



# Resumen ejecutivo y recomendaciones

En marzo de 2020, se declaró la pandemia de COVID-19. De la noche a la mañana, los centros penitenciarios se convirtieron en una cuestión de salud pública de gran importancia para los Gobiernos. Es sabido que los centros penitenciarios, en particular aquellos cuya capacidad se encuentra saturada o con una higiene, un saneamiento y una ventilación deficientes, actúan como fuente de infecciones, además de amplificar y propagar enfermedades contagiosas. Por ello, se hacían necesarias ciertas medidas urgentes a fin de limitar la transmisión de la COVID-19 entre los presos, el personal y la comunidad en general.

Habida cuenta del desafío y la gravedad de los potenciales riesgos para la salud, los Gobiernos de todo el mundo se apresuraron a tomar medidas para descongestionar sus sistemas penitenciarios, liberando a presos y limitando nuevos ingresos.

Este informe analiza el enfoque de descongestión de sistemas carcelarios adoptado por los Gobiernos en 53 jurisdicciones de Asia Pacífico, Europa, Oriente Medio, África, Norteamérica y Centroamérica. Los resultados de este análisis de las referidas 53 jurisdicciones se han resumido en las conclusiones clave que se desglosan en la **Parte 2** de este informe, así como en una infografía en el **Anexo A**.

El estudio concluyó que, entre marzo y julio del 2020, se liberaron al menos 475 000 presos, tanto menores como mayores de edad, ya estuvieran condenados en firme o en prisión provisional, en las 53 jurisdicciones. Sin embargo, los datos oficiales sobre la liberación de presos eran inconsistentes y se encontraban incompletos (solo una cuarta parte de las jurisdicciones publicaban datos actualizados y desglosados sobre la liberación de presos). En algunos países, el fundamento jurídico en que se sustentaban los programas de liberación o las condiciones aplicables a los planes de liberación no quedaba claro.

El estudio identificó una serie de tendencias y prácticas recomendadas con respecto al diseño y la implementación de planes de reducción de la población reclusa:

- Todas las jurisdicciones incluidas en nuestro estudio contaban con mecanismos existentes que permitían la liberación de los presos condenados en firme o en prisión provisional. En muchas jurisdicciones, se recurrió a estos mecanismos para liberar a los presos en respuesta a la pandemia de COVID-19

(aproximadamente tres cuartas partes de las jurisdicciones se basaron en las leyes existentes). A pesar de ello, dos tercios de las jurisdicciones aplicaron nuevas medidas para liberar a los presos, dados los riesgos excepcionales asociados con la infección por COVID-19 y su transmisión en instalaciones superpobladas. De las jurisdicciones que implementaron nuevas medidas, el 28% promulgó nueva legislación por la vía parlamentaria y el 72% permitió que los poderes ejecutivos liberasen a los presos mediante reglamentos y decretos. En lo que concierne a las buenas prácticas, la identificación y el uso de los mecanismos existentes aporta una ventaja significativa en términos de diligencia, lo que bien puede resultar crítico para limitar la propagación de la COVID-19 y otras enfermedades. Estos mecanismos que permiten conceder la libertad anticipada deberían complementarse, cuando sea necesario, con medidas adicionales, incluidas aquellas que contemplan la liberación de personas de edad avanzada u otros presos especialmente vulnerables<sup>1</sup> que no planteen riesgos para la comunidad, o bien cuyo riesgo de reincidencia no sea elevado.

