



# HACINAMIENTO

**PENITENCIARIO EN AMÉRICA LATINA:  
CAUSAS Y ESTRATEGIAS PARA SU REDUCCIÓN**

María Noel Rodríguez

# HACINAMIENTO PENITENCIARIO EN AMÉRICA LATINA: CAUSAS Y ESTRATEGIAS PARA SU REDUCCIÓN

María Noel Rodríguez



2015

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autora y no necesariamente reflejan el punto de vista de la CNDH.

A petición de la autora se respetó la ortografía y la sintaxis de su texto original.

María Noel Rodríguez

Líder del equipo de reforma penitenciaria para América Latina y el Caribe  
Oficina de las Naciones Unidas para Centroamérica y el Caribe en Panamá.

Las opiniones de la autora no reflejan necesariamente la política o visión institucional de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Primera edición: octubre, 2015

ISBN: 978-607-729-206-7

D. R. © Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos  
Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
colonia San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, México, D.F.

Diseño, ilustración y formación:  
Flavio López

*Impreso en México*

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	11

### **CAPÍTULO I. HACINAMIENTO: UNA CARACTERÍSTICA GENERALIZADA EN LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS EN AMÉRICA LATINA**

a) De hacinamiento .....	13
b) Dimensión del hacinamiento en el contexto latinoamericano .....	15
c) El hacinamiento como violación de Derechos Humanos en sí mismo ...	18

### **CAPÍTULO II. FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL HACINAMIENTO**

<b>CARCELARIO</b> .....	21
a) Ineficiencia del proceso de justicia penal .....	21
b) Políticas de justicia penal punitivas y abuso del encarcelamiento .....	22
c) Uso excesivo y abusivo de la detención preventiva .....	24
d) Insuficiencia de las medidas y sanciones no privativas de libertad ....	25
e) Cuestiones relativas al acceso a la justicia .....	26
f) Ausencia o insuficiencia de programas de atención que faciliten la reintegración social .....	26
g) Ausencia o subutilización de programas de puesta en libertad. ....	27
h) Insuficiencia de la infraestructura y la capacidad de las cárceles .....	27
i) Otros factores. ....	28

<b>CAPÍTULO III. ESTRATEGIAS PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO Y DISMINUIR SUS EFECTOS</b>	29
a) Políticas y programas integrales de justicia penal	30
b) Mejoramiento de la eficacia del proceso de justicia penal	31
c) Políticas integrales de imposición de penas	31
d) Mayor empleo de medidas sustitutivas de la detención y el encarcelamiento	32
e) Fortalecimiento del acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública	35
f) Elaboración o fortalecimiento de disposiciones sobre libertad anticipada	36
g) Programas de atención a la población reclusa y liberada	37
h) Aumento de la capacidad de las cárceles	39
i) Determinar la capacidad máxima de los establecimientos de reclusión	41
j) Políticas sociales integrales	43
<b>CAPÍTULO IV. EL CASO PARTICULAR DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD</b>	45
<b>CAPÍTULO V. MEDIDAS URGENTES PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO</b>	49
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	50
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	54

## RESUMEN EJECUTIVO

El modelo de privación de libertad en América Latina atraviesa una profunda crisis y las cárceles han demostrado ser absolutamente incapaces de cumplir con el fin que a la pena privativa de libertad se le pretende otorgar.

Las cárceles son espacios de violencia, corrupción y violación sistemática de los derechos humanos, caracterizadas por el hacinamiento, hecho que en sí mismo constituye una de las principales violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad y del personal penitenciario.

Según la información estadística disponible, la inmensa mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina presentan sobrepoblación, y en casi la totalidad de éstos con niveles críticos y alarmantes (densidad de 120 % o más).

El uso generalizado y abusivo de la pena privativa de libertad se ha transformado en uno de los problemas y desafíos más serios que enfrentan los sistemas de justicia penal, provocando situaciones de grave vulneración a los derechos humanos y exponiendo a los Estados a la consecuente responsabilidad internacional.

El presente trabajo pretende analizar las principales causas que contribuyen al hacinamiento en las instituciones penitenciarias, visualizando este fenómeno como efecto de esas causas, pero también como causa de la mayoría de los problemas que aquejan a los sistemas penitenciarios, y que conllevan a la violación generalizada de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En el desarrollo del trabajo se analizarán los principales factores que provocan el hacinamiento: a) ineficiencia del proceso de justicia penal, b) políticas de justicia penal punitivas y abuso del encarcelamiento, c) uso excesivo y abusivo de la detención preventiva, d) insuficiencia de medidas y sanciones no privativas de libertad, e) cuestiones relativas al acceso a la justicia, f) ausencia o insuficiencia de programas de atención que faciliten la reintegración social, g) ausencia o subutilización de programas de puesta en libertad, h) insuficiencia de la infraestructura y la capacidad de las cárceles, i) otros factores.

Del análisis de las causas del hacinamiento —lo que se realizará mediante el estudio de bibliografía especializada e informes de organismos regionales e internacionales—, se desprende que las estrategias que deben emprenderse para reducir y controlar el hacinamiento deben formar parte de una estrategia integral y participativa, que tenga como eje central el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley.

El hacinamiento carcelario es un fenómeno multicausal y los diversos factores que contribuyen a su existencia tienen un efecto acumulativo, por lo que se requiere una estrategia multidisciplinaria e integral para hacerle frente de manera eficaz, a través de medidas concretas, de corto, mediano y largo plazos.

Dentro de las estrategias posibles para reducir y controlar el hacinamiento, el trabajo analizará las siguientes: a) políticas y programas integrales de justicia penal, b) mejoramiento de la eficacia del proceso penal, c) políticas integrales de imposición de penas, d) mayor empleo de medidas sustitutivas de la detención y el encarcelamiento, e) fortalecimiento del acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública, f) elaboración o fortalecimiento de las disposiciones sobre libertad anticipada, g) programas de atención a la población reclusa y liberada, h) aumento de la capacidad de las cárceles, i) determinación de la capacidad máxima de las cárceles, j) políticas sociales integrales.

La situación de las mujeres privadas de libertad, por tratarse de una población en especial situación de vulnerabilidad, será analizada en forma independiente, formulando medidas específicas para la reducción de la población reclusa femenina que aseguren la incorporación de la perspectiva de género.

Conjuntamente con las estrategias sugeridas para abordar la problemática del hacinamiento a mediano y largo plazos, se analizarán medidas urgentes y a corto plazo que podrían implementarse sin necesidad de mayores recursos económicos y como forma de mitigar con efecto inmediato las nefastas consecuencias de este fenómeno.

A modo de recomendaciones se propondrá que los Estados determinen la capacidad máxima de sus prisiones, y que la decisión de aumentar el número de plazas penitenciarias como forma de reducir el hacinamiento se realice una vez identificadas e implementadas las medidas para reducir el número de personas privadas de libertad.

En todos los países de América Latina urge diseñar e implementar reformas integrales en materia de política criminal y penitenciaria, para que los Estados puedan mantener la dimensión y operatividad de sus sistemas penales dentro de límites racionales y para que no se supere el número de personas privadas de libertad que pueden albergarse en condiciones dignas, procurando que el encarcelamiento sea utilizado como último recurso.

## INTRODUCCIÓN

El rápido crecimiento de la población privada de libertad constituye uno de los mayores desafíos que actualmente enfrentan los sistemas de justicia penal en América Latina y en el mundo.

Según el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (CIEP), más de 10,000,000 de personas se encuentran privadas de libertad (entre condenadas y en detención preventiva), de las cuales 1,400,000 se encuentran detenidas en América Latina. Casi la mitad del total de la población reclusa a nivel mundial se encuentra sólo en tres países, Estados Unidos de América (2,240,000), China (1,640,000) y Rusia (680,000).<sup>1</sup>

Los índices de prisionización o encarcelamiento (expresados por el número de personas privadas de libertad cada 100,000 habitantes), varían considerablemente de una región a otra y dentro de las mismas regiones. Por ejemplo, Estados Unidos de América tiene el 4.6 % de la población mundial y el 23% de los presos/as de todo el mundo (743/100,000), mientras que, por el contrario, Canadá tiene el 0.5 % de la población mundial y el 0.4% de los presos/as (117/100,000).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> International Centre for Prison Studies. World Prison Population List (tenth edition). En [http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wppl\\_10.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wppl_10.pdf)

<sup>2</sup> International Center for Prison Studies. Notas orientativas sobre la reforma penitenciaria. 2004.

En América Latina se observa un generalizado aumento de las tasas de encarcelamiento durante los últimos veinte años. Muchos países duplicaron e incluso triplicaron sus tasas de encarcelamiento.<sup>3</sup>

Según la información actualizada por el CIEP,<sup>4</sup> la tasa media de encarcelamiento para América del Sur es de 202/100,000, para América Central 290/100,000, aumentando a 376/100,000 para los países del Caribe, siendo las Américas la región que presenta la mayor tasa de crecimiento de la población reclusa.

La situación antes referida provoca como principal consecuencia que la absoluta mayoría de los centros penales en América Latina se encuentren funcionando en situación de hacinamiento.

La sobrepoblación es una de las principales consecuencias de los altos índices de encarcelamiento y de la promoción de una política que fomenta el uso desmedido de la pena privativa de libertad, generando un terreno fértil para la crisis y el colapso de los sistemas penitenciarios.

El presente trabajo se propone como objetivo general abordar y conceptualizar el fenómeno del hacinamiento penitenciario como una de las variables que inciden negativamente en el funcionamiento de los sistemas penitenciarios de América Latina.

Como objetivos específicos, el trabajo pretende analizar las causas del hacinamiento y proponer eventuales estrategias que podrían diseñarse e implementarse para su reducción y control.

