como factores que inciden en el uso no excepcional de la prisión preventiva: las políticas criminales que con distinta denominación y mecanismos plantean la flexibilización y mayor uso de la privación de libertad como vía de solución al fenómeno de la delincuencia; y los desafíos relacionados con la actuación de la judicatura, tanto aquellos que tienen que ver con el respeto a la independencia de aquellas autoridades encargadas de la aplicación de la prisión preventiva, como de aquellos relativos a otros aspectos de la práctica judicial. En atención a la relevancia de estos factores, los mismos serán desarrollados con mayor detalle en esta sección.

1. Las políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de seguridad ciudadana

79. La Comisión Interamericana ha observado como una tendencia generalizada en la región el que muchos Estados han planteado como respuesta a los desafíos de la seguridad ciudadana, o al reclamo de la sociedad, medidas legislativas e institucionales que consisten fundamentalmente en un mayor uso del encarcelamiento de personas como solución al problema. Estas reformas legales, que a lo largo de la última década han venido replicándose en los distintos Estados de la región, están orientadas a restringir o limitar las garantías legales aplicables a la detención de personas; potenciar la aplicación de la prisión preventiva; aumentar las penas y ampliar el catálogo de delitos punibles con pena de prisión; abstenerse de establecer medidas alternativas a la prisión y restringir el acceso o la posibilidad de concesión de determinadas figuras legales propias del proceso de ejecución de la pena en las que el recluso progresivamente va ganando espacios de libertad.

80. Por lo general, este tipo de reformas no se han venido dando como resultado de una reflexión científica y un debate serio e inclusivo acerca de su pertinencia, viabilidad y consecuencias, sino que en muchos casos se han dado como reacción inmediata a situaciones coyunturales en las que se dio una presión social y mediática frente a la inseguridad en general o en atención a determinados hechos concretos; como parte de un discurso populista dirigido a sacar réditos políticos de la percepción subjetiva de la criminalidad; y en algunos casos como respuesta a intereses concretos de algunos sectores económicos¹¹⁶. Estas iniciativas muchas veces revierten los avances logrados en procesos de adecuación de la normativa en los que, entre otros avances, se fortaleció el sistema de garantías procesales y se procuró racionalizar el uso de la prisión preventiva. Además, la aplicación de este tipo de políticas criminales ha venido teniendo un fuerte impacto en los sistemas penitenciarios.

81. Así por ejemplo, la CIDH observa que desde el 2004, año en el que se introdujo el sistema penal acusatorio en el ordenamiento jurídico colombiano, se han adoptado una serie de reformas legislativas que independientemente de ser compatibles o no con la Convención Americana, sí han producido, en mayor o menor medida, un impacto real en el aumento de la población penal.

82. Estas son principalmente: (a) la Ley 890 de 2004, de reforma al Código Penal, por medio de la cual se crean nuevos delitos¹¹⁷, se aumentan las penas mínimas y máximas de todos los delitos¹¹⁸, y se modifica la posibilidad de acceder al subrogado penal de la suspensión condicional de la ejecución de la pena fijando su procedencia al cumplirse las dos terceras partes de la pena, cuando anteriormente requería el cumplimiento de las

¹¹⁶ En este sentido, en el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal se consideró como un hecho cierto, el que la presión comunitaria es otra de las causas que repercute en los altos índices de hacinamiento en las cárceles. En este sentido, “en las comunidades en que la seguridad es una preocupación, puede haber un apoyo de facto a la legislación y las políticas que contribuyen al hacinamiento en las cárceles, incluida la utilización extensa de la detención previa al juicio. La presión que los ciudadanos ejercen sobre los gobiernos, a menudo a través de los medios de comunicación, para que se penalice a los delincuentes es una de las razones por las que las cárceles siguen siendo los principales instrumentos de castigo”. 12º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador, Brasil, del 12 al 19 de abril de 2010. Véase 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. 15. Esta realidad ha sido observada también por otros mecanismos de Naciones Unidas, en países como Brasil y Uruguay, véase a este respecto: ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Informe de la Misión a Uruguay, A/HRC/13/39/Add.2, publicado el 21 de diciembre de 2009, párr. 82; y ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Comunicado de prensa sobre conclusión de la visita a Brasil, 28 de marzo de 2013. A este respecto, el RT ha manifestado, luego de observar la situación de varios países, que algunas figuras y partidos políticos se han dedicado a explotar en las elecciones el temor generado por la percepción general de la falta de seguridad ciudadana. ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Informe de la Misión a Brasil, E/CN.4/2001/66/Add.2, publicado el 30 marzo de 2001, párr. 159.

¹¹⁷ Delitos contra la seguridad informática para sancionar el espionaje, el sabotaje y la usurpación de la propiedad intelectual; delitos de apoderamiento y contrabando de hidrocarburos; delitos contra el patrimonio arqueológico; y delitos específicos denominados contra los medios de prueba y otras infracciones, para preservar la integridad de los testigos, evitar la destrucción de material probatorio y demás aspectos que involucran este tipo de delitos.

¹¹⁸ Se incrementó una tercera parte en el tope mínimo y la mitad en el máximo de todas las penas privativas de la libertad.

tres quintas partes, y se supeditó su concesión al pago total de la multa y de la reparación a la víctima¹¹⁹. (b) la Ley 1142 de 2007, por medio de la cual se extiende la detención preventiva para doce delitos; se aumentan las penas para otros, y se imponen límites para la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por otras medidas de aseguramiento¹²⁰. Y, (c) la Ley 1453 de 2011, de “Seguridad Ciudadana”, por medio de la cual se aumentan las penas de varios delitos, se crean nuevos delitos y facilita la imposición de medidas de aseguramiento, se aumenta los términos de detención preventiva¹²¹, y se establecen exclusiones para beneficios y subrogados penales. De acuerdo con el INPEC, la Ley 1453 de 2011, ha generado el ingreso en promedio mensual de 3.000 internos a las cárceles¹²². Además de otras disposiciones similares que en su conjunto han significado una marcada tendencia a un mayor uso de la privación de libertad como medio de control social¹²³.

¹¹⁹ La Corte Constitucional mediante Sentencia C-823 de 10 de agosto de 2005 declaró esta norma exequible de manera condicional “en el entendido de que en caso de demostrarse ante el juez de ejecución de penas -previa posibilidad de contradicción por la víctima y el Ministerio Público- la insolvencia actual del condenado, el no pago previo de la reparación a la víctima no impedirá la concesión excepcional del subrogado de libertad condicional”. Por otro lado, esta disposición restrictiva de la libertad condicional, al igual que las contenidas en otras de las citadas leyes promulgadas en ese periodo, son regresivas de la letra y espíritu de la Ley 415 de 1997 que en su momento se promulgó con el objeto de descongestionar los establecimientos carcelarios.

¹²⁰ El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), verificó que como efecto directo de la entrada en vigencia de la Ley 1142, “del segundo trimestre de 2007 al tercero, la cantidad de preventivas aumentó de 2,255 a 7,786, a pesar de que los casos ingresados descendieron a menos de la mitad”. Y que, “al entrar en vigencia la citada ley, en puntos porcentuales se multiplicaron las detenciones por diez (del 4,74% al 38.65%), respecto de los casos ingresados”, a pesar de que posteriormente estas cifras tendieron a estabilizarse. CEJA, *Prisión Preventiva y Reforma Procesal en América Latina. Evaluación y Perspectivas*, Santiago de Chile, 2008, pp. 248-250. A este respecto, la Corporación Excelencia en la Justicia señaló que “una de las causas para que el índice de hacinamiento fuese creciente en el último año fue la implementación de la Ley 1142 de 2007 la cual, entre otros, no permite beneficios ni subrogados penales a las personas que hayan sido condenadas por delitos dolosos o preterintencionales dentro de los cinco años anteriores y también fija aumento de penas en algunas conductas típicas del Código Penal”. Fragmento tomado de: <http://www.cej.org.co/index.php/todos-los-justiciometros/824-evolucion-de-la-situacion-carcelaria-en-colombia>.

¹²¹ De acuerdo con un informe presentado a la CIDH por el Grupo de Derecho de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, “entre junio de 2011, mes en el cual entró en vigencia esta ley, y abril de 2012, se incrementaron en un 12.9% las modalidades delictivas de la población intramuros, pasando de 139,560 a 157,522. Al respecto es necesario tener en cuenta que un interno puede estar involucrado en uno o más delitos. Según el INPEC, la modalidad de mayor incremento es el hurto, con 3,695 nuevos transgresores, seguido por el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con 3,502. En términos generales, esta ley ha modificado sustancialmente la tendencia de crecimiento de la población reclusa en el 2011; dándole así sentido al incremento de 16,000 nuevos internos respecto de 2010”.

¹²² Véase a este respecto, Caracol Radio, *Inpec impugna fallo de tutela que impide nuevos traslados de reclusos a La Modelo*, 1 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/director-del-inpec-lanza-ultimatum-a-directores-por-irregularidades-en-carceles/20130206/nota/1837810.aspx>.

¹²³ Como por ejemplo: la Ley 1121 de 2006, por la cual se eliminan las rebajas de penas para delitos de extorsión, terrorismo y secuestro; la Ley 1181 de 2007, por la cual se aumenta las penas para el delito de inasistencia alimentaria; la Ley 1220 de 2008, por la cual se incrementan las penas para delitos contra la salud pública; la Ley 1236 de 2008, por la cual se crean nuevos delitos y aumentan las penas por delitos contra la integridad sexual; la Ley 1257 de 2008, por la cual se aumentan las penas para delitos de violencia y discriminación contra la mujer; la Ley 1273 de 2009, por la cual surgen nuevos delitos contra la propiedad intelectual; la Ley 1329 de 2009, mediante la cual se crean nuevos delitos contra la explotación sexual de menores; la Ley 1356 de 2009, por la que se crean causales de agravación de penas para delitos cometidos en escenarios deportivos; la Ley 1357 de 2009, por la que se aumentan las penas para varios delitos como la captación ilegal de dinero; la Ley 1426 de 2010, que crea una nueva causal de agravación para homicidios

83. De forma parecida, en Bolivia¹²⁴ en el curso los doce años siguientes a la entrada en vigencia del Nuevo Código de Procedimiento Penal (marzo de 2001)¹²⁵, se han producido una serie de modificaciones al ordenamiento jurídico penal tendientes principalmente a la creación de nuevos tipos penales, al endurecimiento de penas, a la ampliación de las facultades de los jueces y fiscales para solicitar y aplicar la detención preventiva, o a la ampliación de los plazos legales para las investigaciones preliminares, las actuaciones policiales y la cesación de la prisión preventiva.

84. En lo esencial, este proceso de contrarreforma ha estado definido por: (a) La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana¹²⁶, por medio de la cual se introducen cambios significativos al régimen de medidas cautelares, incorporando la reincidencia como causal para la configuración del peligro procesal; ampliando las facultades del juez y el fiscal para determinar el peligro de fuga y de obstaculización del proceso; e incrementando las penas. (b) La Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigaciones de Fortunas (“Marcelo Quiroga Santa Cruz”)¹²⁷, esta norma que nace en el marco de una política de Estado para combatir la corrupción, establece una vinculación directa de delitos del código penal con la corrupción y el enriquecimiento ilícito, y crea ocho nuevos tipos penales a los que asigna penas que en muy pocos casos son sujetas a la aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva, establece la retroactividad de la ley penal en casos de corrupción, y adopta otras disposiciones¹²⁸; y (c) la Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal¹²⁹, que incorpora cinco factores adicionales para la determinación del peligro de fuga, amplía los plazos para solicitar la cesación de la detención preventiva, y crea un régimen inmediato de tratamiento a delitos flagrantes, incluyendo una presunción de flagrancia muy amplia y temporalmente indefinida. Además de estas tres leyes a las que se ha hecho referencia, se han introducido

...continuación

cometidos contra periodistas, defensores de derechos humanos o servidores públicos; y la Ley 1474 de 2011, que introduce nuevos tipos penales como la corrupción privada, la administración desleal, la omisión de control en el sector de la salud, el peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de seguridad social, el peculado culposo frente a recursos de la seguridad social, el fraude de subvenciones, los acuerdos restrictivos de la competencia y el tráfico de influencias de particular. Asimismo, amplía los términos de prescripción penal y excluye de beneficios a los delitos contra la administración pública relacionados con corrupción.

¹²⁴ Fundación Construir, *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, 2012, págs. 26-37, 123. En este estudio se concluye que en su implementación el Nuevo Código de Procedimiento Penal no logró cumplir con los fines previstos “en gran medida debido a las modificaciones al ordenamiento jurídico penal con enfoque punitivo, ya que la discusión sobre la persecución penal no profundizó en los aspectos integrales que hacen al funcionamiento de la administración de justicia penal, y a la falta de políticas de prevención por parte del Estado” (pág. 37).

¹²⁵ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley 1970 del 25 de marzo de 1999.

¹²⁶ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley 2494 del 4 de agosto de 2003.

¹²⁷ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley 004 del 4 de marzo de 2010.

¹²⁸ Esta norma también establece: la imprescriptibilidad de la pena en delitos de corrupción, agravantes a las penas impuestas en los delitos vinculados a la corrupción, la interrupción de la prescripción de la acción penal por declaratoria de rebeldía, y la improcedencia de la suspensión condicional de la pena y el perdón judicial en delitos de corrupción (artículo 34).

¹²⁹ Estado Plurinacional de Bolivia, Ley 007 del 18 de mayo de 2010.

otras modificaciones recientes al ordenamiento penal que estarían relacionadas con la creación y modificación de tipos penales y el incremento de penas¹³⁰.

85. De igual forma, el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP) informó que el Código Orgánico Procesal Penal de Venezuela ha sido reformado en seis oportunidades durante los años 2000, 2001, 2006, 2008, 2009 y 2012, y que como resultado de tales reformas, lejos de resolverse los problemas de la administración de justicia penal, se ha incrementado la tasa de personas privadas de libertad por cada 100,000 habitantes, pasando de 58.4 en el 2000 a 170 en 2011¹³¹.

86. Uno de los elementos centrales de esta tendencia regional que apunta a un empleo cada vez mayor de la privación de la libertad como mecanismo de control social, es el endurecimiento de la prisión preventiva y sus diversos mecanismos. Estas reformas se han justificado en gran medida por la percepción de algunos sectores de que el uso excepcional de esta medida implica impunidad, o como suele decirse en el discurso del populismo penal, “crea una puerta giratoria” por donde salen los delincuentes al poco tiempo de haber sido aprendidos; o bien, porque se considere que determinados delitos por su gravedad o porque se presentan con cierta frecuencia deben conllevar inmediatamente el encarcelamiento del acusado. Pero sobre todo por un sentimiento de inseguridad ciudadana y de desconfianza hacia el sistema de justicia. Por lo que en la práctica, se recurre en ocasiones a la prisión preventiva como una pena anticipada o una forma de justicia expedita, desnaturalizándose por completo su finalidad procesal cautelar –en Chile el 70% de los jueces entrevistados en una encuesta estuvo de acuerdo en que la prisión preventiva es utilizada en ocasiones como una pena anticipada¹³²–. Y es que en definitiva, como observa el CEJA, los cuestionamientos a la plena vigencia de los principios de presunción de inocencia y excepcionalidad en la aplicación de la prisión preventiva, “no se dan en el terreno del debate legal, sino desde fuera del mismo y desde lugares donde la argumentación de principios pareciera no tener mayor efecto o tener uno bien limitado”¹³³.

87. De acuerdo con un estudio publicado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en el lapso de nueve años comprendido entre 1999 y 2008 se aprobaron en once países de la región dieciséis reformas legales (a lo largo de este capítulo

¹³⁰ Ley Contra el racismo y Toda Forma de Discriminación (Ley 045 del 8 de octubre de 2010), Ley de Protección Legal de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 054 del 8 de noviembre de 2010), Ley de Pensiones (Ley 065 de 10 de diciembre de 2010), Ley de Desarrollo y Seguridad Fronteriza (Ley 100 de 4 de abril de 2011), Ley Contra el Financiamiento del Terrorismo y Separatismo (Ley 170 de 9 de septiembre de 2011), el Código Procesal Constitucional (Ley 254 del 5 de julio de 2012), Ley de Régimen de Congelamiento de Fondos y otros Activos de Personas Vinculadas con Acciones y Financiamiento de Terrorismo (Ley 262 del 31 de julio de 2012), Ley sobre Trata de Personas (Ley 263 del 31 de julio de 2012), y Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley 264 del 31 de julio de 2012).

¹³¹ Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del “Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas” de la CIDH, Observatorio Venezolano de Prisiones, 2 de octubre de 2012.

¹³² Fundación Paz Ciudadana, *Encuesta de opinión de jueces: Evaluación de las medidas cautelares personales y otros temas relacionados*, 2010, pág. 11.

¹³³ CEJA, *Sistemas Judiciales – Prisión Preventiva*, Año 7, No. 14: Cristian Riego, *Una nueva agenda para la prisión preventiva en América Latina*, p. 7.

se hace referencia a otras más recientes) que en lo fundamental buscan favorecer o ampliar la aplicación de la prisión preventiva, con indiferencia o prescindencia de su lógica cautelar¹³⁴. En este sentido, se identifican en términos generales tres tendencias o mecanismos legislativos¹³⁵:

(a) El establecimiento de delitos inexcusables o hacer significativamente más difícil la obtención de la libertad. El legislador establece *a priori* que los imputados por determinados delitos necesariamente deben permanecer privados de libertad durante el proceso. En líneas generales, esta determinación puede hacerse señalando expresamente la lista de delitos en los que la imposición de la prisión preventiva es obligatoria; o estableciendo por vía de ley la presunción de que se configura algunos de los requisitos de procedibilidad de la prisión preventiva atendiendo a criterios fijados de antemano por el legislador (p. ej., establecer la presunción legal del peligro de fuga del imputado en delitos que tengan una determinada pena mínima, con lo cual la imposición de la prisión preventiva en esos casos es, de hecho, obligatoria).

88. A este respecto, algunos códigos han optado por incluir disposiciones normativas que sin imposibilitar del todo que algunos imputados sigan sus procesos en libertad hacen que resulte significativamente más difícil obtener esta posibilidad, mediante el establecimiento de procedimientos o requisitos extraordinarios, o de presunciones conforme a las cuales ante determinadas circunstancias el juez respectivo debe o puede estimar la concurrencia del peligro procesal (el cual en principio sería un fin permitido para la aplicación de la medida). Las legislaciones, por lo general, tienden en este aspecto a resguardar espacios mínimos de discrecionalidad o apreciación judicial, con el objeto de no tornarse evidentemente ilegítimas (o contrarias al orden constitucional y/o convencional).

(b) Prohibición de sustitución de la prisión preventiva por otras medidas cautelares personales menos gravosas para el imputado. En esta situación, similar a la de los delitos inexcusables, se establece la permanencia de la prisión preventiva durante el tiempo que dure el proceso, y se excluye la posibilidad de que el juzgador aplique otras medidas cautelares menos restrictivas de la libertad personal. De esta manera se establece en los hechos que la única medida cautelar posible en estos casos está dada por la privación de libertad, sin poderse considerar que otras afectaciones menos intensas podrían ser suficientes.

¹³⁴ Estos serían: Argentina: (Provincia de Buenos Aires) Ley 13.449 de 2006; Bolivia: Ley 2.494 de 2003; Chile: Ley 20.074 de 2005 y Ley 20.253 de 2008; Colombia: Ley 1.142 de 2007; Costa Rica: Ley 8.589 de 2007, Ecuador: Ley 23-101 de 2003; El Salvador: Decreto No. 752 de 1999, D. Legislativo No. 487 de 2001, D. Legislativo No. 458 de 2004 y D. Legislativo No. 386 de 2007; Guatemala: Decreto No. 30 de 2001 y Decreto No. 51 de 2002; Honduras: Decreto No. 223 de 2005; Paraguay: Ley 2.493 de 2004; y Venezuela: Gaceta oficial No. 5.558 de 2001. CEJA, *Sistemas Judiciales – Prisión Preventiva*, Año 7, No. 14: Claudio Fuentes Maureira, *Régimen de prisión preventiva en América Latina: la pena anticipada, la lógica cautelar y la contrarreforma*, p. 37.

¹³⁵ Del informe *Contrarreforma y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, presentado por representantes del CEJA y *Open Society* en una sesión informativa con los miembros de la CIDH, celebrada el 1 de noviembre de 2010 en curso del 140º periodo ordinario de sesiones. CIDH. Comunicado de Prensa 109/10 – CIDH culmina 140º periodo ordinario de sesiones, [anexo](#).

(c) Ampliación de las causales de procedencia de la prisión preventiva más allá de su sola lógica cautelar. A través de fórmulas legales que: (1) tienden a extender el sentido de la causal 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 (2) que construyen causales de procedencia de la prisión preventiva diversas a las tradicionales o cautelares, que responden a criterios más bien punitivos o peligrosistas, como el peligro de reincidencia.

89. Retomando los ejemplos de Colombia y Bolivia, de los cuales ya se presentó un panorama general de sus respectivos procesos de reforma penal, se observa que con respecto a la aplicación de la prisión preventiva se han adoptado las siguientes reformas específicas:

90. En Colombia la Ley 1142 de 2007 adicionó una cuarta causal para la aplicación de la prisión preventiva, estableciendo su procedencia cuando la persona hubiese sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención dentro del año anterior, siempre que no se hubiere producido la preclusión o la absolución en el caso precedente (Art. 26). La Ley 1453 de 2011 agravó esta disposición al extender el término de aplicación de esta norma de uno a tres años (Art. 60).

91. Asimismo, la Ley 1142 de 2007 estableció que para estimar si la libertad de un imputado resultaba un peligro para la seguridad de la comunidad sería suficiente la consideración de la gravedad y la modalidad de la conducta punible (Art. 24). Si bien la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este artículo en el entendido de que el juez, para llegar a esta determinación, debe siempre valorar las otras circunstancias establecidas en la ley (Art. 310 del Código de Procedimiento Penal)¹³⁶; sin embargo, la Ley 1453 de 2011 volvió a establecer que para estimar si la libertad del imputado resulta peligrosa para la seguridad de la comunidad será suficiente la gravedad y modalidad de la conducta punible, además de “los fines constitucionales de la prisión preventiva” (Art. 65). En los hechos, esta modificación no aporta elemento alguno en términos de garantía al derecho a la libertad personal, sino que reafirma la flexibilidad del funcionario judicial de mantener la detención de una persona atendiendo sólo a la “gravedad y modalidad de la conducta punible”.

92. Además, la Ley 1142 de 2007 estableció que para el otorgamiento de la sustitución de la detención preventiva, además del cumplimiento de alguna de las circunstancias ya establecidas en el Código de Procedimiento Penal, debía cumplirse como segunda condición que al procesado no le sea imputado ninguno de los más de dieciocho delitos enumerados en un párrafo que la referida ley adiciona (Artículo 27). Posteriormente, por virtud de la Ley 1474 de 2011 se adicionaron a esta lista cinco delitos más (Art. 39)¹³⁷.

¹³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1198/08, del 4 de diciembre de 2008 (Magistrado Nilson Pinilla Pinilla).

¹³⁷ Luego de esta última modificación, los delitos excluidos de la figura de la sustitución son los siguientes: los de competencia de los jueces penales de circuito especializados; tráfico de migrantes; acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir; violencia intrafamiliar; hurto calificado; hurto agravado; estafa agravada; Continúa...

93. Por su parte, en Bolivia¹³⁸ la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (No. 2494 de 2003) introduce el *peligro de reincidencia* como criterio oficial para la configuración del riesgo procesal que sustentaría la aplicación de la prisión preventiva (u otras medidas cautelares) siempre que no hubieren transcurrido cinco años desde el cumplimiento de la última condena (Art. 16). Además, utiliza un lenguaje abierto en cuanto a los criterios para determinar el riesgo de obstaculización del proceso, estableciendo que cualquier otra circunstancia debidamente acreditada que permita sostener que el imputado obstaculizará la averiguación de la verdad, es valedera para determinar el peligro de obstaculización del proceso (Art. 15). Asimismo, esta norma faculta al juez para aplicar medidas cautelares más gravosas que las solicitadas por el fiscal y/o querellante (Art. 16). –

94. Posteriormente, la Ley de Modificaciones al Sistema Normativo Penal (No. 007 de 2010) incorpora cinco factores adicionales para la determinación del peligro de fuga: (1) existencia de actividad delictiva anterior; (2) haber recibido imputación formal o sentencia en primera instancia; (3) habersele aplicado al acusado una salida alternativa por delito doloso; (4) pertenecer a asociaciones delictivas u organizaciones criminales; y (e) constituir un peligro para la sociedad, para la víctima o para el denunciante (Art. 1). Amplía los plazos para solicitar la cesación de la prisión preventiva, 18 meses sin que se haya dictado acusación y/o 36 meses sin que se haya dictado sentencia –si la demora no es atribuible a la conducta procesal del acusado–. Y se amplían las facultades de la víctima para solicitar la prisión preventiva aunque no se haya constituido como querellante.

95. Igualmente, y como también se mencionó, en Honduras el Decreto No. 56-2013 establece la no procedencia de medidas sustitutivas de la prisión preventiva en un catálogo de veintidós delitos¹³⁹. Esta reforma conlleva que el Ministerio Público con el solo hecho de calificar el acto en uno de esos delitos obtendrá automáticamente y sin tener que probar la necesidad racional de la medida, la obtención de prisión preventiva en contra de la persona acusada, pues que se le releva de la obligación de justificar esta medida

...continuación

uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados; fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal cuando concorra con el delito de concierto para delinquir, o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas; fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares; peculado por apropiación de cuantía superior a cincuenta salarios mínimos legales mensuales; concusión; cohecho propio; cohecho por dar u ofrecer; enriquecimiento ilícito; soborno transnacional; interés indebido en la celebración de contrato; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; tráfico de influencias; receptación repetida, continua; receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos.

¹³⁸ Fundación Construir, *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, 2012, págs. 26 y 27.

¹³⁹ Estos son: homicidio (cuando no hay causa de justificación), asesinato, parricidio, violación, trata de personas, pornografía infantil, secuestro, falsificación de moneda y billetes de banco, robo de vehículos, magnicidio de jefes de Estado, genocidio, asociación ilícita, extorsión, delitos relacionados con armas de guerra, terrorismo, contrabando (en determinados casos), defraudación fiscal (en determinados casos), delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes, lavado de activos, prevaricato, y femicidio.

privativa de libertad. Además, esta norma formaliza la reincidencia como causal de imposición obligatoria de la prisión preventiva¹⁴⁰.

96. En su visita a Honduras de agosto del 2013, la Relatoría de Personas Privadas de Libertad constató que previamente a la aprobación de esta ley por parte del Congreso de la Nacional no se realizó ningún estudio o análisis del impacto que esta reforma seguramente tendrá en el sistema penitenciario, que ya está colapsado, ni en la eventual incidencia que dicha reforma tendría realmente en la reducción de los índices de criminalidad en el país¹⁴¹.

97. En síntesis, se podría considerar que dentro de la amplia gama de modificaciones que se han venido dando al marco jurídico de la prisión preventiva en la región, algunas contravienen de un modo directo y evidente las normas y estándares del Sistema Interamericano, e incluso han sido objeto de decisiones de la Comisión o de la Corte en casos individuales (relativos, por ejemplo, a la aplicación obligatoria sin individualización de la prisión preventiva en casos de drogas); otras si bien menos evidentes, también pueden considerarse como transgresiones directas a dichas normas y estándares; por último, se han dado otros procesos de reforma que han procurado cumplir, al menos formalmente con estos parámetros, pero cuya conformidad con los mismos no resulta clara en todos los casos, sobre todo en su aplicación. Más adelante en este informe, en el capítulo relativo a los estándares del Sistema Interamericano se desarrollan con mayor detalle estos aspectos.

98. En todo caso, todos estos procesos tienen como denominador común la tendencia a reducir los espacios de valoración e individualización del juzgador respecto de la necesidad y procedencia de la prisión preventiva en el caso concreto; lo que además de su eventual incompatibilidad con la Convención Americana, conduce a un automatismo en su aplicación.

99. Además, como se verá en la siguiente sección, estos procesos de reforma vienen acompañados de un fuerte mensaje mediático y político-institucional dirigido desde las más altas esferas del gobierno, y que recibe gran respaldo popular. De ahí, que los operadores de justicia en sentido amplio, “se ven muy presionados por los cambios legislativos pero sobre todo por el control social que se ejerce sobre ellos desde los medios

¹⁴⁰ Las medidas alternativas a la prisión preventiva no podrán imponerse si existe grave riesgo de que no se logre la finalidad perseguida o en caso de reincidencia. Una persona sólo puede ser beneficiada con estas medidas en un sólo proceso activo, en caso que se le decreta auto formal de procesamiento por un nuevo requerimiento fiscal, debe imponérsele la medida cautelar de prisión preventiva en ambos juicios.

¹⁴¹ A este respecto, la Comisión Interamericana valora positivamente que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió el 4 de julio de 2013 una opinión técnica en la que concluyó que “el Decreto Legislativo No. 56-2013 desnaturaliza la medida cautelar de la prisión preventiva, desconoce su naturaleza y finalidad, contradice el estado constitucional de inocencia y le da el carácter de pena anticipada a la prisión preventiva, además de agravar la precaria situación del sistema penitenciario nacional”; con lo cual, consideró que el Congreso “debe proceder al nombramiento de una comisión especial en conjunto con los operadores de justicia, para revisar el impacto que dicha reforma está teniendo en el aumento de la sobrepoblación penitenciaria y decretar una nueva reforma para recuperar el valor procesal de la medida cautelar de prisión preventiva, conforme a los estándares internacionales en la materia” (el subrayado es nuestro).

de comunicación, y en su mayoría terminan comportándose mayoritariamente de acuerdo con esas presiones, a pesar de sus convicciones jurídicas”¹⁴².

100. Por otro lado, y sin perjuicio de las eventuales incompatibilidades entre los elementos de estas políticas criminales, que se sustentan en mayores restricciones al derecho a la libertad personal, y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados frente a sus ciudadanos, la CIDH observa que no existe evidencia empírica que demuestre que las mismas tengan una incidencia real en la disminución de la criminalidad y la violencia, ni resuelvan en un sentido más amplio los problemas de seguridad ciudadana¹⁴³.

101. Lo anterior ha sido constatado reiteradamente por los mecanismos internacionales de derechos humanos. Así por ejemplo, el Relator sobre PPL en el curso de su visita a El Salvador de 2010 observó que a pesar de que a población penitenciaria del país excedía de 24,000 personas (la capacidad instalada era de 8,110 plazas) la actividad criminal y los niveles de violencia continuaban aumentando a pesar del empleo masivo de la detención¹⁴⁴. De igual forma, el GTDA tras su reciente visita a El Salvador de 2012 ratificó este fracaso de las políticas de represión policial denominadas “Plan Mano Dura” (de 2003) y “Plan Mano Súper-Dura” (de 2005), las cuales han estado centradas primordialmente en la represión policial y en el recurso generalizado a la detención preventiva. En este contexto, el GTDA subrayó que la necesidad de confrontar los retos de la seguridad ciudadana es una “materia de legítima preocupación estatal”; sin embargo, ello “no puede lograrse sin la debida consideración y respeto al derecho a la libertad y a estar libre de un arresto o detención arbitrarios”¹⁴⁵.

102. En Bolivia, por ejemplo, a pesar de las reformas a la legislación penal que se han venido dando en los últimos años, la actividad delictiva va en constante ascenso. De acuerdo con cifras oficiales generadas en función de reportes de la policía: (a) entre el 2005 y el 2007 las denuncias por delitos se incrementaron en un 24%; entre el 2005 y el 2009 en un 52%; y entre el 2005 y el 2010 en un 70% (de 34,201 en 2005 a 57,982 en 2010). Estos datos no incluyen aquellos hechos delictivos no denunciados¹⁴⁶.

103. Por ello, la CIDH reitera, como también lo expresó el RT, que en general el uso de la prisión como medida habitual y no de último recurso no ha servido para reducir

¹⁴² CEJA, *Sistemas Judiciales – Prisión Preventiva*, Año 7, No. 14: Cristian Riego, *Una nueva agenda para la prisión preventiva en América Latina*, pág. 8.

¹⁴³ Lo mismo ha sido considerado en diversos foros de la Organización de Naciones Unidas, entre ellos el 12º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador, Brasil, del 12 al 19 de abril de 2010. Véase 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. 14.

¹⁴⁴ CIDH. [Comunicado de Prensa 104/10 – Relatoría de la CIDH constata deficiencias estructurales de sistema penitenciario de El Salvador](#). Washington, D.C., 20 de octubre de 2010, Anexo.

¹⁴⁵ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador*, A/HRC/22/44/Add.2, publicado el 11 de enero de 2013, Resumen y párrs. 123 y 124.

