

# Nota orientativa 15

## El desarrollo de condenas alternativas

### Resumen

- Una aplicación restringida y proporcionada de la privación de la libertad se ajusta a los requisitos establecidos en los derechos humanos y puede reducir la probabilidad de que en la prisión se cometan abusos contra estos derechos. El desarrollo e imposición de condenas alternativas puede, por consiguiente, aumentar el grado de respeto por los derechos humanos.
- El desarrollo de condenas alternativas o la creación de un servicio de libertad condicional no incrementará automáticamente el respeto por los derechos humanos ni dará origen a un sistema reformado de justicia penal. Es necesario contar con una estrategia y garantías claras para garantizar que las alternativas realmente reemplacen la condena a prisión y no sean de por sí abusivas de los derechos humanos.
- Las posibles alternativas incluyen la imposición de multas, indemnizaciones para las víctimas, libertad vigilada, trabajos comunitarios no remunerados, arresto domiciliario, vigilancia electrónica y tratamiento de los problemas de salud.
- La introducción de condenas alternativas no reducirá invariablemente el uso de la reclusión si las nuevas condenas se aplican, en cambio, para aumentar el número de condenados.
- El desarrollo exitoso de alternativas requiere el apoyo de la opinión pública y del poder judicial, la determinación de los receptores adecuados de estas condenas, la participación de muchos organismos en la implementación y un aparato de vigilancia permanente.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

### Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la décimoquinta de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

**KING'S**  
*College*  
**LONDON**

**Centro Internacional para Estudios Penitenciarios**

## Las alternativas como parte de la reforma penitenciaria

La privación de la libertad es una pena severa. En los países que han abolido la pena de muerte, es el castigo más severo de que dispone el Estado. Su utilización moderada y proporcionada se ajusta, por lo tanto, a un enfoque de una política de justicia penal basado en los derechos humanos.

“ A6. La fundamentación de las condenas debe ser congruente con las políticas humanas y modernas, en particular con respecto a la reducción del uso de la pena de prisión, una mayor aplicación de sanciones y medidas comunitarias, la prosecución de políticas de despenalización, el uso de medidas de desvío, tales como la mediación, y la garantía de indemnización de las víctimas...”

B5. Las condenas privativas de la libertad deben ser consideradas como una sanción de último recurso y, por consiguiente, se las debe imponer únicamente en los casos en que, habida cuenta de otras circunstancias relevantes, la gravedad del delito haría que cualquier otra condena fuese claramente inadecuada”.

Consejo de Europa, Recomendación R (92) 17<sup>1</sup>

Los abusos contra los derechos humanos constituyen un problema endémico en las prisiones de todo el mundo, tanto en el hemisferio norte como en el hemisferio sur. El encarcelamiento impone sobre muchos de los reclusos una carga mucho mayor que la pérdida de la libertad: puede perjudicarles la salud y acortarles la vida. Siempre que sea posible imponer una condena alternativa a la prisión se verán reducidas las posibilidades de que se produzcan abusos contra los derechos humanos.

“ Un día en el futuro lejano, la gente probablemente se volverá para mirar lo que sucede en la mayoría de los países actualmente y se preguntará cómo pudimos hacerles esto a nuestros hermanos en nombre de la justicia. Lamentablemente, el deseo actual de las grandes jurisdicciones civiles parece ser el de encerrar a más personas durante períodos más prolongados y no necesariamente en condiciones más humanas... Ante esta situación, la promoción de alternativas a la reclusión... es de vital importancia”.

William Omaria, Ministro de Asuntos Internos, Uganda, 1996<sup>2</sup>

Por ende, hay fuertes argumentos a favor de desarrollar e imponer penas diferentes a la prisión. No obstante, la introducción de condenas alternativas no conduce de por sí a un sistema de justicia penal más justo o más eficaz. Tampoco reduce necesariamente la población reclusa ni incrementa el respeto por los derechos humanos.

Sin una implementación efectiva y garantías rigurosas, dicho cambio puede:

- aumentar la población reclusa;
- empeorar el grado de cumplimiento de los derechos humanos;
- aumentar los costos financieros del sistema judicial para el gobierno.

No obstante, si se la lleva a cabo estratégicamente con objetivos claros y habilidad técnica, la introducción de alternativas a la prisión puede desempeñar un papel importante en la humanización del sistema de justicia penal.