Para realizar este trabajo se utilizaron diferentes fuentes bibliográficas, informes de organismos internacionales y regionales, así como estadísticas penitenciarias de los países de la región latinoamericana.

El trabajo se estructura de la siguiente manera:

**Capítulo I.** Hacinamiento: una característica generalizada de los sistemas penitenciarios en América Latina

**Capítulo II.** Factores que contribuyen al hacinamiento

**Capítulo III.** Estrategias para reducir el hacinamiento y disminuir sus efectos

**Capítulo IV.** El caso particular de la mujeres privadas de libertad.

**Capítulo V.** Medidas urgentes para reducir el hacinamiento

Conclusiones y recomendaciones

<sup>3</sup> Elías Carranza, coord. *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derecho y obligaciones de las Naciones Unidas*. México, Siglo XXI, 2009.

<sup>4</sup> International Centre for Prison Studies. *World Prison Population List* (tenth edition).

## CAPÍTULO I

### **HACINAMIENTO: UNA CARACTERÍSTICA GENERALIZADA EN LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS EN AMÉRICA LATINA**

#### a) De hacinamiento

Para analizar el fenómeno del hacinamiento o sobrepoblación carcelaria se deben precisar algunos conceptos, para lo cual se tomarán como referencia las definiciones propuestas por el Instituto de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).<sup>5</sup>

Sobrepoblación penitenciaria es la situación en la que la densidad penitenciaria es mayor que 100, porque hay más personas presas que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema.

Densidad penitenciaria es la relación numérica entre la capacidad de una prisión o de un sistema penitenciario y el número de personas alojadas en él, que resulta de la fórmula: número de personas alojadas/ número de cupos disponibles x 100.

---

<sup>5</sup> Elías Carranza, *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe, ¿Qué hacer?* En [www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/adh/article/viewfile/20551/21723](http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/adh/article/viewfile/20551/21723)

Sobrepoblación crítica es la situación en que la densidad penitenciaria es igual a 120 o más, adoptándose la definición utilizada por el Comité Europeo para los Problemas Criminales.<sup>6</sup> Siguiendo la propuesta de ILANUD se utilizará la expresión hacinamiento como sinónimo de sobrepoblación crítica.

A nivel internacional no existe una definición de plaza o cupo penitenciario que permita la construcción del concepto de capacidad penitenciaria, y de allí la determinación de la densidad carcelaria. Los estándares de “tratamiento penitenciario” no se traducen en indicadores numéricos (ejemplo: metros cuadrados para alojamiento por recluso), sino que remiten a referencias mínimas (ejemplo: celdas o dormitorios en condiciones de higiene, ventilados, con superficie mínima, alumbrados, calefaccionados)<sup>7</sup> en base a las cuales cada sistema penitenciario construirá su propia conceptualización de plaza o cupo penitenciario.

La capacidad de alojamiento es medida de forma diferente por cada sistema penitenciario, lo que dificulta un análisis comparativo. Un indicador utilizado generalmente por los países es referir a la capacidad declarada al momento de la construcción de cada unidad penitenciaria, pero esta capacidad generalmente es modificada una vez que el centro comienza a operar, debido a la necesidad de alojar un mayor número de personas.

Algunos países han definido el concepto de plaza o cupo penitenciario utilizando algunos parámetros internacionales brindados por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT).<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Comité Européen pour les Problemes Criminels. *Projet de rapport sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcerale*. 1999 (cdpc plenary/doc 1999/18F, Add I-Rec CP Surpeuplement).

<sup>7</sup> Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Adoptadas por 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 julio de 1957, y 2076 (LXII), de 13 de mayo de 1977.

<sup>8</sup> El CPT considera 4 metros cuadrados por persona como requerimiento mínimo en un alojamiento compartido, y 6 metros cuadrados en alojamiento individual; el CICR 3.4 metros cuadrados en dormitorios colectivos y 5.4 metros cuadrados en celdas individuales.

La capacidad de alojamiento de los centros de privación de libertad debería formularse teniendo en cuenta criterios tales como: espacio real disponible por persona, ventilación, iluminación, acceso a los servicios sanitarios, número de horas que las personas privadas de libertad pasan en sus celdas y las posibilidades que tengan de realizar actividades laborales, deportivas, etcétera.

Sin embargo, la capacidad real de alojamiento es el espacio disponible para cada persona en la celda en la que se le mantiene recluida. La medida de este espacio resulta de la división del área total del dormitorio o celda entre el número de sus ocupantes. En este sentido, como mínimo, cada persona privada de libertad debería contar con espacio suficiente para dormir acostada, para caminar libremente dentro de la celda o dormitorio y para acomodar sus efectos personales.<sup>9</sup>

El impacto de la sobrepoblación no depende solamente del espacio disponible por cada persona privada de libertad, sino también y fundamentalmente, del tiempo que la persona presa transcurra fuera de su celda o dormitorio, realizando diversas actividades.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), considerando la jurisprudencia europea y otros documentos del ámbito europeo, observó que siete metros cuadrados por cada persona privada de libertad es una guía aproximada y deseable para una celda de detención”.<sup>10</sup>

#### b) Dimensión del hacinamiento en el contexto latinoamericano

El hacinamiento constituye la principal característica de los sistemas penitenciarios en América Latina, y uno de los mayores desafíos que los Estados deben asumir, controlar y resolver para asegurar el respeto a los Derechos Humanos, y el seguro y eficiente funcionamiento de los centros penales.

De hecho, el hacinamiento ha sido reconocido como uno de los principales problemas de los sistemas penitenciarios, por los organismos

<sup>9</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). *Water, Hygiene and Habitat in prisons*. 2005.

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Análisis de la jurisprudencia en materia de integridad personal y privación de libertad*, 2010.

regionales<sup>11</sup> e internacionales,<sup>12</sup> los tribunales nacionales,<sup>13</sup> y las administraciones penitenciarias y los Estados.<sup>14</sup>

La mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina tienen superada su capacidad de alojamiento, registrándose casos de sobrepoblación muy grave, lo que configura una flagrante violación a los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad, un riesgo para la seguridad e integridad del personal penitenciario y un grave problema que afecta negativamente todas las funciones esenciales que deben prestarse en el ámbito penitenciario (salud, educación, seguridad, alimentación, clasificación).<sup>15</sup>

Según la información disponible, casi la totalidad de los sistemas penitenciarios presentan situaciones de sobrepoblación crítica, con densidades iguales o superiores a 120, tal como surge del cuadro elaborado por ILANUD, en base a las informaciones proporcionadas por las autoridades penitenciarias de los países de la región:

---

<sup>11</sup> En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección a los DDHH se destacan casos como el de Carandirú, Retén de Catia, las cárceles de Mendoza, la cárcel de Comayagua y San Pedro Sula, Pachito López, entre otros.

<sup>12</sup> Informes del Relator sobre la Tortura, del Comité contra la Tortura, del Subcomité para la Prevención de la Tortura, del Comité de DDHH, entre otros.

<sup>13</sup> Ejemplos: el emblemático caso "Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus" en Argentina, varias resoluciones judiciales en Costa Rica y Colombia a través de las cuales se reconoce la gravedad del hacinamiento y se ordena el cierre de centros penales o el realojamiento de personas detenidas.

<sup>14</sup> Varios Estados latinoamericanos han reconocido, tanto en el ámbito regional como en el internacional, la gravedad del fenómeno del hacinamiento (informes EPU, casos ante la Comisión y la Corte Interamericana de DDHH, informes a Comités y Relatores, etcétera).

<sup>15</sup> Elías Carranza, coord., *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*. México, Siglo XXI, 2001.

SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2013			
PAÍS	CAPACIDAD DEL SISTEMA	POBLACIÓN EXISTENTE	DENSIDAD POR CIEN PLAZAS
<b>El Salvador</b>	8.090	27.019	334
<b>Bolivia</b>	5.436	14.272	263
<b>Peru</b>	29.043	61.390	211
<b>Nicaragua</b>	4.399	9.113	207
<b>Guatemala</b>	6.492	12.303	190
<b>R. Dominicana</b>	12.207	21.688	178
<b>Ecuador</b>	12.170	21.122	174
<b>Panamá</b>	8.033	13.720	171
<b>Brasil</b>	305.841	512.285	168
<b>Colombia</b>	75.726	114.872	152
<b>Honduras</b>	8.340	12.307	148
<b>Chile</b>	36.740	53.602	146
<b>Costa Rica</b>	9.803	13.057	133
<b>Paraguay</b>	7.053	9.073	129
<b>Mexico</b>	195.278	242.754	124
<b>Uruguay</b>	7.302	9.067	124
<b>Venezuela</b>	16.609	19.047	115
<b>Argentina</b>	58.211	58.810	101
Elías Carranza, ILANUD. Elaborado con información oficial proporcionada por las autoridades de cada país. Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, R. Dominicana y Uruguay son del 2011. El dato de Venezuela es 2007.			

Debe tenerse en cuenta que las densidades informadas por los países de la región son los promedios del total de las unidades de los sistemas penitenciarios. Cuando se considera la situación concreta de algunas cárceles se encuentran casos de extrema gravedad, a veces con densidades realmente alarmantes.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> E. Carranza, coord., *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe...*, op. cit.

También sucede que no todos los países informan los presos y las presas en delegaciones policiales, a las que se recurre ante el agravamiento del hacinamiento en los centros penitenciarios. Esta información, si fuere agregada al cálculo de la densidad penitenciaria, provocaría situaciones de hacinamiento aún más críticas.