¹⁴⁶ Fundación Construir, *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, 2012, pág. 36. Citando como fuente el informe *Estado de Situación de la Inseguridad Ciudadana en Bolivia 2005-2010*, del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana dependiente del Ministerio de Gobierno.

los índices de delincuencia ni para prevenir la reincidencia. Sino que por el contrario, esto impacta negativamente en el sistema penitenciario; por ello, en lugar de los sistemas penales y penitenciarios orientados a encerrar personas debe darse prioridad a la reforma profunda del sistema de administración de justicia, introduciendo un nuevo enfoque que tenga como objeto la rehabilitación y la reinserción de los delincuentes a la sociedad¹⁴⁷. En el mismo sentido, la *Declaración de Salvador* considera que el logro de resultados sostenibles y duraderos en materia de prevención del delito y enjuiciamiento y sanción de sus autores pasa por la creación, modernización y el fortalecimiento de los sistemas de justicia penal y la promoción del estado de derecho¹⁴⁸.

104. La seguridad ciudadana es un asunto complejo en el que inciden múltiples factores, actores y condiciones, entre los cuales se cuentan: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales; y el escenario regional e internacional. En este sentido, la Comisión reitera que las políticas públicas sobre seguridad ciudadana deben contemplar prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito. Específicamente, estas políticas públicas sobre seguridad ciudadana deben contemplar, de manera prioritaria, acciones de prevención de la violencia y el delito en estas tres dimensiones:

(1) prevención primaria, referida a aquellas medidas dirigidas a toda la población, que tienen que ver con los programas de **salud pública, educación, empleo**, y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática; (2) prevención secundaria, que incorpora medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, procurando, mediante **programas focalizados disminuir los factores de riesgo y generar oportunidades sociales**; y (3) prevención terciaria: que involucra medidas, relacionadas con acciones individualizadas dirigidas a personas ya involucradas en conductas delictivas, que se encuentran cumpliendo una sanción penal, o que han culminado de cumplirla recientemente. En estos casos adquieren especial relevancia los **programas destinados a las personas que cumplen sanciones penales** privados de libertad¹⁴⁹ (énfasis añadido).

¹⁴⁷ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 454; ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Informe de la Misión a Uruguay, A/HRC/13/39/Add.2, publicado el 21 de diciembre de 2009, párrs. 100 y 101.

¹⁴⁸ ONU, Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución, adoptada en el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador (Brasil) del 2 al 19 de abril de 2010, párr. 8.

¹⁴⁹ CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párrs. 2, 61 y 155.

105. Y es que en definitiva, como se ha reconocido desde hace más de treinta años¹⁵⁰, la violencia y el delitos son fenómenos que tienen sus raíces en problemas sociales complejos que trascienden al derecho penal, y que están relacionados con aspectos mucho más abarcadores y profundos como la justicia y la inclusión social, y la distribución equitativa de los recursos económicos. En concreto, tienen que ver factores como la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades de ascenso social y la falta de acceso a la educación y a la salud. Por eso, la reducción de la violencia y la criminalidad requieren de políticas públicas integrales que estén dirigidas a sus verdaderas causas. A este respecto, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) destaca que:

De los estudios de las Naciones Unidas sobre criminalidad y funcionamiento de los sistemas de justicia penal y de las encuestas de victimización de las Naciones Unidas surge que los países que fortalecen sus sistemas de justicia penal pero no logran desarrollar sociedades de equidad construyen sociedades violentas y no ven reducir sus tasas de delito. Además, su creciente utilización de la justicia penal se torna ilegítima, por la ausencia de buena defensa técnica para el alto número de personas de escasos recursos, por el excesivo número de presos y presas y su alto número sin condena, por el hacinamiento en las cárceles y por un sinnúmero de otras violaciones a derechos fundamentales¹⁵¹.

106. En suma, la Comisión Interamericana reitera 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, establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos y en muchos casos por el propio ordenamiento constitucional de los Estados. El uso excesivo de esta medida es contrario a la esencia misma del Estado democrático de derecho¹⁵², y el diseño e implementación de políticas criminales orientadas a legalizar el uso de la prisión preventiva como una forma de justicia expedita, al margen del debido proceso penal es además abiertamente contrario al régimen establecido por la Convención y la Declaración Americanas, y los principios que inspiran a la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Además, resulta políticamente irresponsable el que los Estados eludan su deber de adoptar políticas públicas integrales en materia de

¹⁵⁰ En este sentido, en el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal de 1980, se reconoció que la prevención del delito debía basarse en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas de los países. En ese contexto, se señaló como primer punto en la Declaración de Caracas que “[e]l éxito de los sistemas de justicia penal y de las estrategias para la prevención del delito [...] depende ante todo de los progresos que se realicen en el mundo para mejorar las condiciones sociales y para elevar el nivel de calidad de la vida, de esta manera resulta indispensable revisar las estrategias tradicionales para combatir el delito basadas exclusivamente en criterios jurídicos”. Documento disponible en: <http://www.ilanud.or.cr/1.1%20Declaracion%20de%20Caracas.pdf>.

¹⁵¹ ILANUD, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, 2009, Elías Carranza, *Cárcel y Justicia Penal: El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes frente al delito*, pág. 123.

¹⁵² CIDH. Comunicado de Prensa 23/13 – CIDH culmina 147º período ordinario de sesiones, [anexo](#).

seguridad ciudadana, mediante la simple adopción de medidas populistas de corto plazo, que además son fiscalmente insostenibles.

2. Las amenazas a la independencia judicial

107. Otro de los factores relevantes que incide en que la prisión preventiva no sea utilizada excepcionalmente y de acuerdo con su naturaleza cautelar lo constituyen las injerencias sobre las autoridades judiciales directamente encargadas de decidir acerca de la aplicación de esta medida, lo que es más grave aún en vista de las significativas deficiencias estructurales y flaquezas de los sistemas judiciales de muchos países de la región¹⁵³. En los hechos, estas presiones o injerencias provienen fundamentalmente de tres sectores: (a) altos funcionarios de otros poderes u órganos del Estado¹⁵⁴, que ante los reclamos sociales o por motivaciones de otra naturaleza mantienen un fuerte discurso punitivo, en ocasiones acompañado de medidas de presión concretas hacia los operadores de justicia; (b) las cúpulas de los poderes judiciales que muchas veces hacen eco del mensaje que se transmite desde el poder político; y (c) los medios de comunicación y la opinión pública¹⁵⁵.

¹⁵³ Entre los obstáculos que enfrentan los operadores de justicia en la región, la CIDH ha observado, en relación a las deficiencias de orden institucional en el aseguramiento de la función judicial, que “la fragilidad en el poder judicial de algunos Estados se manifiesta, tanto en las injerencias en éste por parte del poder ejecutivo, como en el régimen de provisionalidad indefinida en que se encuentran gran cantidad de jueces y juezas; y en la posibilidad de que su nombramiento sea sujeto a una confirmación posterior, o bien, a una reelección en su cargo”. CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, adoptado el 31 de diciembre de 2011, (en adelante “*Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*”), párr. 391.

¹⁵⁴ A este respecto, en el marco del seguimiento que realiza sobre la situación de los operadores de justicia en la región, la CIDH ha identificado “claras injerencias de los titulares de los poderes ejecutivos sobre el poder judicial a través del control de la administración de justicia”. CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, párr. 392.

¹⁵⁵ A este respecto, el Relator sobre PPL ha expresado: “las causas (de las presiones son múltiples)... a mi juicio, son causas culturales, sociológicas y políticas. En las presiones mediáticas y en el uso excesivo de la prisión preventiva hay resabios del absolutismo, los Estados de las Américas aun cuando están comprometidos con la Carta Democrática y con un régimen democrático todavía les falta avanzar en el afianzamiento de un estado democrático y de derecho, y uno de los grandes rezagos es el uso excesivo de la prisión preventiva [...]. Detrás de las presiones ya sea de las autoridades del Estado o de los medios [...] hay intereses políticos de la mayor importancia, lo que motiva a los medios a orientar las decisiones de los jueces en un sentido o en otro; o intereses de otra índole. [...] Los jueces sufren de temor mediático, cuando un juez tiene que adoptar una decisión respecto de la libertad de una persona y ese caso está en el orden del día de los medios, el juez tiene temor mediático y prefiere hacer lo que en ese momento están pidiendo los medios [...]. Es claro que los jueces le tienen temor a los medios y prefieren que el contenido de las decisiones judiciales sea el que éstos piden y no lo que resulte de una valoración probatoria”. CIDH. Audiencia Temática: *Independencia judicial y prisión preventiva en las Américas*, 147º período ordinario de sesiones, organizada por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), el Instituto de Derecho y Sociedad (CIDES), el Instituto de Defensa Legal (IDL) y De Justicia, 16 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>. En atención a su importancia en el análisis de las consideraciones hechas en esta sección, la Comisión destaca que el audio de la participación de la Relatora Especial sobre la Libertad de Expresión en la Reunión Regional de Expertos sobre Prisión Preventiva, en la que se refirió a al papel de los medios de prensa en los procesos judiciales, está disponible en el siguiente enlace: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp> (audio del panel 2).

108. Este tipo de presiones se producen por lo general en un contexto o clima definido por: (a) una tendencia social a asociar la condición de procesado con la de detenido, según la cual en muchos casos basta con que la policía señale a alguien como culpable para que se le tenga como tal y en consecuencia se exija su detención, siendo la propia inseguridad ciudadana (más la percibida que la real) un factor que contribuye que a esta visión se consolide; (b) la falta de políticas institucionales que protejan la independencia judicial y respalden a los operadores de justicia; (c) y por una cultura jurídica en la que, a pesar de algunos avances a nivel normativo, los derechos humanos y en particular el derecho a la presunción de inocencia tienen en ocasiones un lugar muy restringido. En este escenario, los medios de comunicación cumplen un doble papel, por un lado multiplican el discurso de aquellas autoridades que proclaman la necesidad de una aplicación más estricta de la prisión preventiva, y por otro, generan por sí mismos elementos que alimentan esa postura¹⁵⁶.

109. A este respecto, como parte del seguimiento a la situación de los derechos humanos en Venezuela, la CIDH ha observado que “una de las principales causas del alto índice de personas en prisión preventiva es la falta de independencia judicial, ya que en la práctica los jueces penales se abstendrían de decretar medidas alternativas a la detención preventiva por temor a ser sancionados o removidos de sus cargos”¹⁵⁷. Asimismo, en su visita a la provincia de Buenos Aires, Argentina, la Relatoría sobre PPL observó que “los jueces optan por la medida cautelar más gravosa para la vigencia del derecho a la libertad durante el proceso con el objeto de mostrar eficiencia y evitar los reclamos de la sociedad, los medios de comunicación y del mismo poder político”¹⁵⁸.

¹⁵⁶ De acuerdo con información recibida por la CIDH en el marco de la Audiencia Temática: *Independencia judicial y prisión preventiva en las Américas*, 147^o período ordinario de sesiones, organizada por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), el Instituto de Derecho y Sociedad (CIDES), el Instituto de Defensa Legal (IDL) y De Justicia, 16 de marzo de 2013; véase también, Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de Luis Pásara, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/pp/actividades/prisionpreventiva.asp>. En su intervención, Pásara consideró que un factor que merece especial atención es el tipo de nexos que se ha desarrollado entre la policía y determinados medios de comunicación. Señaló además, que esta es una relación poco transparente y de doble vía, en la que, de una parte, los agentes proporcionan a los periodistas determinados datos, casi siempre a cambio de que la imagen de su desempeño resulte beneficiada por los medios; y, de otra, los medios hacen suya la versión policial acerca de los hechos y los responsables. De este nexo nace el fenómeno de la llamada “puerta giratoria”, en la que se hace ver que aquellas personas que son detenidas por la policía luego son puestas en libertad por los jueces, sugiriendo la negligencia o corrupción de los operadores judiciales. Un análisis puntual sobre las principales características de la relación entre la justicia y los medios de comunicación, véase: DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, págs: 10-13, disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/prision_preventiva_analisis_web2.pdf.

¹⁵⁷ CIDH. *Informe Anual 2011*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.69, adoptado el 30 de diciembre de 2011, Cap. IV: Venezuela, párr. 519.

¹⁵⁸ CIDH. [Comunicado de Prensa 64/10 – Relatoría de la CIDH constata graves condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires](#). Washington, D.C., 21 de junio de 2010. En este sentido, en Argentina el Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Eugenio Raúl Zaffaroni refiriéndose a las presiones que reciben los jueces penales ha manifestado públicamente: “Hoy en día cualquier juez que excarcela a una persona tiene miedo. Hay una preferencia burocrática que puede generar el concepto de que los temas mejor que los resuelva la Cámara” (tribunal de casación penal), insistiendo en el riesgo que genera que “entre los medios y los políticos irresponsables intenten estigmatizar a los jueces”. Entrevista disponible en: http://www.puntojus.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2678:zaffaroni-hoy-en-dia-cualquier-juez-que-excarcela-a-una-persona-tiene-miedo&catid=236:seccion-justicia.

Asimismo, el GTDA en su visita a Ecuador de 2006 llegó al convencimiento, tras reunirse con jueces de diversos niveles, de que

[É]stos no sienten gozar de la necesaria independencia para asegurar la protección de los derechos de los detenidos y resistir a las presiones, particularmente de los partidos políticos y de los medios de comunicación. Algunos expresaron incluso temor de ser transferidos, revocados, destituidos e incluso perseguidos penalmente si los políticos, periodistas, autoridades policiales o fiscales no estaban de acuerdo con sus decisiones¹⁵⁹.

También en el marco de las Naciones Unidas, el Informe de la Reunión de Expertos de Alto Nivel (de América Latina y el Caribe) sobre la revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, reconoció la fuerte influencia que ejerce la opinión pública en generar presión sobre las autoridades judiciales “para que dicten mandatos de detención preventiva en anticipación de la condena”¹⁶⁰. Asimismo, el RT dio cuenta de cómo la presión mediática puede ser un factor de incidencia en la obtención de confesiones por parte de la policía¹⁶¹.

110. En este sentido, y como ejemplo de este tipo de presiones provenientes de altos funcionarios de otros órganos del Estado hacia el Poder Judicial, en México el anterior Presidente de la República tenía la práctica de criticar públicamente a los jueces que actuaban en determinados casos de alto perfil mediático. En sus pronunciamientos el mandatario asimilaba a “impunidad” la excarcelación por parte jueces estatales y federales de personas detenidas por autoridades federales, obviando deliberadamente el hecho de que tales decisiones judiciales no constituían una determinación definitiva en esos procesos. El primer funcionario del Estado llegó a manifestar públicamente: “[n]o es que yo traiga algo contra los jueces, los aprecio, pero uno se cansa... Ahí hay un lío con impunidad, dicen que puede ser en nuestros órganos (la Procuraduría General de la República o la Policía Federal), pero yo creo que el Poder Judicial, local y federal, tiene mucho que mejorar en este aspecto”. Este es un claro ejemplo del tipo de mensaje político que contribuye a construir una percepción pública de impunidad mediante el argumento de una “puerta giratoria” (la policía detiene a los delincuentes y los jueces los dejan en libertad), y envía un mensaje político por medio del cual pretende trasladar la responsabilidad de la criminalidad al Poder Judicial. En este contexto, también es de conocimiento público que la Procuraduría General de la República (PGR) ejerce una fuerte

¹⁵⁹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Ecuador*, A/HRC/4/40/Add.2, publicado el 26 de octubre de 2006, párr. 80.

¹⁶⁰ UNODC, Informe de la Reunión de Expertos de Alto Nivel (de América Latina y el Caribe) sobre la revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, celebrada del 3 al 5 de agosto de 2011 en Santo Domingo, República Dominicana, párr. 14.

¹⁶¹ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe provisional, A/64/215, publicado el 3 de agosto de 2009, párr. 41.

persecución como medida de presión hacia jueces que adoptan decisiones que le son contrarias en casos relacionados con delincuencia organizada¹⁶².

111. De manera similar, la CIDH ha recibido información según la cual en Ecuador también se ha observado que altos funcionarios del Poder Ejecutivo compelen a los jueces de garantías a aplicar la prisión preventiva en determinados casos “so pena de sanciones disciplinarias o el sometimiento al escarnio y la denuncia pública”. A este respecto, se cita como ejemplo que:

En la sabatina o enlace de 7 de julio de 2012 el Presidente Correa expresó que “en el pasado, del 100% de los presos en delito flagrante más de la mitad quedaba en libertad y solo una parte guardaba prisión. Lo que sucede en la actualidad con la transformación en el sector de la justicia, repercute en mejor seguridad ciudadana, porque si a un delincuente lo sueltan, vuelve a delinquir”. Ver: Hoy.com.ec (9 de julio de 2012) Por su parte, durante el enlace ciudadano 271 de 12 de mayo de 2012, el Presidente Correa presentó una lista de ocho jueces (tres de ellos de flagrancia) y los denunció por el hecho de haber otorgado medidas alternativas en lugar de aplicar la prisión preventiva.

Este tipo de declaraciones públicas serían emitidas incluso por autoridades locales, en este sentido se indica que el Alcalde de Guayaquil ha solicitado la destitución de varios jueces de esa ciudad por no haber aplicado la prisión preventiva¹⁶³.

112. Asimismo, y como otro ejemplo del mismo fenómeno, en Chile la Universidad Diego Portales destacó en su último Informe Anual que:

A fines del 2011, el Ministro de Justicia [...] señaló que no se avalará la labor de los jueces “ultragarantistas” (refiriéndose a las decisiones sobre

¹⁶² Este asunto fue planteado en el informe presentado por las organizaciones participantes de la audiencia sobre: *Uso de la prisión preventiva en las Américas*, 146º período ordinario de sesiones, organizada por Fundación para el Debido Proceso (DPLF), De Justicia, Instituto de Defensa Legal (IDL) y otros, 1 de noviembre de 2012. Véase como fuentes específicas: CNN México, *Calderón a los jueces: “La impunidad daña severamente la estabilidad”*, 07.09.11, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/07/calderon-a-los-jueces-la-impunidad-dana-severamente-la-estabilidad>; CNN México, *Jueces defienden liberación de detenidos por el gobierno federal*, 06.09.11, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/06/jueces-defienden-liberacion-de-detenidos-por-el-gobierno-federal>; CNN México, *Calderón utiliza foro en web para criticar a jueces por liberar detenidos*, 05.09.11, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/05/calderon-utiliza-foro-en-web-para-criticar-a-jueces-por-liberar-detenidos>; CNN México, *Calderón pide a los jueces reconsiderar la evidencia del caso Hank Rhon*, 01.07.11, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/01/calderon-pide-a-los-jueces-reconsiderar-la-evidencia-del-caso-hank-rhon>; CNN México, *Felipe Calderón criticó que obispos católicos apoyaran a Hank Rhon*, 23.06.11, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/23/felipe-calderon-critico-que-obispos-catolicos-apoyaran-a-hank-rhon>; La Jornada, *Juzgado mexiquense negó a la PGR la aprehensión del juez del “michoacanazo”*, 18 de septiembre de 2012, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/18/politica/007n1pol>.

¹⁶³ DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, págs. 126, 128 y 131. Las llamadas sabatinas son las presentaciones que el Presidente Correa hace semanalmente a la ciudadanía donde rinde cuentas de las diversas actividades desarrolladas.

medidas cautelares tomadas por jueces de garantía en el contexto de audiencias tras manifestaciones estudiantiles) y que el ejecutivo tenía el poder de considerar, a la hora de decidir los ascensos de los jueces, los fallos emitidos por estos respecto de este asunto. Posteriormente, el Poder Judicial difundió información estadística en orden de refutar los dichos del Ministerio, la cual indicaba que el 89% de las solicitudes de prisión preventiva del Ministerio Público eran acogidas por los jueces de garantía¹⁶⁴.

113. En cuanto a las presiones que se ejercen desde la propia jerarquía de los poderes judiciales, se ha observado que en ocasiones se utilizan los propios órganos de control disciplinario para sancionar a aquellos jueces que se considera no han sido lo suficientemente estrictos en sus decisiones respecto de la libertad de personas procesadas penalmente. En este sentido, aunque numéricamente sean pocos los jueces sancionados – por procesos disciplinarios, penales o juicios políticos– la existencia de procesos abiertos a jueces o fiscales por no haber aplicado la prisión preventiva produce un efecto “aleccionador” de amenaza general entre los operadores de justicia. Para quien lo sufre directamente ello implica un desgaste mayor, pues debe encarar la tarea de su propia defensa, por lo general en una condición de soledad y aislamiento dentro de la institución. Esto tiene su contraparte en el hecho de que es insólito que a algún juez se le sancione por haber dictado un auto de detención preventiva cuya procedencia legal o necesidad sean cuestionables. Aunado a lo anterior, se observa que en ocasiones los altos funcionarios de los órganos judiciales, fuera de sus funciones, se dedican sistemáticamente a emitir opiniones y criterios en los medios de comunicación relativas a asuntos específicos de la administración de justicia. Lo que marca una pauta o línea de criterio muy clara para los jueces de rango inferior. Estos elementos contribuyen a crear un contexto en el que fiscales y jueces pueden encontrar que lo más aconsejable, para sus propios intereses es hacer lo que se espera de ellos, aunque nadie se los haya pedido directa o expresamente¹⁶⁵.

114. A este respecto, se ha documentado, por ejemplo, que en Perú la Oficina de Control Interno de la Magistratura (OCMA), encabezada por un miembro de la Corte Suprema, se habría dedicado a emitir anuncios públicos de apertura de procesos disciplinarios, en contra de jueces que no han impuesto la prisión preventiva o que han

¹⁶⁴ Universidad Diego Portales, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012*, pág. 212. Este tipo de discursos, propios de la tendencia denominada “populismo penal”, responden directamente a las pulsiones autoritarias de las sociedades a las que van dirigidos. En Chile, según la Primera Encuesta Nacional de Derechos Humanos realizada por el INDH en 2001, “el 58.6% de las personas dice estar completamente de acuerdo con que todo delincuente vaya preso, independientemente del delito que haya cometido”, y “un 47% de la población opinó estar completamente en desacuerdo con que solo los delitos más graves sean castigados con pena de cárcel”. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), *Situación de los Derechos Humanos en Chile – Informe anual 2011*, pág. 21.

¹⁶⁵ De acuerdo con información recibida por la CIDH en el marco de la Audiencia Temática: *Independencia judicial y prisión preventiva en las Américas*, 147º período ordinario de sesiones, organizada por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), el Instituto de Derecho y Sociedad (CIDES), el Instituto de Defensa Legal (IDL) y De Justicia, 16 de marzo de 2013; véase también, Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de Luis Pásara, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>.

concedido liberaciones condicionales¹⁶⁶. Igualmente, se ha recibido información según la cual en Ecuador el Consejo de la Judicatura “ha mantenido una gran injerencia sobre las decisiones de los jueces, gracias a la cantidad de sumarios administrativos que se han abierto en los últimos tiempos”, se destaca que incluso en uno de estos procesos, uno de los miembros del Consejo de la Magistratura se manifestó públicamente acerca de “cuál debería ser la interpretación normativa para aplicar la prisión preventiva”¹⁶⁷.

115. La CIDH reconoce la importancia de la participación de los jueces en el debate jurídico general, así como en temas más específicos; sin embargo, reitera lo ya expresado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, en el sentido de que “*como tal, los jueces deben preservar la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura*”¹⁶⁸.

116. La CIDH observa que la posición oficial de muchos Estados es la de asimilar o reducir el fenómeno de las presiones indebidas hacia la función de los jueces a la comisión de un delito o de una falta, cuando no necesariamente son conceptos equiparables. Evidentemente, las amenazas y otras formas de conducta sancionadas penalmente, son las expresiones más graves de este tipo de injerencias, pero también hay formas de presión que pueden no constituir delito y que igualmente socavan el estado de derecho y la independencia judicial. Indudablemente, los funcionarios y autoridades públicas tienen derecho a la libertad de expresión al igual que el resto de los ciudadanos; sin embargo, sus declaraciones públicas no deben ser de tal naturaleza que afecten el normal desenvolvimiento de las instituciones públicas. Desde el punto de vista de los órganos del Estado no puede haber presiones, cualquier forma de presión es una injerencia en el quehacer de los jueces que afecta la calidad del estado de derecho. Por eso el análisis que haga la Comisión respecto de las presiones sobre la función de las autoridades judiciales es amplio y no se circunscribe solamente a las conductas tipificadas como delitos o faltas.

117. A este respecto, la Comisión reitera el principio fundamental de que la “observancia eficaz de los derechos humanos requiere la existencia de un orden jurídico e institucional en el que las leyes son más importantes que la voluntad de los gobernantes, y en el que existe un equilibrio entre todas las ramas del gobierno”¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Este asunto fue planteado en la Audiencia Temática: *Independencia judicial y prisión preventiva en las Américas*, 147^o período ordinario de sesiones, organizada por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), el Instituto de Derecho y Sociedad (CIDES), el Instituto de Defensa Legal (IDL) y De Justicia, 16 de marzo de 2013; en la Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de Luis Pásara; y en: DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, págs. 170 y 171.

¹⁶⁷ DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, pág. 133.

¹⁶⁸ ONU, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo*, A/HRC/11/41, publicado el 24 de marzo de 2009, párr. 44.

¹⁶⁹ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4 rev. 1, adoptado el 24 de octubre de 2003, párr. 528; CIDH. Resolución No. 01/90, Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, párr. 42.

118. La independencia judicial es una garantía indispensable para hacer valer los derechos de víctimas e imputados en todo proceso penal. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados ha subrayado que “el principio de la separación de poderes, junto con el estado de derecho son la clave de una administración de justicia con garantía de independencia, imparcialidad y transparencia”¹⁷⁰.

119. La CIDH ha considerado que “desde el punto de vista institucional, los juzgadores que hacen parte de la función jurisdiccional del Estado deben ejercer sus funciones sin ser objeto de injerencias indebidas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes del proceso, los actores sociales y otros órganos vinculados a la administración de justicia”¹⁷¹. Asimismo, la independencia judicial debe entenderse en un sentido positivo, como el deber de los Estados de garantizar *de iure* y *de facto*, que los operadores de justicia realicen sus funciones de forma independiente. Particularmente, en el caso de jueces y magistrados los órganos del sistema interamericano se han referido a las siguientes garantías: (a) establecimiento de un proceso adecuado para su nombramiento y destitución; (b) inamovilidad en su cargo durante el periodo establecido para su desempeño; y (c) la garantía contra presiones externas. Estas últimas entendidas en sentido amplio como aquellas dirigidas a que las juezas y jueces “puedan resolver los asuntos que conozcan basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualquier sector o por cualquier motivo”¹⁷².

120. En este sentido, además de las garantías mencionadas en los puntos (a) y (b), las cuales han sido desarrolladas por la CIDH en su *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, la Comisión Interamericana considera necesario que los Estados adopten como garantías adicionales (c) frente a las presiones externas que pesan sobre la labor de los operadores de justicia, las siguientes:

121. Como medidas de acompañamiento institucional, se recomienda proveer entrenamiento específico a fiscales y jueces en el manejo de situaciones de alta controversia social de las cuales puedan surgir presiones hacia su trabajo. Este entrenamiento no debería limitarse a aspectos teóricos, sino que debería comprender elementos prácticos propios de la realidad en la que estos funcionarios operan.

¹⁷⁰ ONU, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo*, A/HRC/11/41, publicado el 24 de marzo de 2009, párr. 18.

¹⁷¹ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, párr. 357; y CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) v. Venezuela, Caso 12.489, 29 de noviembre de 2006, párr. 83.

¹⁷² CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, párrs. 359 y 383.

Igualmente, deberían diseñarse y habilitarse espacios de consulta, intercambio y apoyo para los funcionarios que enfrentan este tipo de situaciones de gran repercusión social.

122. Asimismo, es necesario que desde las instituciones judiciales se diseñen e implementen políticas, estrategias y metodologías de comunicación frente a la ciudadanía y los medios de prensa, de forma tal que las instituciones públicas sean capaces de desarrollar sus propias líneas de comunicación, y transmitir a la ciudadanía la información de forma transparente, accesible y comprensible. El establecimiento de voceros y oficiales de prensa no sólo asegura la profesionalización de esta función, sino que contribuye a liberar a los operadores de justicia de estos menesteres ajenos a sus funciones. Estos cambios institucionales crean las condiciones para una mejor y más eficiente relación entre los medios de prensa y las autoridades judiciales, y contribuiría a erradicar determinadas malas prácticas.

123. En este sentido, la CIDH observa que las recomendaciones del Consejo de Europa acerca de la provisión de información a los medios de prensa relativa a los procedimientos penales ofrece una valiosa guía de criterios que pueden servir de marco para la elaboración de políticas de comunicación en los países en los Estados miembros de la OEA, toda vez que estas reglas están dirigidas a lograr un balance en el respeto y garantía de los derechos a la libertad de expresión, debido proceso, respeto a la vida privada y familiar, y el derecho de rectificación y respuesta, los cuales también están establecidos en los instrumentos del Sistema Interamericano¹⁷³. Estas directrices, parten de la premisa de que la provisión de información relativa a los procesos judiciales, y en particular los procesos penales, están comprendidas en el derecho de los ciudadanos a ser informados acerca de asuntos de interés público, incluida la justicia. Y que las restricciones a los medios de prensa en este ámbito deberían ser acordes con una interpretación restrictiva de aquellas restricciones al derecho a la libertad de expresión e información contenidas en el propio Convenio Europeo de Derechos Humanos (Artículo 10). A partir de ahí, estas recomendaciones elaboran una serie de principios que en lo sustancial son aplicables también al contexto regional de las Américas¹⁷⁴.

E. Costos financieros de la prisión preventiva

124. La aplicación generalizada de la prisión preventiva no sólo implica afectaciones concretas en personas individuales, sino que conlleva un importante costo financiero para los Estados. Así por ejemplo, se calcula que el costo total promedio de la prisión preventiva para el Estado mexicano, tomando como parámetro el 2006 (población penal de más de 92,000 presos preventivos), fue de más de 5,794 millones de pesos (446 millones de dólares), esto incluye: manutención de los detenidos (infraestructura y gastos corrientes del funcionamiento de los reclusorios), costos del proceso penal (investigación, proceso judicial, y defensa pública y ayuda social), provisión de salud a familiares de los

¹⁷³ Consejo de Europa/Comité de Ministros, Recomendación Rec(2003)13 *acerca de la provisión de información a través de los medios de comunicación en relación con los procesos penales*, adoptada el 10 de julio de 2003.

¹⁷⁴ Consejo de Europa/Comité de Ministros, Memorando explicativo de la Recomendación Rec(2003)13.

detenidos y contribuciones de empleadores a la seguridad social. Pero el *costo social total* promedio que esto implicó ascendió a más de 9,755 millones de pesos (750 millones de dólares), esto incluye: el referido costo para el Estado, los costos para los detenidos y sus familiares, y los costos para la comunidad¹⁷⁵.

125. Un estudio realizado en Perú¹⁷⁶, a partir de consideraciones financieras del 2011, estimó que el costo diario para el Estado de mantener a un recluso en prisión preventiva sería de 22 soles, con lo cual mantener una población de 34,508 personas en prisión preventiva tendría un costo diario de 759,176 soles (271,134 dólares), lo que en un año representa un gasto total de 277,099,240 soles (98,964,014 dólares). Ahora bien, el *costo social total* promedio por día de la prisión preventiva sería de 51.4 soles, lo que para una población de 34,508 personas en prisión representa un costo diario de 1,773,711 soles (633,468 dólares), este *costo social* diario en el transcurso de un año, llega a ser de 647,404,515 soles (231,215,898 dólares). Este *costo social total* comprende: el referido costo para el Estado, y los costos para los detenidos y sus familiares (sin incluir los costos para la comunidad).

126. En Chile se registró que los costos *directos* de la prisión preventiva en el 2007, año en el cual la cifra de procesados e imputados llegó a 9,385 personas (22.1% de la población penal de régimen cerrado), ascendieron a un total de 33,390,803,398 pesos chilenos (63,905,842 dólares), estos costos directos incluyen: justicia criminal y gendarmería. Los costos *indirectos* se calculan en 14,930,665,426 (28,575,436 dólares), como costos indirectos se cuentan: ingresos, visitas, abogados particulares y “costo muerte”. Con lo cual, el costo total de la aplicación de la prisión preventiva en Chile en 2007 fue en promedio de 48,321,467,824 pesos chilenos (92,481,278 dólares)¹⁷⁷. Como se observa de estas cifras, a pesar de que el costo total para el tesoro chileno fue inferior al registrado por Perú y México, a Chile le resulta mucho más costoso en términos relativos el mantenimiento de las personas en prisión preventiva que a estos dos Estados.