“ En mayo de 2004, el Secretario de Seguridad Pública Federal (de México), Dr. Alejandro Gertz Manero, anunció propuestas diseñadas para promover la readaptación social de los reclusos a partir del trabajo comunitario y productivo. Las nuevas propuestas reducirían el costo anual de mantenimiento de las prisiones mexicanas a través de una serie de medidas:

1. *Sustitución de las condenas de reclusión por trabajos comunitarios en el caso de los delitos de carácter patrimonial cuando los bienes objeto del delito tuvieran un valor reducido. Esta medida dejaría en libertad a unos 12.000 reclusos.*
2. *Un programa de prisiones abiertas para hasta 73.000 reclusos, quienes participarían en trabajos productivos para solventar sus gastos. Gran parte de estos trabajos se dirigirían a proyectos de infraestructura en las comunidades donde están ubicadas las prisiones.*
3. *Un programa de trabajo rehabilitador para los 93.000 reclusos clasificados como reincidentes, a quienes se mantendría en prisiones de mediana seguridad.*

*En la entrevista, el Dr. Gertz explicó que si no se adoptaban estas propuestas, sería necesario construir 60 nuevas prisiones en los próximos seis años. Los planes fueron publicados para consultar a los gobiernos de los estados de México, responsables de la mayoría de las 449 prisiones del país”.*

Adaptado de informes de prensa sobre entrevistas con el Dr. Gertz, 2004

## ¿Cuáles son las alternativas?

En todo el mundo a los convictos se les imponen muchas penas diferentes además de la reclusión.

- En la mayoría de las jurisdicciones los tribunales están facultados para imponer multas y otras sanciones monetarias, como una indemnización para la víctima o aportaciones a un fondo de beneficencia.
- Son comunes diversas formas de supervisión comunitaria bajo el cuidado de funcionarios del gobierno, organizaciones no gubernamentales o figuras de autoridad.
- Otra condena ampliamente difundida consiste en exigir a los convictos realizar trabajos no remunerados para beneficio de la comunidad.
- Algunas jurisdicciones limitan la libertad imponiendo el arresto domiciliario o el control de movimientos mediante dispositivos electrónicos adheridos al individuo.
- En ocasiones se dispone un tratamiento de las adicciones o enfermedades en lugar de la prisión.
- Se están desarrollando nuevas formas de justicia, a veces llamadas “justicia reparadora” o “justicia transformadora”, que requieren que los delincuentes que han admitido su culpa se reúnan con la víctima, conversen sobre el delito y ofrezcan algún tipo de reparación.
- También es posible combinar de alguna manera las medidas enumeradas anteriormente.

## Las alternativas en diversas regiones del mundo

La mayoría de las jurisdicciones cuentan con una amplia gama de opciones de condenas en su legislación penal y algunos países las aplican ampliamente. En los países más pobres, las condenas alternativas —por lo general basadas en el modelo de las leyes del antiguo poder colonial— figuran en la legislación escrita, pero rara vez se las aplica porque no se cuenta con la infraestructura necesaria para implementarlas. Para instrumentar la supervisión de parte de la comunidad o los trabajos comunitarios, se debe disponer de alguna estructura encargada de su implementación que goce de la confianza del poder judicial que impone las condenas. Aun si se cuenta con una gran cantidad de insumos de parte de voluntarios, se necesitan recursos para mantener el aparato administrativo.

En muchos países las multas constituyen la alternativa más común a la reclusión, pero en ocasiones a quienes se les ha impuesto una multa terminan pasando una temporada en prisión por ser demasiado pobres para pagarla.

Los países ex-comunistas disponían de una gama de alternativas, aunque éstas se relacionaban con las estructuras de una economía centralizada y, por lo tanto, han caído algo en desuso.

## Los principales problemas de derechos humanos causados por la introducción de alternativas

Estudios llevados a cabo en todo el mundo demuestran que la introducción de alternativas no suele causar el efecto deseado. En lugar de que las nuevas condenas sean utilizadas en vez de la reclusión, se convierten en una condena para los delincuentes que de todos modos anteriormente no habrían ido a prisión. Así, la población reclusa permanece igual o aumenta, y más personas quedan bajo el control penal. Los criminólogos denominan a este proceso “ensanchamiento de la red”. Si el objetivo es disminuir el uso de la reclusión para reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones penitenciarias, el desarrollo de alternativas es sólo un componente de una estrategia más amplia y constituye una reforma a largo plazo en lugar de una solución instantánea. Una estrategia más eficaz consiste en reducir la imposición de prisión preventiva y acortar la duración de las condenas en prisión.

