



**CONFERENCIA DE LOS MINISTROS DE JUSTICIA  
DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS**

***Diálogo Regional Virtual***

*¿Cómo atender los desafíos en el sistema penitenciario en el  
contexto de una crisis de salud pública?*

*Compartiendo experiencias y aprendizajes en ALC y el mundo  
para la gestión de la pandemia del COVID-19.*

**Exposición del Secretario General, Enrique Gil Botero**

*Viernes 3 de abril 2020*



## **Medidas alternativas al encarcelamiento: una alternativa para disminuir el hacinamiento**

Un reconocimiento al BID que ha contado con la COMJIB, otras organizaciones y expertos para este importante diálogo.

Sin más preámbulo, el tópico específico al que me referiré es al de las alternativas para disminuir el hacinamiento carcelario en el contexto de la pandemia. El punto de partida sin embargo debería ser otro. El hacinamiento carcelario no debe existir en ningún contexto, por la sencilla razón de ser violatorio de los derechos humanos y del derecho internacional.

La COMJIB siempre ha tenido como una de las prioridades en sus líneas de trabajo la “Reforma de los Sistemas Penitenciarios”. Esta línea de trabajo se ha regido por los estándares de protección y cumplimiento de los derechos humanos. La temática, para ninguno de nosotros es novedoso decir que, es de las competencias más complejas que los Estados deben atender en sus políticas públicas, no sólo por los altos costes económicos sino también por los altos costes políticos que su falta de comprensión social y política de manera generalizada ha obstaculizado un mayor desarrollo. Por estas razones, es imprescindible abordar esta temática de una forma más pragmática, tal y como me referiré a manera de conclusión en mi exposición.

Actualmente nos enfrentamos a uno de los mayores retos que las naciones hayan podido enfrentar en el último siglo, la pandemia del COVID-19, la que nos demanda un esfuerzo extraordinario inmediato, a nivel político nacional e internacional, en el ámbito sanitario, económico, social, en fin, en todos los aspectos de la sociedad. Los centros penitenciarios o prisiones no son la excepción, sin lugar a duda, los privados de libertad son una de las poblaciones más vulnerables en medio de esta crisis sanitaria mundial. Para ninguno de nosotros tampoco es novedoso referirnos al problema, aún sin solución en la región, del hacinamiento carcelario. No obstante, siempre es atinado recordar las cifras, por esta razón traigo a colación el estudio de Elías Carranza y Víctor Chaves de ILANUD, aún y cuando los datos son, en su mayoría de 2018, nos permite tener una panorámica clara y desgarradora de lo que estamos enfrentando en medio de la pandemia, la compleja crisis de la sobrepoblación de los sistemas penitenciarios en la región. El único país que en la gráfica se presenta en una situación aventajada, es Uruguay, país cuyo Ministerio es miembro de nuestro órgano de gobierno en la Comisión Delegada, y aun cuando los centros penales son competencia de otro Ministerio, se verifica la transversalidad de la temática por tratarse de derechos



fundamentales. Las cifras contrastan con las del resto de países de la región, en algunos de ellos con cifras alarmantes.

*Eliás Carranza  
Brasilia, junio 2018*

<b>SOBREPOBLACION PENITENCIARIA EN PAISES DE AMERICA LATINA</b>					
<b>2018 O AÑO MAS CERCANO</b>					
	<b>AÑO</b>	<b>CAPACIDAD DEL SISTEMA</b>	<b>POBLACIÓN EXISTENTE</b>	<b>EXCESO</b>	<b>DENSIDAD x100</b>
Uruguay	2018	11.887	10.098	-1.789	<b>85</b>
Chile	2016	41.826	43.089	1.263	<b>103</b>
Argentina	2015	67.297	71.464	4.167	<b>106</b>
Panamá	2018	14.830	17.064	2.234	<b>115</b>
México	2015	169.227	217.595	48.368	<b>129</b>
Ecuador	2018	27.270	37.530	10.260	<b>138</b>
Costa Rica	2018	9.925	13.833	3.908	<b>139</b>
Brasil	2018	409.948	622.202	212.254	<b>152</b>
Colombia	2018	79.723	121.230	41.507	<b>152</b>
Honduras	2016	11.357	17.572	6.215	<b>155</b>
R.Dominican	2015	14.548	24.716	10.168	<b>170</b>
Paraguay	2016	6.643	13.103	6.460	<b>197</b>
Nicaragua	2013	4.399	9.113	4.714	<b>207</b>
El Salvador	2018	18.051	38.822	20.771	<b>215</b>
Perú	2016	35.126	79.976	44.850	<b>228</b>
Guatemala	2017	6.928	20.992	14.064	<b>303</b>
Venezuela	2013	16.539	52.933	36.394	<b>320</b>
Bolivia	2017	5.033	17.836	12.803	<b>354</b>

Fuente: Eliás Carranza y Víctor Chaves, ILANUD. Elaborado con información oficial de cada país.