El hacinamiento en las prisiones genera tensiones constantes entre las personas privadas de libertad, incrementa los niveles de violencia intracarcelaria, impide que se disponga de mínimas condiciones de habitabilidad, facilita la propagación de enfermedades, constituye un factor de riesgo para la ocurrencia de situaciones de emergencia, dificulta el acceso a las oportunidades de estudio, capacitación y trabajo y favorece la corrupción, convirtiéndose por ende en un obstáculo difícil de superar para el cumplimiento de los fines que la pena privativa de libertad se propone.

Con el crecimiento de la población penitenciaria, el número de presos y presas con necesidades especiales también sigue aumentando. Estos grupos incluyen a personas con necesidades especiales de atención a su salud mental, adictos a las drogas, extranjeros/as, minorías raciales y étnicas, reclusos/as con discapacidad, personas de la comunidad LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgeneros e Intersex). Los requisitos de atención especial a estos grupos difícilmente se respetan en las cárceles, y menos aún en instalaciones que están superpobladas.<sup>17</sup>

#### c) El hacinamiento como violación de derechos humanos en sí mismo

El hacinamiento puede llegar a constituir una forma de trato cruel, inhumano y degradante en sí mismo, violatoria del derecho a la integridad personal y otros derechos humanos reconocidos internacionalmente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido de manera constante a lo largo de su jurisprudencia que “la detención en condiciones de hacinamiento, con falta de ventilación y luz natural, sin cama para el reposo ni condiciones adecuadas de higiene, en aislamien-

<sup>17</sup> UNODC. Opinión técnica consultiva Núm. 6. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion\\_6/OTC\\_006.pdf](http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_6/OTC_006.pdf)

to e incomunicación o con restricciones al régimen de visitas constituye una violación a la integridad personal”.<sup>18</sup>

El hacinamiento carcelario es una violación sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y, por ende, resolver esta problemática es una exigencia ineludible e imperiosa en un Estado de derecho, como consecuencia necesaria de la obligación de éste de brindar condiciones carcelarias dignas y evitar que el encierro se convierta en una pena o trato cruel, inhumano o degradante.<sup>19</sup>

A esta descripción de la cárcel real le antecede, como bien argumenta el Prof. Iñaki Rivera, una situación caracterizada por la “devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos, diseñada en las normas y delimitada por la jurisprudencia, lo que ha supuesto la construcción de un ciudadano de segunda categoría en comparación con aquel que vive en libertad”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Corte Interamericana de DDHH, *Análisis de la jurisprudencia en materia de integridad...*, *op. cit.*

<sup>19</sup> *Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona. Privación de libertad y DDHH. La tortura y otras formas de violencia institucional en el Estado español. 2007.*

<sup>20</sup> Iñaki Rivera Beiras, coord., “La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos”. *Tratamiento penitenciario y Derechos Fundamentales*. J. M. Bosch Editor, 1994.

## CAPÍTULO II

### FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL HACINAMIENTO CARCELARIO

A efectos de analizar y priorizar los principales factores que contribuyen al hacinamiento carcelario, se tomará como referencia el documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios del 12o. Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal.<sup>21</sup>

A continuación se analizarán brevemente los factores que coadyuvan al hacinamiento en las instituciones penitenciarias:

#### a) Ineficiencia del proceso de justicia penal

El hacinamiento en las cárceles es con frecuencia el resultado de la demora en las investigaciones, el limitado uso de las disposiciones de puesta en libertad en espera de juicio, los escasos recursos disponibles y la ausencia o el uso restringido de procedimientos sumarios.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios del 12do. Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal. 2010. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.213/16>

<sup>22</sup> *Idem.*

La falta de cooperación entre los organismos de la justicia penal, tales como la policía, el ministerio público y los tribunales, agravada en algunos casos por el reducido intercambio de información, es otro factor fundamental. Una de las causas básicas de estos problemas es la ausencia de información confiable y actualizada sobre las personas recluidas en los establecimientos penitenciarios. Al no haber registros exactos, las autoridades penitenciarias no cuentan con suficiente información sobre la identidad de las personas detenidas y no pueden hacer un debido seguimiento de sus expedientes. En el caso de las personas detenidas preventivamente, la falta de información y registros —incluidas las fechas de las audiencias—, puede generar demoras considerables. La existencia de un sistema de expedientes completo, exacto y accesible es condición indispensable para una buena gestión penitenciaria.<sup>23</sup>

#### b) Políticas de justicia penal punitivas y abuso del encarcelamiento

El ILANUD ha constatado que el aumento de las tasas de encarcelamiento tiene dos explicaciones posibles; la primera: el aumento de la violencia y de la criminalidad, y la segunda: la dependencia excesiva de la pena de prisión. En Latinoamérica, “ambos factores inciden en el crecimiento de las tasas de encierro, retroalimentándose entre sí. La criminalidad en la región es muy alta y en la mayoría de los países prevalecen políticas de mayor uso y mayor severidad de la justicia penal”<sup>24</sup>

De acuerdo al Prof. Iñaki Rivera, “el constante aumento de la población reclusa no puede explicarse mediante el argumento del incremento de la criminalidad o las tasas de delito, sino que buscarse en el aumento desmesurado de la duración de las condenas, la utilización del sistema penal con fines disciplinarios para los pobres, en la criminalización de la alteridad, en la puesta en marcha de la industria del control del delito así como en las demandas sociales que abogan por mayor seguridad a través del incremento de la represión y la persecución penal”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> E. Carranza, coord., *Cárcel y Justicia penal en América Latina y el Caribe*, op. cit.

<sup>25</sup> I. Rivera Beiras, *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política penitenciaria*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene en su informe sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, “que más allá de lo debatible de la eficacia de las políticas que promueven el encarcelamiento como instrumento para la disminución de los niveles de violencia, éstas han generado un incremento de la población penitenciaria, sin embargo, la inmensa mayoría de los países de la región no cuentan con la infraestructura ni con los recursos humanos o técnicos necesarios para garantizar a las personas privadas de libertad un trato humano. Consecuentemente, dichos sistemas no están en condiciones de constituirse en herramientas efectivas para contribuir a la prevención de la violencia y el delito”.<sup>26</sup>

En este mismo sentido, el Relator sobre la Tortura de las Naciones Unidas, en oportunidad de su visita a Uruguay, consideró que “la utilización de la prisión como medida habitual y no de último recurso no ha servido para reducir los índices de delincuencia ni para prevenir la reincidencia”.<sup>27</sup>

Elías Carranza sostiene “que todos los países latinoamericanos han experimentado procesos mediante los cuales, ante la presión de la opinión pública y la alarma ciudadana, se han tipificado nuevos delitos, se han endurecido las penas y se han restringido beneficios penitenciarios. Un caso muy paradigmático es el endurecimiento de las leyes de drogas, que centran su respuesta en el encarcelamiento. La implementación de estas leyes ha provocado un gran impacto en el tamaño de la población penitenciaria (en particular de las poblaciones femeninas) sin haber alcanzado el objetivo de reducir el mercado ilícito de drogas o disminuir el consumo”.<sup>28</sup>

Por lo tanto se concluye que una de las causas más evidentes del exceso de personas alojadas en establecimientos carcelarios y el consecuente hacinamiento, es la ausencia de una política criminal coherente,

<sup>26</sup> CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. 2009. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana/.20ciudadana%202009%20esp.pdf>

<sup>27</sup> ONU, Relator Especial sobre la Tortura. Informe de la Misión a Uruguay, A/HRC/13/39/Add.2, adoptado el 21 de diciembre de 2009.

<sup>28</sup> E. Carranza, coord., *Cárcel y Justicia penal en América Latina y el Caribe...*, op. cit.

respetuosa de las garantías penales y procesales y, sobre todo, acorde con los recursos disponibles para sustentarla.<sup>29</sup>

### c) Uso excesivo y abusivo de la detención preventiva

El uso desmedido y abusivo de la prisión preventiva también es causa fundamental del hacinamiento. La problemática de los presos y las presas sin condena continúa siendo un problema endémico en América Latina. Hay casos en que la detención preventiva excede la duración de la condena que probablemente se dicte y en muchos países las personas presas sin condena representan una proporción muy elevada (algunos países latinoamericanos superan el 60 por ciento).<sup>30</sup>

Como sostiene la CIDH, “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 los instrumentos internacionales, sino que es una de las principales causas de la grave crisis de muchos de los sistemas penitenciarios de la región”.<sup>31</sup>

El derecho internacional, vinculante y no vinculante, establece con precisión la necesidad de que los Estados recurran a la prisión preventiva como un último recurso.

En este sentido, el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone: “[...] La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general [...]”.

Asimismo, la Regla 6.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio) establece que: “En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima”.

<sup>29</sup> Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona. Privación de libertad y DDHH. La tortura y otras formas de violencia institucional en el Estado español, *op. cit.*

<sup>30</sup> CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 2014. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/Informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>

<sup>31</sup> *Idem.*

Tal como establecen los *Principios y Buenas Prácticas para la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, aprobados por la CIDH en el año 2008, la privación preventiva de la libertad, como medida cautelar y no punitiva, debería 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.<sup>32</sup>

Elías Carranza explica que, producto de las reformas procesales penales implementadas durante las dos últimas décadas, casi todos los países han mostrado progresos en la reducción de los porcentajes de personas presas sin condena. Sin embargo, se observa que varios países, luego de una reducción considerable de sus porcentajes, en el curso de los últimos años han comenzado a elevar esos guarismos nuevamente. Esto podría estar relacionado con el acelerado aumento de las tasas de encierro y el consiguiente procesamiento de muchas personas con prisión preventiva, así como también con las restricciones a los beneficios excarcelatorios y la reducida utilización de medidas no privativas de libertad.<sup>33</sup>

#### d) Insuficiencia de las medidas y sanciones no privativas de libertad

En muchos países de América Latina la legislación nacional prevé pocas medidas sustitutivas al encarcelamiento o, si existen, los tribunales se resisten a utilizarlas. El escaso uso de medidas no privativas de libertad puede responder a una política de justicia penal punitiva, o puede relacionarse con la ausencia de una legislación adecuada, la falta de capacitación de los operadores del sistema de justicia penal, la insuficiencia

<sup>32</sup> Principio II. 2, Principios y Buenas Prácticas para la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, aprobados por la CIDH, por resolución 01/08, de marzo de 2008.