### Hombres mayores de 21 años condenados por delitos graves en Inglaterra y Gales entre 1980 y 2002, por tipo de condena (%)

| Año  | Absolución | Multa | Libertad condicional | Servicio comunitario | Condena combinada | Prisión inmediata |
|------|------------|-------|----------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| 1980 | 7          | 52    | 5                    | 4                    |                   | 17                |
| 1982 | 8          | 47    | 6                    | 6                    |                   | 19                |
| 1984 | 9          | 45    | 7                    | 7                    |                   | 20                |
| 1986 | 10         | 41    | 7                    | 7                    |                   | 21                |
| 1988 | 10         | 41    | 8                    | 7                    |                   | 20                |
| 1990 | 13         | 43    | 8                    | 7                    |                   | 17                |
| 1992 | 17         | 37    | 9                    | 9                    | 0                 | 18                |
| 1994 | 16         | 36    | 11                   | 11                   | 2                 | 20                |
| 1996 | 14         | 33    | 11                   | 10                   | 3                 | 26                |
| 1998 | 14         | 32    | 11                   | 9                    | 4                 | 27                |
| 2000 | 13         | 28    | 11                   | 9                    | 3                 | 30                |
| 2002 | 14         | 26    | 12                   | 8                    | 2                 | 30                |

Datos extraídos de estadísticas penales del Ministerio del Interior, Inglaterra y Gales, volúmenes anuales, 1980-1998 y 2000-2002

La tabla anterior muestra una mayor imposición tanto de la libertad condicional vigilada como del servicio comunitario a lo largo de más de una década y, al mismo tiempo, un gran aumento en el uso proporcional de la reclusión y una reducción a casi la mitad en el caso de las multas.

Un segundo problema es el de la credibilidad. Puede resultar difícil obtener el respaldo de la opinión pública en favor de las alternativas. Al público le puede parecer que el gobierno está propiciando el delito al hacer que las penas sean menos severas. A efectos de demostrar que las alternativas son tan duras como las condenas en prisión, los gobiernos pueden verse tentados a violar los requisitos de los derechos humanos mediante:

- la introducción en estas condenas de elementos tales como la humillación pública, por ejemplo, obligando a quienes prestan servicios comunitarios a vestir uniformes muy visibles y haciéndolos recoger basura a los lados de las calles;
- el diseño de mecanismos de vigilancia muy invasivos, como por ejemplo, el rastreo satelital.

## La necesidad de diversos modelos

En los países que avanzan hacia una democracia y la humanización de sus sistemas penales, los programas de reforma a menudo incluyen un plan destinado a desarrollar alternativas a la reclusión basado en modelos de otros países. Es necesario actuar con precaución para elegir un modelo apropiado. Algunos países optan por establecer una estructura centralizada en el Ministerio de Justicia a efectos de administrar las condenas alternativas. Otros tratan de incorporar la estructura para las alternativas en las comunidades locales y otorgan su administración a algún sector del gobierno municipal. Algunos eligen vincular la administración de las penas alternativas al poder judicial y los tribunales. Otros establecen un servicio combinado de prisión y libertad condicional o trabajo social.

No existe necesariamente ninguna conexión entre cualquiera de los modelos y los objetivos de humanizar el sistema de justicia penal y reducir la utilización de la reclusión.

“*Obsérvese que un servicio formal de libertad condicional puede resultar costoso y es posible que en algunos países los funcionarios a cargo de la libertad condicional no sean fácilmente aceptados. Se pueden explorar maneras alternativas de organizar la vigilancia dentro de la comunidad, por ejemplo, una vigilancia a cargo de los ayuntamientos, del jefe de la aldea, de paralegales de la comunidad, de mediadores o de individuos que ocupen una posición de respeto y confianza.*”

DfID, *Safety, Security and Accessible Justice*, 2002<sup>3</sup>

## Las alternativas a la prisión y la corrupción

Es muy difícil introducir alternativas a la reclusión en un sistema de justicia penal corrupto. En los tribunales, el cohecho puede llevar al juez o magistrado a imponer una condena alternativa en lugar de una condena de reclusión. El tribunal puede imponer la realización de trabajos no remunerados para beneficio de la comunidad, pero tal vez el convicto pague a un tercero para que los haga en su lugar.