127. Asimismo, de acuerdo con un estudio realizado en Argentina en el Servicio Penitenciario Federal, cuya población de personas en prisión preventiva en junio de 2007 era de 5,424 interno, arrojó como resultado general que el costo total estimado de la prisión preventiva para el Estado alcanzaba los 295 millones de pesos anuales (98 millones de dólares), esta cifra comprende: manutención de la persona detenida, costos del proceso penal (etapa de investigación y juicio, y defensa pública), gasto anual en

¹⁷⁵ Open Society / Justice Initiative, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Guillermo Zepeta Lecuona, 2009, págs. 17, 53-60. De acuerdo con este estudio, “con el costo diario [para el Estado] de la población detenida preventivamente podría sufragarse el apoyo anual para 1,930 familias dentro del programa para superar la pobreza “Oportunidades” o podrían incorporarse 21,062 niños más al programa de desayunos escolares durante un año. Con el gasto anual por concepto de reclusión preventiva a nivel nacional podrían cubrirse 11 años y medio del programa nacional de abasto social de leche, o casi dos años del programa nacional de desayunos escolares o del programa para superar la pobreza en Oaxaca” (pág. 54).

¹⁷⁶ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Centro para el Desarrollo de la Justicia de Perú y la Seguridad Ciudadana (CERJUSC), *Estudio de línea de base para la implementación de una oficina de servicios previos al juicio en el marco del Código Procesal Penal*, 2013, págs. 120-124.

¹⁷⁷ Fundación Paz Ciudadana, *Los Costos de la Prisión Preventiva en Chile*, 2008, págs. 2, 15 y 21.

atención de VIH post-detención y pérdida de cotizaciones a la seguridad social. Pero el *costo social total* promedio que esto implicó ascendió a más de 435 millones de pesos (145 millones de dólares), esto incluye: el referido costo para el Estado, los costos para los detenidos y sus familiares (sin tomar en cuenta los costos para la comunidad)¹⁷⁸.

128. Como ya se ha mencionado, las personas en prisión preventiva sufren un perjuicio directo en términos de la calidad de sus relaciones familiares, de la oportunidad que tengan de obtener ingresos, e incluso se encuentran en una situación de desventaja procesal frente a aquellas personas que afrontan un proceso penal estando en libertad. Este cúmulo de afectaciones derivadas del encierro previo a juicio impactan de forma mucho más intensa a personas pertenecientes a grupos vulnerables; lo que es aun más grave cuando estas personas pertenecen a grupos económicamente en particular situación de riesgo, pues además son víctimas de otras formas de exclusión social.

129. Además, de los costos financieros que representa para el Estado y la sociedad en su conjunto la aplicación de la prisión preventiva, existe otro costo indirecto relacionado con la adjudicación legal de la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño antijurídico causado a los ciudadanos por la aplicación de la prisión preventiva. Este es definitivamente un elemento muy importante a considerar en países como Colombia en los que la jurisdicción interna cuenta con los mecanismos para que los ciudadanos presenten este tipo de demandas contra el Estado.

130. Este tipo de estimaciones acerca de los costos financieros y humanos que implica la aplicación de la prisión preventiva deberían servir de base para un debate serio y objetivo acerca de la necesidad y conveniencia del uso de esta medida frente a otras medidas de cautelares con las que se pudiesen alcanzar los mismo objetivos procesales, pero con una menor restricción de derechos y a un menor costo, tanto para el Estado como para los ciudadanos. Además, los análisis de costos resultan útiles para identificar deficiencias, malas prácticas e incluso anomalías en los servicios públicos de administración de justicia y sistema penitenciario.

¹⁷⁸ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), *El costo social y económico de la prisión preventiva en la Argentina*, Documento de trabajo No. 29, 2009, págs. 23 y ss. Este estudio, plantea entre otras cosas, que el cálculo de los gastos en que incurre el estado debería incluir también aquellos indirectos del hacinamiento carcelario (pág. 34).

III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES RELEVANTES RELATIVOS A LA APLICACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

A. El derecho a la presunción de inocencia y el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva

131. De todas las garantías judiciales propias del ámbito penal la más elemental es quizás la presunción de inocencia, expresamente reconocida sin salvedad ni excepción alguna por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 11.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14.2), la Declaración Americana (Art. XXVI) y la Convención Americana (Art. 8.2)¹⁷⁹.

132. Esta disposición atribuye a favor del acusado la presunción de que debe ser considerado inocente, y tratado como tal, mientras no se determine su responsabilidad penal mediante una sentencia firme. El contenido de la presunción de inocencia exige que la sentencia de condena y, por ende, la aplicación de la pena, sólo pueden estar fundadas en la certeza del tribunal acerca de la existencia de un hecho punible atribuible al acusado. El juez a quien le corresponde conocer de la acusación penal tiene la obligación de abordar la causa sin prejuicios, y bajo ninguna circunstancia debe suponer *a priori* que el acusado es culpable. Esa presunción de inocencia es la que ha llevado al derecho penal moderno a imponer como regla general, que toda persona sometida a proceso penal debe ser juzgada en libertad y que es sólo por vía de excepción que se puede privar al procesado de la libertad¹⁸⁰ (principio de excepcionalidad). En caso de resultar necesaria la detención del acusado durante el transcurso de un proceso, su posición jurídica sigue siendo la de un inocente¹⁸¹. Por eso, y como se reitera consistentemente en este informe, el derecho a la presunción de inocencia es el punto de partida de cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran en prisión preventiva¹⁸².

133. En este sentido, la CIDH reitera que la Convención Americana debe interpretarse de forma tal que sus disposiciones tengan un efecto útil, es decir, que cumplan efectivamente el fin de protección para el cual fueron instituidas¹⁸³. En materia sustantiva, esto implica que su texto debe interpretarse de una manera que garantice que los derechos que consagra sean prácticos y efectivos, y no teóricos o ilusorios, lo que aplica

¹⁷⁹ CIDH. Informe No. 50/00, Caso 11.298, Fondo, Reinaldo Figueredo Planchart, Venezuela, 13 de abril de 2000, párr. 118. Este principio no sólo está recogido en el derecho de tratados, sino que también es reiterado en otros instrumentos internacionales relativos a personas privadas de libertad, como el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Principio 36.

¹⁸⁰ CIDH. Informe No. 50/00, Caso 11.298, Fondo, Reinaldo Figueredo Planchart, Venezuela, 13 de abril de 2000, párr. 119. En el mismo sentido: CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 69 y 70.

¹⁸¹ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Cap. IV, párr. 33.

¹⁸² CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 32.

¹⁸³ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 37; y Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 36.

también al derecho a la presunción de inocencia (Art. 8.2)¹⁸⁴. Por ende, el respeto y garantía del derecho a la presunción de inocencia genera consecuencias muy concretas en la forma como el Estado ejerce su poder punitivo (*ius puniendi*).

134. En los hechos, la observancia del derecho a la presunción de inocencia implica, en primer lugar, que como regla general el imputado debe afrontar el proceso penal en libertad¹⁸⁵. Lo que supone que la prisión preventiva sea utilizada realmente como una medida excepcional; y que en todos aquellos casos en los que se disponga su aplicación, se tenga el derecho a la presunción de inocencia al establecerse las razones legítimas que pudiesen justificarla. Como toda limitación a los derechos humanos, la privación de la libertad previa a una sentencia, deber ser interpretada restrictivamente en virtud del principio *pro homine*, según el cual, cuando se trata del reconocimiento de derechos debe seguirse la interpretación más beneficiosa para la persona, y cuando se trata de la restricción o supresión de los mismos, la interpretación más restrictiva¹⁸⁶.

135. Del principio de presunción de inocencia se deriva también, como lo ha establecido la Corte Interamericana, “la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia. Pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva”¹⁸⁷. De ahí la importancia del criterio de razonabilidad, pues mantener privada de libertad a una persona más allá del tiempo razonable para el cumplimiento de los fines que justifican su detención equivaldría, en los hechos, a una pena anticipada¹⁸⁸. Adicionalmente, el propio Art. 7.5 de la Convención “impone límites temporales a la duración de la prisión preventiva y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del proceso mediante esa medida cautelar”¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Véase en el mismo sentido: CrEDH, *Case of Allenet de Ribemont v. France (Application 15175/89)*, Sentencia del 10 de febrero de 1995 (Pleno de la Corte), párr. 35.

¹⁸⁵ CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 12.554, Francisco Usón Ramírez, 25 de julio de 2008, párr. 168.

¹⁸⁶ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 71 y 75.

¹⁸⁷ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 121; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 180; Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77.

¹⁸⁸ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 69; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 111; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 180; Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 229; Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77. Igualmente, CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 133; CIDH. informe No. 2/97, Caso 11.205, Fondo, Jorge Luis Bronstein y otros, Argentina, 11 de marzo de 1997, párr. 12; CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110. Doc. 52, adoptado el 9 de marzo de 2001. Cap. IV, párr. 34.

¹⁸⁹ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 119.

136. En efecto, cuando la detención previa al juicio se prolonga excesivamente aumenta el riesgo de que se invierta el sentido de la presunción de inocencia, pues ésta se torna cada vez más vacía y finalmente se convierte en una burla, dado que a pesar de su existencia como derecho, se está privando de la libertad a una persona todavía inocente, castigo severo que legítimamente se impone a los que han sido condenados¹⁹⁰.

137. El respeto al derecho a la presunción de inocencia exige igualmente que el Estado fundamente y acredite, de manera clara y motivada, según cada caso concreto, la existencia de los requisitos válidos de procedencia de la prisión preventiva¹⁹¹. Por ende, también se viola el principio de presunción de inocencia cuando la prisión preventiva se impone arbitrariamente; o bien, cuando su aplicación está determinada esencialmente, por ejemplo, por el tipo de delito, la expectativa de la pena o la mera existencia de indicios razonables que vinculen al acusado. En estos casos también se está en gran medida aplicando una pena anticipada, previa a la conclusión del proceso mismo, entre otras razones porque materialmente la detención previa al juicio, en tanto privación de libertad, no difiere en nada de la que se impone como resultado de una sentencia. Cuando la aplicación de la prisión preventiva con base en criterios como los mencionados se hace obligatoria por imperio de la ley, la situación es aún más grave, porque se está “codificando” por vía legislativa el debate judicial; y por tanto, limitándose la posibilidad de los jueces de valorar su necesidad y procedencia de acuerdo con las características del caso específico.

138. Del derecho a la presunción de inocencia se deriva también, como se ve en el Capítulo V del presente informe, el deber del Estado de asegurar la separación efectiva entre condenados y procesados en los centros de privación de libertad, y de asegurar que éstos reciban un trato acorde con su calidad de personas inocentes cuya privación de libertad sólo tiene fines cautelares. Igualmente, las personas detenidas y absueltas en primera instancia deberán ser puestas en libertad inmediatamente¹⁹².

139. Con respecto al derecho a la presunción de inocencia, la Corte Europea ha establecido entre sus estándares que: (a) este derecho se vería vulnerado si, antes de ser hallado culpable conforme a derecho, alguna resolución judicial concerniente al acusado refleja la idea de que es culpable¹⁹³; (b) la presunción de inocencia no solamente puede verse menoscabada por la forma como proceden los jueces o los tribunales, sino también por otras autoridades públicas, por ejemplo, las autoridades de policía o altos funcionarios del gobierno cuando presentan como culpables en los medios de prensa a

¹⁹⁰ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 125; CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 80.

¹⁹¹ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 144.

¹⁹² En el mismo sentido, ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/40, publicado el 3 de enero de 2007, párr. 78(b).

¹⁹³ CrEDH, *Case of Allenet de Ribemont v. France (Application No. 15175/89)*, Sentencia del 10 de febrero de 1995 (Sección Segunda de la Corte), párr. 33; CrEDH, *Case of Barberá, Messegué and Jabardo v. Spain (Application No. 10590/83)*, Sentencia del 6 de diciembre de 1988 (Pleno de la Corte), párr. 91.

personas que aún están siendo investigadas, o en todo caso no han sido condenadas¹⁹⁴; (c) la razonabilidad del tiempo que una persona acusada de un delito pasa en detención preventiva debe ser evaluada en relación con el hecho mismo de que se encuentra detenida. Hasta que se dicte sentencia se debe presumir que es inocente, el propósito del Art. 5(3) del Convenio Europeo (equivalente al Art. 7.5 de la Convención Americana) es esencialmente el de establecer que se disponga la liberación provisional del acusado una vez que la prolongación de la detención deja de ser razonable¹⁹⁵; y que los tribunales domésticos deben examinar todos los elementos pertinentes a la existencia o no de las causales que justifiquen la detención preventiva, con la debida consideración al principio de presunción de inocencia, y plasmarlos en sus decisiones relativas a las solicitudes de excarcelación interpuestas por el acusado, los argumentos a favor o en contra de la liberación de este no pueden ser generales o abstractos¹⁹⁶.

140. El criterio de excepcionalidad en la aplicación de la prisión preventiva está directamente relacionado con el derecho a la presunción de inocencia. El fundamento del uso excepcional de esta medida cautelar estriba precisamente en el hecho de que es la más severa que se puede imponer a un imputado, pues implica precisamente su encarcelamiento, con todas las consecuencias reales que esto conlleva para él y su familia. A este respecto, resulta ilustrativo el siguiente criterio expresado por el Juez Sergio García Ramírez:

[L]a prisión preventiva [...] [es] la más severa de las medidas cautelares que hasta hoy conserva el enjuiciamiento penal, en tanto entraña una restricción profunda de la libertad, con muy importantes consecuencias. Solemos afirmar que la prisión preventiva no es una verdadera sanción; no constituye una medida punitiva, sino apenas precautoria y efímera. Técnicamente, es cierto. Sin embargo, considerado este fenómeno de cara a la realidad –aunque ésta tropiece con el tecnicismo– la prisión preventiva no difiere en nada, salvo en el nombre, de la prisión punitiva: ambas son privación de libertad, se desarrollan (a menudo) en pésimas condiciones, causan al sujeto y a quienes le rodean un severo gravamen material y psíquico, y traen consigo repercusiones de largo alcance, a veces devastadoras. [...] Por ello, entre otras cosas, es preciso ponderar

¹⁹⁴ CrEDH, *Case of Allenet de Ribemont v. France (Application No. 15175/89)*, Sentencia del 10 de febrero de 1995 (Sección Segunda de la Corte), párrs. 36 y 37. En el mismo sentido, véase también: ONU, HRC, Communication No. 770/1997, *Dimitry L. Gridin v. Russian Federation*, decisión del 18 de julio de 2000, CCPR/C/69/D/770/1997, párr. 8.3.

¹⁹⁵ CrEDH, *Case of X.Y. v. Hungary (Application No. 43888/08)*, Sentencia del 19 de marzo de 2013 (Sección Segunda de la Corte), párr. 40; CrEDH, *Case of McKay v. The United Kingdom (Application No. 543/03)*, Sentencia del 3 de octubre de 2006 (Pleno de la Corte), párr. 41; CrEDH, *Case of Neumeister v. Austria (Application No. 1936/63)*, Sentencia del 27 de junio de 1968 (Pleno de la Corte), párr. 4.

¹⁹⁶ CrEDH, *Case of Piruzyan v. Armenia (Application No. 33376/07)*, Sentencia del 26 de junio de 2012 (Tercera Sección de la Corte), párr. 92; CrEDH, *Case of Letellier v. France (Application 12369/86)*, Sentencia del 26 de junio de 1991 (Pleno de la Corte), párr. 35.

seriamente la justificación, las características, la duración y las alternativas de la prisión preventiva¹⁹⁷.

141. Además, representa un riesgo para el goce del derecho a la presunción de inocencia y las garantías del debido proceso legal, incluido el derecho a la defensa¹⁹⁸. Así pues, en atención a la propia naturaleza de la prisión preventiva como la medida más grave que se puede imponer a un acusado, la Corte Interamericana ha establecido consistentemente desde hace una década que: “su aplicación debe tener carácter excepcional, limitado por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo que es estrictamente necesario en una sociedad democrática”¹⁹⁹. Este principio también ha sido reconocido en instrumentos universalmente aceptados por la comunidad internacional, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos que disponen que “[e]n el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso” (Regla 6.1).

142. En términos prácticos, el principio de excepcionalidad implica que sólo procederá la prisión preventiva cuando sea el único medio que permita asegurar los fines del proceso, porque se pueda demostrar que otras medidas menos lesivas resultarían infructuosas a esos fines. Por eso, siempre se debe procurar su sustitución por una de menor gravedad cuando las circunstancias así lo permitan²⁰⁰.

B. Condiciones para su aplicación

1. Fundamentos legítimos o causales de procedencia

143. En primer lugar, de acuerdo con el régimen establecido por la Convención Americana la detención preventiva sólo puede aplicarse en procesos penales²⁰¹. Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido consistentemente que de las

¹⁹⁷ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, párr. 18.

¹⁹⁸ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 94; CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 84.

¹⁹⁹ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 121; Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 69; Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 107; Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 88; Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 67; Corte IDH. *Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 106; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 74; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 106.

²⁰⁰ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 100.

²⁰¹ En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Europea respecto de las disposiciones análogas contenidas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Véase al respecto: CrEDH, *Case of Ostendorf v. Germany (Application No. 15598/08)*, Sentencia del 7 de marzo de 2013 (Sección Quinta de la Corte), párr. 68.

disposiciones de la Convención Americana –y a juicio de la Comisión también de las normas de la Declaración Americana– “se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que **no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia**, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva” (énfasis añadido)²⁰². Este criterio, según el cual la prisión preventiva sólo debe emplearse con fines procesales para cautelar los efectos del proceso, ha sido posteriormente reiterado por la Corte en los siguientes términos:

[A]ún verificado este extremo [indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la participación del imputado en el ilícito que se investiga], la privación de libertad del imputado 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 justicia²⁰³.

Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva²⁰⁴.

144. En sentido concordante, la Comisión Interamericana entiende que la norma contenida en el artículo 7.5 de la Convención prevé como únicos fundamentos legítimos de la prisión preventiva los riesgos de que el imputado intente eludir el accionar de la justicia o de que intente obstaculizar la investigación judicial. En este sentido, lo que se pretende por medio de la aplicación de esta medida cautelar es concretamente lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los riesgos procesales que atentan contra ese fin. Por lo tanto, es contrario a esta norma y al derecho a la presunción de inocencia, e incongruente con el principio de interpretación *pro homine*, el que se justifique la detención previa al juicio en fines preventivos como la peligrosidad del imputado, la posibilidad de que cometa delitos en el futuro o la repercusión social del

²⁰² Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77. Posteriormente, en otros casos como: Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíñez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 93; Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 90; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 198; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 111; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 180.

²⁰³ 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 Chaparro Álvarez y Lapo Ñíñez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 103.

²⁰⁴ Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 74; Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 69.

hecho. No sólo por las razones expuestas, sino porque se apoyan en criterios de derecho penal material, no procesal, propios de la respuesta punitiva²⁰⁵.

145. Corresponde a las autoridades judiciales competentes, particularmente a los fiscales, y no al acusado o a su defensa acreditar la existencia de aquellos elementos necesarios para determinar la existencia del riesgo de fuga o de obstaculización de las investigaciones²⁰⁶. Además, en atención al derecho a la presunción de inocencia y al criterio de excepcionalidad, aun cuando se esté en presencia de una eventual causal legítima de justificación, la aplicación de la prisión preventiva debe ser considerada y ejecutada conforme criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

146. Por otro lado, y como se señala con claridad en el presente informe, la legitimidad de las causales de procedencia de la prisión preventiva deriva de su compatibilidad con la Convención Americana y no del mero hecho de que estén contenidas en la ley; pues, es posible que por vía legal se establezcan causales o criterios de aplicación contrarios al régimen creado por la Convención. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido que “[l]a legislación que establece las causales de restricción de la libertad personal debe ser dictada de conformidad con los principios que rigen la Convención, y ser conducente a la efectiva observancia de las garantías en ella prevista”²⁰⁷.

2. Causales de justificación no válidas o insuficientes

147. En concordancia con lo anterior, los órganos del Sistema Interamericano se han referido a diversas causales de procedencia que aun cuando sean establecidas por la legislación son incompatibles con régimen establecido por la Convención Americana.

148. A este respecto, la Corte Interamericana en el caso *Suárez Rosero v. Ecuador* se pronunció acerca de la norma que excluía a aquellas personas acusadas por delitos relacionados con drogas de los límites legales fijados para la prolongación de la prisión preventiva. La Corte consideró que “esa excepción despoja a una parte de la población carcelaria de un derecho fundamental en virtud del delito imputado en su contra y, por ende, lesiona intrínsecamente a todos los miembros de dicha categoría de inculpados”. Y que esa norma en sí misma violaba el artículo 2 de la Convención

²⁰⁵ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 81 y 84; CIDH. Informe No. 77/02, caso 11.506, Fondo, Waldermar Gerónimo Pinheiro y José Víctor Dos Santos, Paraguay, 27 de diciembre de 2000, párr. 66.

²⁰⁶ CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 12.554, Francisco Usón Ramírez, 25 de julio de 2008, párr. 172.

²⁰⁷ Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 89.

Americana, independientemente de su aplicación en el caso que se decidió²⁰⁸. Estas consideraciones fueron reiteradas en la sentencia del caso *Acosta Calderón v. Ecuador*²⁰⁹.

149. En el caso *López Álvarez v. Honduras*, la Corte se pronunció respecto de la exclusión por vía legal de la posibilidad de aplicar otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva en razón de la pena fijada para el delito imputado. Con lo cual, la privación de libertad a la que fue sometida la víctima fue consecuencia de una norma procesal que “ignoraba la necesidad, consagrada en la Convención Americana, de que la prisión preventiva se justificara en el caso concreto, a través de una ponderación de los elementos que concurren a éste, y que en ningún caso la aplicación de tal medida cautelar [la prisión preventiva] sea determinada por el tipo de delito que se impute al individuo”²¹⁰.

150. Posteriormente, en el caso *Barreto Leiva v. Venezuela* la Corte se refirió a la vigencia y aplicación en el caso concreto de una norma que permitía el encarcelamiento del acusado de comprobarse únicamente la existencia de “indicios de culpabilidad”, sin necesidad de establecer un fin legítimo. En los hechos, la Corte observó que “la orden de detención judicial en ninguna de sus 454 hojas hacía mención a la necesidad de dictar la prisión preventiva del Sr. Barreto Leiva porque existan indicios suficientes, que persuadan a un observador objetivo, de que éste va a impedir el desarrollo de procedimiento o eludir la acción de la justicia”. En consecuencia, al no haber brindado el Estado “una motivación suficiente respecto de la consecución de un fin legítimo compatible con la Convención a la hora de decretar la prisión preventiva”, la misma devino en arbitraria²¹¹.

151. Por su parte, la Comisión Interamericana en el caso *Peirano Basso v. Uruguay* estableció que: (a) el tipo de delito y la severidad de la pena pueden ser tomadas en cuenta como algunos de los elementos al momento de evaluar el riesgo de fuga (no el único, como ya se ha visto), pero no como justificación de la prolongación excesiva de la prisión preventiva, toda vez que la privación de libertad durante el proceso sólo puede tener fines cautelares y no retributivos; (b) en ningún caso se podrá disponer la no liberación del acusado durante el proceso sobre la base de conceptos tales como “alarma social”, “repercusión social” o “peligrosidad”²¹², pues son juicios que se fundamentan en criterios materiales y convierten a la prisión preventiva en una pena anticipada; y (c) reiteró que los límites legales a la concesión de la libertad durante el proceso o la

²⁰⁸ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 98. Al igual que en el Sistema Interamericano, la Corte Europea considera que “cualquier sistema de prisión preventiva obligatoria es incompatible con el artículo 5(3) del Convenio Europeo”. CrEDH, *Case of Ilijkov v. Bulgaria (Application No. 33977/96)*, Sentencia del 26 de julio de 2001 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 84.

²⁰⁹ Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 135.

²¹⁰ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 81.

²¹¹ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párrs. 115 y 116.

²¹² A este respecto véase, por ejemplo, el análisis que presenta la Universidad Diego Portales en el *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012* (págs. 211 y ss.) respecto del tratamiento que se da al criterio de “riesgo para la sociedad” en la Ley 20,253 de 2008 denominada “agenda corta antidelinuencia”.

imposición legal de la prisión preventiva no pueden ser considerados condiciones *ius et de iure*, que no necesiten ser probadas en el caso específico y que sea suficiente su mera alegación. La Convención no admite que toda una categoría de imputados, por esa sola condición, quede excluida del derecho a permanecer en libertad durante el proceso²¹³.

152. En el caso *Díaz Peña v. Venezuela* la CIDH se refirió a la presunción legal del riesgo de fuga en casos de delitos con penas privativas de libertad de diez años o más. La Comisión consideró que la aplicación de una presunción del riesgo de fuga sin una consideración individualizada de las circunstancias específicas del caso es una forma de detención arbitraria, aun cuando tal presunción estuviera establecida en la ley. La Comisión consideró además que el hecho de que tal presunción se aplicase en función de un pronóstico de la pena constituía una violación al derecho a la presunción de inocencia²¹⁴.

153. Asimismo, en el caso *Usón Ramírez v. Venezuela*, también relativo al riesgo de fuga como causal de procedencia de la prisión preventiva, la Comisión hizo énfasis en que corresponde al tribunal acreditar la existencia de los elementos constitutivos de esta causal mediante “argumentos razonables”; no pudiendo limitarse a invocarla o a mencionar las normas en las que dicha causal está establecida. En este caso, si bien no operó una presunción legal respecto del riesgo de fuga, el tribunal de la causa consideró que la eventual condena hacía considerar que el acusado trataría de evadir la justicia, sin acreditar en ningún momento este extremo, ni la necesidad y proporcionalidad de la detención preventiva. En razón a estas consideraciones la CIDH consideró que el encarcelamiento de la víctima fue arbitrario y violó el derecho a la presunción de inocencia²¹⁵.

154. En sentido concordante, la Corte Europea ha establecido que el riesgo de fuga no puede ser establecido únicamente con base en la severidad de la eventual sentencia, sino que debe considerarse en conjunto con otra serie de factores relevantes. La expectativa de una sentencia prolongada y el peso de la evidencia pueden ser relevantes, pero no son decisivos en sí mismos, en ausencia de otros elementos el eventual riesgo puede ser mitigado por medio de otras garantías. La sola referencia a la naturaleza del delito no puede considerarse justificación suficiente del riesgo de fuga²¹⁶. Asimismo, la gravedad de los cargos formulados contra una persona no puede ser el único elemento que

²¹³ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 89, 140, 141 y 144.

²¹⁴ CIDH. Informe No. 84/10, Caso 12.703, Fondo, Raúl José Díaz Peña, Venezuela, 13 de julio de 2010, párrs. 150, 152, 153, y 172.

²¹⁵ CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 12.554, Francisco Usón Ramírez, 25 de julio de 2008, párrs. 172, 176, 178, 179, 180 y 184.

²¹⁶ CrEDH, *Case of Piruzyan v. Armenia (Application No. 33376/07)*, Sentencia del 26 de junio de 2012 (Tercera Sección de la Corte), párr. 95 y 96; CrEDH, *Case of Panchenko v. Russia (Application No. 45100/98)*, Sentencia del 8 de febrero de 2006 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 105; CrEDH, *Case of Becciev v. Moldova (Application No. 9190/03)*, Sentencia del 4 de octubre de 2005 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 58; CrEDH, *Case of Muller v. France (Application No. 2180/93)*, Sentencia del 17 de marzo de 1997 (Pleno de la Corte), párr. 43; CrEDH, *Case of Letellier v. France (Application 12369/86)*, Sentencia del 26 de junio de 1991 (Pleno de la Corte), párr. 43.

se tome en consideración para justificar la prolongación posterior de la prisión preventiva²¹⁷.

155. La Comisión ha observado que la aplicación de la prisión preventiva sobre la base de la gravedad del delito no siempre es una cuestión de diseño legal. En su visita a Uruguay, por ejemplo, la Relatoría de PPL observó que los representantes del Poder Judicial manifestaron su firme convicción de que la gravedad del delito es en sí misma una circunstancia que hace presumir que el imputado incurrirá en alguna acción justificativa de la necesidad de decretar la prisión preventiva. En atención a esta realidad, la CIDH instó al Estado, sobre todo, a “promover un verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva”²¹⁸.

156. En su informe *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada*, la Fundación para el Debido Proceso da cuenta de que en algunos países de la región el clima social generado por los distintos actores que intervienen en el debate público en torno al tema de la seguridad ciudadana —a los que se ha hecho referencia en el Capítulo II del presente informe—, no sólo ha abierto paso a cambios de legislación, sino también a criterios de interpretación judicial sobre la procedencia de la prisión preventiva, de los cuales el más simple y usual consiste en reducir la decisión sobre la aplicación de esta medida a la gravedad de la pena, que en la legislación es usualmente listado como uno de varios elementos necesariamente concurrentes. Esto genera que en muchos casos la audiencia en la que se debate la procedencia de la prisión preventiva, se torna en un “juicio anticipado”, al evaluar el riesgo de fuga en función de la pena estimada, con lo cual se estaría prejuzgando acerca de la responsabilidad del acusado²¹⁹.

157. Finalmente, en cuanto al criterio de reincidencia, la Comisión estima que el mismo pudiera considerarse como un elemento más en el análisis de procedencia de la medida en el caso concreto, pero en ningún caso debería utilizarse como criterio rector de su aplicación, por ejemplo, mediante la presunción legal de que con esta sola circunstancia se configura el riesgo procesal, ello sería contrario al principio de presunción de inocencia. Además, en ningún caso podrá considerarse la reincidencia en función de registros policiales u otra base documental distinta de sentencias ejecutoriadas emitidas por los tribunales competentes.

²¹⁷ CrEDH, *Case of Idalov v. Russia* (Application No. 5826/03), Sentencia del 22 de mayo de 2012 (Pleno de la Corte), párr. 145; CrEDH, *Case of Chraidi v. Germany* (Application No. 65655/01), Sentencia de 26 de octubre de 2006 (Quinta Sección de la Corte), párr. 40; CrEDH, *Case of Wemhoff v. Germany* (Application 2122/64), Sentencia del 27 de junio de 1968 (Pleno de la Corte), *As to the Law*, párr. 14.

²¹⁸ CIDH. Comunicado de Prensa 76/11 – [Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay](#). Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párrs. 42 y 46.

²¹⁹ DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, págs. 16 y 17; véase también, Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de Luis Pásara, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>.

3. Criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad

158. Además de aplicarse en casos en los que hayan indicios razonables que vinculen al acusado con el hecho investigado y que exista un fin legítimo que la justifique, el uso de la prisión preventiva debe estar limitado por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad vigentes en una sociedad democrática. El respeto y garantía del derecho a la presunción de inocencia, y la naturaleza excepcional de la prisión preventiva, como la medida más severa que puede imponerse a un acusado, exigen que la misma sea aplicada de acuerdo con los mencionados estándares²²⁰.

Necesidad

159. De acuerdo con el criterio de *necesidad*, la prisión preventiva, al igual que el resto de las medidas cautelares, se deberá imponer en tanto sea indispensable para los objetivos propuestos. Es decir, que 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. Por eso, siempre se debe procurar su sustitución por una medida cautelar de menor gravedad cuando las circunstancias así lo permitan. En este sentido, pesa sobre el órgano a disposición del cual se encuentra el detenido la obligación de disponer su libertad, aun de oficio, cuando hayan cesado los motivos que originariamente la habían sustentado. Pues, en atención a su naturaleza cautelar la misma sólo puede estar vigente durante el lapso estrictamente necesario para garantizar el fin procesal propuesto²²¹. La detención preventiva de una persona no debe prolongarse por un periodo más allá del cual el Estado pueda dar una justificación adecuada de la necesidad de la misma, de lo contrario la privación de libertad se torna arbitraria²²². Por tanto, el criterio de necesidad no sólo es relevante al momento en que se decide la aplicación de la prisión preventiva, sino también al momento de evaluar la pertinencia de su prolongación en el tiempo.

Proporcionalidad

160. Para la imposición de la prisión preventiva es de esencial importancia tener en cuenta el criterio de *proporcionalidad*, lo que quiere decir que, debe analizarse si

²²⁰ Véase con un lenguaje similar: Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 107; Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 88; Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 67; Corte IDH. *Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 106; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 74; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 106.

²²¹ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 100 y 102 y 105.

²²² ONU, HRC, Communication No. 1547/2007, Munarbek Torobekov v. Kyrgyzstan, decisión del 27 de octubre de 2011, CCPR/C/103/D/1547/2007, párr. 6.3; ONU, HRC, Communication No. 1369/2005, Felix Kulov, decisión del 26 de julio de 2010, CCPR/C/99/D/1369/2005, párr. 8.3. En el mismo sentido, Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 74.

el objetivo que se persigue con la aplicación de esta medida restrictiva del derecho a la libertad personal, realmente compensa los sacrificios que la misma comporta para los titulares del derecho y la sociedad.