<sup>33</sup> E. Carranza, coord., *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, op. cit.

de recursos para supervisar las medidas, o la inexistencia de directrices claras para el uso de medidas no privativas de libertad.<sup>34</sup>

e) Cuestiones relativas al acceso a la justicia

La ausencia de un sistema de representación letrada adecuado y eficaz puede contribuir a aumentar el tamaño de la población penitenciaria. Las personas acusadas que carecen de representación pueden estar más expuestas a permanecer detenidas un mayor tiempo. La falta de representación letrada es también una de las causas de las demoras en el proceso de justicia penal. En muchas jurisdicciones, las personas pobres y vulnerables no tienen un acceso adecuado a la asistencia legal gratuita.<sup>35</sup>

f) Ausencia o insuficiencia de programas de atención que faciliten la reintegración social

La ausencia, el escaso número o la ineficacia de los programas de reintegración (entendidos como oportunidades laborales, educativas, de capacitación laboral, de atención a las adicciones, etcétera) tanto intramuros como extramuros, pueden repercutir en las tasas de reincidencia y por ende provocar el aumento de las tasas de encarcelamiento y el hacinamiento en las prisiones.

La mayor parte de los presupuestos penitenciarios se destinan a mejorar la seguridad, el control y el orden, en detrimento de las prestaciones y servicios que deben brindarse a la población reclusa y de la contratación de personal técnico y especializado.<sup>36</sup>

Es importante recordar que los altos niveles de hacinamiento de las cárceles latinoamericanas, el uso excesivo de la pena privativa de libertad y la baja inversión de recursos en los sistemas penitenciarios han contribuido para un escenario de negación de derechos básicos de las

<sup>34</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> UNODC. Opinión técnica consultiva Núm. 6. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion\\_6/OTC\\_006.pdf](http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_6/OTC_006.pdf)

personas privadas de libertad, incluso previo a la implementación de programas de reintegración social.<sup>37</sup>

En este contexto, es necesario que los programas de reintegración social sean acompañados de la previa prestación de servicios básicos que garanticen el respeto de los estándares mínimos reconocidos internacionalmente a las personas privadas de libertad.

#### g) Ausencia o subutilización de programas de puesta en libertad

En muchas jurisdicciones existen escasas disposiciones para la puesta en libertad anticipada o la subutilización de estos mecanismos debido a la falta de recursos o la existencia de reglas rígidas que limitan su otorgamiento.<sup>38</sup>

#### h) Insuficiencia de la infraestructura y la capacidad de las cárceles

En muchos países, los establecimientos penitenciarios necesitan reparación o renovación, ya que no están en condiciones de albergar adecuadamente a la población reclusa. La falta de inversión en la construcción o renovación de la infraestructura penitenciaria y las demoras en la edificación de nuevos establecimientos contribuyen al hacinamiento penitenciario y agravan sus efectos.<sup>39</sup>

#### i) Otros factores

En muchos países, el problema del hacinamiento en las cárceles se ve agravado por el hecho de que los migrantes ilegales son detenidos con frecuencia antes de ser repatriados. En otros países, las cárceles se han convertido, indebidamente, en los únicos establecimientos disponibles para las personas con problemas de salud mental.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> PNUD. Informe de Desarrollo Humano. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>, p. 124.

<sup>38</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

Sobre el tema, la CortelDH se ha pronunciado en su sentencia del caso Vélez Loor v. Panamá, argumentando que “[...] nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aún calificados como legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto de los derechos fundamentales de los individuos por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> CortelDH. Caso Vélez Loor v. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre del 2010. Serie C No. 218. Parra. 165.

## **CAPÍTULO III**

### **ESTRATEGIAS PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO Y DISMINUIR SUS EFECTOS**

Tal como ha sido analizado en el capítulo anterior, el hacinamiento carcelario es un fenómeno multicausal y los diversos factores que contribuyen a su existencia tienen un efecto acumulativo, por lo que se requiere una estrategia multidisciplinaria e integral para hacerle frente de manera eficaz, a través de medidas de corto, mediano y largo plazos.

El hacinamiento no se genera en el sistema penitenciario, sino que es el resultado de decisiones legislativas, de políticas de corte punitivo, de la presión social y la alarma pública. Es por ello que las soluciones no podrán encontrarse exclusivamente en el sistema penitenciario, por tratarse éste solamente de un segmento del sistema penal.

Las mejores prácticas para implementar estrategias que tiendan al control y reducción del hacinamiento implican la labor integral de todo el sistema de justicia penal, mediante la cooperación y coordinación de todos los involucrados y responsables y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Las estrategias elaboradas para reducir el hacinamiento deben ajustarse a las necesidades específicas de cada país, a los contextos

históricos, jurídicos, económicos y culturales y responder a las necesidades de los grupos vulnerables.

Tomando como referencia, entre otras, el documento ya mencionado en oportunidad de analizar los factores que contribuyen al hacinamiento,<sup>42</sup> se presentarán a continuación algunas estrategias prioritarias que podrían implementarse para reducir el hacinamiento y disminuir sus efectos:

### a) Políticas y programas integrales de justicia penal

Las estrategias de reducción del hacinamiento deben basarse en un enfoque integral y sostenido para mejorar el proceso de justicia penal.

Las políticas integrales para reducir el número de personas encarceladas pueden comprender tanto medidas de prevención del delito, como dispositivos que limiten el ámbito de acción del sistema de justicia penal, utilizando recursos tales como la descriminalización, despenalización o la intervención previa al juicio, mecanismos de justicia restaurativa, entre otros.<sup>43</sup>

En el marco de una reforma integral de la justicia penal, es necesario implementar reformas a las leyes penales, procesales y de ejecución de las sanciones.

En lo que se refiere a las leyes penales, la prisión sigue siendo la pena típica para todo tipo de delitos en América Latina —en la legislación y en la práctica—, y es por ello que se requiere legislar y aplicar en mayor medida sanciones no privativas de libertad.

En materia procesal, debe fortalecerse y profundizarse la implementación del sistema acusatorio, favoreciendo el cumplimiento del principio de inocencia y la libertad durante el proceso e introducir instituciones tales como la suspensión del proceso a prueba, el principio de oportunidad y la conciliación.

<sup>42</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

<sup>43</sup> *Idem.*

Respecto de las leyes de ejecución penal, debe promoverse el control judicial de la ejecución de la pena, facilitando el acceso a la libertad condicional, al trabajo extramuros, regímenes de confianza y otros beneficios que contribuyen a reducir el hacinamiento.<sup>44</sup>

#### b) Mejoramiento de la eficacia del proceso de justicia penal

Las estrategias que se adopten para mejorar la eficacia de los sistemas penales deben procurar reducir el tiempo que transcurre entre el inicio y el fin del proceso con sentencia definitiva, imponer plazos para la conclusión de la instrucción y el juicio, mejorar la administración judicial, crear sistemas efectivos de gestión de casos, racionalizar los procesos previos al juicio, establecer nuevos tribunales (incluyendo tribunales para delitos menores) y asignar recursos suficientes, entre otras.

Para el desarrollo de estas estrategias es necesario un esfuerzo conjunto de todos los operadores del sistema penal, incluyendo policías, fiscales, jueces y personal penitenciario.<sup>45</sup>

Asimismo los sistemas de justicia penal deberían contar con sistemas eficientes de gestión y análisis de la información judicial y penitenciaria.<sup>46</sup>

#### c) Políticas integrales de imposición de penas

Al elaborar las políticas de imposición de penas debería tenerse en cuenta el costo que el encarcelamiento supone para la sociedad, en comparación con otras opciones.

Las políticas de imposición de penas podrían incluir la provisión de orientaciones no vinculantes a los tribunales sobre la discreción judicial, el establecimiento de límites máximos fijos y límites mínimos flexibles para las penas o la adopción de directrices jurídicamente vinculantes sobre la imposición de penas que establezcan prioridades en lo que respecta al uso del encarcelamiento y exijan a los tribunales determinen las penas teniendo en cuenta la capacidad disponible en las cárceles.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> E. Carranza, coord., *Justicia Penal y Sobrepoblación. Respuestas Posibles*, op. cit.

<sup>45</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios., op. cit.

<sup>46</sup> CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 2014.

<sup>47</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para

d) Mayor empleo de medidas sustitutivas de la detención  
y el encarcelamiento

Encarcelar a individuos acusados o sentenciados por delitos menores es muy costoso, perjudica a la sociedad al fragmentar hogares y con frecuencia estimula a los responsables de delitos menores a cometer infracciones más graves.

La prisión ha demostrado históricamente ser ineficaz para resocializar, rehabilitar o readaptar a los infractores, y, por el contrario, ha mostrado su capacidad para degradar, criminalizar y estigmatizar a quienes encierra.<sup>48</sup>

Las medidas alternativas son un sistema más eficaz y económico que la aplicación de penas privativas de libertad, favorecen la reintegración social, evitan el deterioro que la prisión provoca en quienes la padecen y reducen los costos para el Estado.