## Las alternativas a la prisión y los derechos humanos

Cada vez que se retira la libertad, aun si la privación es sólo parcial, pueden producirse abusos contra los derechos humanos. Por lo tanto, se han elaborado instrumentos internacionales que establecen requisitos para la administración de sanciones no privativas de la libertad. Cuando se implementa el régimen de servicios comunitarios deben tomarse medidas para proteger a los delincuentes del ridículo público. Los tratamientos siempre deben ser administrados con el consentimiento del convicto. Hay contextos y sociedades donde es común abusar de quienes realizan trabajos y en los que es posible la explotación. Se necesitan garantías sustanciales, por lo tanto, para impedir el abuso de los derechos humanos y de la dignidad de quienes reciben tales sanciones.

El principal instrumento internacional es el denominado Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, adoptadas por la Asamblea General en diciembre de 1990 y conocidas como las Reglas de Tokio.

Las Reglas de Tokio proporcionan salvaguardias legales para asegurar que las penas no privativas de la libertad sean utilizadas de manera equitativa, dentro de un marco jurídico claro, para garantizar la protección de los derechos de los convictos y que éstos puedan recurrir a algún mecanismo formal de reclamaciones si sienten que sus derechos han sido transgredidos en alguna etapa. Cuando se solicita el consentimiento de un convicto para una sanción en particular, antes o en lugar de un juicio formal, debe proporcionársele información precisa acerca de las consecuencias de su negación. También es necesario mantener la confidencialidad de la información privada del delincuente.

También existen normas europeas: las reglas europeas sobre medidas y sanciones comunitarias y la Recomendación R (92) 16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Los principales requisitos establecidos en estas normas son los siguientes:

- todos los aspectos de la imposición de sanciones y medidas comunitarias deben estar estipulados en la legislación;
- cuando un delincuente condenado a una sanción o medida comunitaria no cumpla con alguna condición u obligación, la condena no será convertida automáticamente en una pena de reclusión;
- los delincuentes tendrán derecho a apelar las decisiones de la autoridad encargada de la implementación;
- la privacidad y la dignidad de los delincuentes condenados a una sanción o medida comunitaria deben ser respetadas en todo momento;
- los derechos adquiridos en el sistema de seguridad social no deberán verse comprometidos.

## Cómo introducir las alternativas

Para introducir condenas alternativas de modo que sean aplicadas en lugar de las condenas de reclusión, es necesario instrumentar todas las estrategias siguientes.

### Opinión pública

El apoyo del público es fundamental, por lo cual es necesario esforzarse para mantener su confianza. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel de importancia informando e involucrando al público. Para apoyar las alternativas al encarcelamiento se pueden invocar diversos argumentos, como por ejemplo que dichas alternativas:

- evitan las influencias criminales sobre los delincuentes;
- reducen la presión ejercida sobre las prisiones hacinadas;
- reservan la condena de reclusión para delincuentes peligrosos;
- disminuyen los costos;
- benefician a la víctima y a la sociedad porque los delincuentes apropiados están reparando sus daños en lugar de cumplir condenas en prisión;
- permiten que la sociedad civil participe en la condena de los delincuentes;
- causan efectos rehabilitadores en los delincuentes a través de los tratamientos adecuados;
- evitan que la reclusión dañe socialmente los lazos familiares y comunitarios.

“ *Reforma Penal Internacional está dirigiendo un proyecto en Rusia con el objetivo de utilizar las estructuras existentes para establecer un sistema de servicio comunitario como alternativa a la prisión. La inclusión de una campaña de concientización pública como uno de los principales objetivos es un aspecto novedoso e importante del proyecto. Incluye trabajar en sociedad con la Fundación para una Radio Independiente y la Agencia de Información Social y brindar programas de formación para periodistas.*”

Vivien Stern, *Developing Alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*, 2002<sup>4</sup>

Los estudios llevados a cabo en varios países demuestran que la opinión pública encuentra mayor sentido a las condenas que involucran trabajos comunitarios de forma que los delincuentes compensen de alguna manera a la víctima o a la sociedad en general por el daño que han causado.

## Receptores adecuados

Se necesita establecer claramente quiénes pueden ser los receptores apropiados de las condenas alternativas. Éstas deben estar dirigidas a un determinado segmento de delincuentes que en la actualidad están encarcelados o que han cometido determinados tipos de delitos a los que actualmente se imponen condenas de reclusión, pero que no necesariamente la ameritan. En algunos países estos receptores están definidos muy específicamente en la legislación.