161. Este criterio de proporcionalidad es susceptible de aplicarse en dos dimensiones, la primera relacionada con la diferencia intrínseca que debe haber entre la naturaleza de la privación de libertad como medida cautelar que se aplica a una persona cuya posición jurídica sigue siendo la de un inocente –cuyas implicaciones prácticas se desarrollan en el Capítulo V del presente informe–, y la privación de la libertad derivada de una condena; y la segunda, relativa a la congruencia entre la detención preventiva como la medida cautelar más severa de que dispone el derecho penal y los fines que con ella se persiguen en el caso concreto. La Corte Interamericana se ha referido de manera muy concreta a estos dos aspectos de la proporcionalidad en los siguientes términos:

[U]na persona inocente no debe recibir igual o peor trato que una persona condenada. El Estado debe evitar que la medida de coerción procesal sea igual o más gravosa para el imputado que la pena que se espera en caso de condena. Esto quiere decir que no se debe autorizar la privación cautelar de la libertad, en supuestos en los que no sería posible aplicar la pena de prisión, y que aquélla debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida. El principio de proporcionalidad implica, además, 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 restricción²²³.

162. Con respecto al segundo aspecto mencionado, la Corte ha dicho además que la adopción de la prisión preventiva “[r]equiere de un juicio de proporcionalidad entre aquella, los elementos de convicción para dictarla y los hechos que se investigan. Si no hay proporcionalidad, la medida será arbitraria”²²⁴. Cuando los tribunales recurren a la detención preventiva sin considerar la aplicación de otras medidas cautelares menos gravosas, en atención a la naturaleza de los hechos que se investigan, la prisión preventiva deviene en desproporcionada²²⁵.

163. En virtud de la proporcionalidad, no se podrá recurrir a la prisión cautelar cuando la pena prevista para el delito imputado no sea privativa de la libertad, tampoco cuando las circunstancias del caso permitan, en abstracto, suspender la ejecución de una eventual condena. Igualmente se deberá considerar, en abstracto, si, de haber mediado

²²³ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 122.

²²⁴ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 67.

²²⁵ CrEDH, *Case of Ladent v. Poland* (Application No. 11036/03), Sentencia del 18 de marzo de 2008, Sección Cuarta de la Corte, párrs. 55 y 56.

condena, los plazos hubieran permitido solicitar la libertad provisoria o anticipada²²⁶. De igual forma, cualquier privación de la libertad por expresiones, aún cuando se trate de una medida cautelar, es desproporcionada e incompatible con la Convención²²⁷.

164. Este criterio de proporcionalidad es particularmente relevante frente a la realidad observada en muchos Estados de la región en los que existen importantes patrones de aplicación de la prisión preventiva a personas acusadas de delitos de poca gravedad²²⁸ (incluyendo los patrimoniales cometidos sin daños a las personas y el microtráfico de drogas). Al referirse a esta realidad, el GTDA observó que a estas personas “[s]e las mantiene en prisión únicamente para asegurarse de su comparecencia en el juicio [...] sencillamente porque los Estados no son capaces de garantizar que vayan a comparecer ante la justicia”²²⁹. El GTDA ha establecido también que no basta con que la privación de libertad sea aplicada formalmente conforme a la ley, sino que el derecho a la libertad personal exige que los Estados recurran a la misma “sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa

²²⁶ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 110.

²²⁷ CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 12.554, Francisco Usón Ramírez, 25 de julio de 2008, párr. 179.

²²⁸ A este respecto véase por ejemplo: CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 4, 7, 29, 34, 35, y 36; ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Comunicado de prensa sobre conclusión de la visita a Brasil, 28 de marzo de 2013, disponible en inglés) en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13197&LangID=E>; ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a México del SPT*, CAT/OP/MEX/1, publicado el 27 de mayo de 2009, párrs. 101 al 104 (“criminalización de la pobreza”); Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de la Dra. Elena Azaola, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp> (citando los estudios de Guillermo Zepeda); Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de Libertad en México, págs. 19 – 22, presentado en el marco de la Audiencia *Situación de las Personas Privadas de Libertad en México*, 144º período ordinario de sesiones, organizada por Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, Asistencia Legal por los Derechos Humanos, y el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S.J. de la Universidad Iberoamericana de Puebla, 23 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/INFORMECIDH.PRIVADOS.LIBERTAD.pdf>; Universidad Diego Portales, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012*, págs. 204 – 214; Fundación Paz Ciudadana y *Open Society Foundations*, *Caracterización de la Población en Prisión Preventiva en Chile*, 2011, disponible en: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2011-03-2011_Caracterizaci%C3%83%C2%B3n-de-la-poblaci%C3%83%C2%B3n-en-prisi%C3%83%C2%B3n-preventiva.pdf; y en particular con respecto a las políticas de drogas, véase por ejemplo: Transitional Institute y Whola, *Sistemas Sobrecargados: leyes de droga y cárceles en América Latina*, 2010, disponible en: <http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/sistemas-sobrecargados>. Respecto a las políticas de drogas, la Comisión observa que la Declaración de Antigua Guatemala “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”, establece que “las políticas de drogas deben contener una perspectiva transversal de derechos humanos, consistente con las obligaciones de las partes de acuerdo al derecho internacional, incluyendo la Convención Americana de Derechos Humanos y demás instrumentos jurídicos de derechos humanos aplicables”. OEA/Ser.P AG/DEC.73 (XLIII-O/13), adoptada el 6 de junio de 2013, párr. 10.

²²⁹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/40, publicado el 3 de enero de 2007, párr. 69.

necesidad” (énfasis añadido)²³⁰. Así pues, la Comisión reitera que la privación de la libertad por faltas menores es incongruente con el principio de proporcionalidad²³¹.

Razonabilidad

165. En cuanto al criterio de *razonabilidad*, la Corte Interamericana ha establecido que el artículo 7.5 de la Convención “impone límites temporales a la duración de la prisión preventiva y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del proceso mediante esta medida cautelar”²³². Así, como ya se vio, el mantener privada de libertad a una persona más allá de un periodo de tiempo razonable equivaldría, en los hechos, a una pena anticipada²³³. No obstante, “aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el periodo de la detención ha excedido el límite de los razonable”²³⁴.

166. Por lo tanto, corresponde en primer lugar a las autoridades judiciales nacionales el asegurar que el periodo de detención preventiva en el que se mantiene a un acusado no exceda de un plazo razonable²³⁵. Este plazo no puede establecerse en forma abstracta porque responde a criterios cuya concurrencia habrá que determinar de acuerdo

²³⁰ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/7, publicado el 12 de diciembre de 2005, párr. 63.

²³¹ CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VIII, párr. 11. Véase también: CIDH. Comunicado de Prensa 76/11 – [Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay](#). Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párr. 46. En el mismo sentido: CrEDH, *Case of Ladent v. Poland* (Application No. 11036/03), Sentencia del 18 de marzo de 2008, Sección Cuarta de la Corte, párr. 56.

²³² Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 119; Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 70. En el mismo sentido, la Corte Europea ha establecido que el propósito del Art. 5(3) del Convenio Europeo es esencialmente el de establecer la libertad provisional del acusado una vez su detención deja de ser razonable. CrEDH, *Case of X.Y. v. Hungary* (Application No. 43888/08), Sentencia del 19 de marzo de 2013 (Sección Segunda de la Corte), párr. 40; CrEDH, *Case of McKay v. The United Kingdom* (Application No. 543/03), Sentencia del 3 de octubre de 2006 (Pleno de la Corte), párr. 41; CrEDH, *Case of Neumeister v. Austria* (Application No. 1936/63), Sentencia del 27 de junio de 1968 (Pleno de la Corte), párr. 4.

²³³ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 69; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 111; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 180; Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 229; Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77. Igualmente, CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 133; CIDH. Informe No. 2/97, Caso 11.205, Fondo, Jorge Luis Bronstein y otros, Argentina, 11 de marzo de 1997, párr. 12; CIDH. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, Cap. IV, párr. 34.

²³⁴ Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 74.

²³⁵ CrEDH, *Case of Sardinias Albo v. Italy* (Application No. 56271/00), Sentencia del 17 de febrero de 2005 (Primera Sección de la Corte), párr. 85; CrEDH, *Case of Labita v. Italy* (Application No. 26772/95), Sentencia del 6 de abril de 2000 (Pleno de la Corte), párr. 152; CrEDH, *Case of Letellier v. France* (Application 12369/86), Sentencia del 26 de junio de 1991 (Pleno de la Corte), párr. 35.

con las particularidades de cada caso concreto²³⁶. Corresponde pues al Estado aportar elementos que justifiquen la prolongación de esta medida²³⁷.

167. La Corte Europea ha establecido que la prolongación de la prisión preventiva debe estar sustentada por razones relevantes y suficientes que la justifiquen²³⁸, y en casos en la que ésta se prolonga considerablemente tal justificación debe ser “particularmente convincente” y demostrar la persistencia de las causales de procedencia que ameritaron inicialmente su aplicación²³⁹.

168. Si bien para la determinación de la razonabilidad de dicho plazo se pueden considerar elementos como la complejidad del caso y el nivel de diligencia de las autoridades judiciales en la conducción de las investigaciones, que son propios también del examen de la duración total del proceso (dentro del ámbito de aplicación del artículo 8.1 de la Convención), en el análisis de la prolongación de la detención preventiva la evaluación de tales factores debe ser mucho más estricta y limitada debido a la privación de libertad que subyace²⁴⁰.

169. La complejidad del caso se deber medir, especialmente, en relación con las características del hecho y su dificultad probatoria. Como contrapartida, la diligencia de las autoridades judiciales debe ser analizada a la luz de la complejidad del caso y de la actividad investigativa. En este sentido, no se podrá justificar la prisión preventiva por la utilización de los recursos procesales establecidos legalmente. Éstos siempre han sido previstos para garantizar a las partes el debido proceso y, en este sentido, han sido regulados para su plena utilización²⁴¹. Sin embargo, sí se podrá imputar la necesidad de mantener la prisión preventiva a la actividad del imputado si obstaculizó, deliberadamente, el accionar de la justicia o actuó temerariamente, por ejemplo, al introducir prueba falsa, amenazar testigos, destruir documentos, fugarse, no comparecer injustificadamente.

²³⁶ CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 11.663, Oscar Barreto Leiva, 31 de octubre de 2008, párr. 136; CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 135 (siguiendo jurisprudencia constante de la Corte Europea). Véase además: CrEDH, *Case of Lukovic v. Serbia (Application No. 43808/07)*, Sentencia del 26 de marzo de 2013 (Segunda Sección de la Corte), párr. 46; CrEDH, *Case of Piruzyan v. Armenia (Application No. 33376/07)*, Sentencia del 26 de junio de 2012 (Tercera Sección de la Corte), párr. 94; CrEDH, *Case of Sardinias Albo v. Italy (Application No. 56271/00)*, Sentencia del 17 de febrero de 2005 (Primera Sección de la Corte), párr. 84; CrEDH, *Case of Labita v. Italy (Application No. 26772/95)*, Sentencia del 6 de abril de 2000 (Pleno de la Corte), párr. 152; CrEDH, *Case of W v. Switzerland (Application No. 14379/88)*, Sentencia del 26 de enero de 1993 (Pleno de la Corte), párr. 30.

²³⁷ CIDH. Informe No. 66/01, Caso 11.992, Fondo, Dayra María Levoyer Jiménez, Ecuador, 14 de junio de 2001, párr. 48.

²³⁸ CrEDH, *Case of Meinikova v. Russia (Application No. 24552/02)*, Sentencia del 30 de enero de 2008 (Primera Sección de la Corte), párrs. 83 y 84.

²³⁹ CrEDH, *Case of I.A. v. France (Application 28213/95)*, Sentencia del 23 de septiembre de 1998 (Pleno de la Corte), párr. 111.

²⁴⁰ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 127 y 128; CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 111.

²⁴¹ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 129–131.

170. En este sentido de acuerdo con la racionalidad del artículo 7.5, la persona mantenida en prisión preventiva debe ser puesta en libertad desde el momento en que la privación de libertad traspasa los límites del sacrificio que puede imponerse razonablemente a una persona que se presume inocente²⁴². Una vez vencido el plazo considerado razonable, el Estado ha perdido la oportunidad de continuar asegurando el fin del proceso por medio de la privación de la libertad del imputado. Es decir, la prisión preventiva podrá o no ser sustituida por otras medidas cautelares menos restrictivas pero, en todo caso, se deberá disponer la libertad. Ello, independientemente de que aún subsista el riesgo procesal, es decir, aun cuando las circunstancias del caso indiquen como probable que, una vez en libertad, el imputado intentará eludir la acción de la justicia o entorpecer la investigación, la medida cautelar privativa de la libertad debe cesar²⁴³.

171. La Comisión observa además, como lo ha considerado la Corte Europea, que si bien la existencia de una sospecha razonable o relevante de que el acusado ha cometido un delito es un requisito *sine qua non* para la procedencia de la prisión preventiva, este factor no puede justificar por sí sólo ni la aplicación de esta medida ni su extensión por un periodo prolongado²⁴⁴. Ello equivaldría, en efecto, a una pena anticipada previa a la sentencia, e incluso a una eventual violación del principio de legalidad.

172. La especificidad del artículo 7.5 de la Convención, frente a su artículo 8.1, radica en el hecho de que un individuo acusado y detenido tiene el derecho a que su caso sea resuelto con prioridad y conducido con diligencia. La posibilidad que el Estado tiene de aplicar la detención para asegurar los fines del proceso es una de las razones decisivas que justifica dicho trato prioritario. El concepto de tiempo razonable contemplado en el artículo 7.5 y el artículo 8.1 de la Convención difieren en que el artículo 7 posibilita que un individuo sea liberado sin perjuicio de que continúe su proceso. El tiempo establecido para la detención es, por tanto, necesariamente mucho menor que el destinado para todo el juicio²⁴⁵. Por ello, siempre que la pena impuesta resulte menor al plazo durante el cual una persona estuvo sometida a detención preventiva, ésta debe ser considerada irrazonable²⁴⁶. El hecho de que

²⁴² CIDH. Informe No. 35/96, caso 10.832, Fondo, Luis Lizardo Cabrera, República Dominicana, 7 de abril de 1998, párr. 71.

²⁴³ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 127; CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 134.

²⁴⁴ CrEDH, *Case of Labita v. Italy (Application No. 26772/95)*, Sentencia del 6 de abril de 2000 (Pleno de la Corte), párr. 15; CrEDH, *Case of Scott v. Spain (Application No. 21335/93)*, Sentencia del 18 de diciembre de 1996, (Pleno de la Corte), párr. 78; CrEDH, *Case of Vander Tang v. Spain (Application No. 19382)*, Sentencia del 13 de julio de 1995 (Pleno de la Corte), párr. 63; CrEDH, *Case of Kemmache v. France (Application No. 12325/86 14992/89)*, Sentencia del 2 de noviembre de 1993, párr. 50; CrEDH, *Case of Tomasi v. France (Application No. 12850/87)*, Sentencia del 27 de agosto de 1992, párr. 89; CrEDH, *Case of Letellier v. France (Application 12369/86)*, Sentencia del 26 de junio de 1991 (Pleno de la Corte), párr. 35.

²⁴⁵ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 127; CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 110.

²⁴⁶ CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 11.663, Oscar Barreto Leiva, 31 de

un individuo sea posteriormente condenado o excarcelado no excluye la posible transgresión del plazo razonable en prisión preventiva conforme la normativa de la Convención²⁴⁷.

Plazos máximos legales para su aplicación

173. Directamente relacionado con el criterio del razonabilidad de la duración de la prisión preventiva se encuentra el tema del establecimiento de máximos legales para su aplicación. A este respecto, los órganos del Sistema Interamericano han establecido que: (a) cuando la ley establece un límite temporal máximo para la detención de un imputado, resulta claro que la misma no podrá exceder dicho plazo²⁴⁸; (b) siempre que la prisión preventiva se extienda más allá del periodo estipulado por la legislación interna, debe considerarse *prima facie* ilegal (en los términos del Art. 7.2 de la Convención), sin importar la naturaleza de la ofensa en cuestión y la complejidad del caso. En estas circunstancias, la carga de la prueba de justificar el retraso corresponde al Estado²⁴⁹; y (c) la fijación de plazos máximos en la legislación no garantiza su consonancia con la Convención, ni otorga una facultad general al Estado de privar de libertad al acusado por todo ese lapso, pues habrá que analizar en cada caso hasta qué punto subsisten los motivos que justificaron inicialmente la detención, sin perjuicio de lo legalmente establecido²⁵⁰.

174. Además, deberá eliminarse toda tendencia en la práctica judicial a negar la libertad del acusado por vencimiento de términos con base en interpretaciones extensivas de los que pudieran ser las maniobras dilatorias de la defensa.

4. Autoridad competente, proceso decisorio, motivación e indicios

Autoridad competente

175. En cuanto a la autoridad competente para decretar o decidir la aplicación de la prisión preventiva, la Comisión entiende que el sentido del artículo 7.5 de la Convención es de establecer que la misma sea necesariamente una autoridad judicial²⁵¹,

...continuación

octubre de 2008, párr. 136; en el mismo sentido: CrEDH, *Case of Liuiza v. Lithuania (Application No. 13472/06)*, Sentencia del 31 de julio de 2012 (Segunda Sección de la Corte), Voto Disidente de los Jueces Pinto de Albuquerque y Keller, párr. 24.

²⁴⁷ CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 55.

²⁴⁸ Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 74.

²⁴⁹ CIDH. Informe No. 135/11, Caso 12.167, Fondo, Hugo Oscar Argüelles y otros, Argentina, 31 de octubre de 2011, párr. 124.

²⁵⁰ CIDH. Informe No. 84/10, Caso 12.703, Fondo, Raúl José Díaz Peña, Venezuela, 13 de julio de 2010, párr. 159; CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 139; CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 11.663, Oscar Barreto Leiva, 31 de octubre de 2008, párr. 136.

²⁵¹ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 115 y 116.

debido a que el juicio acerca del riesgo procesal sólo puede estar a cargo de un juez. Además, al igual que en el caso del control judicial inmediato del acto de la detención (arresto o aprehensión), esta autoridad debe cumplir con los requisitos establecidos en el primer párrafo del artículo 8 de la Convención²⁵². La naturaleza de la autoridad que ordena la detención se determina fundamentalmente atendiendo a atribuciones y competencias que le corresponden de acuerdo con el ordenamiento constitucional²⁵³.

176. En este sentido, el HRC ha establecido consistentemente que los fiscales no son autoridades idóneas para decretar la detención preventiva, toda vez que no se puede considerar, salvo que el Estado demuestre lo contrario, que éstos posean la objetividad e imparcialidad necesaria para ser considerados como “funcionario[s] autorizado[s] por la ley para ejercer funciones judiciales”, en los términos del artículo 9(3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵⁴. Por lo tanto, la responsabilidad de imponer la prisión preventiva, de autorizar su continuación y de imponer medidas alternativas deber ser asumida por una autoridad judicial.

177. Por otro lado, al solicitar la aplicación de la prisión preventiva los fiscales deberían manifestar por cuánto tiempo la piden y fundamentar su solicitud de acuerdo con los fines y criterios desarrollados en este informe. Es contrario a las normas y estándares vigentes en el derecho internacional de los derechos humanos el que los fiscales pidan de manera reiterada, automática e inmotivada el término máximo de prisión preventiva que les permite la ley, sin atender las características específicas del caso. Los jueces, por su parte, deberían establecer claramente en la resolución que ordena la prisión preventiva cuáles son los límites temporales de la misma²⁵⁵.

Proceso decisorio

178. En cuanto al momento procesal en el que se evalúa la procedencia de la prisión preventiva, es relevante subrayar que en virtud del derecho a la presunción de inocencia el juzgador debe examinar todos los hechos y argumentos a favor o en contra de la existencia de los peligros procesales que justificarían su aplicación o mantenimiento, según sea el caso²⁵⁶. Los jueces deben expedir los autos que decretan la prisión preventiva

²⁵² Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párrs. 74 – 75.

²⁵³ Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 80; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 119.

²⁵⁴ ONU, HRC, Communication No. 1547/2007, Munarbek Torobekov v. Kyrgyzstan, decisión del 27 de octubre de 2011, CCPR/C/103/D/1547/2007, párr. 6.2; ONU, HRC, Communication No. 1369/2005, Felix Kulov, decisión del 26 de julio de 2010, CCPR/C/99/D/1369/2005, párr. 8.4. La Corte Europea se ha pronunciado en el mismo sentido, véase a este respecto: CrEDH, *Case of Moulin v. France (Application No. 37104/06)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2010, párrs. 57 – 59; CrEDH, *Case of Assenov and Others v. Bulgaria (Application No. 24760/94)*, Sentencia del 28 de octubre de 1998 (Pleno de la Corte), párrs. 146 – 148; CrEDH, *Case of Huber v. Switzerland (Application No. 12794/879)*, Sentencia del 23 de octubre de 1990 (Pleno de la Corte), párr. 41.

²⁵⁵ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/4, publicado el 10 de enero de 2008, párr. 72.

²⁵⁶ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 86 y 87.

luego de un análisis sustantivo, no simplemente formal, de cada caso²⁵⁷. De ahí la importancia de que los actores involucrados en este proceso decisorio cuenten con la adecuada información probatoria acerca de los riesgos procesales y presupuestos legales que van a ser evaluados, para lo cual se deben desarrollar sistemas de información y verificación de la información previa al juicio. En este sentido, los llamados *servicios de evaluación y supervisión previos al juicio* u *oficinas de medidas alternativas y sustitutivas* han demostrado ser una buena práctica.

179. El acusado deberá tener la posibilidad de estar presente en los procedimientos en los que se decida la aplicación de la prisión preventiva, bajo determinadas condiciones este requisito se podrá satisfacer mediante el uso de sistemas de video adecuados²⁵⁸, siempre y cuando se garantice el derecho de defensa. Todo acusado tiene derecho a ser escuchado por el juez y argüir personalmente contra su detención, la detención preventiva no debería decidirse solamente con vista al expediente del caso²⁵⁹. Asimismo, la resolución por medio de la cual se impone esta medida “debe ser realmente dictada por el juez, luego de escuchar en persona al detenido, no por ‘sumariantes’ ni por secretarios de juzgado”²⁶⁰.

180. La celebración de una audiencia previa sobre la procedencia de la prisión preventiva, además de garantizar el principio de inmediación, permite, entre otras cosas, que la persona imputada y su defensa conozcan con antelación los argumentos a partir de los cuales se infiere el riesgo de fuga o de interferencia con las investigaciones. Además, ofrece un mejor escenario, tanto para la defensa, como para la parte acusadora, en el que presentar sus argumentos a favor o en contra de la procedencia de la prisión preventiva, o en su caso de otras medidas menos restrictivas. En definitiva, la oralidad garantiza la posibilidad de discutir todas las cuestiones vinculadas con la aplicación de la medida cautelar.

181. Aquí es preciso reiterar la necesidad de contar con sistemas adecuados de programación y ejecución de audiencias, de forma tal que las audiencias que se programen sean efectivamente celebradas, y así reducir los índices de cancelación y reprogramación de las mismas. Además, la autoridad judicial encargada de la aplicación o continuación de la prisión preventiva deberá conocer y decidir sobre el asunto sin dilación.

²⁵⁷ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Argentina*, E/CN.4/2004/3/Add.3, publicado el 23 de diciembre de 2003, párr. 65.

²⁵⁸ Consejo de Europa/Comité de Ministros, 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. 28.

²⁵⁹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Ecuador*, A/HRC/4/40/Add.2, publicado el 26 de octubre de 2006, párrs. 70 y 71.

²⁶⁰ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Argentina*, E/CN.4/2004/3/Add.3, publicado el 23 de diciembre de 2003, párr. 65.

Motivación e indicios suficientes

182. Es un principio fundamental, largamente establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”²⁶¹. En esta línea, el GTDA, señaló con respecto al derecho a la libertad personal, que “[e]l fundamento jurídico que justifica la privación de libertad debe ser accesible, comprensible y no retroactivo, y debe aplicarse de manera coherente y previsible a todos por igual”²⁶².

183. Así, en el caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez v. Ecuador*, la Corte Interamericana estableció específicamente que toda decisión por medio de la cual se restrinja el derecho a la libertad personal por medio de la aplicación de la prisión preventiva deberá contener una motivación suficiente que permita evaluar si tal detención se ajusta a las condiciones necesarias para su aplicación (indicios razonables que vinculen al acusado, fines legítimos, aplicación excepcional, y criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad)²⁶³. Este deber de motivación suficiente también se extiende a las resoluciones judiciales posteriores en las que se decide el mantenimiento o no de la detención, sea que esta revisión se haga de oficio o a petición de parte. En términos generales, la Corte entiende que “[l]a motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. Y que la misma “es condición de posibilidad para garantizar el derecho de defensa. [...] [L]a argumentación ofrecida por el juez debe mostrar claramente que han sido debidamente tomados en cuenta los argumentos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado rigurosamente [...]”²⁶⁴.

184. Con respecto al primer supuesto, relativo a la aplicación inicial de la medida cautelar, la Corte consideró los siguientes hechos:

En el auto que ordenó la prisión preventiva de las víctimas no consta una descripción, aunque sea somera, de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el señor Lapo supuestamente cometió el ilícito, ni la indicación de la acción u omisión atribuida que precise los elementos que caracterizan la imputación. En lo que respecta al señor Chaparro, la autoridad judicial no fundamentó las razones por las cuales creía que su prisión preventiva era indispensable para garantizar la inmediación del acusado o para permitir el desarrollo del procedimiento. Además, no se señaló el tipo penal supuestamente infringido por las dos víctimas. Por

²⁶¹ Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 108; Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

²⁶² ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/22/44, publicado el 24 de diciembre de 2012, párr. 62.

²⁶³ Corte IDH. *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. 93.

²⁶⁴ Corte IDH. *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, párrs. 107 y 118.

consiguiente, la prisión preventiva dictada contra los señores Chaparro y Lapo fue arbitraria²⁶⁵.

185. En efecto, una vez establecida la relación entre el hecho investigado y el imputado corresponde fijar la existencia del riesgo procesal que se pretende mitigar con la detención durante el juicio —el riesgo de fuga o de frustración de las investigaciones—, el cual debe estar fundado en circunstancias objetivas. La mera invocación o enunciación de las causales de procedencia, sin la consideración y análisis de las circunstancias del caso, no satisface este requisito²⁶⁶. Como ha señalado la Corte Europea, los argumentos presentados por el tribunal no deben ser generales o abstractos, sino que deben referirse a los hechos específicos y a las circunstancias personales del imputado que justifiquen su detención²⁶⁷.

186. Es decir, la justicia no puede funcionar “en automático”, en atención a patrones, estereotipos o fórmulas preestablecidas en las que sólo se verifiquen ciertas condiciones del acusado, sin que se den razones fundadas que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de mantenerlo en custodia durante el juicio²⁶⁸. En efecto, corresponde al tribunal y no al acusado o a su defensa acreditar la existencia de los elementos que justifiquen la procedencia de la prisión preventiva²⁶⁹.

187. Cuando se demuestra que la detención de una persona ha sido arbitraria, por ejemplo, por carecer de fundamentación, carece de sentido entrar a considerar otras circunstancias como la duración del plazo por el que fue aplicada²⁷⁰, puesto que “la

²⁶⁵ Corte IDH. *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. 105.

²⁶⁶ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 80 y 85.

²⁶⁷ CrEDH, *Case of Aleksanyan v. Russia (Application No. 46468/08)*, Sentencia del 22 de diciembre de 2008 (Primera Sección de la Corte), párr. 179; CrEDH, *Case of Panchenko v. Russia (Application No. 45100/98)*, Sentencia del 8 de febrero de 2006 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 107; CrEDH, *Case of Piruzyan v. Armenia (Application No. 33376/07)*, Sentencia del 26 de junio de 2012 (Tercera Sección de la Corte), párr. 96; CrEDH, *Case of Becciev v. Moldova (Application No. 9190/03)*, Sentencia del 4 de octubre de 2005 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 59, en estos dos últimos casos la Corte Europea se refirió específicamente al riesgo de el acusado interfiera con el desarrollo adecuado del proceso, estableciendo que el mismo debe fundarse en “evidencia fáctica”.

²⁶⁸ A este respecto véase por ejemplo: CrEDH, *Case of Sulaoja v. Estonia (Application No. 55939/00)*, Sentencia del 12 de febrero de 2005 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 64; CrEDH, *Case of Piruzyan v. Armenia (Application No. 33376/07)*, Sentencia del 26 de junio de 2012 (Tercera Sección de la Corte), párr. 99.

²⁶⁹ CIDH. Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la República Bolivariana de Venezuela en el caso 12.554, Francisco Usón Ramírez, 25 de julio de 2008, párr. 172. En el mismo sentido, CrEDH, *Case of Aleksanyan v. Russia (Application No. 46468/08)*, Sentencia del 22 de diciembre de 2008 (Primera Sección de la Corte), párr. 179; CrEDH, *Case of Ilijkov v. Bulgaria (Application No. 33977/96)*, Sentencia del 26 de julio de 2001 (Sección Cuarta de la Corte), párrs. 84 – 85.

²⁷⁰ Corte IDH. *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.142; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 82; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 120.

privación arbitraria de la libertad no puede ser nunca una medida necesaria o proporcionada”²⁷¹.

188. En cuando a la calidad de la evidencia o base que se requiere para poner a una persona en prisión preventiva, la Corte Interamericana ha establecido que “deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso haya participado en el ilícito que se investiga”. Y partiendo del criterio esbozado por la Corte Europea de la existencia de “sospechas razonables” fundadas en hechos o información “capaces de persuadir a un observador objetivo de que el encausado puede haber cometido una infracción”, la Corte Interamericana determinó que tal sospecha, “tiene que estar fundada en hechos específicos y articulados con palabras, esto es, no en meras conjeturas o intuiciones abstractas”²⁷².

189. Con respecto a la amplitud permisible en la consideración de las sospechas, el Relator Sobre la Tortura ha subrayado que “las exigencias de hacer frente a actividades criminales terroristas no pueden justificar la interpretación del concepto de ‘carácter razonable’ de la sospecha en que puede basarse un arresto y luego una detención, hasta el punto de menoscabar su propio significado”²⁷³.

190. Asimismo, en el caso *López Álvarez v. Honduras*, la Corte encontró que “[l]a autoridad judicial no tuvo en cuenta nuevos elementos de prueba que justificaran la prisión, sino que consideró solamente los mismos elementos que sustentaron la detención en flagrancia”; es decir, el reporte policial generado al momento del hecho investigado. Lo que, en el contexto de las circunstancias de ese caso, llevó a la Corte a considerar que contravenía los principios y las normas aplicables a la prisión preventiva²⁷⁴. Este criterio desarrollado por la Corte Interamericana acerca de la falta de idoneidad de la prueba policial como único sustento probatorio de la prisión preventiva es particularmente relevante en vista de lo arraigado de esta práctica en algunos países de la región²⁷⁵.

²⁷¹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/22/44, publicado el 24 de diciembre de 2012, párr. 48.

²⁷² Corte IDH. *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, párrs. 101-103. Además del caso *Fox, Campbell and Hartley*, citado por la Corte Interamericana en el texto correspondiente a esta nota al pie, la referida definición de sospecha razonable también fue seguida por la Corte Europea, por ejemplo, en: CrEDH, *Case of Grinenko v. Ukraine (Application No. 33627/06)*, Sentencia del 15 de noviembre de 2012 (Sección Quinta de la Corte), párr.82; CrEDH, *Case of K.-F. v. Germany (Application No. 25629/94)*, Sentencia del 27 de noviembre de 1997, párr. 57.

²⁷³ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe Provisional, A/57/173, publicado el 2 de julio de 2002, párr. 21.

²⁷⁴ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párrs. 78 y 79.

²⁷⁵ A este respecto véase por ejemplo: Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación del Dr. Ernesto Pazmiño Granizo, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>

5. Asistencia legal efectiva (defensa pública)

191. De acuerdo con el artículo 8.2 de la Convención Americana, toda persona inculpada de un delito tiene derecho durante el proceso, entre otras, a las siguientes garantías mínimas: comunicación previa y detallada de la acusación formulada; concesión del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; y el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, si no se defiende por sí mismo ni nombra defensor dentro plazo establecido en la ley.