- En la práctica, los distintos planes de liberación de presos exigían la aprobación de un funcionario público, como un presidente, gobernador estatal o ministro, a menudo a través de la absolución por poder ejecutivo o mediante un indulto (47% de las jurisdicciones). Un número similar de jurisdicciones (43%) confió la aprobación de estas liberaciones a altos cargos del funcionariado público perteneciente a la administración penitenciaria o de correccionales, mientras que un tercio de las jurisdicciones (32%) delegó esta labor en el poder judicial. En lo que se refiere a la consecución de los objetivos relacionados con la protección de la salud pública, de forma eficaz y diligente, el empleo de medios administrativos constreñidos por plazos estrictos puede resultar eficaz a la hora de reducir rápidamente la población reclusa, pero esta vía debe complementarse con un proceso judicial paralelo en el que se pueda ejercer la discreción necesaria a fin de lograr un trato justo, mediante el ejercicio de la discreción o revisión judicial.
- Casi todas las jurisdicciones del estudio liberaron a presos condenados en firme ante la pandemia de COVID-19. La elegibilidad para la liberación se basó en tres criterios clave: (i) la naturaleza del delito cometido por el preso en cuestión, (ii) la naturaleza o el estado de la sentencia correspondiente y

<sup>1</sup> De entre todas las cuestiones que afectan a las personas que se encuentran en centros penitenciarios, ciertos segmentos de la población reclusa son especialmente vulnerables y, por lo tanto, corren un riesgo de contagio mucho mayor. Los más vulnerables son las personas de edad avanzada y los presos que sufren alguna enfermedad crónica, entre otros.

(iii) las vulnerabilidades particulares del preso, en su caso. Las jurisdicciones, por lo general, aplicaron una combinación de estos tres criterios, lo que significa que un preso necesitaba cumplir con varios requisitos de elegibilidad para obtener la libertad.

- En cuanto al delito cometido por el preso, los principales grupos de presos liberados fueron los condenados por delitos no violentos o menores y, por lo tanto, no representan un gran riesgo para la comunidad (el 83% de las jurisdicciones refleja expresamente estos criterios en relación con el delito cometido). Los delincuentes violentos y aquellos condenados por delitos de índole sexual fueron considerados, por lo general, como inelegibles para obtener la libertad anticipada. No obstante, tan solo una cuarta parte de las jurisdicciones excluyó expresamente de este proceso de selección a los presos acusados de delitos de violencia doméstica, o bien a aquellos condenados por estos delitos o que potencialmente pudieran cometerlos. Dado que muchos países han informado de un aumento de los casos de violencia doméstica durante la pandemia, se recomienda que los riesgos para una pareja de hecho se consideren como parte del marco de toma de decisiones relacionado con la libertad anticipada.
- En lo que atañe a la naturaleza o el estado de la sentencia, el 85% de las jurisdicciones vinculó la liberación de presos condenados en firme al cumplimiento de un periodo mínimo de la condena, o bien a encontrarse dentro de un plazo de días o meses anteriores a la fecha de su liberación o del cumplimiento total de la sentencia impuesta.
- En lo que respecta a la vulnerabilidad de los presos, casi dos tercios de las jurisdicciones (62%) consideraron este aspecto entre sus criterios de selección para la libertad anticipada. Los criterios se centraron en los presos que eran particularmente vulnerables a la COVID-19; a saber, los presos de edad avanzada, de entre 50 y 70 años (38% de las jurisdicciones), y los presos con problemas de salud crónicos (55% de las jurisdicciones). Una cuarta parte de las jurisdicciones también liberó a mujeres presas, embarazadas o en periodo de lactancia, así como a madres con hijos que viven con ellas en centros penitenciarios, dada su situación de vulnerabilidad. La pandemia planteó una oportunidad para que muchos Gobiernos redujeran

sustancialmente el porcentaje de personas de edad avanzada y demás población especialmente vulnerable en los centros penitenciarios, reduciendo así los riesgos relacionados con la COVID-19 y limitando los elevados costes asociados con el encarcelamiento de estos grupos concretos.