“ *Todo delincuente enviado a prisión... será condenado a prestar servicios comunitarios en lugar de una condena de prisión incondicional de 8 meses o menos, salvo que se considere que las condenas de prisión incondicional, las condenas anteriores a prestar servicios comunitarios u otras razones de peso constituyan un obstáculo para imponer la condena de realizar servicios comunitarios”.*

Ley de Servicio Comunitario, Artículo 1, 8 de agosto de 1997, No. 754/97, Finlandia<sup>5</sup>

Los tribunales de varias jurisdicciones sólo cuentan con dos medidas a su disposición —una multa o la reclusión— y es común que muchas condenas a prisión queden en suspenso y sean reemplazadas por una pena alternativa. Sin esta selección de los receptores de las condenas alternativas y pautas claras al respecto, dichas condenas no serán aplicadas en lugar del encarcelamiento sino además de él. Es necesario desarrollar mecanismos para asegurar que este proceso forme parte de cualquier sistema.

## El papel del poder judicial

Es fundamental contar con la participación estrecha del poder judicial en el diseño e implementación de las condenas alternativas. La imposición de condenas es una función del poder judicial y, si los jueces y magistrados no tienen confianza en las penas alternativas, no estarán dispuestos a aplicarlas. Los encargados de imponer las condenas se pueden involucrar de muchas maneras, por ejemplo, diseñando una estructura de condenas alternativas, definiendo la gama de casos en los que se podrían aplicar o participando en juntas y comités que ejerzan un rol fiscalizador de la implementación de las penas.

## Implementación

La manera en que se imponen las condenas alternativas determina el éxito o el fracaso de cualquier política destinada a promover el uso de estas opciones en lugar de la reclusión. Todas las condenas alternativas que requieren algún tipo de supervisión necesitan una infraestructura de funcionarios para relacionarse con el juzgado que impone la condena, supervisar a los delincuentes, controlar los patrones de imposición de condenas e interactuar con la comunidad local donde los delincuentes viven y cumplirán con su condena. Las condenas alternativas dependen en gran medida del consentimiento y apoyo de un amplio abanico de organismos locales de justicia ajenos al ámbito penal. Cuanto mayor sea la participación local, mayores serán las probabilidades de que las condenas alternativas cuenten con los recursos apropiados.

“ *Es posible que la introducción de servicios comunitarios y de otras medidas no privativas de la libertad como alternativas al encarcelamiento no baste para reducir el hacinamiento en las prisiones. Lo que resulta fundamental es el cambio de actitud de todos los protagonistas clave. En este aspecto, la tarea inicial es determinar quiénes son los ‘protagonistas clave’. Desatender o no prestar atención a algunos de estos significativos aspectos puede ser contraproducente y frustrará las iniciativas o políticas diseñadas para refrenar el hacinamiento de las prisiones. No hace falta poner de relieve que la participación efectiva de todas las partes involucradas, además de su compromiso genuino, es un componente vital en este sentido”.*

Eric Kibuka, *World prison population: facts, trends and solutions*, 2001<sup>6</sup>

## Aparato de vigilancia permanente

Una política destinada a sustituir algunas condenas de reclusión por condenas alternativas depende de un suministro sistemático de información sobre la aplicación de dichas condenas alternativas y los patrones de imposición. Cuando la información revela que la política no está funcionando, por ejemplo, porque las condenas alternativas no están siendo utilizadas o no están siendo aplicadas al grupo definido como receptor, un organismo responsable debe tomar medidas correctivas, tales como charlas con los encargados de imponer las condenas.

## Referencias

- 1 Comité de Ministros del Consejo de Europa, *Recomendación N° R(92)17 del Comité de Ministros a los estados miembro respecto de la coherencia de las condenas* (adoptada por el Comité de Ministros el 19 de octubre de 1992 en la 482.<sup>a</sup> reunión de los Delegados de los Ministros); sección A, artículo 6; y sección B, artículo 5.
- 2 William Omaria, *Afterword in Prison Conditions in Africa: Report of a Pan-African Seminar, Kampala, Uganda 19-21 September 1996*, Reforma Penal Internacional, París, 1997, pág. 91.
- 3 *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice*, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres, 2002, pág. 46.
- 4 *Developing Alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*, COLPI, trabajo 6, Budapest, 2002, pág. 42.
- 5 Malcolm Davies, Jukka-Pekka Takala y Jane Tyrer, *Sentencing Burglars in England and Finland*, trabajo presentado ante la International Conference on Sentencing and Society (Conferencia Internacional sobre Condenas y Sociedad), Strathclyde University, 24 al 26 de junio de 1999, pág. 15.
- 6 Eric Kibuka, director del Instituto Africano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFRI), *World Prison Population: Facts, Trends and Solutions: Prisons In Africa*, United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance Workshop, Viena, Austria, 10 de mayo de 2001.