192. En desarrollo de estas garantías, los órganos del Sistema Interamericano han establecido como estándares fundamentales que: (a) el deber del Estado de comunicar previa y detalladamente acerca de la acusación implica informar al acusado no solamente de la causa de la acusación, sino también las razones por las cuales se realiza la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que da a esos hechos. Esta información que debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho a la defensa²⁷⁶; (b) el derecho a la defensa surge desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena²⁷⁷; (c) en razón de lo anterior, el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración²⁷⁸; (d) la defensa jurídica que provea el Estado debe ser ejercida por profesionales del Derecho²⁷⁹, adecuadamente calificados y capacitados, cuyo desempeño sea debidamente supervisado²⁸⁰; (e) es preciso que la Defensa Pública preserve su independencia (funcional y presupuestaria) respecto de otros órganos del Estado y de los propios jueces y agentes fiscales²⁸¹; y, particularmente, (f) que el Estado debe adoptar

²⁷⁶ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 28.

²⁷⁷ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 29. En otros casos, la Corte se ha referido al “momento en el que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que impliquen afectación de derechos”, para establecer el inicio del ámbito de aplicación del derecho a defensa. Véase por ejemplo, Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 132.

²⁷⁸ 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. 155; Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 62. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha considerado que “es axiomático que en todas las etapas de las actuaciones judiciales se disponga de asistencia letrada”. ONU, HRC, *Communication No. 775/1997, Christopher Brown v. Jamaica*, decisión del 11 de mayo de 1999, párr. 6.6.

²⁷⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 132.

²⁸⁰ CIDH. Informe No. 28/09, Fondo, Dexter Lendore, Trinidad y Tobago, 20 de marzo de 2009, párr. 46. Véase también: CIDH. Informe No. 1/05, Fondo, Roberto Moreno Ramos, Estados Unidos, 28 de enero de 2005, párrs. 56 y 57.

²⁸¹ 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; CIDH. Comunicado de Prensa 76/11 – [Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay](#). Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párr. 53. Este tema ha sido Continúa...

todas las medidas adecuadas para que la defensa suministrada sea *efectiva*, para lo cual es preciso que el defensor actúe de manera *diligente*. El nombrar un defensor de oficio con el solo objeto de cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica²⁸².

193. En este sentido, la Comisión ha establecido recientemente que:

[L]a garantía establecida en el artículo 8.2(e) de la Convención Americana [...], implica que la actividad del defensor se dirija a las facultades que la ley reconoce a la parte acusada, las cuales se concretan básicamente en la posibilidad de pedir y aportar pruebas, de controvertir aquellas que han sido allegadas al proceso y de impugnar las decisiones adoptadas en el mismo. Estos elementos de defensa, y cualquier otro que disponga el derecho interno, deben ser utilizados con propiedad por la defensa, la cual debe adelantar una actuación diligente y eficaz, dirigida a asegurar no sólo el respeto de las garantías del acusado, sino también que las decisiones proferidas en el curso del proceso se encuentren ajustadas al derecho y a la justicia^{283 284}.

...continuación

desarrollado sobre todo en el caso del Estado argentino en el que en distintas provincias el Ministerio Público de la Defensa Penal y los Ministerios Públicos Fiscales se encuentran supeditados a una misma autoridad superior en cabeza de una Procuraduría General o Fiscalía. A este respecto véase por ejemplo: CIDH. [Comunicado de Prensa 64/10 – Relatoría de la CIDH constata graves condiciones de detención en la provincia de Buenos Aires](#). Washington, D.C., 21 de junio de 2010; ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Informe sobre la visita a Argentina del SPT, CAT/OP/ARG/1, párr. 105; ONU, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Conclusiones y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos: Argentina, CCPR/C/ARG/CO/4, publicado el 31 de marzo de 2010, párr. 20. Véase a demás: ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Informe sobre la visita a Paraguay del SPT, CAT/OP/PRY/1, publicado el 7 de junio de 2010, párr. 89 y 90; y Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación del Dr. Ernesto Pazmiño Granizo, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>.

²⁸² 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. 155; Corte IDH. *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. 159; CIDH. Informe No. 28/09, Fondo, Dexter Lendore, Trinidad y Tobago, 20 de marzo de 2009, párr. 45; CIDH. Informe No. 41/04, Caso 12.417, Fondo, Whitley Myrie, Jamaica, 12 de octubre de 2004, párr. 62. En este último caso, la Comisión refiere que la efectividad del servicio de defensa pública requiere que el defensor ejerza su representación “en forma competente”. En el mismo sentido, ONU, HRC, *Communication No. 913/2000, Lawrence Chan v. Guyana*, decisión del 31 de octubre de 2005, párr. 6.2; ONU, HRC, *Communication No. 594/1992, Phillip v. Trinidad and Tobago*, decisión del 20 de octubre de 1998, párr. 5.10.

²⁸³ CIDH. Comunicado de Prensa 76/11 – [Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay](#). Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párr. 53.

²⁸⁴ En este sentido, son relevantes los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados, en particular el Principio 14, según el cual: “[l]os abogados, al proteger los derechos de sus clientes y defender la causa de la justicia, procurarán apoyar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional, y en todo momento actuarán con libertad y diligencia, de conformidad con la ley y las reglas y normas éticas reconocidas que rigen su profesión”.

194. En lo que respecta a la aplicación de la prisión preventiva, y como se verá más adelante, el sólo hecho de que una persona enfrente un proceso penal estando en custodia del Estado, y no en libertad, constituye de por sí una desventaja procesal; cuando la prisión preventiva se prolonga excesivamente aumenta la dificultad del acusado para organizar su defensa.

195. En las etapas procesales previas y conducentes a la eventual aplicación de la prisión preventiva es imprescindible que la defensa del acusado tenga acceso, con suficiente anticipación, a toda la documentación relevante sobre la cual se considere la aplicación de dicha medida. Igualmente, y como ya se mencionó, es esencial que las resoluciones por medio de las cuales se decide la aplicación o la prórroga de la prisión preventiva estén debidamente motivadas, de forma tal que la defensa pueda conocer con claridad y precisión las razones y la valoración en las que se sustentan tales decisiones.

196. En cuanto a la calidad de la gestión de los defensores, es fundamental que en sus actuaciones se verifique una argumentación articulada relativa al cumplimiento de los principios y criterios que rigen la aplicación de la prisión preventiva en el caso concreto de la persona a la que representan. Por lo que, al igual que los jueces, no pueden limitarse a invocar mecánicamente normas o formulas legales preestablecidas. Sino que deben ser capaces de proveer información y argumentos específicos dirigidos a ofrecer al juez condiciones de confiabilidad para el mantenimiento de la libertad. Así como de elaborar argumentación específica relativa a las condiciones fácticas que hacen improcedentes aquellas medidas cautelares que no sean necesarias o proporcionales al caso concreto; y relativa al plazo judicial de la prisión preventiva, en los casos en los que ésta sea procedente.

6. Control judicial y recursos

197. En el Sistema Interamericano se ha establecido como un principio fundamental que para que un recurso sea efectivo, “se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”²⁸⁵. Cuando se trata de la protección del derecho a la libertad personal por medio de un recurso judicial, “el análisis de la autoridad competente no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Convención Americana”²⁸⁶. Estos parámetros son, naturalmente, los fijados por los artículos 8 y 25 de ese tratado, en particular la garantía de imparcialidad del juzgador y al derecho a ser oído como presupuestos del debido proceso legal²⁸⁷.

²⁸⁵ Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

²⁸⁶ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 96.

²⁸⁷ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 119.

198. En este sentido, las Reglas de Tokio establecen que el acusado “tendrá derecho a apelar ante una autoridad judicial u otra autoridad independiente y competente en los casos en que se imponga prisión preventiva” (Regla 6.3). Dicho control jurisdiccional, por lo tanto, no se refiere exclusivamente a las circunstancias de la detención, sino también a la continuidad de la misma²⁸⁸.

199. La Corte Europea ha establecido que el derecho de toda persona arrestada o detenida de acceder al control de la legalidad de su detención requiere que el tribunal competente examine 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 fines²⁸⁹. 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 representado²⁹⁰.

200. Adicionalmente, como ya se mencionó, nunca, bajo ningún concepto, se podrá justificar la prisión preventiva por la utilización de los recursos judiciales establecidos legalmente. Éstos siempre han sido previstos para garantizar a las partes el debido proceso y, en este sentido, han sido regulados para su plena utilización.

201. Por otro lado, la Comisión observa que los reclamos relativos a posibles violaciones a los derechos humanos derivadas de la aplicación de la prisión preventiva tienen, en relación con el artículo 46(1)(a) de la Convención, su propia dinámica de agotamiento de los recursos internos, independiente de aquella propia del proceso penal como un todo. En este sentido, la Comisión en el caso *Jorge Alberto Giménez v. Argentina*, consideró que “[e]n el contexto de la prisión preventiva, para el agotamiento de recursos es suficiente la solicitud de excarcelación y su denegatoria”²⁹¹. Esta solicitud de excarcelación a la que la Comisión hizo referencia, dependerá, según sea el caso concreto, del recurso idóneo disponible en el Estado de que se trate.

²⁸⁸ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 118 y 121.

²⁸⁹ CrEDH, *Case of Brogan and Others v. The United Kingdom (Applications No. 11209/84, 11234/84 y 11386/85)*, Sentencia del 29 de noviembre de 1988 (Pleno de la Corte), párr. 65.

²⁹⁰ CrEDH, *Case of Piruzyan v. Armenia (Application No. 33376/07)*, Sentencia del 26 de junio de 2012 (Tercera Sección de la Corte), párr. 116; CrEDH, *Case of Nikolova v. Bulgaria (Application No. 31195/96)*, Sentencia del 25 de marzo de 1999, párr. 58.

²⁹¹ CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 57.

7. Revisión periódica, debida diligencia y priorización del trámite

Revisión periódica

202. Como ya se estableció, corresponde en primer lugar a las autoridades judiciales nacionales el asegurar que el periodo de detención preventiva en el que se mantiene a un acusado no exceda de un plazo razonable²⁹². Así, en atención al derecho a la presunción de inocencia y al carácter excepcional de la prisión preventiva surge el deber del Estado de revisar periódicamente la vigencia de las circunstancias que motivaron su aplicación inicial. Este ejercicio de valoración posterior se caracteriza por el hecho de que, salvo evidencia en contrario, el riesgo procesal tiende a disminuir con el paso del tiempo. Por eso, la explicación que ofrezca el Estado de la necesidad de mantener a una persona en prisión preventiva debe ser más convincente y mejor sustentada a medida que pasa el tiempo.

203. La Corte Interamericana ha establecido que “son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emitan conforme a su propio ordenamiento”, entre ellas, particularmente la detención preventiva. Por eso, el juez no tiene que esperar a dictar sentencia absolutoria o a que venzan los plazos máximos legales para decretar el fin de la medida. En cualquier momento en que parezca que no están presentes las condiciones iniciales que justificaron la aplicación de la prisión preventiva, “deberá decretarse la libertad sin perjuicio de que el proceso respectivo continúe”²⁹³.

204. En su sentencia del caso *Yvon Neptune v. Haití*, en la que se probó que la prolongada e injustificada detención de la víctima no fue objeto de una adecuada revisión judicial, la Corte Interamericana aplicó estos estándares en los siguientes términos:

[E] señor Neptune fue liberado dos años y un mes después de su arresto, por “razones humanitarias” y no por una decisión judicial que valorara si las causas y fines que justificaron su privación de libertad se mantenían, si la medida cautelar todavía era absolutamente necesaria para la consecución de esos fines y si era proporcional. Es decir, no consta que la decisión de su liberación constituyera una respuesta motivada y oportuna por parte de las autoridades que buscara una verdadera salvaguarda de los derechos del procesado, en particular, una garantía sustantiva de su derecho de defensa²⁹⁴.

²⁹² CrEDH, *Case of McKay v. The United Kingdom (Application No. 543/03)*, Sentencia del 3 de octubre de 2006 (Pleno de la Corte), párr. 45; CrEDH, *Case of Sardinias Albo v. Italy (Application No. 56271/00)*, Sentencia del 17 de febrero de 2005 (Primera Sección de la Corte), párr. 85; CrEDH, *Case of Labita v. Italy (Application No. 26772/95)*, Sentencia del 6 de abril de 2000 (Pleno de la Corte), párr. 152; CrEDH, *Case of Letellier v. France (Application 12369/86)*, Sentencia del 26 de junio de 1991 (Pleno de la Corte), párr. 35.

²⁹³ Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párrs. 74 y 76; Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 108.

²⁹⁴ Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 110.

205. En cuanto a la motivación específica de las resoluciones judiciales en las que se revisa la vigencia de la prisión preventiva, la Corte ha señalado que las autoridades judiciales deben garantizar “no solamente la posibilidad formal de interponer alegatos, sino la forma en que, sustantivamente, el derecho de defensa se manifestó como verdadera salvaguarda de los derechos del procesado, del tal suerte que implicara una respuesta motivada y oportuna por parte de las autoridades en relación con los descargos”. En este sentido, “la argumentación ofrecida por el juez debe mostrar claramente que han sido debidamente tomados en cuenta los argumentos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado rigurosamente”²⁹⁵.

206. Así, el juzgador deberá expresar las circunstancias concretas de la causa que permitan presumir, fundadamente, que persiste el riesgo de fuga o enunciar las medidas probatorias pendientes de recaudar y su imposibilidad de producirlas con el imputado en libertad. Este deber encuentra fundamento en la necesidad de que el Estado renueve su interés en mantener la prisión preventiva con base en fundamentos actuales²⁹⁶. Este requisito no se cumple cuando las autoridades judiciales rechazan sistemáticamente las solicitudes de revisión limitándose a invocar, por ejemplo, presunciones legales relativas al riesgo de fuga²⁹⁷, u otras normas que de una forma u otra establecen la obligatoriedad del mantenimiento de la medida. Si el Estado no demuestra que la detención preventiva de una persona sigue siendo razonable y necesaria para el cumplimiento de sus fines legítimos, la misma, aunque haya sido decretada de acuerdo con la ley, deviene en arbitraria²⁹⁸.

207. La naturaleza misma excepcional y transitoria de la detención preventiva implica que la revisión de su vigencia se realice periódicamente, ya que su propósito es el de preservar la buena marcha de una investigación y un proceso penal que se supone deben ser conducidos con celeridad y debida diligencia²⁹⁹. La responsabilidad de garantizar que estas revisiones periódicas se efectúen recaerá en las autoridades judiciales competentes y en la fiscalía. A este respecto, la CIDH considera que entre las prácticas innovadoras que pudieran implementar los Estados para racionalizar el uso de la prisión preventiva están las de crear programas especiales para monitorear su duración y mejorar los sistemas de programación de audiencias.

²⁹⁵ Corte IDH. *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. 107, 117 y 118.

²⁹⁶ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 104.

²⁹⁷ CIDH. Informe No. 84/10, Caso 12.703, Fondo, Raúl José Díaz Peña, Venezuela, 13 de julio de 2010, párrs. 167 y 172.

²⁹⁸ ONU, HRC, Communication No. 305/1988, Hugo van Alphen v. The Netherlands, decision del 23 de julio de 1990, párr. 5.8.

²⁹⁹ Véase *mutatis mutandis*: CrEDH, *Case of Bezicheri v. Italia (Application No. 11400/85)*, Sentencia del 25 de octubre de 1989 (Pleno de la Corte), párr. 21.

Debida diligencia y priorización del trámite

208. El derecho de toda persona detenida de ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso (artículo 7.5 de la Convención y XXV de la Declaración), implica la obligación correlativa del Estado de “tramitar con mayor diligencia y prontitud los procesos penales en los que el imputado se encuentre privado de libertad”³⁰⁰. La especialidad del artículo 7.5 de la Convención, frente al artículo 8.1, radica en el hecho que un individuo acusado y detenido tiene el derecho a que su caso sea resuelto con *prioridad* y conducido con *diligencia*³⁰¹. Es decir, el Estado tiene una obligación especial de agilizar el enjuiciamiento y evitar demoras³⁰². Esta limitación temporal está establecida no en el interés de la justicia, sino en interés del acusado. El que la demora constituya la regla y el pronto enjuiciamiento oportuno y expedito la excepción, conduce a múltiples situaciones de injusticia fundamental³⁰³. Por tanto,

Es importante que los Estados pongan a disposición de este tipo de procesos todos los recursos, materiales y humanos, para lograr que, en los supuestos de peligro que justifiquen la prisión preventiva, las investigaciones se lleven a cabo con la máxima premura, y así evitar que toda restricción de derechos impuesta a una persona aún no declarada culpable se extienda tanto como para constituir una pena anticipada, violando la defensa en juicio y el principio de inocencia³⁰⁴.

209. Por otro lado, como subrayó la Corte Europea, este derecho del detenido de que su caso sea tramitado con particular celeridad no debe ser un obstáculo para que los tribunales desempeñen su tarea con la adecuada atención³⁰⁵.

8. Aplicación por segunda vez y liberación posterior a la sentencia absolutoria

210. Luego de que una persona que estuvo en prisión preventiva fue puesta en libertad, solamente se le podrá volver a encarcelar preventivamente si no se ha cumplido el plazo razonable en la detención previa, siempre que se vuelvan a reunir las

³⁰⁰ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206; párr. 120; Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 70.

³⁰¹ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 76 y 127; CIDH. Informe No. 12/96, caso 11.245, Fondo, Jorge A. Giménez, Argentina, 1 de marzo de 1996, párr. 110.

³⁰² CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 32.

³⁰³ CIDH. Informe No. 35/96, caso 10.832, Fondo, Luis Lizardo Cabrera, República Dominicana, 7 de abril de 1998, párr. 70.

³⁰⁴ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 132.

³⁰⁵ CrEDH, *Case of Tomasi v. France (Application 12850/87)*, Sentencia del 27 de agosto de 1992 (Pleno de la Corte), párr. 102.

condiciones para su procedencia. En estos casos, para establecer el plazo razonable se debe tener en consideración la privación de libertad ya sufrida, por lo que el cómputo no se debe reanudar³⁰⁶.

211. Asimismo, como ya se señaló, en función del principio de presunción de inocencia, las personas detenidas y absueltas en primera instancia deberán ser puestas en libertad inmediatamente³⁰⁷.

9. Niños, niñas y adolescentes

212. La Comisión Interamericana en su *Informe Temático sobre Justicia Penal Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*³⁰⁸ se refirió extensamente a los objetivos, principios generales y garantías mínimas que deben regir los sistemas de justicia penal juvenil. La Comisión subraya que estos deben tener entre sus objetivos fundamentales, el promover la reintegración de los niños en conflicto con la ley brindándoles las oportunidades necesarias para que puedan asumir un papel constructivo en la sociedad³⁰⁹. En atención a este objetivo, los Estados deben contemplar alternativas a la judicialización de las infracciones a las leyes penales y a la propia privación de la libertad³¹⁰.

213. En este sentido, el empleo de medidas privativas de libertad debe decidirse luego de que se haya demostrado y fundamentado la inconveniencia de utilizar medidas no privativas de libertad, y luego de un cuidadoso estudio, tomando en consideración el derecho del niño a ser escuchado, los principios de legalidad, excepcionalidad y proporcionalidad de la pena, entre otros³¹¹. Así, los principios y criterios de procedencia de la prisión preventiva deben aplicarse con mayor rigurosidad, procurándose un mayor uso de otras medidas cautelares o el juzgamiento en libertad³¹². En los casos en que proceda el encarcelamiento de personas menores de edad el mismo deberá aplicarse como medida de último recurso y durante el periodo más breve que

³⁰⁶ CIDH. Informe No. 86/09, Caso 12.553, Fondo, José, Jorge y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párrs. 145 y 146.

³⁰⁷ En el mismo sentido, ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/40, publicado el 3 de enero de 2007, párr. 78(b).

³⁰⁸ CIDH. *Justicia juvenil y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, adoptado el 13 de julio de 2011, (en adelante "*Justicia juvenil y derechos humanos*").

³⁰⁹ Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño; véase CIDH. *Informe sobre Justicia Juvenil y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, adoptado el 13 de julio de 2011, párrs. 30 y 34; CIDH. Informe No. 62/02, Caso 12.285, Fondo, *Michael Domingues*, Estados Unidos, 22 de octubre de 2002, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 194.

³¹⁰ CIDH. *Justicia juvenil y derechos humanos*, Recomendaciones, párrs. 15 y 16.

³¹¹ CIDH. *Justicia juvenil y derechos humanos*.

³¹² Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112.

posible³¹³. De acuerdo con los estándares del Sistema Universal, “[l]a prisión preventiva debe ser revisada con regularidad, preferentemente cada dos semanas”; y deben adoptarse las medidas necesarias “para que el tribunal o juez de menores, u otro órgano competente, tome una decisión definitiva en relación con los cargos en un plazo de seis meses a partir de su presentación”³¹⁴.

214. La Comisión reafirma además, que los Estados deben garantizar los derechos humanos de todos los niños privados de libertad, y que tienen la obligación de desarrollar acciones que permitan neutralizar o disminuir los efectos de-socializadores del encierro. Para ello, resulta indispensable que se evite en la mayor medida posible la vulneración de otros derechos distintos a la libertad ambulatoria, como la educación y la salud, y permitan el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios³¹⁵.

215. La Relatoría sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la CIDH, ha observado que a nivel regional, los principales desafíos en la aplicación de estos estándares están relacionados con los siguientes aspectos: (a) los jueces competentes para decidir casos de menores infractores no están debidamente capacitados; (b) no cuentan con un catálogo de otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva que les permita hacer un uso excepcional de esta medida y asegurar los fines del proceso; (c) la presión social sobre los jueces juega un papel importante; (d) no existe obligación de los jueces de tomar en cuenta los informes de los equipos multidisciplinarios y de buena conducta; y (e) no existe una defensa pública especializada en casos de menores infractores.

216. Por otro lado, y también en función del interés superior del niño, las autoridades judiciales competentes 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 a su cargo. En estos casos debe potenciarse el empleo de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. La Comisión ha observado, por ejemplo, que en los hechos un alto porcentaje de las mujeres privadas de libertad que tienen niños a su cargo han sido detenidas por delitos no violentos, como el microtráfico de drogas.

³¹³ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 (b); Reglas de Beijing, Regla 19; y Reglas de La Habana, Reglas 1 y 2; ONU, Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución, adoptada en el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador (Brasil) del 2 al 19 de abril de 2010, párr. 27.

³¹⁴ ONU, Informe conjunto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Representante Especial del Secretario General sobre la prevención violencia contra los niños en el sistema de justicia juvenil y las medidas con las que responder a dicha violencia, A/HRC/21/25, publicado el 27 de junio de 2012.

³¹⁵ CIDH. *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párrs. 405, 491 y 510. Véase a este respecto, Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, reglas 12 y 87(f).

C. Derecho de reparación por aplicación indebida de la prisión preventiva

217. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual son parte treinta Estados miembros de la OEA³¹⁶ establece expresamente en su artículo 9(5) que “[t]oda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”³¹⁷. En el caso de la Convención Americana, aunque no exista una disposición equivalente, la obligación de reparar las violaciones al derecho a la libertad personal surge de la obligación general de los Estados reparar adecuadamente cualquier vulneración de los derechos y libertades establecidos en ese tratado.

218. En efecto, el artículo 1.1 de la Convención establece el deber de los Estados de *garantizar* el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella a toda persona sujeta a jurisdicción, de donde se deriva la obligación de restablecer el derecho conculcado y reparar los daños producidos³¹⁸. La reparación de los efectos de las violaciones a derechos humanos es la consecuencia lógica de su plena garantía. Así pues, de acuerdo con el régimen jurídico establecido por la Convención Americana los Estados tienen el deber de reparar dentro de su jurisdicción las violaciones al derecho a la libertad personal en los términos del artículo 7 de la misma, incluyendo por su puesto aquellas relacionadas con la aplicación de la prisión preventiva. En consecuencia, los Estados deberían establecer en su ordenamiento jurídico interno los mecanismos legales adecuados para que el acceso a este tipo de reparación sea efectivo.

219. A este respecto el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Detenciones Arbitrarias ha recomendado a los Estados que, “subsanan la detención arbitraria principalmente mediante la puesta en libertad inmediata y una indemnización, de conformidad con las convenciones internacionales de derechos humanos y con el derecho internacional consuetudinario [...]. La Comisión comparte este criterio, y subraya que, en efecto, la sola liberación de una persona que ha sido privada de su libertad ilegal o arbitrariamente no es una medida de reparación suficiente cuando se ha producido un daño concreto derivado este hecho.

220. Conviene aclarar que el hecho de que una persona detenida haya sido posteriormente sobreesueltada o absuelta no implica necesariamente que la prisión preventiva haya sido aplicada en contravención de las normas de la Convención Americana. Asimismo, el derecho a obtener reparación al que se hace referencia en esta sección es distinto al establecido en el artículo 10 de la Convención Americana relativo al derecho a indemnización generado por una condena firme por error judicial.

³¹⁶ Estos son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Estados Unidos de América, Uruguay y Venezuela.

³¹⁷ Esta disposición no es la única en el derecho internacional, de manera similar el Convenio Europeo también establece este derecho en su artículo 5(5).

³¹⁸ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

IV. EL USO DE OTRAS MEDIDAS CAUTELARES DISTINTAS DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

221. La Comisión Interamericana ha considerado que el respeto y garantía del derecho a la libertad personal exigen que los Estados recurran a la privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad³¹⁹. En efecto, como ha observado el Relator sobre la Tortura de las Naciones Unidas, “[toda] privación de la libertad personal, incluso cuando se justifica por determinados motivos, como la investigación de un delito y el castigo de los condenados, conlleva el riesgo de interferir directamente en la dignidad humana, pues restringe en gran medida la autonomía individual y pone al detenido en una situación de impotencia”³²⁰.

222. A este respecto, los Principios y Buenas Prácticas establecen que en función del contenido y alcances del derecho a la libertad personal los Estados “deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia” (Principio III.4). Estas medidas alternativas de la privación de la libertad deben estar dirigidas a las tres etapas fundamentales del proceso penal: la etapa previa al juicio, el juicio mismo y el proceso de ejecución de la pena.

223. En este sentido, el carácter excepcional de la prisión preventiva implica de manera concreta que los Estados hagan uso de otras medidas cautelares que no impliquen la privación de libertad de los acusados mientras dura el proceso penal. Por otro lado, tanto la Comisión Interamericana, como otros organismos internacionales de derechos humanos, han recomendado consistentemente a los Estados de la región recurrir con mayor frecuencia a las medidas cautelares no privativas de la libertad como parte de una estrategia conducente a reducir el número de personas en prisión preventiva, y consecuentemente los niveles de hacinamiento.

224. Así, la Comisión propone, entre otras posibles, el siguiente catálogo de medidas alternativas: (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) la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares, de acercarse o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa; (g) el abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado; (h)

³¹⁹ CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VII(G); Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/7, adoptado el 12 de diciembre de 2005. párrs. 61-63.

³²⁰ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/64/215, adoptado el 3 de agosto de 2009, párr. 47.

la prestación por sí o por un tercero de una fianza o caución pecuniaria; (i) la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física; y (j) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga.

225. La Comisión considera como estándar fundamental de aplicación, que siempre que el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación pueda ser evitado razonablemente mediante la aplicación de una medida menos gravosa para el imputado que la requerida por el fiscal, el juzgador deberá optar por la aplicación de aquella, sea en forma individual o combinada.

226. De de acuerdo con la Corte Europea, bajo el artículo 5(3) del Convenio Europeo de Derechos Humanos –equivalente al artículo 7.5 de la Convención Americana– “las autoridades, cuando decidan si una persona debe ser puesta en libertad o detenida, están obligadas a considerar medidas alternativas que aseguren su comparecencia al juicio”³²¹. Así, en el caso *Jablonski v. Polonia*, este tribunal consideró que se violó el artículo 5.3 del Convenio Europeo porque los tribunales internos competentes,

[N]o tomaron en cuenta ninguna otra forma de garantía que pudiera asegurar la comparecencia [de la víctima] al juicio. No mencionaron por qué tales medidas alternativas no habrían garantizado su presencia en la corte o por qué, si se hubiese liberado al imputado, su proceso no hubiese seguido su curso adecuadamente. Ni señalaron ningún otro factor que hubiese indicado que existía un riesgo de que se fugase, se ocultase o que de alguna otra forma evadiera a la justicia³²².

227. Además, como ya se mencionó, una vez vencido el plazo considerado razonable para la duración de la detención preventiva el Estado pierde la oportunidad de continuar asegurando el fin del proceso por medio de la privación de la libertad del imputado³²³. Es decir, el Estado podrá limitar la libertad de aquel con otras medidas menos lesivas que aseguren su comparecencia al juicio, distintas a la privación de su libertad mediante el encarcelamiento³²⁴. En este sentido, la Comisión ha considerado que

³²¹ CrEDH, *Case of Piruzyan v. Armenia (Application 33376/07)*, Sección Tercera de la Corte, Sentencia del 26 de junio de 2012, párr. 103. Véase también: CrEDH, *Case of Kowrygo v. Poland (Application No. 6200/07)*, Sentencia del 26 de febrero de 2013 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 70; CrEDH, *Case of Richet v. France (Application No. 3947/97)*, Sentencia del 18 de noviembre de 2010 (Cuarta Sección de la Corte), párr. 64; y CrEDH, *Case of Nevmerzhitsky v. Ukraine (Application No. 54825/00)*, Sentencia del 5 de abril de 2005, (Segunda Sección de la Corte), párr. 137.

³²² CrEDH, *Case of Jablonski v. Poland (Application 33492/96)*, Sección Cuarta de la Corte, Sentencia del 21 de diciembre de 2000, párr. 84.

³²³ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 120.

³²⁴ Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr. 70.

[L]a prisión preventiva podrá o no ser sustituida por otras medidas cautelares menos restrictivas pero, en todo caso, se deberá disponer de la libertad³²⁵. Ello, independientemente de que aún subsista el riesgo procesal, es decir, aun cuando las circunstancias del caso indiquen como probable que, una vez en libertad, el imputado intentará eludir la acción de la justicia o entorpecer la investigación, la medida cautelar privativa de la libertad debe cesar³²⁶.

228. El hecho de que muchos códigos penales se refieran en primer término a la prisión preventiva, y luego contemplen las denominadas “alternativas a la prisión preventiva”, sugiere y conduce a una interpretación según la cual la prisión preventiva sería la primera medida a considerarse aplicable. Cuando, por el contrario, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, la prisión preventiva debería ser la *ultima ratio*, es decir la última vía a la que debiera recurrirse cuando las otras medidas menos gravosas no sean suficientes para garantizar los efectos del proceso.

229. En consecuencia, en los hechos, debería ser el fiscal quien explique y sustente por qué en el caso concreto no resulta apropiado, ni suficiente la aplicación de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. El juzgador, por su parte, deberá evaluar la posibilidad de que los riesgos procesales puedan ser neutralizados por medio de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva, y si opta por imponer esta última medida tiene el deber de motivar y razonar suficientemente la necesidad y proporcionalidad de su aplicación. De esta forma, se garantiza además, el ejercicio adecuado del derecho a defensa pues un análisis escalonado y gradual (de la medida menos lesiva a la más gravosa) permitiría a la defensa alegar y centralizar la discusión en las cuestiones concretas del análisis de necesidad y proporcionalidad de las medidas que se consideren.

230. Además, al igual que ocurre respecto de la prisión preventiva, la existencia de indicios suficientes que vinculen al imputado con el hecho investigado es una exigencia o condición *sine qua non* para la aplicación de otras medidas cautelares³²⁷. De igual forma, en vista de que algunas de estas medidas también implican una restricción en el goce de otros derechos, como el derecho de circulación³²⁸, las mismas también deben ser aplicadas en observancia de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad³²⁹, propios de la restricción de derechos en una sociedad democrática.

³²⁵ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Cap. IV, párr. 33.

³²⁶ CIDH. Informe No. 86/09, caso 12.553, Fondo. Jorge, José y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 134.

³²⁷ CIDH. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, Principio III(2).

³²⁸ El derecho de circulación y residencia (Art. 22 de la Convención Americana), entendido como la libertad de toda persona de trasladarse libremente de un lugar a otro y de establecerse libremente en el lugar de su elección es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 115.

³²⁹ En este sentido, véase *mutatis mutandis*, Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 123 y ss.

Así, en atención a las garantías establecidas en los Arts. 8 y 25 de la Convención, y XVIII y XXVI de la Declaración Americana, las decisiones por medio de las cuales se impongan medidas no privativas de la libertad estarán sometidas a los principios del debido proceso, y los procesados estarán facultados para presentar recursos judiciales cuando consideren que la aplicación de tales medidas afecta sus derechos fundamentales³³⁰.

231. 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. En estos casos, la sustitución de las medidas no privativas de la libertad por la prisión preventiva exigirá una motivación específica³³¹. En todo caso, deberá concedérsele a la persona señalada de incumplir una medida cautelar la oportunidad de ser escuchada y de presentar elementos que le permitan explicar o justificar dicho incumplimiento.