- En una tercera parte de las jurisdicciones, la elegibilidad para la liberación se vinculaba, además, a la disponibilidad de alojamiento para un preso una vez liberado y a la independencia financiera de este. Estas consideraciones son contextuales y pueden, o no, resultar apropiadas dependiendo de otros factores sociales y culturales. Un reducido número de jurisdicciones (8%) también consideró el estado de las multas o deudas pendientes del preso. Estos criterios probablemente supusieron un obstáculo para la liberación de muchos presos pobres o sin hogar, y de aquellos sin redes de apoyo externas, y limitaron la eficacia de los programas de libertad anticipada desde una perspectiva de salud pública. Un tercio de las jurisdicciones consideró, asimismo, los deseos de las víctimas como parte de la evaluación de elegibilidad para la liberación, aunque no está claro qué peso se dio a tales consideraciones.
- Casi la mitad de las jurisdicciones liberó a presos mayores de edad en prisión provisional (43%), pese a que estos constituyen una gran parte de la población reclusa. Los criterios de elegibilidad incluían de manera uniforme que la persona hubiese sido acusada de un delito leve o no violento, o bien que perteneciese a una categoría vulnerable de presos, debido a la edad o a problemas de salud. Las liberaciones de los presos en prisión provisional se realizaron mediante una combinación de disposiciones existentes (a menudo audiencias de libertad bajo fianza), junto con nuevas medidas que se aplicaron para acelerar el proceso y reducir la carga de los jueces individuales. Aunque el uso creciente de la tecnología de videoconferencia facilitó la labor de los jueces en ciertas jurisdicciones durante la pandemia, el poder judicial debe considerar las desigualdades en el acceso a las tecnologías y garantizar que estas no supongan un obstáculo para la interacción con los tribunales. Los tribunales deben considerar la adopción de directrices para mitigar cualquier daño, incluso en las comunicaciones y relaciones entre el abogado y el cliente.<sup>2</sup> Solo un tercio de las jurisdicciones liberó

<sup>2</sup> <https://www.dlapiper.com/en/uk/insights/events/2019/06/access-to-justice-and-technology-summit/17-june-2019/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice-2/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice-3/>  
<https://www.pilnet.org/effect-of-covid-19-on-access-to-justice-4/>

a menores que habían ingresado en correccionales, ya fueran condenados en firme o se encontraran en prisión provisional. Lamentablemente, hay muy pocos datos sobre el número de menores liberados de los correccionales y hay poca información sobre los criterios empleados para determinar la elegibilidad para obtener la libertad anticipada. Algunas jurisdicciones adoptaron el enfoque de la liberación general de cualquier menor en centros de internamiento, mientras que otras jurisdicciones aplicaron criterios similares a las liberaciones de mayores de edad, centrándose en los menores acusados de delitos leves o no violentos, o bien condenados por este tipo de delitos. En general, no debería optarse por el ingreso en centros penitenciarios de menores, excepto como último recurso. Cuando la detención es absolutamente necesaria, debe aplicarse durante el periodo de tiempo más breve posible y ha de tener por objeto rehabilitar y reintegrar al menor en la sociedad. Cuando se siguen estos principios, la concesión de libertad anticipada a menores no debería suponer una reducción significativa de la población reclusa. Además, a medida que se comprendían mejor las características de la COVID-19, se iba determinando que el riesgo que planteaba para los menores (o el riesgo que estos podían suponer en lo relativo al contagio) era limitado, por lo que la atención seguramente se centró en los centros penitenciarios en los que ingresaban mayores de edad. Sin embargo, es muy probable que, en algunos casos, los Gobiernos aprovecharan la pandemia como una oportunidad para reducir la población total de menores detenidos utilizando medidas de concesión de libertad anticipada, especialmente en países donde los menores habían ingresado en centros penitenciarios para adultos.

- Las liberaciones a menudo estaban condicionadas a que un preso cumpliera uno o más términos (tres cuartas partes de las jurisdicciones impusieron al menos una condición). Las condiciones impuestas comúnmente a los presos liberados incluyeron buena conducta (42%), supervisión por parte del personal penitenciario o del correccional (34%), cumplimiento de las medidas frente a la COVID 19, incluyendo la cuarentena y las pruebas médicas (13%), arresto domiciliario (13%) y supervisión por medios electrónicos (21%). Es muy posible que un impacto duradero de la pandemia de COVID-19 suponga un cambio hacia alternativas al ingreso a tiempo completo, ya que los costes y los riesgos para la salud pública hacen que las alternativas sean cada vez más atractivas. En muchos países menos desarrollados,

se espera que el aumento de las inversiones en las funciones de supervisión y seguimiento se traduzca en ahorros sustanciales a medio plazo.

- Cuando se concedió la libertad anticipada, la mayoría de concesiones se otorgaron de forma permanente (el 83 % de las jurisdicciones facilitó cierto grado de liberación permanente de los presos), de conformidad con una estrategia de descongestión de los centros penitenciarios a largo plazo. Solo el 17% de las jurisdicciones liberó a los presos temporalmente, lo que significaba que se les exigía a ciertos presos que regresaran al centro penitenciario después de un periodo fijo o tras la resolución de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.
- Alrededor del 70% de las jurisdicciones informó de la existencia de determinados programas de apoyo disponibles para los presos en el momento de la liberación, aunque se desconoce hasta qué punto esos servicios eran accesibles y eficaces en la práctica (en particular durante la pandemia). En contraste, muy pocas jurisdicciones pusieron en marcha nuevos programas de apoyo en respuesta al aumento del número de presos liberados y a las circunstancias particulares de la pandemia de COVID-19.
- Además de liberar a los presos, la mitad de las jurisdicciones adoptó medidas para reducir los nuevos ingresos en centros penitenciarios; una estrategia crítica y complementaria para aliviar el hacinamiento en estas instalaciones. Las políticas adoptadas por parte de la policía, los fiscales y jueces incluyeron el uso de citaciones y notificaciones de liberación, el cese de detenciones por delitos leves, el aplazamiento de juicios, el empleo de citaciones judiciales, la suspensión de penas de prisión de corta duración y la imposición de la prisión provisional únicamente en los casos de mayor gravedad.

Aunque es demasiado pronto para la evaluación formal de los programas de liberación implementados como respuesta a la COVID-19, un primer análisis de las tasas de reincidencia en el estudio deja entrever que los presos liberados no han reincidido por lo general. Esto indica que los programas de liberación han tenido éxito y, en algunas jurisdicciones, los Gobiernos han confirmado que sus programas continuarán más allá de la pandemia.

La pandemia de COVID-19 ha puesto un importante énfasis en la gestión penitenciaria y, por lo tanto, en el personal de los centros, cuya salud y seguridad estuvieron en riesgo durante la pandemia. Las respuestas proporcionadas por las autoridades variaron de una jurisdicción a otra. Se identificaron algunas

prácticas recomendadas; entre ellas, la provisión de mayor seguridad al personal médico, administrativo y de vigilancia; el establecimiento de diálogos interinstitucionales entre las autoridades penitenciarias y los sindicatos, o la formación periódica especializada mediante el uso de las nuevas tecnologías; por ejemplo, en Guatemala, la Escuela de Estudios Penitenciarios continuó impartiendo cursos a través de plataformas digitales. Los cursos incluyeron la gestión emocional frente a la COVID-19, así como la implementación de protocolos de bioseguridad. Los planes estratégicos de vacunación tuvieron en cuenta al personal penitenciario y a los presos, aunque sus niveles de prioridad variaron drásticamente: en algunas jurisdicciones, el personal y los presos son considerados un grupo prioritario uniforme de vacunación, mientras que, en otras, solo se considera prioritario al personal, o bien únicamente a los presos.

La pandemia de COVID-19 ha demostrado que los Gobiernos, cuando lo desean, pueden implementar de manera eficaz y diligente programas de liberación de presos para descongestionar los centros penitenciarios (ya sea a través de mecanismos existentes o nuevos), al tiempo que equilibran adecuadamente los riesgos para la comunidad y apoyan la reintegración de la población reclusa. Los Gobiernos deben aprovechar esta tendencia, manteniendo los programas de liberación de presos como una estrategia básica a largo plazo para reducir el hacinamiento en los centros penitenciarios, incluso una vez quede atrás la pandemia.