En esta ponencia del día de hoy, la Secretaría General de la COMJIB, quiere fundamentar los planteamientos, en los estudios llevados a cabo en nuestra Conferencia y que han sido aprobados por las respectivas Asambleas Plenarias de Ministros y de Ministras, interpretados a la luz de la situación por la crisis mundial por el COVID-19.

El documento rector en la materia en nuestro organismo internacional, que contó con el apoyo técnico del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), es la **RECOMENDACIÓN RELATIVA AL ACCESO A DERECHOS DE LAS PERSONAS PENALMENTE PRIVADAS DE LIBERTAD EN IBEROAMÉRICA**, conocida como la “**DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ**”, aprobada por la XVII Asamblea de Plenaria de la COMJIB que tuvo lugar en Ciudad de México, en 2010. Con esta recomendación, nuestra Secretaría ha afirmado que los Ministerios de la región asumían más que una declaración de principios, un compromiso de acción en favor de la población privada de libertad y la humanización de nuestro sistema penal.

Partiendo de las recomendaciones 2, 5, 9 y 11 hemos reconocido que la privación de libertad es un castigo en sí mismo, por tanto, no debe entonces tener la población



penalmente privada de libertad limitado el acceso a otros derechos, como la salud, entre otros (R.2), porque implicaría un castigo adicional. Ante la crisis sanitaria mundial por el COVID-19 debemos atender como una de las acciones prioritarias de los Estados que nos permitan a corto, mediano y largo plazo cumplir con nuestras recomendaciones. De tal forma que debemos promover el desarrollo de programas y sistemas orientados a la implementación de penas no privativas (R.5) y promover iniciativas políticas, legislativas y administrativas destinadas a controlar el crecimiento de la población penalmente privada de libertad, teniendo en cuenta variables objetivas tales como la tasa de criminalidad, la cantidad de personal penitenciario capacitado y las condiciones de las prisiones (R.9). Lo anterior debe ir acompañado de una campaña de sensibilización dirigida a la población civil, mediante el impulso de espacios de reflexión y debate nacional y regional en materia criminal, de gestión penitenciaria y de ejecución de penas, que orienten la implementación de políticas públicas sustentables y en el marco de los tratados internacionales, brindando especial atención a la situación de la mujer en conflicto con la ley (R.11) y las personas menores de edad infractoras.

Hoy los expositores que me han precedido se han referido a las medidas sanitarias que ante la pandemia deberíamos tomar, sólo quiero recordar que en el apartado de la Declaración de San José, hemos asumido de igual forma varios Principios, en cuanto al Principio referido AL DERECHO A LA SALUD conviene recordar a que en caso de reclusos enfermos ***“debe haber una articulación y comunicación entre los servicios de salud brindados fuera y dentro de los centros penales de forma que se asegure la continuidad de los mismos al producirse el cambio de medio. Los reclusos enfermos que no puedan ser tratados en la prisión deben ser trasladados a un hospital del medio libre o a un hospital penitenciario especializado”*** (2). Además, ***“todas las personas penalmente privadas de libertad, al ingresar en un centro, deben ser objeto de un examen médico y psicológico que permita a la administración identificar aquéllas sobre las que existan sospechas de un posible intento de suicidio o de ser potenciales agentes de contagio”*** (3); y ***“los centros penales de privación de libertad deben contar con instalaciones y personal sanitario adecuado para atender las necesidades de salud”*** (6).

En cuanto al Principio SOBRE EL ACCESO A LOS DERECHOS ESPECÍFICOS DE LAS MUJERES PENALMENTE PRIVADAS DE LIBERTAD ***“las embarazadas y las mujeres lactantes, así como los hijos e hijas que se encuentren en prisión, deberán disponer de los medios y condiciones apropiados”*** (5), está claro que en estos casos en particular y ante la eminente propagación del virus, los centros penitenciarios no son lugares, actualmente, con las condiciones apropiadas para garantizar la salud de la madre y de su lactante. De igual forma, ***“se deberán establecer condiciones específicas para la obtención de beneficios de solturas anticipadas y medidas alternativas a la pena privativa de libertad para las mujeres sostén del núcleo familiar cuya infracción así lo amerite”*** (6). El riesgo inminente de contagio del COVID-19 abre una motivación debidamente



fundada para que se anticipen medidas alternativas a la pena de libertad de mujeres jefas de hogar en familias monoparentales y que la infracción por su escasa lesividad lo permita.