232. En los hechos, el depósito de una fianza o caución como medida de aseguramiento al juicio puede constituirse en una medida discriminatoria cuando no están al alcance de personas que por su situación de vulnerabilidad económica no las puedan aportar o a personas que no pueden demostrar la existencia de otras condiciones como el “arraigo” en la comunidad (para lo que usualmente hay que acreditar la existencia de un trabajo estable, propiedades y vínculos familiares formales, etc.), las que de hecho no reúnen amplios, y a veces mayoritarios, sectores de la población de los Estados miembros de la OEA³³². Estos patrones afectan de manera más intensa a grupos económicamente desfavorecidos o a grupos históricamente sometidos a discriminación. En gran parte este problema se produce cuando se conceptualiza al arraigo en función de criterios uniformes para casos distintos, y no en atención a las posibilidades concretas del procesado.

233. Así por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado por *Human Rights Watch* (HRW) miles de personas son mantenidas en prisión preventiva en la ciudad de Nueva York porque no pueden pagar los montos de las fianzas. Se encontró que del total de personas arrestadas en 2008 por delitos menores (*nonfelony charges*) cuya fianza había sido fijada en USD\$. 1,000 o menos, el 87% (16,649) fueron mantenidos en custodia al no tener la posibilidad de pagar la suma requerida. De acuerdo con los cálculos de HRW la ciudad se habría ahorrado al menos UDS\$. 42,000,000 si no hubiese encarcelado dichas personas. En Nueva York durante el 2009 hubo un total de 98,980 ingresos en las cárceles de la ciudad, poco más de la mitad (51%) eran personas en prisión preventiva que no pudieron pagar la fianza. Los detenidos en prisión preventiva acusados de delitos menores

³³⁰ En el mismo sentido, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), Reglas 3.5 y 3.6.

³³¹ En el mismo sentido, véase: Consejo de Europa/Comité de Ministros, 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. 12.

³³² A este respecto véase por ejemplo: ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Comunicado de prensa sobre conclusión de la visita a Brasil, 28 de marzo de 2013; ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Canadá*, E/CN.4/2006/7/Add.2, publicado el 5 de diciembre de 2005, párr. 63. Esta situación también fue puesta de relieve por diversas organizaciones en: audiencia sobre: *Uso de la prisión preventiva en las Américas*, 146º período ordinario de sesiones, organizada por Fundación para el Debido Proceso (DPLF), De Justicia, Instituto de Defensa Legal (IDL) y otros, 1 de noviembre de 2012.

que no pudieron depositar caución (un total de 22,846) constituyeron casi un cuarto (23%) del total de ingresos³³³.

234. Por otro lado, la Comisión observa que el SPT luego de su visita a México informó acerca de la aplicación en algunos estados de la figura jurídica conocida como “flagrancia equiparada”, usada para justificar detenciones masivas de personas, sin que éstas hayan sido detenidas realmente en flagrancia y sin que tuvieran vínculos ni objetos relacionados con el hecho perseguido, como estrategia para criminalizar la protesta social. Estas detenciones se verían agravadas por la imposibilidad de muchas personas de pagar las altas fianzas de excarcelación que se les fijaban³³⁴. Lo que constituye un ejemplo de cómo la imposibilidad de aportar una fianza puede ser utilizada como medida de represión contra determinados grupos.

235. En este sentido, la Comisión considera que los Estados deben asegurar que la aplicación de la fianza 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. En los casos, en los que se ha comprobado la incapacidad de pago del procesado, deberá necesariamente utilizarse otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad. En atención al principio de presunción de inocencia, la fianza no podrá en ningún caso constituir o incluir la reparación del daño causado por el delito que se le imputa al procesado

236. Con respecto al monto de la fianza, la Corte Europea ha establecido que el mismo debe ser determinado, de acuerdo con las condiciones del acusado, su capacidad financiera (posesiones) y su relación con quien actúe como fiador; y que en definitiva la naturaleza de esta garantía debería ser tal que su pérdida o incumplimiento constituya un factor disuasivo para disipar cualquier intención del acusado de no comparecer al juicio³³⁵. Todos estos son factores subjetivos dependerán de la realidad y capacidades específicas de la persona sujeta a juicio. El Tribunal europeo ha señalado además, que el mero hecho de que una persona carezca de una residencia fija no da pie a la existencia del riesgo de fuga³³⁶.

237. Otra medida cuya aplicación es necesario regular y supervisar adecuadamente es el arresto domiciliario. En audiencia sobre la *Situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad en Bolivia*, se informó que el arresto domiciliario le impide a las mujeres de bajos recursos realizar actividades económicas fuera del hogar para su propio sustento y el de su familia; y en caso de encontrarse bajo

³³³ HRW, *The Price of Freedom: Bail and Pretrial Detention on Low Income Nonfelony Defendants in New York City*, 3 de diciembre 2010, págs. 2, 6 y 21.

³³⁴ ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a México del SPT*, CAT/OP/MEX/1, publicado el 27 de mayo de 2009, párr. 208.

³³⁵ CrEDH, *Case of Neumeister v. Austria (Application no. 1936/63)*, Pleno de la Corte, Sentencia del 27 de junio de 1968, párr. 14.

³³⁶ CrEDH, *Case of Sulaoja v. Estonia (Application No. 55939/00)*, Sentencia del 12 de febrero de 2005 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 64.

vigilancia de un agente policial, éstas tienen que asegurarle un espacio para pernoctar, alimentación y transporte desde el lugar que indique el/la funcionario/a al domicilio de la mujer privada de libertad³³⁷. Este tipo de desafíos en la implementación de esta medida también han sido observados en otros países de la región.

238. En cuanto a la gestión de las medidas cautelares no privativas de libertad, la Comisión considera que los Estados deben en primer lugar regular adecuadamente su uso y aplicación; garantizar la asignación de los recursos financieros necesarios para que sean operativas, y puedan ser utilizadas por el mayor número posible de personas; implementar programas de capacitación para los funcionarios involucrados en las distintas etapas de su aplicación; y establecer mecanismos de supervisión de su cumplimiento y resultados. Es importante además, 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 en su aplicación e implementación, y adoptar las medidas pertinentes lograr su mayor y más eficiente uso.

239. De acuerdo con el Defensor Público General de Ecuador, es necesario operativizar las alternativas a la prisión preventiva, ya que la falta de una estructura de acompañamiento para su efectividad real genera la “demonización” política y judicial de su aplicación; la desconfianza de la fiscalía y de la víctima; la “codificación” del debate judicial reduciendo los espacios de procesamiento en libertad; y el desuso judicial de las medidas cautelares no privativas de la libertad³³⁸.

240. La Comisión considera fundamental la creación de mecanismos adecuados de evaluación del peligro procesal y de supervisión de la aplicación de las medidas cautelares no privativas de la libertad, como los llamados *servicios de evaluación y supervisión previos al juicio* u *oficinas de medidas alternativas y sustitutivas*. Estas unidades tienen por regla general dos funciones: por un lado, recabar y verificar información relativa al imputado por distintos medios, y presentarla al tribunal como insumo básico para la evaluación de la procedencia y necesidad de una determinada medida cautelar; y por otro, se encargan de monitorear el cumplimiento de las medidas cautelares no privativas de la libertad. El empleo de este mecanismo genera confianza, tanto en el juzgador que se sentirá más respaldado al aplicarlas, como en la sociedad que recibirá el mensaje de que la libertad que obtiene el procesado no es sinónimo de impunidad. Incluso, se han realizado estudios que documentan los beneficios económicos que representaría para la Administración Pública el establecimiento de estos servicios previos al juicio³³⁹.

³³⁷ CIDH. *Situación de las mujeres privadas de libertad en Bolivia*, 147º período ordinario de sesiones, organizada por Oficina Jurídica para la Mujer (OJM), Comité de América Latina y el Caribe (CLADEM), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), 15 de marzo de 2013.

³³⁸ Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación del Dr. Ernesto Pazmiño Granizo, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>

³³⁹ A este respecto véase por ejemplo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú y Centro para el Desarrollo de la Justicia y la Seguridad Ciudadana (CERJUSC), *Estudio de línea de base para la implementación de una oficina de servicios previos al juicio en el marco del Código Procesal Penal*, 2013, págs. 120-124.

241. En suma, la Comisión considera que promover un mayor uso de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva no solo es congruente con el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva y con el derecho a la presunción de inocencia, sino que es de aquellas medidas que por su naturaleza resultan en principio sostenible y eficaces como parte de una estrategia integral para hacer frente al hacinamiento. Desde una perspectiva más amplia, la modernización de la administración de justicia debe tomar en cuenta el uso de medidas no privativas de la libertad como medio para optimizar la utilidad social del sistema de justicia penal y los recursos con que cuenta³⁴⁰.

242. El uso racional de las medidas cautelares no privativas de la libertad, de acuerdo con criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, no riñe en modo alguno con los derechos de las víctimas, ni constituye una forma de impunidad. Afirmar lo contrario, supone un desconocimiento de la naturaleza y propósitos de la detención preventiva en una sociedad democrática. Por ello, es importante que desde los distintos poderes del Estado se apoye institucionalmente el empleo de este tipo de medidas cautelares, en lugar de desincentivar su uso o socavar la confianza en las mismas. Si no se construye confianza en el empleo de las medidas alternativas no privativas de la libertad, se corre el riesgo que éstas entren en desuso con grave detrimento de la dignidad humana, la libertad personal y la presunción de inocencia, pilares básicos de una sociedad democrática.

243. Finalmente, la Comisión reitera que en el marco del sistema de derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas, se han adoptado instrumentos y documentos especializados pertinentes a la materia desarrollada en este capítulo, como por ejemplo, las ya citadas *Reglas Mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*, y el Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras a las Alternativas de Encarcelamiento³⁴¹.

³⁴⁰ CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 36.

³⁴¹ Disponible en: <http://www.unodc.org/ropan/es/PrisonReform/ToolsandPublications/tools-and-publications.html>

V. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN PRISIÓN PREVENTIVA

A. Separación y tratamiento acorde con el derecho a la presunción de inocencia

244. Como ya se ha mencionado en el presente informe, el principio de presunción de inocencia es el punto de partida para cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran en prisión preventiva³⁴². Este derecho no sólo es el principio rector en la decisión de imponer esta medida a una persona, sino que además tiene implicaciones concretas en las condiciones de detención a las que se le somete³⁴³. En este sentido, el derecho internacional dispone en primer lugar la separación entre personas condenadas y procesadas, y que el régimen de detención al que éstas son sometidas sea cualitativamente distinto en algunos aspectos al aplicado a las personas condenadas.

245. Con respecto a la diferencia en la naturaleza de la detención preventiva y la privación de libertad derivada de una sentencia condenatoria, esta Comisión ha indicado que en virtud del principio de proporcionalidad una persona considerada inocente no debe recibir un trato igual, ni peor, que una condenada. Tampoco se debe confundir la equiparación que se establece entre la prisión preventiva y la pena a los fines de computar los plazos de detención con una equiparación de su naturaleza³⁴⁴.

246. Así, de acuerdo con el régimen establecido por el artículo 5.4 de la Convención Americana –análogo al artículo 10.2(a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– los Estados deben establecer como regla general, salvo situaciones excepcionales, la separación entre procesados y condenados³⁴⁵. Esta disposición no es una mera recomendación o simplemente una buena práctica, sino que es una obligación vinculante derivada de un tratado. De hecho, la Corte Interamericana ha establecido

³⁴² CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 32.

³⁴³ En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha reconocido que “estas garantías pueden entenderse como corolario del derecho a la presunción de inocencia”; y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha señalado que la separación entre condenados y procesados es “necesaria para recalcar su condición de personas no condenadas; que están también protegidas por el derecho a la presunción de inocencia”. Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 146; y ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 21: Trato humano de las personas privadas de libertad*, adoptado en el 44º periodo de sesiones (1992), párr. 9. En *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos Volumen I*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) adoptado el 27 de mayo de 2008, pág. 243.

³⁴⁴ CIDH. Informe No. 86/09, caso 12.553, Fondo. Jorge, José y Dante Peirano Basso, Uruguay, 6 de agosto de 2009, párr. 109.

³⁴⁵ Esta disposición también está contenida en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (Reglas 8.8 y 85.1); y el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (Principio 8).

consistentemente la violación al 5.4 de la Convención en casos en los que se demostró que las víctimas estuvieron detenidas junto con personas condenadas³⁴⁶.

247. En este sentido, la Corte en el caso *Yvon Neptune* reafirmó el estándar de que esta norma “impone a los Estados la obligación de establecer un sistema de clasificación de los reclusos en los centros penitenciarios, de manera que se garantice que los procesados sean separados de los condenados y que reciban un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas”; considerando además, en sentido concordante con lo establecido por la CIDH en los *Principios y Buenas Prácticas*, que la separación entre ambas categorías de reclusos “requiere no solamente mantenerlos en diferentes celdas, sino también que estas celdas estén ubicadas en diferentes secciones dentro de un determinado centro de detención, o en diferentes establecimientos si resultara posible”³⁴⁷.

248. Por su parte, el HRC ha reconocido expresamente la importancia de esta norma en función del respeto al principio de presunción de inocencia, y ha establecido que los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben “indicar en sus informes las modalidades de separación de los procesados y condenados y precisar las diferencias entre los regímenes que se aplican a unos y otros”³⁴⁸. Con lo cual, ratifica el hecho de que el artículo 10(2) de ese tratado exige de la adopción de medidas concretas para su implementación.

249. Los *Principios y Buenas Prácticas* de la CIDH al referirse a la separación de los reclusos por categorías, por ejemplo entre procesados y condenados, establecen igualmente que dicha separación implica que deberán “estar alojados en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos”; y disponen que “[e]n ningún caso la separación de personas privadas de libertad por categorías será utilizada para justificar la discriminación, la imposición de torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o condiciones de privación de libertad más rigurosas o menos adecuadas [...]” (Principio XIX).

³⁴⁶ Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, párr. 60; Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 150; Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 104; Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 14, párr. 111 y 112; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 158. Igualmente el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, también ha encontrado la violación concreta del Art. 10.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en casos en los que la víctima estuvo recluso/a preventivamente con personas condenadas. Véase por ejemplo, ONU, HRC, Communication No. 1813/2008, *Ebenezer Derek Mbongo Akwanga v. Camerún*, decisión de 22 de marzo de 2011, CCPR/C/101/D/1813/2008, párr. 7.3.

³⁴⁷ Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párrs. 146 y 147.

³⁴⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 21: Trato humano de las personas privadas de libertad*, adoptado en el 44º periodo de sesiones (1992), párr. 9. En *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos Volumen I*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) publicado el 27 de mayo de 2008, pág. 243.

250. En este sentido, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, establecen también como regla general que “[e]stará prohibido imponer [a las personas en detención preventiva] restricciones que no estén estrictamente justificadas para los fines de la detención o para evitar que se entorpezca el proceso de instrucción o la administración de justicia, o para el mantenimiento de la seguridad y el orden en el lugar de detención” (Principio 36.2).

251. Así pues, este régimen de detención acorde con la presunción de inocencia, aplicable a las personas mantenidas en prisión preventiva, es desarrollado *in extenso* por las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos en sus artículos 84 a 93, los cuales establecen, entre otras cosas, que: (a) los acusados podrán procurarse, si así lo desean, sus propios alimentos del exterior; (b) se les autorizará llevar sus propias prendas personales, o se les asignará un uniforme distinto al utilizado por los condenados; (c) se les deberá ofrecer la posibilidad de trabajar remuneradamente; (d) se les deberá autorizar la obtención de libros, periódicos, materiales para escribir, así como otros medios de ocupación; (e) deberá permitírseles recibir a sus expensas atención médica y odontológica externas³⁴⁹; y (f) proporcionársele todas las facilidades necesarias para recibir visitas familiares y para la preparación de su defensa. Estos dos requisitos por su importancia serán desarrollados con mayor detalle en la siguiente sección.

252. Con respecto al régimen aplicable a las personas detenidas en espera de juicio, y haciendo énfasis en su participación en actividades productivas, el RT indicó en su reciente informe acerca del contenido de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos que:

Habida cuenta del recurso excesivo a la prisión preventiva durante largos períodos de tiempo, es absolutamente necesario asegurar que todas las personas privadas de libertad tengan acceso a actividades y puedan disfrutar de otros privilegios a los que tiene derecho la población penitenciaria general. El Relator Especial reconoce que este principio puede ser difícil de aplicar, habida cuenta de la rotación bastante rápida de las personas en prisión preventiva y de la posibilidad de que las comisarías de policía y otros centros de detención no estén adaptados a tal fin. Sin embargo, como señaló el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, no se puede dejar simplemente que los reclusos languidezcan durante semanas, incluso meses, encerrados en sus celdas³⁵⁰.

³⁴⁹ A este respecto, la 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*, dispone que se adoptarán medidas para que las personas en prisión preventiva “puedan continuar los tratamientos médicos o dentales necesarios que recibían antes de su detención, si así lo decide el doctor o el dentista de la institución de prisión preventiva, de ser posible de acuerdo con el médico o el dentista del presunto delincuente en prisión preventiva” (Párr. 37).

³⁵⁰ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe provisional, A/68/295, publicado el 9 de agosto de 2013, párr. 38.

253. El principio de la separación física entre procesados y condenados no sólo es un imperativo del derecho internacional, sino que también es reconocido como norma de rango constitucional en Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay³⁵¹. La mayoría de estas constituciones establecen que las personas en prisión preventiva estarán en centros o establecimientos especiales distintos de aquellos destinados a las personas condenadas.

254. Sin embargo, a pesar de este marco normativo en el que se establece y desarrolla la obligación de los Estados de mantener a las personas sometidas a prisión preventiva separadas de las condenadas y en condiciones de detención acordes con su calidad de inocentes, la realidad constatada en la mayoría de los países de la región es completamente distinta. Por regla general las personas en espera de juicio son mantenidas en las mismas instalaciones que aquellas que ya han sido condenadas, y como tal están sometidas a las mismas condiciones de hacinamiento, insalubridad, violencia, falta de acceso a elementos básicos para su subsistencia, y otras restricciones a las que también está expuesta la población penal general³⁵². De hecho, en muchos casos las personas en detención preventiva tienen aún menos posibilidades de acceso a ciertas actividades, por ejemplo laborales y educativas, a las que tienen mayor acceso las personas condenadas por el hecho mismo de encontrarse en el proceso de ejecución de la pena.

255. En la práctica los criterios de separación de reclusos por categorías se reducen a razones como la pertenencia a una pandilla o grupo criminal; su condición socioeconómica (según pueda pagar para ser alojado en un mejor lugar dentro del centro penal); si se trata de antiguos funcionarios públicos o ex miembros de las fuerzas de seguridad; si se trata de internos que presentan graves problemas de convivencia con la población general; o si por ejemplo, son personas que padecen de enfermedades mentales o infectocontagiosas, o si son personas de edad avanzada. Pero el estado procesal no suele ser, en los hechos, un criterio de separación que se aplique consistentemente.

256. Esta situación se agrava aún más en contextos penitenciarios caracterizados por el hacinamiento y la falta de estructuras y recursos adecuados para su correcto funcionamiento. Estos factores provocan además una especie de efecto de cascada en el que la saturación de los establecimientos penitenciarios, incluyendo los centros de detención provisional, lleva a las autoridades a alojar a personas procesadas en

³⁵¹ Constitución del Ecuador Art. 77.2; Constitución Política de la República de Guatemala Art. 10; Constitución de Haití Art. 44; Constitución Política de la República de Honduras Art. 86; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 18; Constitución Política de Nicaragua Art. 33(5); y Constitución Nacional del Paraguay Art. 21.

³⁵² Incluso en aquellos casos en los que las personas en prisión preventiva están en establecimientos separados, también suelen padecer las consecuencias de las deficiencias estructurales de los sistemas penitenciarios. A veces con consecuencias dramáticas, como ocurrió en Chile el 8 de diciembre de 2010, cuando murieron 81 internos de la torre 5 del *Centro de Detención Preventiva (CDP)* de San Miguel producto de un incendio en el cuarto piso de la torre. De hecho, la peor tragedia carcelaria en la historia de ese país. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), *Situación de los Derechos Humanos en Chile – Informe Anual 2011*, pág. 25.

comisarías, estaciones de policía y otros centros de detención transitoria³⁵³, que no están diseñados para estos fines y cuyo personal no está capacitado para ejercer esas funciones³⁵⁴. Todo lo cual ha conducido a que en algunos países se produzcan situaciones realmente graves derivadas de la saturación de estos establecimientos.

257. Sobre este particular, la CIDH ha establecido que “deben adoptarse las medidas legislativas y las reformas estructurales necesarias para que la detención en sede policial sea utilizada en la menor medida posible, sólo hasta que una autoridad judicial determine la situación de la persona arrestada”³⁵⁵.

B. Otras consideraciones relevantes respecto a las condiciones de detención de las personas en prisión preventiva

258. Las condiciones de detención a las que se somete a una persona mantenida en prisión preventiva no solamente son una cuestión relativa al derecho a la presunción de inocencia, sino que además tienen una incidencia directa en el goce de otros derechos humanos fundamentales, como el derecho a la defensa en juicio y al mantenimiento de las relaciones familiares. Además, de estos dos aspectos, en esta sección se hace referencia al derecho al voto de las personas en prisión preventiva, a la aplicación del aislamiento solitario y al uso de módulos de máxima seguridad.

1. Derecho a la defensa en juicio

259. La Convención Americana establece en su artículo 8(2) que toda persona inculpada de un delito tiene derecho durante el proceso a, entre otras, las siguientes garantías mínimas: (c) “concesión [...] del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa”; y (d) “derecho [...] de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor”. En el caso de las personas mantenidas en prisión preventiva el cumplimiento de

³⁵³ Así por ejemplo, la CIDH ha recibido información según la cual en Guatemala se han habilitado instalaciones carcelarias incluso en cuarteles militares. Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del “Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas” de la CIDH, Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, 2 de noviembre de 2012, pág. 6. Este tema fue desarrollado con mayor amplitud en la Audiencia Temática: *Situación de derechos humanos de las personas privadas de libertad en Guatemala*, 141º período ordinario de sesiones, organizada por ICCPG, UDEFEGUA y CEJIL, el 29 de marzo de 2011.

³⁵⁴ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 458. De igual forma, el GTDA constató que en El Salvador “[m]ás de 2,300 detenidos en espera de juicio son albergados en bartolinas de policía, cuya capacidad en todo el país no excede de 600 plazas. Estas bartolinas no designadas para albergar a detenidos por más de 72 horas. Sin embargo, son utilizadas para albergar a imputados en espera de juicio o durante el proceso judicial”. ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador*, A/HRC/22/44/Add.2, publicado el 11 de enero de 2013, párr. 100. Asimismo, en Argentina, se informa que de las aproximadamente 63,000 personas privadas de libertad en el país, habría alrededor de 10,000 detenidas en comisarías. Respuesta al cuestionario de consulta con motivo del “Informe temático sobre prisión preventiva en las Américas” de la CIDH, 6 de octubre de 2012, Observatorio Internacional de Prisiones de Argentina.

³⁵⁵ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 458; CIDH. Comunicado de Prensa 56/11 - Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad culmina visita a Suriname. Washington, D.C., 9 de junio de 2011, Anexo, párr. 23.

estas garantías procesales implica necesariamente que el Estado debe asegurar las condiciones para que aquellas puedan ejercer de manera efectiva su derecho a defensa en juicio mientras están detenidas.

260. En efecto, el mantener a una persona en detención preventiva mientras dura el proceso debilita sus posibilidades de defensa, particularmente cuando éstas carecen de los medios para sufragar los gastos de su defensa³⁵⁶. Igualmente, se ha constatado que el albergar a detenidos en espera de juicio en comisarías o estaciones de policía puede afectar su derecho a defensa³⁵⁷. De igual forma, el someter a personas en prisión preventiva a condiciones de reclusión que por su precariedad afectan su salud, seguridad o bienestar, conlleva a que éstas participen en el proceso penal en condiciones menos favorables que la parte acusadora. En tal sentido, el GTDA ha señalado también que “[c]uando las condiciones de reclusión son tan inadecuadas que debilitan gravemente al detenido en prisión preventiva, esa igualdad [de armas entre la acusación y la defensa] se ve perjudicada y ya no se puede garantizar un juicio imparcial, incluso cuando las garantías procesales respetan escrupulosamente”³⁵⁸.

261. De acuerdo con los estándares internacionales vigentes³⁵⁹, toda persona privada de libertad deberá contar con las oportunidades, infraestructura y tiempo adecuados para recibir visitas, comunicarse y consultar a sus abogados sin demora, interceptación o censura y con plena confidencialidad. Estas entrevistas podrán ser objeto de vigilancia visual, pero su contenido no podrá ser escuchado por terceras partes. Estas condiciones de confidencialidad y no interferencia aplican a todas las formas de comunicación utilizadas por los detenidos (telefónicas y por correspondencia también). Esto significa que los funcionarios de los centros penales no deberán abrir las cartas o interceptar las llamadas telefónicas que realicen los internos a sus abogados. Además, las comunicaciones entre una persona privada de libertad y su abogado no podrán ser admitidas como prueba en su contra a menos que se relacionen con un delito continuo o que se proyecte cometer. Este derecho de toda persona detenida o privada de libertad de comunicarse libre y privadamente con su abogado, no podrá suspenderse ni restringirse, salvo en circunstancias excepcionales que serán determinadas por la ley o los reglamentos dictados conforme a derecho, cuando un juez u otra autoridad lo considere indispensable para mantener la seguridad y el orden.

³⁵⁶ ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a Paraguay del SPT*, CAT/OP/PRY/1, publicado el 7 de junio de 2010, párr. 64.

³⁵⁷ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador*, A/HRC/22/44/Add.2, publicado el 11 de enero de 2013, párr. 129.

³⁵⁸ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/40, publicado el 3 de enero de 2007, párr. 66; ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/6, publicado el 1 de diciembre de 2004, párr. 69.

³⁵⁹ Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, Regla 93; Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, Principio 18; y ONU, Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 p. 118 (1990), Principio 8.

262. La Comisión observa también que pueden darse otras situaciones de hecho que afectan el derecho de las personas detenidas a tener acceso a sus medios de defensa, como por ejemplo la aplicación de controles desproporcionados (o incluso denigrantes) a los abogados que acuden a los centros penales³⁶⁰, o a los detenidos que van a entrevistarse con ellos³⁶¹; el no permitir o decomisar en las requisas las copias de expedientes u otros documentos legales que mantienen los internos en su poder; y los traslados de los detenidos a lugares distantes de los jueces o tribunales que llevan sus procesos y de sus abogados³⁶².

263. Con respecto a la afectación procesal que supone el traslado de detenidos a establecimientos penales considerablemente distantes del lugar donde se conducen sus procesos, la CIDH destaca la reciente Recomendación No. 35/2013 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH)³⁶³, en la que esta institución señaló haber comprobado que “los traslados penitenciarios representan una de las formas más comunes de violación del derecho a la seguridad jurídica de los reclusos”. Entre otras razones, porque al estar alejados de los jueces o tribunales ante los cuales se tramitan sus procesos y del lugar donde se verificaron los hechos, se obstaculiza la posibilidad de los detenidos de dar seguimiento a sus procesos y de estar presentes en las actuaciones, y se limita el acceso a una adecuada defensa. En consecuencia recomendó a las autoridades competentes, “girar las instrucciones correspondientes para que antes de efectuar un traslado, se garantice que la persona sujeta a prisión preventiva tenga la posibilidad real y efectiva de defenderse en el proceso que se sigue en su contra, atendiendo a su derecho al debido proceso y, en especial, al derecho a la defensa”.

264. Igualmente en audiencia sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en el Complejo Penitenciario de Islas Marías –un complejo penitenciario federal ubicado a 112 kilómetros de las costas del estado de

³⁶⁰ Así por ejemplo, el GTDA en su visita a El Salvador “recibió extensa información relativa a que en los centros de detención y en las prisiones, los abogados y defensores públicos son también sometidos a una inspección rigurosa, tanto a la entrada como a la salida. La inspección es llevada a cabo por militares que controlan incluso las notas que contienen información obtenida por los abogados durante las entrevistas con sus clientes. [...] Lo anterior es aún más grave si se trata de abogadas, pues son también sometidas a un control que en ocasiones es indecoroso, intrusivo y humillante”. ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador, A/HRC/22/44/Add.2*, publicado el 11 de enero de 2013, párrs. 74 y 75.

³⁶¹ La Comisión ha recibido información según la cual las autoridades a cargo del centro de detención de la base naval de Guantánamo han implementado recientemente, entre otras, la práctica de realizar cacheos o revisiones en las áreas genitales de los detenidos como procedimiento obligatorio antes y después de que éstos pasen a entrevistarse con sus abogados.

³⁶² A este respecto, la CIDH ha dicho que “cuando los traslados son ejecutados arbitrariamente o en condiciones contrarias al respeto de los derechos humanos de los reclusos, pueden llegar a constituir espacios poco visibles o zonas grises para la comisión de abusos por parte de las autoridades”; y fijó los estándares de protección judicial aplicables esta medida. CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 485 y 500.

³⁶³ CNDH, Recomendación No. 35/2013, *Sobre el caso de internos del Centro Federal de Readaptación Social No. 11 “CPS Sonora”, en Hermosillo Sonora*. México, D.F., 25 de septiembre de 2013, párrs. 56, 58, 66, 68 y 145. Si bien esta recomendación se da como reacción a las continuas quejas recibidas en el “CPS Sonora” sus consideraciones y conclusiones son aplicables a todo el sistema penitenciario federal mexicano.

Nayarit, México— las organizaciones peticionarias denunciaron que el alejamiento geográfico de este centro penal, al que sólo llega una embarcación de la Secretaría de Marina una vez a la semana y en el que se imponen fuertes restricciones en las vías de comunicación, afecta considerablemente el derecho de defensa de los internos, lo que es particularmente grave respecto de los detenidos del fuero común, ya que el único defensor de oficio que hay en el complejo pertenece al fuero federal³⁶⁴.

265. En este contexto, resulta inaceptable desde todo punto de vista que las personas mantenidas en detención preventivas tengan que ausentarse de sus audiencias u otras actuaciones procesales por motivos tales como la falta de medios de transporte o personal de custodia; así como también, por la inasistencia de los agentes fiscales o por alguna otra razón atribuible al Estado. Ello es así porque es el propio Estado quien decide mantener en custodia a una persona con el objeto, en principio, de asegurar su comparecencia al juicio; por lo tanto, el que éste no 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. De la misma manera, es completamente inaceptable el cobro de “coimas” o sobornos a los detenidos para ser transportados a los tribunales, este tipo de prácticas, cuando ocurren, deben ser debidamente investigadas y sancionadas.

266. Además de los fines procesales propios de la defensa del acusado, la asistencia legal puede ser necesaria para otros efectos, como garantizar la tutela judicial de las condiciones de reclusión, o por otros motivos personales o familiares del detenido ajenos al encarcelamiento. Para ello, es necesario que los internos en general cuenten con los medios y las condiciones para tener un acceso efectivo a su representación legal.

267. Por otro lado, y siguiendo los estándares fijados por el Consejo de Europa, la Comisión considera que las sanciones disciplinarias que se apliquen a las personas en prisión preventiva no podrán tener el efecto de prolongar la duración de la detención ni de interferir con la preparación de su defensa en juicio³⁶⁵.

268. Además de las consideraciones anteriores, resulta pertinente reafirmar que bajo ninguna circunstancia debe tolerarse la práctica de utilizar la detención preventiva de personas como un mecanismo para forzarlas a realizar confesiones, señalar a otros sospechosos, o para inducirlos a autoinculparse y optar un juicio abreviado como una vía para acceder de forma pronta a su libertad³⁶⁶. Tales prácticas, al igual que el uso no

³⁶⁴ CIDH. Audiencia Temática: *Situación de las personas privadas de libertad en el Complejo Penitenciario de Islas Marías, México*, 149º período ordinario de sesiones, organizada por: ASILEGAL, Documenta, Renace, Instituto de DDHH Ignacio Ellacuría, Universidad Iberoamericana de Puebla y otros el 1 de noviembre de 2013. A este respecto, véase también: CNDH, Recomendación No. 90/2011, *Sobre el caso de internos del Complejo Penitenciario “Islas Marías”, México, D.F.*, 16 de diciembre de 2001, punto (g).

³⁶⁵ Consejo de Europa/Comité de Ministros, 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.

³⁶⁶ En este sentido, además de lo señalado respecto a Colombia en el párrafo 63 del presente informe, la Comisión observa que de acuerdo con un estudio realizado en cuatro jurisdicciones de la República Argentina (la jurisdicción nacional y las provincias de Santa Fe, Córdoba y Chubut) encontró como denominador común que,

excepcional de la prisión preventiva, también son contrarias a la esencia misma del estado de derecho y a los valores que inspiran a una sociedad democrática.