Es por ello que una de las estrategias posibles para reducir el hacinamiento es la promoción del uso de medidas y penas alternativas a la privación de libertad como forma de enfrentar el actual uso desmedido del encarcelamiento.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de Libertad (conocidas como Reglas de Tokio), instrumento rector en la materia, proponen utilizar las medidas no privativas de libertad de acuerdo al principio de mínima intervención y establecen previsiones para la aplicación de medidas antes del juicio, durante el juicio y la sentencia y en la fase posterior a la sentencia.

Las Reglas de Tokio consagran que la prisión preventiva debería utilizarse como último recurso y las medidas sustitutivas deberían ser aplicadas lo antes posible.

Algunas de las medidas sustitutivas sugeridas por las Reglas de Tokio son: comparecer periódicamente ante la autoridad, fijar residencia y constituir domicilio, depositar una fianza, supervisión de un organismo especializado, etcétera.

---

prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

<sup>48</sup> Autores como BARATTA, ZAFFARONI, BERGALLI, RIVERA son exponentes de altísimo nivel académico que demuestran el fracaso de la prevención especial positiva como fin de la ejecución de la pena privativa de libertad.

La disposición 8.2 de las Reglas de Tokio enumera varias medidas no privativas de libertad que las autoridades pueden aplicar, entre las cuales se destacan: sanciones verbales como la amonestación, reprensión y la advertencia, libertad condicional, restricción o privación de derechos o inhabilitaciones absolutas o relativas, sanciones económicas, suspensión de la sentencia o condena condicional, servicio a la comunidad, arresto nocturno o de fin de semana, libertad bajo palabra, suspensión de la ejecución de la pena bajo la vigilancia de un oficial de prueba.

La estrecha relación entre el consumo de drogas y la comisión de delitos constituye uno de los principales problemas en muchos establecimientos penitenciarios, y como resultado de la “guerra contra las drogas” muchas personas, en particular mujeres, son encarceladas por delitos de microtráfico o consumo de drogas.

En numerosos países,<sup>49</sup> a pesar de que los consumidores de drogas constituyen una gran parte de la población reclusa, los sistemas penitenciarios carecen de adecuados programas de tratamiento y rehabilitación para las personas adictas a las drogas.<sup>50</sup>

Durante la última década han sido implementados en varios países los denominados tribunales de tratamiento de presos drogodependientes (*Drug Courts*), los que vienen siendo apoyados en América Latina por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos.<sup>51</sup>

El encarcelamiento de personas vinculadas a las drogas puede generar o intensificar la adicción a estas sustancias, y aumentar sus niveles de vulnerabilidad. Los tribunales de drogas permiten que las personas

---

<sup>49</sup> Según el Informe de Desarrollo Humano de América Latina, publicado por el PNUD en el año 2013, en países tan dispares como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, la cantidad de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas, incluida la posesión, es enorme y está en continuo crecimiento. Este problema tiene sus orígenes en el progresivo endurecimiento de las penas en materia de tráfico de drogas, que es desproporcionado respecto de la manera como se penalizan otros delitos graves.

<sup>50</sup> Roger Matthews. *Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica*, 2011. Disponible en: [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_06/n\\_12/Vol6N12A3.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf)

<sup>51</sup> [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento\\_institucional/dtca/main\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento_institucional/dtca/main_spa.asp)

condenadas por delitos relacionados con su drogodependencia sean tratadas fuera de los establecimientos penitenciarios y así asegurar su adecuado tratamiento.<sup>52</sup>

Para poner en práctica medidas no privadas de libertad en el marco de una estrategia destinada a reducir el hacinamiento, es fundamental la asignación y disponibilidad de recursos adecuados, y en este sentido, la sociedad civil puede desempeñar un papel crucial en el uso de estas medidas.<sup>53</sup>

Ahora bien, al momento de plantear la necesidad de incrementar el uso de medidas alternativas como estrategia para reducir el hacinamiento, se debe tomar como precaución que estudios demuestran que la introducción de alternativas puede no causar el efecto deseado y en lugar de que las nuevas medidas sean utilizadas en sustitución de la reclusión, se aplican a infractores/as que anteriormente no habrían ido a prisión. Así, la población reclusa permanece igual o aumenta, y más personas quedan bajo el control penal. A este proceso se lo denomina “ampliación de la red de control penal”.<sup>54</sup>

Para que los sustitutos penales constituyan una verdadera alternativa al encarcelamiento es necesario contar con una política criminal coherente. No puede impulsarse la sustitución de la pena de prisión y al mismo tiempo practicarse una criminalización indiscriminada y aumentar los guarismos de las penas, ante la presión pública o por la demagogia política de corte punitivo.

Si el objetivo es disminuir el uso del encarcelamiento para reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones de detención de las personas privadas de libertad, la utilización de medidas alternativas es sólo un componente de una estrategia más amplia e integral.

#### e) Fortalecimiento del acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública

<sup>52</sup> Roger Matthews. Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica, 2011. Disponible en: [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_06/n\\_12/Vol6N12A3.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf)

<sup>53</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

<sup>54</sup> E. Carranza, coord., *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe...*, *op. cit.*

La disponibilidad de abogados defensores, de un sistema de defensa público efectivo, de acceso a representación jurídica y de información sobre la asistencia letrada, mejora considerablemente la administración de justicia y puede reducir el número y el tiempo de permanencia de personas en prisión.<sup>55</sup>

Es fundamental fortalecer los sistemas de defensa pública oficial e independiente, teniendo en cuenta que la mayoría de las personas privadas de libertad carecen de recursos económicos para solventar los costos de una defensa privada.

El maestro Luigi Ferrajoli afirma que “es sobre el terreno de la defensa que se mide, más que sobre cualquier otro, la desigualdad de los ciudadanos frente a la ley penal. Que es la desigualdad más odiosa: porque se agrega a las desigualdades económicas y materiales; porque es un multiplicador de las connotaciones de clase de la justicia penal orientada sobre todo hacia la criminalidad de la calle y de la subsistencia y porque, finalmente, se traduce en una desigualdad respecto a las libertades fundamentales, y por ello es una discriminación y un menoscabo de la dignidad del ciudadano.

Se entiende entonces cómo la defensa pública, [...] representa una garantía fundamental del debido proceso, capaz de contrastar la total ineffectividad que tiene para los pobres el ejercicio del derecho de defensa, y de asegurar, de la mejor forma posible, la paridad entre defensa y acusación y, por tanto, ese derecho a someter a refutación la hipótesis del fiscal, que es la condición necesaria para fundar el carácter cognitivo del juicio”.<sup>56</sup>

#### f) Elaboración o fortalecimiento de disposiciones sobre libertad anticipada

Una de las estrategias posibles para reducir el hacinamiento es la elaboración o fortalecimiento de disposiciones sobre libertad anticipada, y la

<sup>55</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

<sup>56</sup> Conferencia dictada por Luigi Ferrajoli en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 23 de noviembre de 2005.

adopción de medidas de urgencia para la liberación colectiva de personas en determinadas circunstancias.

Las Reglas de Tokio promueven la utilización de medidas sustitutivas posteriores a la sentencia, como ser permisos y centros de transición, la liberación con fines laborales o educativos, distintas formas de libertad condicional, la remisión y el indulto.

Las condiciones para la puesta en libertad anticipada podrían incluir: pago de una indemnización o reparación a la víctima, tratamiento de problemas relacionados con las drogas o el alcohol, participación en trabajos de educación, cumplimiento de órdenes de abstenerse de tomar contacto con determinadas personas o lugares, vigilancia electrónica, etcétera.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la adopción de medidas de efecto inmediato, como los indultos presidenciales o la liberación colectiva de determinadas categorías de presos (por edad, condición de salud, levedad de los delitos), no representan soluciones sostenibles al hacinamiento, sin embargo, reconoce que las mismas pueden ser necesarias en situaciones en las que se deben adoptar medidas urgentes de impacto inmediato.<sup>57</sup>

El Centro Internacional de Estudios Penitenciarios sugiere dentro de las medidas para reducir el hacinamiento, mejorar los mecanismos de libertad condicional y anticipada, y como forma para solucionar el hacinamiento a corto plazo la utilización de amnistías y la revisión de la legalidad de la detención.<sup>58</sup>

También la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) entiende que las excarcelaciones anticipadas tienen una considerable importancia práctica cuando se pretende reducir el número de personas privadas de libertad y garantizar el uso mínimo del encarcelamiento.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 2011. Disponible: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

<sup>58</sup> Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. Notas orientativas para la reforma penitenciaria, 2004.

<sup>59</sup> UNODC. Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento, 2010.

### g) Programas de atención a la población reclusa y liberada

Las estrategias para reducir el hacinamiento deberían incluir el aumento de actividades educativas, de capacitación laboral, programas de atención profesional, de reinserción en la comunidad y libertad vigilada, así como mecanismos de atención y apoyo a las personas que recuperan la libertad para asegurar una efectiva reintegración social.<sup>60</sup>

La finalidad de los programas de atención profesional debe ser el incremento de las oportunidades de inserción social, familiar y comunitaria de las personas que han cometido un delito, a partir de la atención de sus potencialidades, mediante una intervención interdisciplinaria, con la participación activa y responsable de la población reclusa.