Como bien se apunta en nuestra publicación “SISTEMAS PENITENCIARIOS Y PENAS ALTERNATIVAS EN IBEROAMÉRICA: Análisis a partir de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas”, a cargo de nuestro experto Mauricio Benito Durá “***Un servicio penitenciario democrático, como parte de un sistema judicial integrado, debe contribuir a la protección de todos los integrantes de la sociedad encargándose de una custodia razonable, segura y humana de las personas privadas de libertad de acuerdo con las normas universalmente aceptadas***”, estamos en un momento histórico extraordinario que amerita la toma de decisiones políticas extraordinarias. Toda crisis puede ser también una oportunidad. Entendida así, esta circunstancia nos permite abrir un debate que puede servir como detonante para acelerar la toma de decisiones, que, si bien muchas de las medidas de una u otra forma se han venido tomando como cumplimiento a las recomendaciones internacionales en la materia y a los compromisos asumidos por los Estados, está claro que el hacinamiento carcelario sigue siendo la gran deuda política y social de la actualidad de nuestra región.

Otro documento relevante en la materia de la COMJIB es la **Declaración Iberoamericana sobre Justicia Juvenil Restaurativa**, aprobada por la XIX Asamblea Plenaria de Ministros y Ministras, que tuvo lugar en Santo Domingo en mayo de 2015. La acogida de nuestra Declaración ha sido amplia por el sector justicia iberoamericano, razón por la cual ha servido de base para los trabajos llevados a cabo en la materia por la Cumbre Judicial Iberoamericana y la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos.

En particular y como respuesta a la actual crisis sanitaria, conviene recordar los apartados 4, 5, 6, 7, 9 y 10 de dicha Declaración, y podemos afirmar que, los Estados Iberoamericanos se han propuesto velar para que las respuestas a las infracciones penales juveniles no constituyan meras retribuciones punitivas, sino que comporten un proceso de reflexión y responsabilización individual y colectivo de cara a las consecuencias lesivas del acto (a.4).

Por tanto, se priorizará la desjudicialización, las medidas alternativas a la privación de la libertad, y la reparación directa e indirecta por los daños causados por la infracción, tomando en consideración las circunstancias particulares de vulnerabilidad de las partes implicadas directa e indirectamente (a.5).

En los casos excepcionales de aplicación judicial de medidas privativas de libertad, aún de carácter preventivo, los adolescentes serán evaluados interdisciplinariamente de inmediato y alojados en espacios, en lo que nos interesa en este preciso momento histórico, que se tome en cuenta su estado de salud y las circunstancias individuales de vulnerabilidad, siempre en condiciones dignas a tenor de los estándares internacionales en la materia (a.6.). Al respecto, los Estados tomarán las medidas necesarias para que



sus autoridades competentes valoren los impactos de las medidas privativas antes, durante y después de aplicarlas a las personas adolescentes en conflicto con la ley penal (a.7.).

De la misma manera los Estados Iberoamericanos se proponen impulsar la revisión y reformas normativas necesarias para que la aplicación medidas privativas de libertad obedezcan a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad, flexibilidad y tratamiento individualizado (a.9.) de las personas menores de edad. En ese sentido, tomaran las medidas necesarias para la implementación de sistemas de control, seguimiento y monitoreo eficaces y respetuosos de los derechos humanos de los adolescentes, respecto de las medidas privativas (a.10).

En este proceso de reflexión que nos demanda las circunstancias actuales debemos partir de dos enfoques, el enfoque relacionado con las personas privadas de libertad provisionalmente en aplicación de una medida de prisión preventiva y el segundo, en las personas que están descontando una pena de prisión, en ejecución de la pena impuesta. La respuesta a ambos enfoques debe ser de carácter multidimensional, que comprenda la participación de todos los actores involucrados en cada Estado en las políticas del sector justicia.