2. Contacto familiar

269. En su *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas en las Américas*, la CIDH reiteró que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho de las personas privadas de libertad de mantener y desarrollar las relaciones familiares; considerando además que en función del artículo 17.1 de la Convención, éstos deben crear las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, atendiendo todas aquellas deficiencias estructurales que impiden que el contacto y la comunicación entre los internos y sus familias se den en condiciones dignas, seguras y con suficiente regularidad. Asimismo, a partir de la realidad observada en distintos países de la región la Comisión constató que,

Para las personas privadas de libertad, el apoyo de sus familiares es esencial en muchos aspectos, que van desde lo afectivo y emocional hasta el sustento material. En la mayoría de las cárceles de la región, los elementos que necesitan los presos para satisfacer sus necesidades más elementales no le son suministrados por el Estado, como debería ser, sino por sus propios familiares o por terceros. Por otro lado, a nivel emocional y psicológico, el mantenimiento del contacto familiar es tan importante para los reclusos, que su ausencia se considera un factor objetivo que contribuye a incrementar el riesgo de que éstos recurran al suicidio³⁶⁷.

270. Con respecto a la personas en prisión preventiva, la Comisión considera que el deber del Estado de adoptar las medidas necesarias conducentes a garantizar el contacto familiar es aún mayor en función del derecho a la presunción de inocencia, y tomando en cuenta que esta medida únicamente atiende a los fines procesales de asegurar la comparecencia del acusado al proceso. En este sentido, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos disponen que a los acusados “se les concederán todas las facilidades razonables para comunicarse con [su familia] y sus amigos y para recibir la visita de estas personas, con la única reserva de las restricciones y de la vigilancia necesarias en interés de la administración de justicia, de la seguridad y del buen orden del

...continuación

“al preguntársele a las personas privadas de libertad, en esas jurisdicciones, si la prisión preventiva los condicionaba para firmar un juicio abreviado, todos respondieron afirmativamente pues les daría certeza de su situación procesal o por sentirse apremiados por la inseguridad dentro de las cárceles“. Este estudio concluyó además que “[e]l encierro procesal genera una afectación directa en las personas que condicionan su libertad de elección y su posibilidad de armar una defensa eficaz. En ese contexto, opera como un factor de extorsión en aquellos sistemas en los que se prevé un acuerdo de juicio abreviado amplio, en donde la mayoría de los casos se termina acordando una pena que muchas veces es similar al tiempo que estuvo el detenido en esa modalidad“. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), *El Estado de la Prisión Preventiva en la Argentina-Situación actual y propuestas de cambio*, Buenos Aires, 2012, pág. 67.

³⁶⁷ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 576-578.

establecimiento” (Regla 92). Esta comunicación, debe facilitarse por los tres medios principales generalmente aceptados: visitas, correspondencia y llamadas telefónicas.

3. Derecho al voto

271. El artículo 23 de la Convención Americana establece que: (1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (a) a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto [...]. Y dispone con respecto a la instrumentalización del ejercicio de estos derechos que: (2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

272. En cuando al contenido y alcances de esta norma, la Corte Interamericana ha establecido como principios fundamentales que los derechos en ella contenidos “deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad”. Para lo cual, considera indispensable que éste, “genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”. Lo que “no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente estos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalijamiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”. En consecuencia, la Corte considera que el derecho al voto es “uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia”³⁶⁸.

273. La Comisión Interamericana observa que si bien el derecho al voto de los reclusos en general es un tema complejo que amerita un análisis mucho más amplio en el que se tome en cuenta el desarrollo actual del derecho internacional y los avances legislativos alcanzados por algunos Estados en esta materia, resulta claro para la Comisión que en el caso de las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva el ejercicio de este derecho al voto está efectivamente garantizado por los artículos 23 y 8.2 de la Convención Americana. En otras palabras, la Comisión considera que no existe fundamento jurídico válido alguno, congruente con el régimen establecido por la Convención Americana, que sustente una restricción a este derecho a aquellas personas en custodia del Estado como medida cautelar³⁶⁹.

³⁶⁸ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs 194, 195, 198 y 201.

³⁶⁹ En un sentido similar, el RT, ha señalado que “[e]n principio, los detenidos también podrán ejercer su derecho al voto y a otras formas de participación en la gestión de los asuntos públicos, de conformidad con el artículo 25 del Pacto Internacional [de Derechos Civiles y Políticos]”. ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe provisional, A/64/215, publicado el 3 de agosto de 2009, párr. 54.

274. En primer lugar, porque de acuerdo con el propio artículo 23 de la Convención, el ejercicio de los derechos contenidos en su numeral (1) solamente puede reglamentarse por las razones expresamente indicadas en el numeral (2), las cuales, como resulta evidente, no son aplicables a las personas sobre las cuales aún no ha recaído una sentencia firme. Pero además, porque tal restricción es claramente incompatible con el derecho a la presunción de inocencia, que como ya se mencionó, es el punto de partida para cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran en prisión preventiva. Por tanto, y tomando en consideración que el objeto natural de esta medida es garantizar los fines del proceso penal, carece de todo sentido el no permitir que las personas en prisión preventiva ejerzan su derecho al voto.

275. En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sido enfático en establecer que “[a] las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar”^{370 371}.

276. Con lo cual, de acuerdo con los artículos 23 de la Convención Americana y XX de la Declaración Americana, corresponde a los Estados adoptar las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para garantizar en la práctica que las personas mantenidas en prisión preventiva pueden ejercer su derecho al voto en condiciones de igualdad con el resto de la población electoral.

277. La Comisión observa que los Estados de la OEA pueden disponer sin mayores dificultades las medidas para asegurar el goce efectivo del derecho al voto a todas las personas en prisión preventiva. Así por ejemplo, en Ecuador el artículo 62 de la Constitución de 2008 reconoce expresamente este derecho a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada, desde entonces el Estado, por medio del Consejo Nacional Electoral y del Ministerio de Justicia, ha hecho posible el ejercicio del mismo en las elecciones de 2009 y 2013, en estas últimas el número de votantes en prisión preventiva ascendió a más de 8,900³⁷².

³⁷⁰ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho al voto*, adoptado en el 47º periodo de sesiones (1999), párr. 14. En *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos Volumen I*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) publicado el 27 de mayo de 2008, pág. 262. Igualmente, las Reglas Penitenciarias Europeas disponen que esta población reclusa “podrá votar en las elecciones públicas y referéndums que se celebren durante el periodo de prisión preventiva” (Regla 39).

³⁷¹ En el mismo sentido, Consejo de Europa/Comité de Ministros, 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. 39.

³⁷² Véase entre otros medios: Hoy.Com.Ec, *Presos sin sentencia ejercieron su derecho al voto*, 15 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/presos-sin-sentencia-ejercieron-su-derecho-al-voto-574316.html>; y América Economía, *Presos sin sentencia votarán por anticipado en Ecuador*, 14 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/presos-sin-sentencia-votaran-por-anticipado-en-comicios-en-ecuador>

4. Aislamiento solitario y módulos de alta seguridad

278. Con respecto al aislamiento solitario (aislamiento físico y social de personas que permanecen en sus celdas entre 22 y 24 horas al día) la Comisión Interamericana ha establecido como criterio general que el mismo “sólo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como último recurso, cuando se demuestre que sea necesaria para salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna de los establecimientos, y para proteger derechos fundamentales como la vida e integridad personal de las personas privadas de libertad o del personal de dichas instituciones”³⁷³.

279. De acuerdo con la Declaración de Estambul, y con la literatura especializada al respecto, la reclusión en régimen de aislamiento puede producir graves daños psicológicos y a veces fisiológicos en las personas, ocasionándoles síntomas que van desde el insomnio y la confusión hasta la alucinación y la psicosis. Estos efectos negativos sobre la salud pueden comenzar a manifestarse tras sólo unos pocos días de reclusión y agravarse progresivamente³⁷⁴. En ese sentido, el RT “ha llegado a la conclusión de que el plazo de 15 días es el límite entre el ‘régimen de aislamiento’ y el ‘régimen de aislamiento prolongado’, porque en ese punto [...] algunos de los efectos psicológicos nocivos del aislamiento pueden ser irreversibles”³⁷⁵. Por eso, el criterio fundamental relativo a la aplicación del aislamiento solitario consiste en que sólo debe aplicarse en casos excepcionales, por el periodo de tiempo más breve posible –por cuestión de días y no de semanas o meses– y sólo como medida de último recurso³⁷⁶.

280. El aislamiento de personas que aún no han sido condenadas es particularmente problemático, toda vez que el mismo infringe condiciones punitivas y potencialmente perjudiciales a personas que son inocentes hasta que se demuestre su culpabilidad. Además puede servir para coaccionarlos y forzarlos a autoinculparse o a dar algún tipo de información. En este sentido, el RT ha indicado que,

³⁷³ CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Principio XXII(3). Con respecto al aislamiento, existe todo un cuerpo de estándares desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos en el que se fijan las causales, garantías, restricciones y formas en las que se puede aplicar esta medida, a este respecto véase en general, CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 397 – 418.

³⁷⁴ La mayoría de los efectos que produce el aislamiento solitario son de naturaleza psicológica, esta medida puede producir alteraciones agudas, y hasta crónicas, en las siguientes áreas: ansiedad, depresión, ira, alteraciones cognitivas, distorsiones de percepción, paranoia y psicosis. A nivel fisiológico se pueden presentar problemas gastro-intestinales, cardiovasculares, genito-urinarios, migrañas y fatiga profunda. Véase: Shalev, Sharon, *A sourcebook on solitary confinement*, Mannheim Centre for Criminology, LSE, 2008, págs. 15 y 16. Disponible en: http://solitaryconfinement.org/uploads/sourcebook_web.pdf.

³⁷⁵ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe provisional, A/66/268, publicado el 5 de agosto de 2011, párrs. 26 y 61.

³⁷⁶ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, *Informe provisional presentado en cumplimiento de la Resolución No. 62/148 de la Asamblea General, A/63/175*, adoptado el 28 de julio de 2008, párr. 83.

Si bien la segregación física y social puede ser necesaria en algunas circunstancias durante las investigaciones penales, la práctica del régimen de aislamiento durante la prisión preventiva crea de hecho una situación en la que la presión psicológica puede influir en los detenidos para que hagan confesiones o declaraciones contra otras personas, lo que socava la integridad de la investigación. Cuando el régimen de aislamiento se utiliza intencionalmente durante la prisión preventiva como una técnica para obtener información o una confesión, equivale a la tortura, según se define en el artículo 1, o a un trato o pena cruel, inhumano o degradante previstos en el artículo 16 de la Convención contra la Tortura, y a una violación del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁷⁷.

281. De acuerdo con la doctrina del Comité contra la Tortura del Consejo de Europa, el aislamiento de personas que se encuentran en detención preventiva debe regirse por los siguientes estándares:

[S]ólo es admisible en circunstancias excepcionales, debe estar estrictamente limitado a lo que se requiere para el caso y ser proporcional a las necesidades de investigación; (b) las restricciones que se impongan deben ser autorizadas por un tribunal; (c) los detenidos deben tener un derecho efectivo de apelar su decisión a un tribunal o a otra autoridad independiente; (d) los detenidos deben tener acceso a un médico cuyo informe escrito debe ser enviado a las autoridades competentes; y (e) se debe brindar a los detenidos la oportunidad de participar en actividades productivas, además de ejercicio al aire libre y el apropiado contacto humano³⁷⁸.

282. Además, la aplicación del aislamiento solitario en personas en espera de juicio “no afectará el acceso a un abogado y deberá permitir un contacto mínimo con la familia en el exterior. No debería afectar a las condiciones de detención [...] en lo relativo a la ropa de cama, ejercicio físico, acceso a materiales de lectura y a representantes religiosos autorizados”³⁷⁹.

283. A lo largo de los años, y en el ejercicio de sus distintas funciones, la CIDH ha observado que por regla general el aislamiento solitario de personas es aplicado en la mayoría de los países de la región sin sujeción a las normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos, y que el mismo se aplica por lo general de la misma manera a personas condenadas y procesadas.

³⁷⁷ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Informe provisional, A/66/268, publicado el 5 de agosto de 2011, párr. 73.

³⁷⁸ Shalev, Sharon, *A sourcebook on solitary confinement*, Mannheim Centre for Criminology, LSE, 2008, pág. 43.

³⁷⁹ Consejo de Europa/Comité de Ministros, 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. 42.

284. Así, por ejemplo, en el contexto del presente informe, la Comisión recibió información según la cual en los Estados Unidos anualmente hay aproximadamente 60,000 personas en prisión preventiva en la jurisdicción federal, además de otras 700,000 detenidas a órdenes de jurisdicciones estatales, y que con base en estas cifras y en la práctica constante del aislamiento solitario en los Estados Unidos, se podría inferir que existen cientos de miles de personas procesadas potencialmente mantenidas en aislamiento anualmente en el país. Además, de haberse documentado la práctica de mantener a menores en conflicto con la ley en aislamiento solitario durante todo el periodo que dura su proceso, como medida de protección cuando son reclusos en cárceles de adultos; y el uso frecuente del aislamiento solitario de menores como castigo disciplinario. Como ejemplo de esto último, el Departamento de Prisiones de la Ciudad de Nueva York estima que más del 14% de los adolescentes en edades de entre 16 y 18 años son sometidos a aislamiento solitario como medida disciplinaria durante su periodo en detención preventiva³⁸⁰.

285. En este sentido, la Comisión reitera enfáticamente que de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo los estándares del Sistema Interamericano, el aislamiento solitario no debe aplicarse a niños, niñas y adolescentes privados de libertad³⁸¹.

286. En cuanto a la reclusión de detenidos en módulos de alta seguridad, la Comisión ha establecido que independientemente de sus condiciones, esta medida no tiene razón de ser en los establecimientos penales destinados a personas en prisión preventiva, donde debe tratarse al interno de manera consecuente con el respeto a su derecho a la presunción de inocencia³⁸².

C. Efectos del uso excesivo de la prisión preventiva en los sistemas penitenciarios

287. Desde hace varios años, la Comisión Interamericana, al igual que otros organismos internacionales de derechos humanos e incluso los órganos políticos de la OEA, ha observado que el problema más grave y extendido que enfrentan los Estados miembros con respecto a la gestión penitenciaria es el hacinamiento; y que éste es la consecuencia

³⁸⁰ American Civil Liberties Union (ACLU), Nota informativa dirigida al Relator de PPL de la CIDH, el 23 de mayo de 2013. En esta comunicación ACLU señaló también que no existe un análisis comprensivo de la naturaleza y extensión acerca del uso del aislamiento solitario en personas en prisión preventiva en los Estados Unidos. Con respecto al uso del aislamiento solitario en los Estados Unidos véase también, CIDH. Audiencia Temática: *Derechos humanos y aislamiento solitario en las Américas*, 147^o período ordinario de sesiones, organizada por American Civil Liberties Union (ACLU), y en la que también participó el Relator Especial Sobre la Tortura, Juan Méndez, 12 de marzo de 2013.

³⁸¹ CIDH. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, Principio XXII(3); CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 409 y 410.

³⁸² CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, adoptado el 24 de septiembre de 1998. Cap. III, párr. 250.

previsible de, entre otros factores, el uso excesivo de la detención preventiva³⁸³. Ello puede verse de manera ilustrativa en el *cuadro 1* del presente informe (*supra* párr. 90), en el que se muestra la proporción de personas en prisión preventiva frente a la población penal en varios Estados de la región, de acuerdo con la información oficial presentada por los propios Estados.

288. El hacinamiento incrementa los niveles de violencia entre internos; impide que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; dificulta el acceso a los servicios básicos, algunos tan esenciales como el agua; facilita la propagación de enfermedades; crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad e higiene son deplorables; constituye en sí mismo un factor de riesgo de situaciones de emergencia; restringe el acceso de los internos a actividades productivas; propicia la corrupción; afecta el contacto familiar de los reclusos³⁸⁴; y en definitiva genera serios problemas en la gestión misma de los establecimientos penitenciarios³⁸⁵.

289. Otra grave consecuencia del hacinamiento es la imposibilidad de clasificar a los internos por categorías, por ejemplo, entre procesados y condenados, lo que en la práctica genera una situación generalizada contraria al régimen establecido por el artículo 5.4 de la Convención Americana, y al deber del Estado de dar a los procesados un trato distinto, acorde con el respeto de los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia³⁸⁶. Además, como ya se vio, la saturación de las cárceles y centros de detención puede conducir a que se recluya a personas en detención preventiva en estaciones de policía, comisarías u otros establecimientos que no están diseñados ni cuentan con el personal idóneo para el alojamiento prolongado de personas.

290. Asimismo, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el hacinamiento de personas privadas de libertad puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano o degradante, violatoria del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos³⁸⁷. Por eso, cuando el colapso de un

³⁸³ CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G); CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, párr. 65; CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 447 – 451. A este respecto, véase también, IANUD, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, 2009, Elías Carranza, *Cárcel y Justicia Penal: El modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, y una política integral de seguridad de los habitantes frente al delito*, págs. 78 y 79.

³⁸⁴ CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G).

³⁸⁵ CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G); CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, párr. 66; CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 455-456.

³⁸⁶ CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G); CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 457.

³⁸⁷ CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G); CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, párr. 67; CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las*

sistema penitenciario o de un centro penitenciario determinado conlleva a la imposibilidad material de ofrecer condiciones dignas a los internos, no le es dable al Estado seguir ingresando personas a esos espacios, porque al hacerlos las somete deliberadamente en una situación que vulnera sus derechos fundamentales³⁸⁸. Ello se sustenta además en la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes establecida por el derecho internacional de los derechos humanos.

291. Con respecto al espacio con que deben contar las personas privadas de libertad, la Corte Europea de Derechos Humanos estableció en el caso *Ananyev y otros v. Rusia* que cuatro metros cuadrados es el espacio mínimo del que cada interno debe disponer en las celdas compartidas; este criterio fue luego reafirmado en el caso *Torreggiani y otros v. Italia*. En ambas decisiones el Tribunal europeo se refirió al hacinamiento como una deficiencia estructural, y consideró que el uso de medidas alternativas al encarcelamiento era un camino viable para hacer frente a ese problema³⁸⁹.

292. En este sentido, la Comisión reitera que la atención efectiva del hacinamiento requiere por parte de los Estados de la adopción de políticas y estrategias que incluyan, entre otros elementos, las 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. Así como la observancia de los plazos máximos establecidos legalmente para la permanencia de personas en detención preventiva; y la promoción del uso de otras medidas cautelares³⁹⁰.

293. La solución a este problema, como se plantea en el presente informe, no se resuelve simplemente con la construcción de nuevos centros penales, estos proyectos de inversión deben formar parte de una política pública más amplia que contemple estrategias específicas dirigidas a la reducción del hacinamiento, que partan de una comprensión técnica de la naturaleza del problema delictivo, el funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal y las estrategias generales de prevención del delito. Con respecto a la etapa previa al juicio estas estrategias deberán contemplar, como ya se ha

...continuación

personas privadas de libertad en las Américas, párr. 460. En este sentido, véase también: Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, párr. 67(a); Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Ananyev and Others v. Russia*, Sentencia del 10 de enero de 2012 (Sección Primera de la Corte), párrs. 144-148; ONU, Comité contra la Tortura, Informe sobre el Brasil preparado por el Comité en el marco del artículo 20 de la Convención, y respuesta del Brasil, CAT/C/39/2, publicado el 3 de marzo de 2009, párr. 189; ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador*, A/HRC/22/44/Add.2, publicado el 11 de enero de 2013, párr. 96.

³⁸⁸ CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G).

³⁸⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Torreggiani and Others v. Italy*, Sentencia del 8 de enero de 2013 (Sección Segunda), párr. 76 y 95; Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Ananyev and Others v. Russia*, Sentencia del 10 de enero de 2012 (Sección Primera de la Corte), párrs. 144 – 145 y 197 y ss.

³⁹⁰ CIDH. *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, párr. 68; CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párr. 462.

mencionado, aquellas medidas conducentes a reducir el empleo y la duración de la detención preventiva, y a promover la aplicación de otras medidas cautelares.

294. Este abordaje el problema del hacinamiento ha sido compartido también por los tribunales de algunos Estados miembros, como la Corte Constitucional colombiana que se manifestó en su histórica sentencia T-153/98 en los siguientes términos:

La Corte es consciente de que el problema de las prisiones no se soluciona únicamente con dinero y construcciones. Todo parece indicar que en el país sigue primando una concepción carcelaria del derecho penal. Mientras esta concepción continúe imperando nunca habrá suficiente espacio en las prisiones.

Por eso, la Corte considera importante llamar la atención acerca de que el principio de la presunción de inocencia exige que la detención preventiva se aplique únicamente como medida extrema [...].

[...] [L]a visión expuesta acerca de la detención preventiva y de la prisión no entraña la denegación del derecho de los ciudadanos a que el Estado vele por su seguridad. De lo que se trata es de evitar los excesos, de que la aplicación de estas dos instituciones penales se reduzca a los casos en los que sea necesaria³⁹¹.

295. En suma, la Comisión considera 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 hacinamiento en las condiciones de reclusión y en la propia administración de los centros penales. En este sentido, el hecho de que un porcentaje importante, a veces mayoritario, de la población penal esté conformado por personas en detención preventiva es un hecho sintomático y preocupante que debe ser afrontado con la mayor atención y seriedad por los respectivos Estados. En este sentido, es importante documentar y analizar el impacto del uso excesivo de la prisión preventiva sobre el sistema penitenciario, y adoptar las medidas necesarias para racionalizar el flujo de ingresos a los centros de privación de libertad. La estabilidad en el aumento del número de personas privadas de libertad es un requisito indispensable para la proyección e implementación de cualquier política pública dirigida a la gestión penitenciaria³⁹².

³⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-153/98, del 28 de abril de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), párrs. 60 y 61.

³⁹² CIDH. *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G).

VI. REGISTROS DE DETENIDOS, TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PENITENCIARIA Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN RELATIVA AL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

A. Registros de detenidos

296. En el derecho internacional de los derechos humanos uno de los puntos fundamentales relativos al tratamiento de las personas privadas de libertad ha sido el deber del Estado de mantener registros de las personas que se encuentran bajo su custodia. El objeto de estas disposiciones, que originalmente se circunscribía de manera muy específica a la protección de derechos como la vida y la integridad personal, se ha ido desarrollando de forma tal que ha llegado a considerarse como un elemento necesario para la garantía del derecho a la libertad personal, el derecho al debido proceso; e incluso, como un requisito indispensable para el diseño de políticas criminales y penitenciarias.

297. En el derecho de los tratados (*treaty law*) hay dos disposiciones vinculantes relevantes para los Estados miembros de la OEA en materia de registros de detenidos: el artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas³⁹³, y el artículo XI de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas³⁹⁴. De igual forma, podemos encontrar disposiciones específicas en otros instrumentos internacionales ampliamente reconocidos y aceptados como válidos por la comunidad internacional, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos (Regla 7.1)³⁹⁵; el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de detención o Prisión (Principio 12); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Regla 21); y particularmente los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (Principio IX)³⁹⁶.

³⁹³ ONU, Convención Interamericana para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución A/RES/61/177 del 20 de diciembre de 2006. Dieciocho Estados miembros de la OEA son parte de este tratado: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.

³⁹⁴ OEA, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. La cual ha sido ratificada por catorce Estados miembros: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

³⁹⁵ El RT en su reciente informe sobre el proceso de revisión de las Reglas Mínimas reiteró la importancia de un registro oficial como una de las salvaguardias fundamentales contra la tortura u otros malos tratos, y fijó toda una serie de elementos que una nueva versión de este instrumento internacional debería incorporar a este respecto. ONU, Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/68/295, publicado el 9 de agosto de 2013, párr. 43.

³⁹⁶ Esta disposición establece que: “[l]os datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad deberán ser consignados en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su representante y a las autoridades competentes. El registro contendrá, por lo menos, los siguientes datos: a. Información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad; b. Información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad; c. Razones o motivos de la privación de libertad; d. Autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad; e. Autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento; f.

Continúa...

298. La Comisión Interamericana considera que la existencia de un registro centralizado, técnicamente organizado, eficiente y accesible no sólo es una salvaguarda esencial para preservar la vida e integridad física de las personas privadas de libertad, sino que es también uno de los componentes básicos de un sistema de justicia penal que funcione apropiadamente. Estos sistemas, cuando son eficientes, proporcionan información valiosa que puede ser utilizada para la formulación y aplicación de políticas y para establecer las responsabilidades del sistema de justicia penal³⁹⁷.

299. Avanzando en el contenido y alcances de esta obligación internacional, la Comisión en su *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* estableció que una adecuada gestión de estos registros y de los expedientes de los reclusos implica que la información sea tratada de forma organizada y eficiente en cada centro penal, y que ésta esté disponible en sistemas centralizados de información; que todas las autoridades vinculadas a estos procesos estén debidamente capacitadas y que se les provea de los instrumentos y medios tecnológicos adecuados para cumplir estas funciones; y que deben establecerse los mecanismos idóneos de control y monitoreo que aseguren que estos procedimientos de ingreso y registro sean efectivamente cumplidos. Además, los Estados tienen el deber de actuar con la debida diligencia en la transferencia y archivo de documentos enviados desde los juzgados y tribunales hacia los centros penitenciarios³⁹⁸.

300. Por su parte, la Corte Interamericana a partir de los casos *Paniagua Morales y otros* y *Juan Humberto Sánchez* estableció el deber de los Estados de garantizar la certeza y publicidad de los registros de detenidos derivaba de la obligación general contenida en el artículo 2 de la Convención Americana³⁹⁹. Posteriormente, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores*, la Corte, consideró que un adecuado sistema de registros debía tener las siguientes características: (a) actualización permanente; (b) interconexión

...continuación

Autoridad que controla legalmente la privación de libertad; g. Día y hora de ingreso y de egreso; h. Día y hora de los traslados, y lugares de destino; i. Identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos; j. Inventario de los bienes personales; y k. Firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo”.

³⁹⁷ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 153 y 155; CIDH. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Cap. VII, párr. 18; CIDH. *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr., adoptado el 22 de octubre de 2002, párr. 122. Asimismo, en su reciente *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, la CIDH llamó la atención acerca de la falta de estadísticas públicas de las detenciones, considerando que esto impide que el propio gobierno pueda controlarlas o regularlas, al tiempo que impide a la sociedad civil monitorear las prácticas de detención y reportar eventuales abusos cometidos por las autoridades públicas. CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, OEA/Ser.L/V/II.144 Doc 12, adoptado el 10 de agosto de 2012, párrs. 179.

³⁹⁸ CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 157-161.

³⁹⁹ Corte IDH. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones* (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párrs. 195 y 203; y Corte IDH. *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 189.

de la base de datos de dicho registro con las demás existentes; (c) garantía de que dicho registro respetará las exigencias del acceso a la información y privacidad; y (d) un mecanismo de control de que las autoridades cumplirá con estos procesos⁴⁰⁰.

301. En suma, la Comisión considera que el mantenimiento de registros adecuados de personas privadas de libertad, no sólo es una garantía contra la desaparición forzada y la violación de otros derechos fundamentales, sino que además es una herramienta fundamental para la garantía de otros derechos de naturaleza procesal y una necesidad básica de la propia administración penitenciaria. 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. En el caso de los detenidos en espera de juicio, 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, de forma tal que se mantenga un adecuado control del cumplimiento de los plazos máximos de prisión preventiva⁴⁰¹.

B. Transparencia de la función penitenciaria

302. Luego de un análisis general sobre la situación penitenciaria en la región, la Comisión Interamericana llegó a la conclusión de que uno de los problemas más graves y extendidos es precisamente la corrupción y la falta de transparencia en la gestión penitenciaria. Tradicionalmente las cárceles han sido ámbitos aislados, que en gran medida se han mantenido fuera del escrutinio público y de las actividades de monitoreo y fiscalización de los Estados⁴⁰².

303. En atención a esta realidad, y a la naturaleza fundamental de los derechos humanos que se hayan en juego con el acto de la reclusión, la Comisión subraya que la gestión penitenciaria en general debe regirse por criterios estrictos de transparencia, apertura y monitoreo independiente⁴⁰³. La Corte Interamericana ha establecido como criterio fundamental, que “la forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de

⁴⁰⁰ 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. 243 y punto resolutive 16.

⁴⁰¹ ONU, 12º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Salvador, Brasil, del 12 al 19 de abril de 2010. Véase 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.

⁴⁰² CIDH. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 2, 4 y 182.

⁴⁰³ CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G).

aqué⁴⁰⁴. De igual forma, el RT ha subrayado que es preciso “sustituir el modelo de opacidad en torno a los lugares de privación de libertad por uno de transparencia”⁴⁰⁵.

304. La condición esencial para un efectivo escrutinio de la gestión penitenciaria es precisamente el monitoreo independiente de sus operaciones y de los establecimientos de privación de libertad (en sentido amplio). En primer término esta función está a cargo de aquellas autoridades públicas que por ley tienen el mandato de monitorear la situación de las personas privadas de libertad o la tutela de sus derechos fundamentales (p.ej., Defensorías del Pueblo u Ombudsman, autoridades judiciales, Ministerio Público, Procuradurías, entre otras); y luego también, por parte de otras entidades independientes cuyas funciones incluyen la supervisión y monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad, como por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil⁴⁰⁶ y las instituciones académicas comprometidas con el trabajo en cárceles.

305. En este contexto, son particularmente relevantes los mecanismos de monitoreo creados en virtud de tratados, como el Mecanismo Nacional de Prevención contemplado en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas⁴⁰⁷. En este sentido, la Comisión Interamericana reitera su llamado a los Estados miembros de la OEA a ratificar este tratado, y en el caso de aquellos que ya lo han hecho a implementar y poner en funcionamiento el Mecanismo Nacional de Prevención contemplado en el mismo⁴⁰⁸. Es decir, que éste cuente con los recursos suficientes y el apoyo institucional necesario para operar de manera efectiva y con la autonomía e independencia que la naturaleza de sus funciones de monitoreo requieren⁴⁰⁹.

⁴⁰⁴ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 262; y Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126.

⁴⁰⁵ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/57/173, adoptado el 2 de julio de 2002, párr. 36. Véase también, Véase, ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/56/156, adoptado el 3 de julio de 2001, párr. 34.

⁴⁰⁶ Así por ejemplo, tras su reciente visita a El Salvador el GTDA recomendó al Estado “[f]avorecer las visitas a los centros penales y centros de detención de las organizaciones no gubernamentales”. ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a El Salvador*, A/HRC/22/44/Add.2, publicado el 11 de enero de 2013, párr. 132(q).

⁴⁰⁷ ONU, Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por la Asamblea General en su Resolución 57/199, de 18 de diciembre de 2002. Hasta la fecha este tratado ha sido ratificado por catorce Estados miembros de la OEA: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁴⁰⁸ De acuerdo con las normas del derecho internacional, cuando un Estado celebra un convenio internacional debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas, y hacerlo dentro de un plazo razonable. Sin perjuicio de que el referido tratado establezca plazos concretos para la implementación de sus disposiciones, caso en el cual los Estados partes deberán atenerse a los mismos.

⁴⁰⁹ CIDH. Comunicado de Prensa 151/12 – CIDH celebra ley de creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en Argentina. Washington, D.C., 30 de diciembre de 2012. Lo mismo ha sido reiterado consistentemente por la CIDH en varios de los informes relativos a visita de trabajo de su Relatoría sobre Personas Privadas de Libertad, disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/paises.asp>

306. Por otro lado, es importante que no se impongan restricciones arbitrarias al ingreso de terceras personas u organizaciones que acuden a los centros de privación de libertad a realizar trabajos en derechos humanos, estudios académicos, labores de caridad o trabajos de monitoreo con apego a las normas legales y reglamentarias vigentes.

307. La necesidad de que el actuar de la administración penitenciaria se adecuó al principio de transparencia fue reconocida además por los Estados miembros de la OEA en la Segunda Reunión de Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias en los siguientes términos:

Se promoverá la apertura y la transparencia de la gestión penitenciaria tomando en cuenta a todos los actores del sistema, con especial consideración a las personas privadas de libertad y sus familiares, a los jueces de ejecución de la pena o de vigilancia, a la sociedad civil y a los funcionarios penitenciarios. Al instar a la transparencia en la política penitenciaria, se potenciarán mecanismos de acceso a la justicia. Con este fin, en la ejecución de las penas y respetando las competencias establecidas, el operador penitenciario permitirá que su actividad sea supervigilada (sic) por el órgano jurisdiccional competente. La actuación de todos los agentes del sistema penitenciario tendrá asimismo, como finalidad, la prevención de la corrupción⁴¹⁰.