El elemento esencial para contribuir a la reintegración de las personas privadas de libertad es el acceso a derechos. En este sentido, el tiempo del encarcelamiento debe ser utilizado para que los Estados concedan a estas personas el máximo posible de derechos (como a la salud, a la educación, etcétera) con el objetivo de facilitar su retorno a la vida en libertad.<sup>61</sup>

Como sostiene el Profesor Alessandro Baratta, “compensando situaciones de carencia y de privación frecuentemente características de la historia de vida de los detenidos antes de su ingreso a la carrera criminal, deben ser ofrecidos al detenido una serie de servicios que van desde la instrucción general y profesional hasta los servicios sanitarios y psicológicos, como una oportunidad de reintegración y no como un aspecto de la disciplina carcelaria”.<sup>62</sup>

Una buena experiencia en América Latina es la utilización del instituto de la redención o conmutación de pena por trabajo y estudio, el cual

<sup>60</sup> Siguiendo al Maestro Alessandro Baratta, se prefiere el concepto de reintegración (al de resocialización), el cual requiere la apertura de un proceso de comunicación e interacción entre la cárcel y la sociedad, en el que los ciudadanos reclusos en la cárcel se reconozcan en la sociedad externa y la sociedad externa se reconozca en la cárcel.

<sup>61</sup> UNODC. Opinión técnica consultiva Núm. 6. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion\\_6/OTC\\_006.pdf](http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_6/OTC_006.pdf)

<sup>62</sup> Alessandro Baratta. “Resocialización o control social”. Ponencia presentada en el seminario *Criminología crítica y sistema penal*. Lima: Comisión Andina Juristas y Comisión Episcopal de Acción Social, 1990.

motiva a la población reclusa a participar en actividades educativas y laborales, y tiene por objetivo reducir días de condena, impactando de esta manera en forma positiva en la tasa de hacinamiento.

Los programas deben preparar no sólo a las personas privadas de libertad, sino también a sus familias y a la comunidad para lograr un adecuado retorno a la vida en libertad. En este sentido, una medida factible podría ser la realización de acuerdos con empresas privadas para la contratación de personas que hayan estado privadas de su libertad como forma de facilitar su inserción laboral.<sup>63</sup>

Como argumenta el Profesor Eugenio Zaffaroni, “el segmento penitenciario requiere de un discurso posible ya que ha quedado huérfano en esta materia. Una interpretación de la ‘reforma’ y la ‘readaptación’<sup>64</sup> como trato humano, lo menos deteriorante posible y que trate de reducir la vulnerabilidad penal de la persona, constituye un programa penitenciarmente realizable y jurídicamente compatible con las normas constitucionales, dotándolas de sentido pero sacándolas del marco originario de las ideologías ‘re’ que además de vetusto e irrealizable, es incompatible con el encuadre general de los Derechos Humanos.”<sup>65</sup>

#### h) Aumento de la capacidad de las cárceles

En relación a la estrategia de habilitar nuevas plazas penitenciarias para reducir el hacinamiento, una posición sostiene que construir cárceles no constituye una medida efectiva, ya que sólo genera un círculo vicioso del cual la administración penitenciaria no podrá escapar. Esta línea de pensamiento cuenta dentro de sus principales sostenedores con Thomas Mathiesen.

<sup>63</sup> La Ley 17897 prevé la obligatoriedad de contratar en todas las licitaciones de obras y servicios públicos, un mínimo equivalente al 5% del personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (Uruguay, marzo de 2005).

<sup>64</sup> Conceptos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en la mayoría de las Constituciones de los países latinoamericanos.

<sup>65</sup> E. Zaffaroni, A. Alagia et al., *Derecho Penal. Parte General*. Ediar: Buenos Aires, 2000.

Según este autor, las prisiones no rehabilitan, no cumplen una función de prevención general, tampoco funcionan como incapacitación, y no sirven para cumplir el valor de justicia. Una vez construidas son irreversibles, además son insaciables, inhumanas, contradicen valores básicos y no ayudan a las víctimas.<sup>66</sup>

En este mismo sentido también se pronuncia Roger Matthews, quien sostiene que “la construcción de nuevos establecimientos no puede plantearse como la única solución, ya que además de no reducir de manera significativa el hacinamiento, en la mayoría de las ocasiones sólo contribuye a aumentar la población penitenciaria en términos absolutos a un costo económico desmesurado, habilitando a los tribunales para continuar enviando personas a prisión”.<sup>67</sup>

Otra posición diametralmente opuesta, sostiene que deben construirse las cárceles necesarias para albergar a toda la población que sea necesario encerrar. Esta posición va de la mano con una política que extiende al máximo el uso de la pena de prisión. El país líder de esta posición es Estados Unidos de América, que tiene las tasas penitenciarias más altas del mundo.<sup>68</sup>

Una posición sensata y de respeto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos es la que sostiene que debería encerrarse solamente el número de personas para las que existe capacidad instalada. La justicia no debería convertirse en un medio para cometer actos ilícitos y contrarios a los derechos humanos, como es encerrar a personas en condiciones de hacinamiento.<sup>69</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que “la creación de nuevas plazas —sea por medio de la construcción de nuevas instalaciones o de la modernización y ampliación de otras— es una medida esencial para combatir el hacinamiento y adecuar los sistemas penitenciarios a necesidades presentes; sin embargo, esta sola medida no representa una solución sostenible en el tiempo”.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Thomas Mathiesen, *Diez razones para no construir más cárceles. Nueva doctrina penal*, Núm. 1. 2005. Buenos Aires, Argentina.

<sup>67</sup> R. Matthews. *Una propuesta realista de reforma para las prisiones...*, op. cit.

<sup>68</sup> E. Carranza, coord., *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*. Ed. Siglo XXI, 2001.

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 2011.

Lo cierto es que en todos, o en casi todos los países de América Latina, se encuentran en ejecución planes de construcción carcelaria y es por ello que se hace necesario poder incidir, para que en caso de construirse, se haga respetando criterios arquitectónicos que no vulneren los derechos humanos. En este sentido ILANUD ha advertido que deben analizarse aspectos que refieren al tamaño de las prisiones (evitando las megacárceles), la distribución geográfica (evitando que las prisiones estén alejadas de los centros urbanos, circuitos judiciales y lugar de residencia de las personas privadas de libertad) y el nivel de seguridad (evitando las cárceles de máxima seguridad).<sup>71</sup>

Cuando sea imprescindible construir nuevas cárceles, debe hacerse de acuerdo a las necesidades de cada sistema y cada país, respetando las recomendaciones internacionales en la materia y en el marco de una estrategia dirigida a reducir el número de personas que se envían a prisión, a fin de contar con una solución sostenible al crecimiento continuo y progresivo de la población penitenciaria.

Una medida posible, que no implica necesariamente la construcción de nuevas cárceles, es hacer un mejor uso del espacio disponible en el sistema penitenciario y en las unidades penales en particular, procurando generar espacios adicionales para el alojamiento o actividades productivas y recreativas, mejorando la calidad de habitabilidad de las áreas existentes y modificando la forma en que se clasifican los sectores de una prisión, a fin de flexibilizar el movimiento del personal y de las personas detenidas.<sup>72</sup>

i) Determinar la capacidad máxima de los establecimientos de reclusión

Tal como se expuso anteriormente, una alternativa acorde con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sería recluir solamente el número de personas para las que existe capacidad instalada.

<sup>71</sup> E. Carranza, coord. *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria...*, op. cit.

<sup>72</sup> Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. Notas orientativas sobre la reforma penitenciaria, 2004.

A continuación se presentarán algunas iniciativas en ese sentido:

- *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas adoptados por la CIDH.*<sup>73</sup>

Como medida contra el hacinamiento, el principio XVII establece que la autoridad competente definirá la cantidad de plazas disponibles en cada lugar de privación de libertad conforme a los estándares vigentes en materia habitacional. Dicha información, así como la tasa de ocupación real de cada establecimiento, deberá ser pública, accesible y actualizada.

La ocupación de un establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley y cuando de ello se produzca la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante.

A efectos de hacer operativa esta medida, se establece que la ley deberá identificar los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido, y los jueces competentes deberán adoptar soluciones adecuadas en ausencia de una regulación legal efectiva.

Aunque estos principios no constituyan una norma vinculante, las disposiciones en ellos contenidas deberían inspirar a los Estados para tomar medidas concretas para reducir y controlar el hacinamiento.

- *Proyectos de ley de “Control del cupo penitenciario” en la República Argentina*

Se reseñarán en el presente ítem dos proyectos de ley de cupo penitenciario que fueron elaborados en la República Argentina, uno en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires y el otro en el ámbito federal.

El proyecto de la Provincia de Buenos Aires propone la creación de una Comisión interinstitucional con la función de determinar el número

---

<sup>73</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 1/08, de marzo de 2008.

total de plazas disponibles en cada unidad y sector del servicio penitenciario bonaerense, así como la cantidad de reclusos/as alojadas en exceso de dicha capacidad.

El Ministerio de Justicia deberá establecer cuatrimestralmente, conforme a pautas preestablecidas (tiempo transcurrido en prisión preventiva, edad de la persona, estado de salud, conducta y características de la personalidad, aptitud para reinserirse) una nómina de personas que se encuentren en condiciones de acceder a medidas de atenuación o alternativas consignando las medidas propuestas para cada caso. El Poder Judicial resolverá sobre la aplicación de las medidas propuestas.

El proyecto presentado en el ámbito federal también prevé la constitución de una Comisión de control de cupo penitenciario de integración interinstitucional, a efectos de determinar el número de plazas disponibles en cada unidad penitenciaria, comisaría, centro de detención para jóvenes y/o cualquier otro lugar destinado a la detención de personas privadas de libertad. El proyecto prevé la prohibición de alojar personas privadas de libertad en aquellas instituciones que excedan en un 10 % el cupo asignado por el Registro creado a tales efectos.

Lamentablemente estos dos proyectos, a pesar de su justificación y fundamentación, no han sido aprobados por los órganos legislativos correspondientes, pero sin duda constituyen un excelente antecedente y una forma de dar cumplimiento a los preceptos contenidos en los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad* de la CIDH antes señalados.