Deben tomarse con carácter prioritario las medidas inmediatas de corto plazo, precisamente como una política de Estado, con la finalidad de proteger a esta población vulnerable durante esta pandemia. Los Estados están en la obligación de garantizar la vida, la integridad física y en general el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. En este proceso el liderazgo de los ministerios de justicia y autoridades análogas para buscar medidas de consenso son apremiantes. Por tanto, la rápida intervención del Estado como un todo que comprenda, al Ministerio de ramo, al Poder Judicial, al Ministerio Público y a los Parlamentos o Asambleas Legislativas mediante un diálogo abierto, sincero y con asunción de responsabilidades ante la crisis, emitiendo cada uno de ellos en el ámbito de sus competencias las acciones concretas para encontrar soluciones al hacinamiento de los centros penales.

El temor a la propagación del COVID-19 y las condiciones actuales de los centros penales, más allá del hacinamiento de esta población que impide el distanciamiento social mínimo requerido o el autoaislamiento de los privados de libertad, se identifican otras complicaciones como que en algunos de los centros hay problemas de abastecimiento de agua potable y en general no se cuenta con medios higiénicos suficientes, todo lo cual, son medio mínimos e imprescindibles para prevenir el contagio. Por estas razones se han verificado protestas violentas (motines, fugas) y pacíficas (huelgas de hambre) en los centros penitenciarios en diversos países de nuestra región.

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha hecho un llamamiento instando **“a los Estados a reducir la sobrepoblación en los centros de detención como una medida de contención de la pandemia”**, destacando **“que en**



*algunos países la tasa de ocupación es superior al 300 %. Este contexto puede significar un mayor riesgo ante el avance del COVID-19, en particular para aquellas personas que conforman grupos en situación de vulnerabilidad, como personas mayores, diabéticas, hipertensas, pacientes inmunosuprimidos, pacientes oncológicos, con enfermedades autoinmunes, insuficiencia cardíaca e insuficiencia renal crónica, entre otros.” Por tanto, la Comisión afirma que, “Esta coyuntura exige a los Estados un gran esfuerzo coordinado para descongestionar tanto unidades penitenciarias como comisarías a través de criterios de excarcelación o adopción de medidas alternativas a la privación de la libertad para garantizar la vigencia y goce de los derechos humanos a todas las personas”.*

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha asumido las Recomendaciones del Subcomité de Prevención de la Tortura a los Estados Partes y Mecanismos Nacionales de Prevención relacionados con la pandemia de Coronavirus. Estas medidas se fundan en los principios de "no hacer daño" e "igualdad de cuidado". En este sentido, conviene recordar la Regla 24, de las Reglas Nelson Mandela, que en particular en el apartado 1 establece que **“la prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado. Los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica”**. Por tanto, no tomar medidas necesarias y urgentes para los privados de libertad en medio de esta pandemia mundial violentaría, sin lugar a duda, derechos fundamentales. En particular a los privados de libertad el Subcomité recomienda **“Reducir las poblaciones penitenciarias siempre que sea posible mediante la implementación de esquemas de liberación temprana, provisional o temporal para aquellos detenidos para quienes sea seguro hacerlo, teniendo en cuenta las medidas no privativas de libertad indicadas en las Reglas de Tokio”**.

Nos vamos a referir, como buenas prácticas, sobre algunas de las acciones que, ante esta crisis sanitaria del COVID-19, algunos países están adoptando para reducir la población privada de libertad y descongestionar los centros penales, que como hemos apuntado anteriormente, se encuentran en condiciones de hacinamiento, poniendo en inminente peligro a esta población vulnerable.

En Brasil, el Consejo Nacional de Justicia de Brasil, mediante resolución No. 62, de 17 de marzo de 2020<sup>1</sup>, en uso de sus atribuciones legales y reglamentarias y para salvaguardar la vida e integridad física de las personas privadas de libertad, de los magistrados y de todos los servidores públicos del sistema de justicia penal, de los centros penales y socioeducativos, emitió recomendaciones al sistema federal de los tribunales y jueces, con la finalidad de reducir la población de personas privadas de la libertad, adoptando

---

<sup>1</sup> <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>, consultado el 2 de abril de 2020.



medidas alternativas a la prisión. Entre el largo elenco de medidas destacamos algunas de especial atención:

- Adopción de medidas de aplicación preferentemente socioeducativas en medio abierto y la revisión de decisiones internamiento, especialmente las relacionadas con personas menores de edad, así como mujeres embarazadas, lactantes, madres o tutores de menores de doce años de edad de personas con discapacidad y demás adolescentes que se encuentren en grupos de riesgo;
- Revisión de las prisiones preventivas de las personas que se encuentran privadas de libertad en centros sobrepoblados, de conformidad con su capacidad, y que no tienen disponibilidad de equipos médicos internos o que las instalaciones no permiten la contención de la propagación del virus; las prisiones preventivas que han excedido ya el plazo de 90 (noventa) días o que están relacionados con delitos sin violencia o grave amenaza sobre las personas; debe primar la máxima excepcionalidad de las nuevas medidas de prisión preventiva de conformidad con la crisis sanitaria declarada.
- Recomendación a los magistrados de ejecución de la pena para la concesión anticipada de régimen cerrado y semiabierto, bajo las circunstancias similares a las establecidas para la prisión preventiva. Concesión del arresto domiciliario con regímenes abierto y semiabierto mediante las condiciones que establezca el juez de ejecución.
- A los magistrados de lo civil la consideración del régimen de arresto domiciliario a los que han incumplido el pago de las pensiones alimenticias

Otra experiencia en la región de importante calado es el proyecto de ley, iniciado por mensaje del Presidente de la República de Chile, que concede indulto general conmutativo a causa de la enfermedad Covid-19. El Ministro de Justicia y Derechos Humanos de Chile, Ministerio que ostenta una de las tres Secretarías Generales Adjuntas de la COMJIB, presentó al Congreso Nacional la propuesta legal que se encuentra en proceso de tramitación. Ésta es otra iniciativa que demuestra la voluntad política para tomar acciones inmediatas para garantizar, en la medida de lo posible, mejores condiciones para las personas privadas de libertad.

Algunos de los aspectos que queremos resaltar de la propuesta legal son:

- Vía del indulto general del saldo de las penas privativas de libertad por la pena de reclusión domiciliaria total. Para acceder al indulto general conmutativo, el saldo de pena que le debe restar por cumplir a la persona condenada no debe ser superior a los treinta y seis meses, debiendo haber cumplido un tercio de la condena.
- Modificación, de forma transitoria, de la pena privativa de libertad del condenado que estuviere beneficiado con el permiso de salida controlada al medio libre, por la pena de reclusión domiciliaria nocturna. Para acceder a esta modalidad alternativa, el saldo de pena que le debe restar por cumplir a la





persona condenada no debe ser superior a los treinta y seis meses, debiendo haber cumplido la mitad de la condena.

- Establece un listado de delitos en los que no proceden los beneficios establecidos en la iniciativa legal.

Colombia por su parte tiene en fase de estudio una propuesta de Decreto Ley que remitió el Ministerio de Justicia y del Derecho a la Secretaría Jurídica de la Presidencia, que deberá revisarla o modificarla antes de que pase a sanción presidencial. La Fiscalía General de la Nación está preparando otras acciones. Mientras, el Colegio de Abogados Penalistas ha hecho las siguientes recomendaciones al Gobierno:

1. Todos los privados de la libertad mayores de 60 años o que padezcan enfermedades que aumentan la probabilidad de complicaciones y muerte en caso de infección por COVID-19 (cardíacas, pulmonares, renales, inmunosupresivas, hepáticas y pacientes en tratamientos de oncología, diálisis renal o terapia de reemplazo renal) deben ser enviados a prisión domiciliaria. Esto siempre y cuando no estén procesados o no hubieren sido condenados por delitos de lesa humanidad, con menores de edad víctimas de delitos sexuales.
2. Modificación del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal, para que solamente se prohíban los subrogados penales y beneficios cuando se trate de delitos de lesa humanidad, con menores de edad víctimas y sexuales.
3. Conceder la prisión domiciliaria a quienes hayan purgado la mitad de su condena, con las únicas excepciones de delitos de lesa humanidad, con menores de edad víctimas y sexuales.
4. Que los jueces de garantías revisen todos los casos en que estén vencidos los términos procesales o el término máximo de la medida de aseguramiento, oficiosamente o por petición de la Fiscalía General de la Nación, Ministerio Público o Defensa, y ordenar la libertad o la sustitución por medidas no privativas, según corresponda.
5. Se otorgue la suspensión condicional de la pena a los condenados a menos de 4 años, con las únicas excepciones de delitos de lesa humanidad, con menores de edad víctimas y sexuales.
6. Las personas menores de edad privadas de su libertad deben beneficiarse de estas medidas alternas con medidas de protección a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En República Dominicana, en el ámbito de la Procuraduría General, que lidera la línea de trabajo en la materia de COMJIB, el Procurador General recientemente emitió una resolución que fue consensuada con el Poder Judicial, según la cual los privados de libertad de más de 60 años (condenados y sindicados) podrán acceder a una variación de la medida por arresto domiciliario, en el caso de los sindicados además acompañada la medida del impedimento de salida del país. Quedan excluidas del beneficio las personas con procesos por violencia de género e intrafamiliar, agresiones sexuales, narcotráfico o aquellos casos que el regreso del preso a su domicilio pueda causar