C. Gestión de la información relativa al uso de la prisión preventiva

308. En línea con lo anterior y con el deber del Estado de adoptar políticas públicas orientadas a hacer un uso racional del encarcelamiento, la Comisión considera que un elemento estratégico de tales políticas es la recopilación de datos útiles que permitan analizar los principales aspectos del uso de la prisión preventiva⁴¹¹.

309. En este sentido, se recomienda establecer indicadores que sirvan para fijar objetivos medibles relativos al uso racional de la prisión preventiva, que sean cumplidos por el Estado en atención a los estándares internacionales aplicables, y reducir los costos financieros y humanos asociados al uso de esta medida. La ausencia de indicadores se traduce en la imposibilidad de realizar evaluaciones, y adoptar decisiones, sobre la base de parámetros objetivos.

310. Estos indicadores deberían ser idóneos para permitir un análisis de aspectos tales como: (a) *el nivel de exposición a la detención*, usualmente medible con la

⁴¹⁰ OEA, Segunda Reunión de Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias de los Estados Miembros de la OEA, Valdivia, Chile, del 26 al 28 de agosto de 2008, OEA/Ser.K/XXXIV GAPECA/doc.8/08 rev. 2, 16 de diciembre de 2008, sección E. Supervigilancia y transparencia.

⁴¹¹ En este sentido, también a nivel de autoridades penitenciarias de la OEA se ha recomendado la elaboración de indicadores, proponiéndose "la elaboración de instrumentos que puedan servir para realizar mediciones periódicas de los principales factores o indicadores específicos de la gestión penitenciaria". OEA, Segunda Reunión de Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias de los Estados Miembros de la OEA, Valdivia, Chile, del 26 al 28 de agosto de 2008, OEA/Ser.K/XXXIV GAPECA/doc.8/08 rev. 2, 16 de diciembre de 2008, sección E. Supervigilancia y transparencia⁴¹¹.

proporción de personas detenidas por cada 100,000 habitantes en el país, desagregando además esta información de acuerdo con determinadas características del procesado, como edad, género y etnia; (b) la *excepcionalidad* del empleo de la prisión preventiva, observable, por ejemplo, atendiendo a la relación entre el número y porcentaje de las órdenes de prisión preventiva versus el número y porcentaje de otras medidas cautelares que se hayan aplicado en una jurisdicción determinada en un espacio de tiempo definido, desagregando la información por tipo de delito; (c) el *nivel de cumplimiento o efectividad* de las medidas cautelares distintas de la prisión preventiva, lo que se puede apreciar atendiendo al número y porcentaje de casos en los que el procesado cumple con las condiciones de la medida impuesta por el juez; (d) la *duración de la prisión preventiva*, incluyendo el número de personas que son mantenidas en prisión preventiva más allá de los plazos legales (duración máxima establecida en la ley, término legal máximo para las investigaciones o plazo prefijado por el juez); (e) el número y porcentaje de *personas mantenidas en detención y no condenadas a penas de prisión* (p.ej., sobreesídas, absueltas o con sentencias suspendidas)⁴¹². Este último criterio permitiría identificar patrones de solicitudes irresponsables de prisión preventiva.

311. Para la consideración de estos aspectos es importante analizar las normas legales en las que establecen los parámetros de aplicación de la prisión preventiva. Además es importante analizar estos factores en relación con delitos de distinta naturaleza y con el perfil de las personas detenidas. Otro elemento esencial que debe ser objeto de análisis y ponderación es la calidad de las resoluciones por medio de las cuales se solicita (por parte de los fiscales) y aplica (por parte de los jueces) la prisión preventiva; es decir, si se adecuan a los parámetros de procedencia de esta medida cautelar y si están debidamente motivadas. De igual forma, es útil considerar la calidad de las actuaciones procesales de los defensores públicos en esta etapa procesal.

312. Por lo general el indicador más utilizado por los Estados (en algunos casos el único) es el relativo al porcentaje de personas en prisión preventiva del total de personas privadas de libertad (o a veces sólo en el sistema penitenciario) en un momento determinado. Sin embargo, este solo indicador, a pesar de ser útil para determinados propósitos, no es suficiente para evaluar adecuadamente si la prisión preventiva es utilizada de acuerdo con las normas legales, constitucionales e internacionales aplicables. Asimismo, hay otros factores posteriores a la aplicación de esta medida, relativos por ejemplo a aspectos procesales de la tramitación de los procesos penales, que tienen incidencia directa en la emisión de sentencias de primera instancia, y que en definitiva contribuyen a que el número total de personas sometidas a prisión preventiva se mantenga estable. Con lo cual, el mero hecho de que el porcentaje total de personas sometidas a prisión preventiva en un determinado momento no se aprecie como alto, no significa necesariamente que la aplicación de esta medida sea realmente excepcional⁴¹³.

⁴¹² Para una explicación más detallada de estos temas véase por ejemplo, Reunión Regional de Expertos de la CIDH sobre Prisión Preventiva, 9 y 10 de mayo de 2013, presentación de Ina Zoon, en el audio del panel 2 de la reunión, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/prisionpreventiva.asp>.

⁴¹³ CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 2013, Cap. VI(G).

313. Es importante también elaborar estudios estadísticos relativos al costo de la aplicación de la prisión preventiva, los cuales, al igual que toda la información a la que se ha hecho referencia en este capítulo, deberán ser de libre acceso al público. En este sentido, deberá tomarse en cuenta, tanto el costo que implica el mantenimiento de personas en espera de juicio bajo custodia del Estado y el relativo al pago de indemnizaciones por el daño antijurídico causado por la aplicación ilegal o arbitraria de esta medida, como el costo en términos humanos derivado de los perjuicios personales, familiares o de otra naturaleza, independientemente de que la detención se haya decretado de acuerdo con la ley.

314. El contar con una estimación de costos del uso de la prisión preventiva es útil para realizar futuros análisis de costo/efectividad de la misma. Tomando en cuenta que con otras medidas o sistemas de supervisión debidamente implementados se pueden asegurar los mismos objetivos procesales que, en principio, se buscan asegurar con la prisión preventiva, pero con una menor restricción de derechos y eventualmente a un menor costo económico, tanto para el Estado, como para los detenidos, sus familiares y la sociedad⁴¹⁴. Igualmente, un análisis de costos resulta útil para identificar malas prácticas en materia de políticas públicas y para determinar cuáles son las prioridades del aparato de justicia penal, frente al discurso político oficial y las necesidades reales de los desafíos de seguridad ciudadana⁴¹⁵.

315. La Comisión Interamericana considera que es posible conciliar los enfoques de costos de la aplicación de la prisión preventiva y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en esta materia. Si se cuenta con la información adecuada relativa a los costos de los distintos mecanismos de la justicia penal, y de la implementación de otras medidas de prevención primaria y secundaria (ver *supra* párrs. 18 y 104), es posible programar el gasto público de una forma eficiente y compatible con las obligaciones internacionales asumidas por los Estados.

316. En definitiva, toda esta información que se genera respecto del uso de la prisión preventiva debe ser utilizada para analizar el impacto real que tiene el empleo de esta medida sobre el fenómeno de la delincuencia. Esta información recogida de acuerdo con criterios metodológicos debe servir base para el diseño, adopción e implementación de las políticas criminales de los Estados, y deber ser asumida con toda seriedad de modo particular por los gobiernos y órganos de representación popular al momento de legislar sobre esta materia.

⁴¹⁴ Fundación Paz Ciudadana, *Los Costos de la Prisión Preventiva en Chile*, 2008, pág. 45.

⁴¹⁵ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), *El costo social y económico de la prisión preventiva en la Argentina*, Documento de trabajo No. 29, 2009, págs. 9 y 10.

VII. CONCLUSIONES

317. El uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la OEA en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. El uso excesivo o abusivo de esta medida es uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y es una situación inadmisibles en una sociedad democrática, en la que se respete el derecho de todo ciudadano a la presunción de inocencia.

318. El sistema procesal penal en una sociedad democrática se funda en la primacía de la dignidad de la persona humana y en los derechos fundamentales que le son inherentes, entre los cuales se encuentran la garantía de la libertad personal, el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia, lo que se traduce en el derecho de toda persona a permanecer en libertad durante el proceso penal.

319. La prisión preventiva tiene un carácter estrictamente excepcional, y su aplicación se debe adecuar a los principios de legalidad, presunción de inocencia, razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Esta medida procede única y exclusivamente en los casos y conforme a los requisitos expresamente previstos por la Ley, y sólo es admisible cuando se dirige a cumplir sus fines legítimos, que conforme al artículo 7.5 de la Convención Americana son los siguientes: (a) prevenir el riesgo de que el imputado eluda la acción de la justicia, para lo cual se podrá tener en cuenta su nivel de arraigo en la comunidad, su conducta durante el proceso, la gravedad de la imputación y la eventual condena; o (b) evitar que obstruya el normal desarrollo de las investigaciones o el proceso, para lo cual podrá valorarse la capacidad del acusado de alterar gravemente las pruebas, influir en los testigos o inducir a terceras personas a cometer estos actos.

320. Es una garantía básica del debido proceso y de la presunción de inocencia que el imputado cuente con un recurso judicial efectivo ante una autoridad judicial independiente que le permita controvertir la decisión de mantenerlo en custodia durante el proceso. De forma tal que se que garantice a plenitud el derecho de defensa del imputado, y que se atribuya a la autoridad judicial competente el deber de realizar un análisis integral de todos los aspectos procesales y sustantivos que sirvieron de fundamento a la decisión recurrida y que no se limite a una simple revisión formal.

321. De igual forma, en vista que el periodo de detención preventiva durante el que se mantiene a un imputado no debe exceder un plazo razonable, el Estado tiene el deber de revisar periódicamente la vigencia de las circunstancias que motivaron su aplicación inicial. En este sentido, el juzgador deberá evaluar periódicamente si la detención preventiva de una persona sigue siendo razonable y necesaria para el cumplimiento de sus fines legítimos.

322. De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos la detención de una persona previa a la emisión de una sentencia definitiva debe ser la excepción y no la regla, precisamente en función del derecho a la presunción de inocencia. Por eso, es una distorsión del estado de derecho y del sistema de justicia penal el que se utilice la prisión preventiva como una suerte de pena anticipada o como una vía de justicia

expedita previa a una sentencia emitida de conformidad con las normas del debido proceso. El hacer ver que una mayor utilización de la prisión preventiva es una vía de solución al delito y la violencia es una falacia comúnmente esgrimida desde el poder político, sin embargo no hay evidencia empírica alguna de que esto sea así. Además es una actitud políticamente irresponsable, entre otros motivos, porque evade la responsabilidad de adoptar medidas preventivas y sociales mucho más profundas.

323. El uso no excepcional de la prisión preventiva como estrategia de política criminal, no sólo constituye una grave violación de los derechos humanos consagrados en la Convención y en otros instrumentos internacionales, sino que es una de las principales causas de la grave crisis de muchos de los sistemas penitenciarios de la región.

324. Así, la CIDH reitera que los Estados de la región deben adoptar políticas públicas integrales dirigidas al sistema de justicia penal y la gestión penitenciaria, que incluyan, tanto medidas de adopción inmediata, como planes, programas y proyectos a largo plazo. Y que sean asumidas como una prioridad que comprometa a todas las ramas del poder público, y que no dependa del mayor o menor interés que coyunturalmente puedan darle los gobiernos de turno, ni de los avatares de la opinión pública.

325. Estas políticas públicas deberán tener las siguientes características esenciales: (i) *continuidad*: ser asumidas como un asunto de Estado, y que su ejecución no se vea afectada por los sucesivos cambios de gobierno; (ii) *marco jurídico adecuado*: es preciso que exista un marco legal apropiado, debidamente reglamentado; (iii) *presupuesto suficiente*: que se disponga una asignación presupuestal suficiente, que sea incrementada progresivamente con el transcurso del tiempo; e (iv) *integración institucional*: lo que implica un esfuerzo serio y coordinado de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, tanto en la formulación, como en la implementación de estas políticas. Además, y como presupuesto esencial para la implementación de las mismas es preciso que se adopten las medidas conducentes a estabilizar el crecimiento de la población penitenciaria.

VIII. RECOMENDACIONES

326. En atención al análisis y las conclusiones presentadas en este informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formula las siguientes recomendaciones a los Estados miembros de la OEA:

A. De carácter general relativas a políticas del Estado

1. 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; evitando así su uso arbitrario, innecesario y desproporcionado. Estos principios deberán guiar siempre la actuación de las autoridades judiciales, con independencia del modelo de sistema penal adoptado por el Estado.
2. 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. 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.
3. La CIDH exhorta a las autoridades a aplicar la prisión preventiva con un criterio eminentemente excepcional, haciendo uso de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. En este sentido, se exhorta a los Estados a elaborar planes estratégicos de capacitación y sensibilización de las autoridades judiciales y de aquellas encargadas de las investigaciones penales acerca de la excepcionalidad de prisión preventiva, el uso de medidas cautelares no privativas de la libertad, y otros estándares internacionales y constitucionales aplicables a la materia. Pero sobre todo, insta a los Estados a promover un verdadero cambio de paradigma en la concepción de la procedencia y necesidad de la prisión preventiva en la cultura y práctica judicial.
4. Analizar el impacto real del uso excesivo de la prisión preventiva sobre el fenómeno de delincuencia. En base a esa información, reorientar 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.

5. 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.
6. Fortalecer y reforzar las capacidades de las autoridades encargadas de la investigación de hechos delictivos, de forma tal que se agilicen los procesos y el tiempo que justifica la aplicación de la prisión preventiva.
7. Asegurar la suficiente dotación de autoridades judiciales encargadas del control de la legalidad de la aplicación de la prisión preventiva.
8. Adoptar políticas públicas integrales con respecto a la gestión de los establecimientos penitenciarios que reúnan los cuatro elementos señalados en las conclusiones de este informe: continuidad, marco jurídico adecuado, presupuesto suficiente e integración institucional. Dichas políticas públicas deberán incluir como eje central el diseño e implementación efectiva de un modelo de política criminal acorde con las normas del derecho internacional de los derechos humanos; basada en información técnica, evaluaciones y datos científicos; y orientada a estabilizar y reducir el crecimiento de la población penitenciaria. Estas políticas públicas deberán además prestar atención a los derechos a las víctimas de la violencia y el delito.
9. Como estrategias concretas para reducir el hacinamiento en las cárceles se recomiendan las siguientes líneas de acción: (a) velar porque el proceso penal y los programas conexos se aborden mediante un enfoque integrado, sostenido y que abarque todo el sistema; (b) asegurar que la tramitación de los procesos penales se realice dentro de un plazo razonable; (c) optar por un diseño de política criminal en la que se garanticen los derechos fundamentales; (d) adoptar pasos concretos para asegurar un uso excepcional y racional de la prisión preventiva; (e) aumentar el empleo de medidas no privativas de la libertad, aplicando el principio del encarcelamiento como último recurso y el principio de la proporcionalidad; (f) fortalecer el acceso a la justicia y los mecanismos de defensa pública; (g) fortalecer la aplicación de los mecanismos de libertad previa al cumplimiento de la sentencia propios del proceso de ejecución de la pena; (h) fortalecer las medidas para prevenir la reincidencia, como los programas de actividades productivas (educativas y laborales); (i) garantizar el principio del trato humano a las personas privadas de libertad y el cumplimiento de los estándares internacionales aplicables; (j) aumentar la capacidad de las cárceles si es absolutamente necesario; (k) establecer sistemas eficientes de gestión y análisis de la información judicial y penitenciaria; y (l) desarrollar programas de capacitación a los operadores de justicia en torno al carácter excepcional de la prisión preventiva.

10. Establecer por vía de legislación, el deber de la autoridad competente de definir la capacidad de alojamiento de cada lugar de privación de libertad conforme los estándares vigentes en materia habitacional. La determinación de esta capacidad de alojamiento deberá realizarse de acuerdo con criterios y procedimientos técnicos. Asimismo, la ley deberá establecer los procedimientos a través de los cuales podrán impugnarse los datos relativos a la capacidad instalada de los centros de privación de libertad fijada por las autoridades. La ocupación de establecimientos por encima del número de plazas establecido debe ser prohibida por la ley. La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido. En su caso, los jueces competentes deberán adoptar remedios adecuados para frenar y revertir esta situación, en ausencia de una regulación legal efectiva.

B. Aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva

1. En vista del carácter excepcional de la prisión preventiva, se recomienda a los Estados asegurar que sus ordenamientos jurídicos internos contemplen otro tipo de medidas cautelares que tengan un carácter menos restrictivo.
2. Asimismo, se insta a los Estados a regular de manera adecuada el uso y aplicación de las medidas cautelares distintas de la prisión preventiva; garantizar la asignación de los recursos 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.
3. La CIDH recomienda que, con el fin de asegurar la comparecencia del imputado o evitar el entorpecimiento de la investigación, se considere 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; o (j) la prisión preventiva, en caso de que las medidas anteriores no fueren suficientes para asegurar los fines indicados. 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.

4. Asegurar que la aplicación de la fianza 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. En los casos, en los que se ha comprobado la incapacidad de pago del procesado, deberá necesariamente utilizarse otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad. En atención al principio de presunción de inocencia, la fianza no podrá en ningún caso constituir o incluir la reparación del daño causado por el delito que se le imputa al procesado.
5. 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. En estos casos, la sustitución de las medidas no privativas de la libertad por la prisión preventiva exigirá una motivación específica. En todo caso, deberá concedérsele a la persona señalada de incumplir una medida cautelar la oportunidad de ser escuchada y de presentar elementos que le permitan explicar o justificar dicho incumplimiento.
6. Desarrolle programas de capacitación, supervisión y aplicación para garantizar el uso de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva, de conformidad con las normas internas e internacionales.

C. Marco legal y aplicación de la prisión preventiva

1. 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 los términos establecidos en el presente informe.
2. 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.
3. En aquellos casos en los que la ley establece límites al periodo en que una persona puede permanecer en prisión preventiva, esta disposición no podrá interpretarse o aplicarse en el sentido de que la persona podrá siempre permanecer detenida hasta dicho límite, sino que su detención deberá prolongarse únicamente por el periodo de tiempo necesario

según los fines por los cuales se dictó la medida, en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad. Asimismo, el hecho de que esté previsto un periodo máximo de prisión preventiva no deberá impedir que se examine regularmente la necesidad real del mantenimiento de dicha medida en los términos indicados en las presentes recomendaciones.

4. En aquellos casos en los que la legislación penal contemple la posibilidad de extensiones al plazo máximo establecido para la prisión preventiva bajo determinadas circunstancias, las mismas deberán ser interpretadas de manera restrictiva, de forma tal que la prolongación, aun legal, de la prisión preventiva sea realmente utilizada de manera excepcional. Al decidir si debe prolongarse la prisión preventiva, se tendrá en cuenta que la evidencia concreta, que en su momento motivó la aplicación inicial de la medida puede haberse convertido en menos determinante con el paso del tiempo.
5. Estudiar la posibilidad de aumentar el número de las figuras delictivas respecto de las cuales no cabe la posibilidad de aplicar la prisión preventiva, y de no 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.
6. En el marco de un proceso penal deberán existir elementos de prueba suficientes que vinculen al imputado con el hecho investigado, a fin de justificar una orden de privación de libertad preventiva. No deberá solicitarse la imposición de la prisión preventiva con base únicamente en los informes producidos por las autoridades policiales. En todo caso dicha solicitud deberá estar debidamente fundamentada.
7. Al solicitar la imposición de una o varias medidas cautelares, los fiscales o agentes del Ministerio Público deberán: (a) acreditar que existen elementos de convicción suficientes para sostener la probabilidad de la existencia del hecho y la participación del imputado; (b) justificar suficientemente, con arreglo a las circunstancias del caso y a los elementos subjetivos del procesado la posibilidad de que éste no se someterá al proceso u obstaculizará la investigación o la realización de algún acto concreto del proceso; y (c) indicar el plazo de duración que estime necesario para la aplicación de la medida. En los casos en los que solicite la aplicación de la medida cautelar de la prisión preventiva, el fiscal deberá sustentar el por qué no sería viable la aplicación de otra medida menos gravosa.
8. Las autoridades judiciales competentes deberán adoptar las decisiones en las que se ordena la aplicación de prisión preventiva a una persona luego de un análisis exhaustivo, y no meramente formal, de cada caso, de

acuerdo con los estándares internacionales aplicables desarrollados en el presente informe. La resolución que imponga la prisión preventiva deberá individualizar al imputado, 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.

9. 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, publicidad y celeridad. En determinadas condiciones este requisito se podrá satisfacer mediante el uso de sistemas de video adecuados.
10. Para decidir acerca del peligro de fuga se podrá tener en cuenta, entre otras, las siguientes pautas: (a) el arraigo (vinculación)⁴¹⁶, determinado por el domicilio, residencia habitual, asiento de la familia y de sus negocios o trabajo, y las facilidades para abandonar el país (o el estado en el caso de Estados federales) o permanecer oculto y demás cuestiones que influyan en el arraigo del imputado; y (b) el comportamiento del imputado durante ese procedimiento, en la medida en que indique cuál es su voluntad de someterse a la persecución penal, y en particular, si incurrió en rebeldía, o si hubiese ocultado información sobre su identidad, o domicilio, o si hubiese proporcionado una falsa; y (c) el tipo de delito por el que se acusa y severidad de la eventual condena.
11. Para decidir acerca del peligro de entorpecimiento para la averiguación de la verdad, se podrá tener en cuenta la existencia de indicios que justifiquen la grave sospecha de que el imputado: (a) destruirá, modificará, ocultará, suprimirá o falsificará elementos de prueba; (b) influirá para que testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera desleal o reticente; o (c) inducirá a otros a realizar tales comportamientos.
12. La prisión preventiva no deberá ser usada en casos de infracciones penales menores, cuando existe una mera sospecha acerca de la responsabilidad penal del acusado, cuando exista la posibilidad de emplear otras medidas cautelares distintas para asegurar la comparecencia del acusado al juicio, por motivos de “alarma social”, o con base en conceptos jurídicos vagos o indeterminados, o en atención a la expectativa de la pena.
13. Toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por el tipo de delito deberá ser derogada.

⁴¹⁶ Considerando el término “arraigo” en su sentido corriente, relativo al establecimiento permanente de una persona en un lugar vinculándose a personas y cosas.

14. 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.
15. Asegurar la existencia de recursos judiciales adecuados, efectivos y accesibles a las personas sometidas a prisión preventiva, por medio de los cuales se pueda obtener la tutela judicial de aquellos derechos eventualmente afectados por la aplicación o prolongación ilegal o arbitraria de dicha medida.
16. Establecer por disposición legal que las personas detenidas que resulten absueltas mediante providencia judicial en primera instancia sean excarceladas inmediatamente, sin perjuicio de que continúe el proceso.
17. Garantizar en la ley penal que el tiempo que una persona ha pasado en prisión preventiva le sea reconocido o descontado como tiempo cumplido de la eventual condena.
18. Asegurar la reparación del daño antijurídico causado por la aplicación ilegal o arbitraria de la prisión preventiva, o contraria a otros derechos humanos establecidos en tratados vinculantes de los que el Estado sea parte. Esta reparación deberá ser integral y tomar en cuenta los estándares establecidos por el Sistema Interamericano relativos a la restitución del daño causado por violaciones a derechos humanos. La sola liberación o excarcelación del procesado no se considera en sí misma como una forma de reparación íntegra del daño antijurídico causado por la indebida aplicación de la prisión preventiva.
19. La aplicación de la medida de prisión preventiva en niños, niñas y adolescentes deberá ser excepcional y empleada siempre como medida de último recurso.

D. Condiciones de detención

1. Establecer sistemas eficaces para garantizar que las personas acusadas sean separadas de aquellas que han sido condenadas, y crear mecanismos de clasificación de las personas privadas de libertad conforme su sexo, edad, la razón de su detención, necesidades especiales de atención y el trato que corresponda aplicarles.
2. En ningún caso la separación de las personas privadas de libertad por categorías será utilizada para justificar la discriminación, la imposición de

torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o condiciones de privación de libertad más rigurosas o menos adecuadas a un determinado grupo de personas. Los mismos criterios deberán ser observados durante el traslado de las personas privadas de libertad.

3. Dotar al sistema penitenciario de los recursos necesarios para asegurar la separación efectiva de las personas procesadas de las condenadas, y garantizar a las personas procesadas condiciones de detención acordes con el respeto del derecho a la presunción de inocencia, de acuerdo con los estándares establecidos por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos.
4. Velar por que las personas privadas de libertad en prisión preventiva tengan completo acceso a las actividades productivas, laborales, culturales y recreativas que se ofrecen en los centros penitenciarios.
5. Garantizar que las condiciones de detención sean controladas de manera efectiva por las autoridades judiciales competentes, según sea el caso.
6. Erradicar la práctica de mantener a personas detenidas bajo prisión preventiva en comisarías, postas policiales o estaciones de policía. Y trasladar a estas personas a centros penales en espera de juicio, donde deberán permanecer separadas de las personas condenadas. A estos efectos, los Estados miembros de la OEA deberán adoptar las medidas necesarias para poder alojar a los detenidos en condiciones compatibles con la dignidad de las personas. De lo contrario, de no ser capaces de garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana de las personas procesadas, deberá disponerse la aplicación de otra medida cautelar distinta a la prisión preventiva o disponerse su libertad durante el juicio.
7. Asegurar que toda persona mantenida en prisión preventiva disponga de las condiciones de higiene y seguridad, y del tiempo y facilidades necesarias para recibir visitas y asesoría legal de un defensor de su elección en total confidencialidad, sin dilaciones indebidas, interceptación de las comunicaciones o alguna forma de censura. Las visitas de los defensores no podrán ser escuchadas por las autoridades penitenciarias. Cualquier restricción indebida u obstaculización del acceso de los detenidos a sus defensores estará sujeta a la revisión inmediata de una autoridad independiente. Toda persona detenida deberá tener acceso y estar autorizada para estar en posesión de los documentos legales relativos a su proceso, sin que éstos le sean retirados arbitrariamente por las autoridades penitenciarias.
8. Asegurar que el ordenamiento jurídico disponga la separación de la autoridad encargada de la investigación penal y las autoridades encargadas de la detención y del control de las condiciones de la prisión

preventiva. Esta separación es indispensable para evitar que las condiciones de reclusión se utilicen para entorpecer el ejercicio efectivo del derecho de defensa del procesado, prevenir su autoinculpación o que la prisión preventiva sea una forma de castigo anticipado.

9. Adoptar las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar a las personas privadas de libertad en prisión preventiva el ejercicio de los derechos políticos que sean compatibles con esta situación jurídica, y especialmente el ejercicio del derecho al voto.
10. Las medidas disciplinarias impuestas a las personas privadas de libertad bajo prisión preventiva no podrán tener el efecto de prolongar la duración de la prisión preventiva, ni interferir en la preparación de la defensa, ni el acceso regular a los abogados; tampoco deberán impedir un nivel mínimo necesario de contacto entre el detenido y su familia.

E. Defensa jurídica

1. 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. Si se tratara de una persona extranjera, tendrá derecho además a que se notifique al cónsul de su país para que pueda prestar asesoramiento y asistencia.
2. 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.
3. 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.
4. Asimismo, garantizar el principio procesal de igualdad de armas entre la defensa pública (o licitada cuando sea el caso) y la fiscalía. En particular, en aspectos tales como la capacidad de actuar, presentar y producir pruebas, tener acceso a los expedientes y a lo actuado en las investigaciones.

F. Independencia de los operadores de justicia

1. Adoptar las medidas legislativas, administrativas e institucionales necesarias para garantizar el mayor nivel posible de independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales encargadas de adoptar decisiones relativas a la 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; aún 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. Como medidas para el acompañamiento y fortalecimiento institucional de las autoridades judiciales encargadas de la aplicación de la prisión preventiva, se recomienda, entre otras medidas, capacitar a los operadores de justicia para desempeñarse en situaciones de alta controversia social en las que será objeto de presiones antes de decidir, y de críticas y cuestionamientos, después de haber decidido.
4. Garantizar el principio fundamental de la inamovilidad de los jueces y magistrados. Los cuales sólo podrán ser removidos de sus funciones i) cuando se cumpla el plazo, condición de nombramiento o se llegue edad de jubilación forzosa, supuestos que constituyen el cumplimiento efectivo de la garantía de inamovilidad durante el período del ejercicio del cargo, o bien, ii) cuando la separación se produce como consecuencia de una sanción emitida por autoridad competente, tras un proceso que revista las garantías del debido proceso y el principio de legalidad.
5. Los procesos de control disciplinario, tendrán como objetivo valorar la conducta y el desempeño del juez como funcionario público. En este sentido, se deberá 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 impongan sanciones disciplinarias deberán 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.
6. En ningún caso, estos 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.

7. Con respecto a las relaciones entre el sistema de justicia y los medios de comunicación se recomienda: (a) diseñar una política de comunicación en cada institución del sistema de justicia, que incluya la adopción de medidas destinadas a compartir información de forma accesible; (b) crear o reformular mecanismos de enlace (oficinas de prensa por ejemplo) entre el Poder Judicial y los medios de comunicación que proporcionen la información objetiva y no reservada sobre el desarrollo o el desenlace de procesos judiciales; (c) gestionar espacios públicos para difundir el funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia, la manera en que se desenvuelven los procesos judiciales más frecuentes y el significado de sus fases más importantes. Tales espacios deben comprender desde el sistema escolarizado hasta los medios de comunicación masiva.
8. Diseñar e implementar reglas claras de manejo de la información en el ámbito penal para garantizar la presunción de inocencia de los detenidos y sospechosos, y preservar la dignidad de las víctimas. Los Estados miembros no podrán exhibir públicamente en medios de comunicación colectiva a personas privadas de libertad que todavía no han sido presentadas ante un juez, y en ningún caso se presentarán como culpables antes de la sentencia condenatoria.

G. Registros y estadísticas

1. Consignar los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su familia, a su representante y a las autoridades competentes. El registro contendrá, por lo menos, los siguientes datos: (a) información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, origen étnico, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad; (b) información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad; (c) razones o motivos de la privación de libertad; (d) autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad; (e) autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento; (f) autoridad que controla legalmente la privación de libertad; (g) día y hora de ingreso y de egreso; (h) día y hora de los traslados, y lugares de destino; (i) identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos; (j) inventario de los bienes personales; y (k) firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo.
2. Implementar sistemas de gestión de la información judicial y penitenciaria que proporcionen datos actualizados y de fácil acceso sobre las causas y la situación de las personas acusadas penalmente. Lo mismo

será aplicable a las personas condenadas. En este sentido, deberá procurarse siempre la mayor coordinación institucional y uniformidad de criterios posible entre las distintas autoridades vinculadas. Dichas autoridades deberán contar con la capacidad técnica para asegurar la calidad de la información y su buena gestión. Mantener sistemas eficientes de registros de las órdenes de prisión preventiva y de comunicación con los juzgados a cuya disposición se encuentran estas personas.

3. Establecer indicadores que sirvan para fijar objetivos medibles relativos al uso racional de la prisión preventiva que sean cumplidos por el Estado.
4. En este sentido, se recomienda producir y publicar periódicamente información estadística sobre personas privadas de libertad, incluyendo: (a) el número de detenidos por la policía, el número de imputados y el número de personas en prisión preventiva; (b) el número de personas en prisión preventiva desagregado por tipo de delito, sexo y edad; (c) el número de personas en prisión preventiva por cada 100,000 habitantes; (d) el número de decisiones de prisión preventiva del total decisiones de medidas cautelares; (e) la cantidad de solicitudes de aplicación de la prisión preventiva que formulan los fiscales, en contraste con los casos en que solicitan la aplicación de otra medida alternativa o ninguna medida y respectivamente la cantidad de solicitudes de aplicación de la prisión preventiva que formulan los fiscales en contraste con las prisiones preventivas otorgadas por los jueces; (f) las tasas de efectividad (cumplimiento) de otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y el número de personas procesadas en libertad; (g) la duración de la prisión preventiva (incluyendo el número de personas en prisión preventiva más allá de los plazos legalmente establecidos); (h) el número de presos preventivos absueltos o liberados antes del proceso en la primera instancia por falta de evidencia o por caducidad. Además, elaborar y difundir guías detalladas para la construcción de estos indicadores de una manera uniforme y coordinada institucionalmente.
5. Asegurar que esta información sea utilizada para implementar políticas públicas dirigidas a asegurar la aplicación de los estándares internacionales relativas al uso de la prisión preventiva, y reducir los costos financieros y humanos asociados al empleo de la misma.
6. Documentar y analizar el impacto del uso excesivo de la prisión preventiva sobre el sistema penitenciario.
7. Elaborar estudios estadísticos relativos al costo de la aplicación de la prisión preventiva, de acuerdo con los elementos desarrollados en el presente informe, los cuales deberán ser de libre acceso público.