#### j) Políticas sociales integrales

Como sostiene el Profesor Elías Carranza,

[...] del acelerado aumento de las poblaciones penitenciarias en la región surge una conclusión paradójica. Se suele escuchar que aumenta el delito porque la justicia penal es ineficaz, y se evalúa su ineficacia por el reducido número de personas encarceladas. Sin embargo, en respuesta al aumento del delito, o de la alarma social, o de ambas cosas, la justicia penal en los últimos años ha

venido elevando aceleradamente las tasas de encierro. Si se tomara entonces la tasa de personas presas como indicador para medir la eficacia de la justicia penal, la conclusión sería que la justicia viene respondiendo “eficazmente”, en algunos casos con excesiva “eficacia”. A pesar de esto, la situación de la criminalidad permanece igual, o empeora.

Se podrían establecer políticas criminológicas centradas en multiplicar al máximo el funcionamiento de la justicia penal y no se lograría reducir el delito mientras no se corrijan los factores sociales que lo producen, mientras no se establezca, paralelamente a la justicia penal, más justicia social.<sup>74</sup>

La delincuencia es un problema social al que los sistemas de justicia penal sólo pueden dar una respuesta parcial. Para abordar la problemática penitenciaria, y en particular el fenómeno del hacinamiento, se requieren estrategias encaminadas a instaurar una justicia social equitativa, reducir la inequidad en los ingresos y prevenir la marginación social, a fin de dar soluciones sostenibles y a largo plazo.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

## CAPÍTULO IV

### EL CASO PARTICULAR DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

El endurecimiento de las políticas de justicia penal ha provocado el incremento de mujeres encarceladas por delitos menores, especialmente por el microtráfico de drogas. La mayoría de estas mujeres no deberían estar en la cárcel, ya que han sido acusadas por delitos menores y no violentos y no suponen un riesgo para la sociedad. Muchas son encarceladas debido a su pobreza y la imposibilidad de pagar una fianza. Una gran parte de ellas necesita tratamiento para atender sus problemas mentales o adicción a las drogas, en lugar de ser aisladas de la sociedad.<sup>76</sup>

A pesar de este incremento, las mujeres siguen constituyendo una pequeña minoría en todos los sistemas penitenciarios<sup>77</sup> y a la hora de atender los problemas que el encierro les genera, se advierte con facilidad que, además de sufrir los mismos que aquejan a los varones, pade-

---

<sup>76</sup> UNODC. Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment. 2008.

<sup>77</sup> Según la segunda edición de la "Lista de Encarcelamiento Femenino en el Mundo", publicado por el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios en aproximadamente 80 % de los países, la población penitenciaria femenina constituye de 2 a 9 % de la población total de reclusos. Disponible en: [http://www.prisonstudies.org/images/news\\_events/wfil2ndedition.pdf](http://www.prisonstudies.org/images/news_events/wfil2ndedition.pdf)

cen otros específicos propios de su condición de género, constituyendo un colectivo especialmente vulnerable debido al entorno que caracteriza su encarcelamiento y a la reproducción de los estereotipos sociales de género en el ámbito penitenciario.<sup>78</sup>

Una de las principales consecuencias del bajo porcentaje de mujeres encarceladas es la invisibilidad de la problemática femenina en el funcionamiento de los sistemas penitenciarios, los que tienden a organizarse en base a las necesidades de los reclusos varones.

Reconociendo el particular impacto que el encarcelamiento provoca en las mujeres y en sus familias, las Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de Libertad para las Mujeres Delinquentes (conocidas como Reglas de Bangkok),<sup>79</sup> establecen una serie de medidas para prevenir el uso del encarcelamiento, tomando en cuenta sus antecedentes personales, el tipo de delitos que cometen y sus responsabilidades familiares.<sup>80</sup>

Las disposiciones de las Reglas de Bangkok referidas a medidas no privativas de libertad proporcionan una importante guía a los diseñadores de políticas, legisladores y autoridades del sistema penal y penitenciario sobre qué disposiciones deben adoptarse tanto en la legislación como en la práctica, para reducir el encarcelamiento de las mujeres, desde una perspectiva de género. Las Reglas hacen un llamado para considerar siempre el interés superior de los niños y las niñas involucrados y para asegurar que existan alternativas que tomen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

En cuanto a las mujeres embarazadas y madres con niños pequeños, la premisa fundamental contenida en las Reglas de Bangkok es que siempre que sea posible debe optarse por medidas no privativas de libertad.

El uso del arresto domiciliario o la suspensión de la condena para las

<sup>78</sup> UNODC. Opinión técnica consultiva Núm. 9. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion\\_9/Opinion\\_Tecnica\\_Consultiva\\_009-2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_9/Opinion_Tecnica_Consultiva_009-2013.pdf)

<sup>79</sup> Véase [http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65\\_229\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf)

<sup>80</sup> UNODC. Handbook on strategies to reduce overcrowding in prison. Criminal Justice Handbook Series in cooperation with the International Committee of the Red Cross. New York. 2013

mujeres embarazadas o madres con hijos pequeños es una práctica de amplia aplicación en América Latina.

Algunos ejemplos que se pueden compartir son: Ley No. 750/02 y 1142/07, que consagran la prisión domiciliaria para reclusas embarazadas o madres cabeza de familia con hijos/as menores o que sufrieren incapacidad permanente (Colombia), Ley No. 17.897/10, que habilita la prisión domiciliaria a mujeres en el último trimestre del embarazo y los tres primeros meses de lactancia (Uruguay), Ley No. 2298, que consagra la detención domiciliaria para mujeres embarazadas y hasta 90 días posteriores al parto (Bolivia), Ley 26.472/09, que habilita el cumplimiento de la pena en detención domiciliaria a la mujer embarazada y a la madre de un niño menor de cinco años o con persona con discapacidad a su cargo (Argentina); artículos 108 y 109 del Código Penal que consagra el aplazamiento y sustitución de la ejecución de la pena por prisión domiciliaria de la mujer embarazada y hasta un año de edad del niño (Panamá).<sup>81</sup>

En lo que se refiere a los delitos relacionados con las drogas, y considerando el impacto que éstos suponen en el encarcelamiento de las mujeres, algunas medidas que se han sugerido en materia legislativa y de política criminal son:<sup>82</sup> a) revisar las penas de los delitos de tráfico de drogas, asegurando que existan diferencias entre las sentencias dictadas a los principales actores del narcotráfico, y las sentencias a pequeños transportistas, como es el caso de las mujeres que se utilizan como “mulas”, b) despenalizar delitos no violentos, incluyendo la posesión y consumo, c) establecer programas alternativos para atender el abuso de drogas (cortes de drogas), y sensibles al género, d) considerar al momento de la condena las atenuantes, ausencia de historial delictivo, responsabilidades de cuidado de otras personas y la situación particular de la mujer.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> María Noel Rodríguez, *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI, 2009.

<sup>82</sup> UNODC. Manual para operadores de establecimientos penitenciarios y gestores de políticas para mujeres encarceladas, 2008.

<sup>83</sup> Son buenos ejemplos la Ley 9161 de Costa Rica, que reduce la pena a mujeres que ingresan drogas a las cárceles (2013) y el indulto otorgado en Ecuador a las mujeres condenadas por microtráfico (2008).

## CAPÍTULO V

### MEDIDAS URGENTES PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO

En los sistemas penitenciarios donde el hacinamiento alcanza niveles muy altos, las autoridades podrían implementar medidas a corto plazo y en forma urgente para evitar una crisis sanitaria, mitigar el impacto del hacinamiento y procurar que las personas privadas de libertad estén en condiciones que no se vulnere su dignidad. Estas medidas no suponen la asignación de recursos extraordinarios y podrían implementarse sin mayores esfuerzos económicos.

Para la identificación de esas medidas se tomará como referencia el plan de acción propuesto por el *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*, elaborado por UNODC:<sup>84</sup>

- Liberación de personas privadas de libertad, utilizando mecanismos como la amnistía, libertad por razones humanitarias, revisión de la legalidad de las detenciones, libertad anticipada, arresto domiciliario, etcétera.
- Asegurar que los dormitorios/celdas estén bien ventilados, proporcionar 10 a 15 litros de agua por día, acceso a agua potable, dieta balanceada en términos de calidad y cantidad, suficiente número de baños y acceso a la atención médica.

---

<sup>84</sup> UNODC. *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*. 2013..., *op. cit.*

- Clasificar a la población reclusa con el criterio de evitar o reducir la violencia intracarcelaria, en procura de promover una convivencia pacífica.
- Aumentar el tiempo que los reclusos/as pasan fuera de sus celdas, en contacto con otras personas.
- Considerar la reclasificación de áreas de la prisión para asegurar que ese espacio se utilice creativamente y permitir mayores espacios de alojamiento, asegurando la clasificación que exigen las normas internacionales, considerando en particular los grupos que se encuentran en riesgo por su especial situación de vulnerabilidad.
- Maximizar el número de personas privadas de libertad que participan en programas educativos y laborales, utilizando las instalaciones en turnos rotativos.
- Asegurar el contacto con la familia, para mejorar el bienestar de la población reclusa y la calidad de la alimentación.
- Promover la cooperación de organizaciones sociales y facilitar su acceso a la prisión, a efectos de desarrollar actividades que apoyen a la población reclusa.
- Favorecer los mecanismos de monitoreo por organizaciones independientes y transparentar la gestión penitenciaria.
- Mejorar los canales de comunicación con las personas privadas de libertad.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El hacinamiento en las cárceles es un grave impedimento para la gestión segura y humana de los centros penitenciarios, para la reintegración de las personas privadas de libertad y para el cumplimiento de los derechos humanos.