revuelo social. De igual forma se prioriza para el beneficio a otros privados de libertad con enfermedades terminales, tuberculosis, VIH, cardiopatías severas o respiratorias, enfermedades que las hacen más vulnerables ante un contagio del COVID-19.

En Europa, tenemos por un lado el caso de Alemania, donde el titular regional de justicia en Renania del Norte Westfalia mediante decreto ordenó la liberación de los presos que cumplen condenas que no hubieran excedido de 18 meses y habrían sido puestos en libertad el próximo mes de julio. También benefició a reclusos que cumplían una pena de prisión como medida alterna porque no pudieron pagar la multa que se les había impuesto por un delito. El decreto no se aplica a los delincuentes sexuales y a los autores de actos de violencia grave, ni a las personas que están a punto de ser deportadas. Los delincuentes condenados cuyo encarcelamiento sea inminente y que sólo tengan que cumplir un año o menos de condena no deben ser arrestados por el momento. En cuanto a la medida provisional impuesta no significa que los presos se libren definitivamente del resto de la pena porque deberán volver a prisión a cumplirla una vez finalizada la crisis del COVID-19.

También en un pueblo del estado federado de Baden Württemberg se ha dado una orden parecida. Ha sido en Offenburg que liberó a 50 prisioneros. Son presos que fueron encerrados porque no pudieron pagar multas.

Y en España, se ha tomado la medida de libertad para personas internadas por su situación irregular migratoria. El Ministerio del Interior dio la orden a todos los Centro de Internamientos de Extranjeros (CIE) del país de poner en libertad a los internos de estos centros debido a quienes, por el COVID-19, el escenario imposibilita ejecutar las devoluciones o expulsiones de los internos a su país de origen en los plazos establecidos.

A manera de conclusiones proponemos:

1. Reconocer, sin lugar a duda, la **soberana decisión de los Estados para adoptar las medidas alternas a la privación de libertad que mejor se adapten a sus propias circunstancias y en consonancia a su ordenamiento jurídico**. Bajo esta premisa, por el inminente estado de necesidad para la adopción de las medidas por cada Estado, así como la naturaleza jurídica de las mismas, se recomienda la asunción del liderazgo del Ministerios de Justicia o autoridad análoga del país para entablar un diálogo institucional, al más alto nivel, para la toma de decisiones de manera coordinada, coherente y, en lo posible, consensuadas entre todos los actores relevantes e involucrados del sector justicia para que, en el ámbito de sus respectivas competencias y como política de Estado, se dé respuesta a esta población vulnerable en atención a la emergencia sanitaria mundial.



2. En particular, tomar acciones inmediatas para reducir la sobrepoblación en los centros penitenciarios. De esta forma, ya sea que estas acciones se plasmen en resoluciones con recomendaciones dirigidas a los magistrados, jueces y/o fiscales; se adopte un Decreto Ejecutivo; o se elabore una propuesta legislativa de tramitación urgente, las medidas se tomen, en el menor tiempo posible, para garantizar los derechos fundamentales de la vida, la integridad física y la salud a las personas privadas de libertad en igualdad de condiciones que al resto de los ciudadanos antes de que pueda ser muy tarde.

Además, se recomienda diferenciar las medidas alternas según se encuentre el privado de libertad en régimen de:

- a. prisión preventiva, al respecto vale recordar que la Regla de Tokio 6.2. establece que ésta se aplicará con humanidad y respeto por la dignidad del ser humano;
  - b. condenados;
  - c. por impago de pensión alimenticia en materia civil para aquellos países que lo aplican.
3. Tomar en consideración las experiencias referenciadas que sirven de manera inmediata como modelos que pueden ser replicados, parcial o totalmente, respetándose las particularidades propias, sustantivas y procesales, legales y constitucionales de cada uno de los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro. En este sentido se recomienda que se revisen las medidas provisionales de prisión preventiva o se modifiquen las penas de prisión por otras medidas alternas, como podría ser el arresto domiciliario o la libertad condicional. Para los casos de medidas definitivas, se sustituyan, en lo posible, mediante una orden de libertad anticipada, como en los casos en que esté pronto a cumplirse la respectiva condena de prisión o se haya cumplido un porcentaje de dicha pena; o se decrete un indulto generalizado, con indicación específica de las circunstancias para acceder al beneficio de manera igualitaria y sin generar inseguridad jurídica ni alarma social. Para tales efectos se recomienda seguir las Reglas de Tokio<sup>2</sup>, cuyo objeto es fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, en especial del régimen aplicable a los condenados y con respecto a estos fomentar su sentido de responsabilidad hacia la sociedad. Este fundamento, es esencial que se refleje en la definición de las medidas alternativas a la privación de libertad, de cara a la información que se brinde a la sociedad en la que se adopten, así como en la fundamentación de las mismas, que deberán contener un adecuado equilibrio

---

<sup>2</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas No Privativas de Libertad. Más información disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>, consultado el 2 de abril de 2020.



entre los derechos de las víctimas y de los privados de libertad, de ahí la aplicación o no de la medida alterna dependiendo del delito que han motivado dicha privación de libertad. En este sentido, el beneficio de medidas alternas no debe aplicar para los infractores por delitos en los que haya mediado violencia en contra de las mujeres, delitos sexuales en perjuicio de personas menores de edad o delitos graves.

4. Para concretar el referido diálogo al más alto nivel interinstitucional, dada la situación de emergencia y el distanciamiento social requerido, se recomienda la utilización de las nuevas tecnologías, como la teleconferencia y/o por vídeo conferencia. Asimismo, se utilicen, en la medida de lo posible, y en particular para las medidas provisionales de sustitución de la privación de libertad el uso de las pulseras electrónicas o medios de vigilancia electrónica en los sistemas de justicia que cuentan con este recurso. Resaltamos, en la medida de lo posible, porque las experiencias de libertad vigilada mediante esta tecnología en la región, se ha visto mermada su eficacia, no por la tecnología misma, sino por la falta de adecuados procedimientos de supervisión y acompañamiento multidisciplinar a la persona vigilada. Además, en la situación actual de crisis sanitaria se vería aún más perjudicada la implementación de dichos servicios. En todo caso, se considera una herramienta muy útil para monitorizar a los beneficiados con medidas alternas a la privación de libertad como la libertad condicional, régimen de prueba o arresto domiciliario.
5. En las medidas alternas adoptadas debe tenerse en consideración, como factores relevantes para la imposición del beneficio:
  - la edad, con especial énfasis a las personas adultas mayores y a las personas menores de edad infractoras o en conflicto con la ley;
  - el género, en este sentido a las condiciones especiales, tales como mujeres embarazadas o lactantes, mujeres acompañadas de personas menores de edad, madres monoparentales;
  - los tutores de personas menores de edad y/o incapaces;
  - quienes hayan cometido delitos culposos o estén privados de libertad por impago de alimentos en el ámbito civil.
  - a las condiciones de salud de cada persona, si sufren enfermedades que hacen a la persona privada de libertad aún más vulnerable en caso de contagio, como el VIH, problemas cardíacos, respiratorios, diabéticos, hipertensos, etc.
6. Haciendo eco de las recomendaciones de la CIDH, los Estados en atención de su potestad de prohibir la libre circulación de sus ciudadanos y para hacer valer la



vigilancia de las medidas restrictivas ante la pandemia, deben disponer sanciones administrativas, como multas y/o la conducción coercitiva a los domicilios particulares, con vistas a evitar el hacinamiento en las unidades de detención.

7. Trasladar un mensaje claro y contundente a la sociedad de que la imposición de medidas alternativas a la prisión, en particular ante el COVID-19, no es un acto de impunidad, sino de humanidad. Además, que no beneficia a todos los delincuentes, sino sólo aquellos cuyas acciones no revisten gravedad. La transparencia, consenso institucional del sector justicia y la debida información a la ciudadanía favorecerá la comprensión y concienciación de estas medidas extraordinarias.
8. Como lo mencionamos anteriormente, las experiencias que puede derivarse de la puesta en práctica de medidas alternas a la privación de libertad como parte de las respuestas estatales ante la crisis sanitaria, pueden ser sumamente enriquecedoras para que, a partir de ellas, podamos continuar con un proceso sistemático de aplicación de medidas alternas a la privación de la libertad, no ya como una medida urgente ante la crisis sanitaria del COVID-19, sino como medidas a mediano y largo plazo. En particular, convendría el establecimiento de sinergias entre el BID y la COMJIB para poder llevar a cabo, en un futuro inmediato post pandemia, un proyecto de cooperación internacional mediante el cual se establezcan proyectos pilotos para reforzar en los países Latinoamericanos:
  - a. la introducción, definición y aplicación de las medidas no privativas de libertad;
  - b. el uso de nuevas tecnologías para la vigilancia electrónica en aquellos países que aún no lo han introducido;
  - c. con especial atención se establezcan de regímenes de vigilancia multidisciplinarios, con mecanismos eficientes y eficaces de supervisión de las medidas no privativas de libertad y aplicación de evaluaciones sistemáticas, que permitan demostrar la pertinencia de las medidas y al mismo tiempo nos permita desarrollar mecanismos de aplicación, seguimiento y supervisión de las recomendaciones adoptadas por los Ministerios de Justicia y las autoridades análogas en el ámbito de la COMJIB, como la Declaración de San José (2010); la Declaración Iberoamericana sobre Justicia Juvenil Restaurativa (2015); Guía de Implementación y Gestión de los Sistemas de Vigilancia Electrónica en América Latina (2013); Sistemas Penitenciarios y Penas Alternativas en Iberoamérica: Análisis a partir de la situación de la criminalidad y las políticas criminológicas (2009); Guía de Desarrollo de Infraestructuras Penitenciarias (2013), Programa Modelo de Género en Contexto de Privación de Libertad para Iberoamérica (2013) y Estrategia de Comunicación y Sensibilización para Políticas de Inserción



Socio-Laboral (2015), entre otros, incluidos algunos que está pendiente de aprobación sobre desarrollo de la Declaración Iberoamericana sobre Justicia Juvenil Restaurativa.

- d. Desarrollar mecanismos de comunicación de las políticas públicas en la materia y concienciación a la sociedad civil en la temática.
  - e. La COMJIB tiene otras líneas de trabajo que pueden aportar insumos relevantes en esta materia, como es el caso de la línea relacionada con las Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Administración de Justicia, en particular en mecanismos de vigilancia electrónica.
9. Reemplazar una política criminal desueta, donde la única respuesta del Derecho Penal es la prisión, y construir una política penitenciaria racional, humanista y resocializadora.
  10. Pensar en un nuevo contrato social donde el “Pactum Societatis” no sólo sea la cesión de libertades, sino igualmente de solidaridad y compasión para que el “Pactum Solutiones” sea real y efectivo y trascienda el individualismo hacia la construcción colectiva de una nueva sociedad y una nueva forma de Estado.
  11. Considerar, cómo señaló en el su artículo publicado en el diario “El País” el pasado 2 de abril, Nathalie Alvarado, Coordinadora de Seguridad Ciudadana y de Justicia del BID: ¿Cómo asegurarnos que dejamos el virus fuera de las cárceles? Lo lograremos “si logramos descongestionar los centros penales”<sup>3</sup>.
  12. Como dice un distinguido penalista colombiano, Iván Cancino: “Es la oportunidad de oro para eliminar el hacinamiento carcelario en nuestra región quedando reducida a la privación de la libertad para aquellos casos que realmente amerita esta medida gravosa.”

Ante la actual crisis de la pandemia por COVID-19, ahora más que nunca, por respeto a los derechos fundamentales de la vida y la integridad física, la privación de la libertad debe ser la *ultima ratio* y nos impone el compromiso de no seguir postergando la aplicación de medidas no privativas de libertad que sean eficaces y cumplan a cabalidad con una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, en especial del régimen aplicable a los condenados y con respecto a estos fomentar su sentido de responsabilidad hacia la sociedad.

---

<sup>3</sup> Alvarado, Nathalie, “Por qué es tan importante evitar que el coronavirus entre en las cárceles”, Diario El País, 2 de abril de 2020, España. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2020/04/01/planeta\\_futuro/1585758328\\_788997.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/01/planeta_futuro/1585758328_788997.html), consultado el 2 de abril de 2020.



Por último, recordar las palabras de Nelson Rolihlahla Mandela:

***“Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus cárceles. Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada.”***

Estamos pues, en un momento histórico extraordinario que amerita la toma de decisiones políticas extraordinarias.