El hacinamiento es efecto y causa a la vez. Es el efecto y consecuencia de todos los factores que fueron analizados en este trabajo, pero el hacinamiento también es causa, porque tal como fue reseñado, el hacinamiento

miento en sí mismo constituye una pena adicional, genera violaciones a los derechos humanos y dificulta las prestaciones básicas que deben asegurarse a las personas privadas de libertad.

Hasta ahora las medidas adoptadas por los Estados para controlar y reducir el hacinamiento no han dado resultados positivos, ya que en lugar de atacar las causas que lo originan han atendido sólo sus efectos.

La ausencia de una política pública en materia penal ha llevado a que la situación de la prisión no sea abordada de manera integral. No es posible alcanzar soluciones satisfactorias interviniendo únicamente sobre uno de los subsistemas del sistema penal, el penitenciario, pues éste es sólo un eslabón al final de la cadena del sistema penal.

Aunque la eficacia de las medidas para combatir el hacinamiento varíe según la situación concreta y el sistema de justicia penal de cada Estado, esas medidas deberían formar parte de una estrategia integral de prevención del delito y justicia penal, que incluya el diseño e implementación de una política pública en materia penal y penitenciaria, garantista y que respete los derechos humanos.<sup>85</sup>

Cada Estado debería determinar el cupo máximo de la capacidad de sus prisiones y no debería adoptarse la decisión de aumentar el número de plazas en las cárceles sin previamente analizar las formas de reducir la demanda. Asimismo, los Estados deberían promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de las medidas sustitutivas del encarcelamiento; alentar la implementación de medidas que faciliten la libertad anticipada, mecanismos como el arresto domiciliario y la conmutación de la pena y asegurar el uso limitado y excepcional de la pena privativa de libertad.

Los países de América Latina requieren una reforma integral para que dentro de los mecanismos constitucionales puedan mantener la dimensión y operatividad de sus sistemas penales dentro de límites racionales y para que no superen el número de personas presas que puedan custodiar en condiciones dignas.

---

<sup>85</sup> Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios..., *op. cit.*

Como sostiene el Profesor Iñaki Rivera, deben implementarse estrategias de transformación radical y reduccionista de la cárcel, con la participación democrática de los principales afectados (presos, familiares, organizaciones y operadores penitenciarios), a efectos de “liberarse de la necesidad de la cárcel”.<sup>86</sup>

Tal como enseñó el Prof. Alessandro Baratta, “la reintegración social del condenado no puede perseguirse por medio de la pena carcelaria, sino que debe perseguirse a pesar de ella, o sea, buscando hacer menos negativas las condiciones de la vida en prisión. Para una política de reintegración social el objetivo inmediato no es solamente una cárcel “mejor”, sino también y sobre todo menos cárcel”.<sup>87</sup>

Siguiendo la propuesta de Elías Carranza, las políticas públicas en materia de criminalidad y justicia penal deben ser verdaderamente integrales, y en línea con diversos documentos de las Naciones Unidas; para lograr bajos niveles de delito y buena justicia penal es imprescindible lograr buenos niveles de justicia social.

Según Carranza, una verdadera política pública en materia criminal y de justicia penal debería incluir los siguientes componentes.<sup>88</sup>

- a) Dosis prudentes de justicia penal, transparente y distribuida sin impunidad, con una razonable distribución de los recursos humanos y materiales según prioridades atendiendo la realidad de cada país e incluyendo un uso prudente de la prisión y una gestión penitenciaria adecuada al modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas;<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Estrategias para una transformación radical y reduccionista de la cárcel. Power point del Prof. Iñaki Rivera. Posgrado Ejecución penal y derecho penitenciario. 2013-2014.

<sup>87</sup> Alessandro Baratta, “Resocialización o control social”. Ponencia presentada en el seminario *Criminología crítica y sistema penal...*, op. cit.

<sup>88</sup> E. Carranza, *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?* Disponible en: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723>

<sup>89</sup> Según Elías Carranza este modelo refiere al cúmulo de instrumentos internacionales que resumen el consenso respecto de lo que debe ser la justicia penal y el trato que deben recibir las personas presas. De acuerdo a este modelo, con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y libertades fundamentales consagradas en los instrumentos internacionales.

- b) Dosis prudentes de prevención situacional del delito y prevención municipal, con participación de las comunidades;
- c) Control de variables específicas que elevan la frecuencia y los niveles de violencia del delito como armas de fuego y drogas;
- d) Dosis ya no prudentes, sino ilimitadas de política social democrática e inclusiva, que asegure una distribución del ingreso equitativa y sin poblaciones excluidas.

Como bien sostiene el Prof. Iñaki Rivera, y con el objetivo de finalizar este trabajo:

Mientras el empleo de la privación de la libertad no sea superado, y mientras no se produzca un verdadero debate relativo a que políticas criminal y social ha de tener un Estado social y democrático de derecho, algo ha de hacerse con las miles de personas que padecen los negativos efectos de la cárcel. La “resistencia” también puede ser una forma lúcida de supervivencia que evite el riesgo de seguir produciendo discursos legitimadores de la cárcel.

[...]

La lucha —jurídica, social y política— encaminada a la promoción de los derechos fundamentales de los reclusos, aun cuando ha de partir del convencimiento de la imposibilidad de lograr una efectiva tutela de aquellos derechos en el interior de la institución de secuestro, puede suponer un escenario de representación permanente de un conflicto que, cuando menos, no puede permanecer en silencio.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> I. Rivera Beiras, coord., *Tratamiento penitenciario y Derechos...*, *op. cit.*

## BIBLIOGRAFÍA

- BARATTA, Alessandro. “Resocialización o Control Social”. Ponencia presentada en el *seminario Criminología crítica y sistema penal*. Lima: Comisión Andina Juristas y Comisión Episcopal de Acción Social. 1990
- CARRANZA, Elías, coord. *Justicia Penal y Sobrepoblación penitenciaria. Respuestas Posibles*. Editorial Siglo XXI. México. 2001.
- CARRANZA, Elías, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*. Editorial Siglo XXI. México. 2009.
- CARRANZA, Elías, *Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?* Disponible en: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view-File/20551/21723>
- CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PENITENCIARIOS. Notas orientativas sobre la reforma penitenciaria. 2004. Disponible en [http://www.prisonstudies.org/research-publications?shs\\_term\\_node\\_tid\\_depth=29](http://www.prisonstudies.org/research-publications?shs_term_node_tid_depth=29)
- CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS PENITENCIARIOS. World Prison Population List (tenth edition) y Lista de Encarcelamiento Femenino en el Mundo (second edition). Disponible en [http://www.prisonstudies.org/research-publications?shs\\_term\\_node\\_tid\\_depth=27](http://www.prisonstudies.org/research-publications?shs_term_node_tid_depth=27)
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- , Informe sobre los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>
- , Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 2014. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR), *Water, hygiene and habitat in prisons*, 2005

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Análisis de la jurisprudencia en materia de integridad personal y privación de libertad*. 2010.
- , Caso Vélez Lóor v. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre del 2010. Serie C No. 218.
- MATHIESEN, Thomas. *Diez razones para no construir más cárceles. Nueva doctrina penal*, Núm. 1. Buenos Aires, Argentina. 2005.
- MATTHEWS, Roger. *Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica*. 2011.
- OBSERVATORIO DEL SISTEMA PENAL Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA. *Privación de libertad y DDHH. La tortura y otras formas de violencia institucional en el Estado español*. 2007.
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/contentdam/rblac/img/IDH/IDH-L%20Informe%20completo.pdf>
- RIVERA BEIRAS, Iñaki. coord. *Tratamiento penitenciario y Derechos Fundamentales*. J.M. Bosch Editor S. A. 1994.
- , *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política penitenciaria*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.
- , *Estrategias para una transformación radical y reduccionista de la cárcel*. Power point para el Posgrado Ejecución penal y derecho penitenciario. 2013.
- UNODC. *Manual para operadores de establecimientos penitenciarios y gestores de políticas para mujeres encarceladas*. Serie de Manuales de Justicia Penal. Nueva York. 2008.
- , Documento de antecedentes del Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios del 12do. Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal. Bahía, Brasil. 2010. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.213/16>
- , Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons. Criminal Justice Handbook Series. In cooperation with the International Committee of the Red Cross. New York. 2013.
- , Opiniones técnicas consultivas. Disponibles en <http://www.unodc.org/ropan/es/TCO/technical-consultative-opinions.html>
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. «*Los objetivos del sistema penitenciario y las normas constitucionales*». El derecho penal hoy. Homenaje al profesor David Baigún, 115-129. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1995.
- ZAFFARONI, E., ALAGIA, A, et al. *Derecho Penal. Parte General*. Ediar. Buenos Aires. 2000.

*Hacinamiento penitenciario en América Latina:  
causas y estrategias para su reducción*

editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,  
se terminó de imprimir en octubre de 2015 en los talleres de  
Impresos Publicitarios y Comerciales, S. A. de C. V.  
Calle Delfín, manzana 130, lote 14, colonia del Mar, Delegación  
Tláhuac, C. P. 13270, México, D. F.  
El tiraje consta de 2,000 ejemplares.

**Presidente**

Luis Raúl González Pérez

**Consejo consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Mariano Azuela Güitrón  
Jorge Bustamante Fernández  
Ninfa Delia Domínguez Leal  
Rafael Estrada Michel  
Marcos Fastlicht Sackler  
Mónica González Contró  
Carmen Moreno Toscano  
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

Norma Inés Aguilar León

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Secretario Ejecutivo**

Héctor Daniel Dávalos Martínez

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Manuel Martínez Beltrán

**Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez



