

LAS OFICINAS DE MEDIDAS ALTERNATIVAS Y SUSTITUTIVAS A LA PRISIÓN. UN ANÁLISIS DESDE LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y CANADÁ

LEONEL GONZÁLEZ POSTIGO

Director de Capacitación, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
leonel.gonzalez@cejamericas.org

PAULA RODRÍGUEZ BALLESTEROS

Doctora en Derecho por la Universidad de Brasília, Brasil.
ballesterospr@gmail.com

En el contexto de las reformas a los sistemas de justicia penal, este artículo propone una mirada empírica hacia las Oficinas de Medidas Alternativas a la prisión, utilizando los casos de Brasil y Canadá como referencias. Aunque países con distintos escenarios socioeconómicos, los datos demuestran que la planificación y la integración de los órganos del sistema de justicia con la comunidad son una importante estrategia para potencializar la aplicación de las medidas penales en medio abierto, a partir de las cuales se entrega a los imputados la posibilidad de no romper los vínculos con el medio social, y a la ciudadanía la garantía de su efectivo cumplimiento. Las Oficinas de Medidas Alternativas, son, así, no sólo una respuesta al hacinamiento de las cárceles, sino especialmente un refuerzo tendiente a un nuevo paradigma de responsabilización penal.

Palabras claves: Estudio empírico, oficinas, alternativas penales, Brasil, Canadá.

THE OFFICES OF ALTERNATIVE AND SUBSTITUTE MEASURES TO PRISON. AN ANALYSIS FROM THE EXPERIENCES OF BRAZIL AND CANADA

In the context of reforms to the penal judicial systems, this article proposes an empiric view towards the Offices of Alternative Measures to prison, using Brazilian and Canadian cases as references. Even though these are countries with different socio-economic scenarios, data show that planning and integration of judicial system with the society are an important strategy to nurture the appliance of penal measures other than deprivation of liberty, to which it delivers the chance to the persons involved in criminal proceedings to do not break its bonds with their social environment. Offices of Alternative Measures are, therefore, not just an answer to the increasing ratio of overcrowding in jails, but specially the reinforcement towards a new paradigm of penal responsabilization.

Keywords: Empirical study – offices - penal alternatives - Brazil - Canada.

LA NECESIDAD DE CONSTRUIR UN SISTEMA DE RESPALDO DE LAS DECISIONES JUDICIALES QUE DICTEN ALTERNATIVAS PENALES

En la mayoría de los sistemas procesales penales de América se han legislado medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, salidas alternativas al procedimiento (suspensión condicional del proceso y acuerdos reparatorios) y penas de ejecución condicional. Si bien esto implica un avance considerable en la diversificación de las respuestas judiciales y reducción en el uso del encierro, lo cierto es que se vuelve necesario poner en discusión su efectividad real. En la actualidad, uno de los principales problemas de las alternativas penales se relaciona con la ausencia o dispersión de métodos de seguimiento y supervisión. Una muestra de ello lo constituye la legislación relativa a la suspensión condicional del proceso, pues los códigos procesales penales la encargan a diferentes órganos (jueces de ejecución en Argentina, Bolivia, Guatemala y Panamá; jueces especiales en Brasil; o jueces de letras en Honduras) o directamente no lo regulan. En cualquier caso, existe una institucionalización muy débil de dichas medidas, lo cual impacta negativamente en la finalidad a que se proponen y en su legitimidad frente a la ciudadanía.

En este trabajo nos concentraremos específicamente en dos aspectos puntuales relativos a la decisión judicial referente a las alternativas penales: su construcción (la información y acuerdos con que se impone una medida diferente al encarcelamiento) y su seguimiento (los métodos para garantizar su cumplimiento). A esto lo llamamos “la institucionalidad para respaldar las decisiones de jueces y juezas”, en el entendimiento de que cualquier medida distinta a la prisión es inefectiva si sus reglas están desconectadas con la problemática de la víctima, del imputado, y del conflicto específico del que tratan, y si éstas no están sujetas a un estricto acompañamiento.

Para ello daremos cuenta de las experiencias realizadas en Bahía (Brasil) y Ottawa (Canadá), donde se han instalado instancias públicas y privadas de seguimiento a las medidas distintas al encierro. En ambos casos se ha demostrado que su utilización ha crecido y se ha consolidado, al entregar alternativas extrapenales a los imputados de manera que logren cumplir las sentencias o decisiones que se les imponen y les posibilite mantener los vínculos con el medio social. A su vez, ambos casos constituyen ejemplos de un salto cualitativo en el debate sobre las oficinas

de medidas alternativas y sustitutivas a la prisión pues avanzan hacia un conjunto más amplio de estrategias, que superan la lógica restrictiva mediante la cual sólo se debían dedicar a medidas cautelares de comparecencia o firma mensual o a la suspensión del juicio a prueba, e incluyen la participación de actores externos a aquellos tradicionales del sistema de justicia, como el Poder Judicial y las Fiscalías. En los siguientes apartados se demostrará de qué forma se da la organización de esas instituciones, los roles que cumplen, los flujos de trabajo que las constituyen y los resultados que han logrado. Utilizando metodologías integrales de trabajo, con equipos multidisciplinarios y fuerte conexión entre el sistema de justicia y la comunidad, las oficinas de Brasil y Canadá nos demuestran la posibilidad de reforzar el debate y la construcción de políticas públicas de ejecución de penas y salidas negociadas en medio abierto, presentándose no sólo como respuesta al hacinamiento e ineficiencia de las cárceles, sino también como un cambio de paradigma en materia de responsabilización penal.

1. EL CASO DE BRASIL: LAS CENTRALES DE ALTERNATIVAS PENALES

1.1. Antecedentes históricos

En Brasil, las Centrales de Acompañamiento de Penas y Medidas Alternativas o Centrales de Alternativas Penales (CEAPAS) son los órganos responsables de dar seguimiento al cumplimiento de las decisiones judiciales, ya sea durante el proceso como forma cautelar o salida alternativa, o finalizado el proceso como sustitución a la sentencia de prisión.

Distintamente a lo que pasa en otros países, como Estados Unidos e Inglaterra, en Brasil estas Centrales no actúan brindándole información a la Fiscalía o al Poder Judicial respecto a los antecedentes y posibles riesgos de reincidencia de los imputados. En cambio, lo hacen en apoyo a la toma de decisión sobre las mejores alternativas penales a aplicarse o, con posterioridad, promocionando su cumplimiento.

Las CEAPAS tienen su origen a fines de la década del '80 cuando el Ministerio de Justicia del Gobierno Federal Brasileño decidió impulsar la creación de unidades

que pudiesen incentivar a los jueces a usar respuestas alternativas dentro del proceso penal, ya que algunos cambios legislativos ocurridos en aquel entonces ampliaron las posibilidades del sistema.

Entre esos cambios estaban la reformulación de los criterios aplicables a la suspensión condicional de la pena (Ley 7.209/1984), la ampliación de penas restrictivas de derechos y del margen para su aplicación (Ley 9.714/1998), y la creación de los Juzgados Especiales Criminales, donde se podrían aplicar salidas anticipadas como la transacción penal y la suspensión condicional del proceso (Ley 9.099/1995).

Para velar por la implementación de estos cambios, en el año 2000 se creó en el ámbito nacional la Central Nacional de Apoyo y Acompañamiento a Penas y Medidas Alternativas (CENAPA), vinculada a la Secretaría Nacional de Justicia del Ministerio de Justicia. Luego de la creación del Departamento Penitenciario Nacional (Depen) en 2007, la CENAPA, transformada en una Coordinación General (CGPMA), pasó a integrar la Dirección de Políticas Penitenciarias y a tener como órgano de apoyo a sus actividades a la Comisión Nacional de Penas y Medidas Alternativas, formada por jueces, fiscales, defensores públicos, psicólogos, trabajadores sociales, académicos y otros profesionales expertos en el tema.

Junto al fortalecimiento de la estructura institucional a nivel nacional, el Ministerio de Justicia firmó convenios con los estados federados para asignarles recursos del Fondo Penitenciario Nacional (Funpen) que ayudasen a construir las instalaciones y comprar los insumos necesarios para la efectiva operación de las CEAPAS. De parte de los Poderes Judiciales de los estados se constituyeron unidades específicas para velar por el cumplimiento de las alternativas penales, conocidas como Varas de Ejecución de Penas y Medidas Alternativas (Vepmas).

En el país, en 1987 había solamente una CEAPA que atendía 197 cumplidores de penas y medidas alterativas (PMAs). Diez años después este número pasó a ser de 249 Centrales, 18 Vepmas y 422.522 cumplidores. Los últimos datos sistematizados de este escenario datan del año 2009 e indicaron un total de 20 Varas especializadas, 389 Centrales y 671.078 cumplidores (Ministerio de Justicia, 2010). Uno de cada diez municipios brasileños tenía a la fecha un servicio en el área de penas y medidas alternativas (Depen, 2008).

Frente al expresivo avance de la política de alternativas penales promocionada por el Ministerio de Justicia, tanto el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, por intermedio de la Resolución n. 06/2009, como el Consejo Nacional de Justicia, por la Resolución n. 101/2009, definieron el incentivo al uso de estas medidas como fundamental, convocando, respectivamente, a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los estados a asumirlas como políticas esenciales.

En el año 2009 la política de penas y medidas alternativas también fue definida como prioritaria en la Conferencia Nacional sobre Seguridad Pública, que estableció como principio “reconocer la necesidad de reestructuración del sistema penitenciario, transformándolo en un lugar más humanizado y respetuoso de las identidades, con capacidad efectiva de resocialización de los condenados, garantizando legitimidad y autonomía en su gestión, privilegiando formas alternativas a la privación de libertad e incrementando las estructuras de fiscalización y monitoreo”, y como directriz de acción “priorizar en la agenda política, administrativa y financiera de los gobiernos la estructuración de un Sistema Nacional de Penas y Medidas Alternativas, creando estructuras y mecanismos en los Estados y en el Distrito Federal, en el ámbito del Ejecutivo, estructurando y equipando los órganos de la Justicia Criminal, y priorizando las penas y medidas alternativas, la justicia restaurativa y la mediación de conflictos”.

Posteriormente, en 2010 la práctica fue reconocida como mundialmente ejemplar por la Organización de las Naciones Unidas en el 12º Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Justicia Criminal. Frente a todos los avances y reconocimientos, en 2011 el Depen formó un grupo de trabajo junto a CGPMA con el propósito de buscar consolidar un Sistema Nacional de Alternativas Penales (SINAPE), a partir de estudios, desarrollo de metodologías y monitoreo de iniciativas legislativas.

Finalmente, en 2016 el Gobierno Federal publicó la Portaria n. 495, que instituye la Política Nacional de Alternativas Penales “con el objetivo de desarrollar acciones, proyectos y estrategias dirigidas a enfrentar el encarcelamiento masivo y a la ampliación de la aplicación de alternativas penales a la prisión, con enfoque restaurativo, en sustitución a la privación de libertad”.

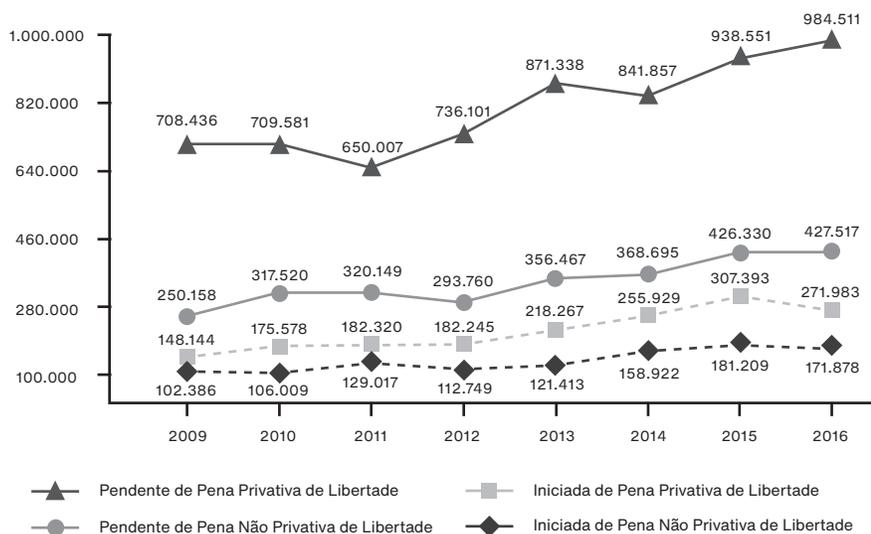
Esta política, de responsabilidad del Departamento Penitenciario Nacional, pasa, entonces, a incluir, junto a las penas y medidas alternativas anteriormente indicadas, otras estrategias de despenalización y excarcelamiento: la conciliación, la mediación y técnicas de justicia restaurativa; las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva (Ley 12.340/2011); y las medidas protectoras de urgencia amparadas por la ley sobre violencia doméstica y familiar contra la mujer (Ley 11.340/2006).

Como finalidades de la nueva política, el documento prevé: “I. el incentivo a la participación de la comunidad y de la víctima en la resolución de conflictos; II.- la dignidad, la autonomía y la libertad de las partes involucradas en los conflictos; III.- la responsabilidad de la persona sometida a la alternativa penal, y la mantención de su vínculo con la comunidad, garantizando sus derechos individuales y sociales; IV.- el incentivo a mecanismos horizontales y auto compositivos a partir de soluciones participativas y ajustadas a las realidades de las partes involucradas; y V.- la restauración de las relaciones sociales y la promoción de la cultura de paz”.

1.2. Panorama general del cumplimiento de penas y medidas alternativas en Brasil

Como fue señalado en el apartado anterior, el número de cumplidores de penas y medidas alternativas en Brasil creció exponencialmente en los últimos 15 años. Los datos del último informe *Justicia en Números*, elaborado por el Consejo Nacional de Justicia (2017), indican que en 2016 había 427.517 ejecuciones de penas no privativas de libertad pendientes (o sea, en cumplimiento), y que en ese mismo año se iniciaron otras 172 mil — esta última cifra equivalente al casi 39 % de ejecuciones iniciadas en aquel año.

Gráfico 1. Serie histórica de las ejecuciones penales. Brasil (2009–2016).



FUENTE: RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, CNJ, 2017, p. 138.

Aun así, otras investigaciones e informes han identificado algunas limitaciones y distorsiones en el uso de las salidas penales alternativas. El primer punto de reflexión que destacan es que el aumento de aplicación de penas y medidas alternativas no significó un descenso en las tasas de penas de privación de libertad, sino en el incremento de personas sometidas a algún tipo de control penal por parte del Estado. A modo de comparación, entre los años 2002 y 2009 el aumento del número de cumplidores de PMAs fue del orden de 655 %, mientras que el aumento de las prisiones fue de 197%, totalizando un contingente de 1.144.704 personas bajo algún tipo de custodia del sistema penal al final de aquel período (Ministério de Justiça de Brasil, 2010; Depen, 2014).

Un estudio del Ministerio de Justicia (2009) demostró también que en el año 2008 Brasil acumulaba 80 mil presos preventivos y 54 mil condenados a pena privativa de libertad que podrían estar cumpliendo sus penas, condicionales o cautelares, en libertad, toda vez que los crímenes por los cuales se les imputaba eran posibles de libertad provisoria o alguna PMA, lo que demostraría que todavía estaba bajo la discrecionalidad de los operadores del sistema de justicia la aplicación o no de

las alternativas penales. Considerada la cultura jurídica tradicional consolidada, resultaba que el tratamiento penal alternativo no se configurase como la regla decisoria, prevaleciendo aún la privación de libertad como respuesta del sistema penal.

Datos del 2011 muestran que en los Juzgados Especiales Criminales casi el 60 % de las causas procesadas no recibían por parte del Ministerio Público ninguna propuesta de salida alternativa. Por otra parte, en los Juzgados Comunes el Ministerio Público proponía la transacción penal¹ o la suspensión condicional del proceso en menos de 10% de las causas (IPEA, 2015).

Adicionalmente, en los Juzgados Comunes entre el total de condenados, el 12,2 % lo eran a penas alternativas y 6 % de los casos se solucionaron con alguna de las medidas alternativas, así como en 37 % de los casos de personas en prisión preventiva hubo decisión final que no implicó privación de libertad, demostrando el uso desproporcionado en el primer caso de la pena de prisión, y en el segundo de la detención cautelar, aun con todas las alternativas que la ley dispone (IPEA, 2015).

Según un estudio realizado en diez unidades federativas brasileras por el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ilanud), el hurto es la modalidad delictiva que con más frecuencia tiene substitución de la condena de prisión por alguna pena alternativa. Aunque la ley permita que las penas alternativas sean aplicadas a crímenes con pena abstracta de hasta cuatro años de detención, la investigación demostró que los jueces deciden por la substitución mayormente en los crímenes con penas de hasta dos años. En su gran mayoría, la prestación de servicios a la comunidad es la pena alternativa más aplicada (Ilanud, 2006).

1 Previsión de la Ley de Juzgados Especiales en Brasil (Ley 9099/1995), que dispone sobre la posibilidad de acuerdo entre el Ministerio Público y el supuesto autor de delito, cuando el Ministerio Público puede decir por no perseverar en la acción penal desde que el supuesto autor acepte determinadas condiciones a cumplir.

1.3. Características generales de las Centrales de Acompañamiento de Alternativas Penales o de Penas y Medidas Alternativas

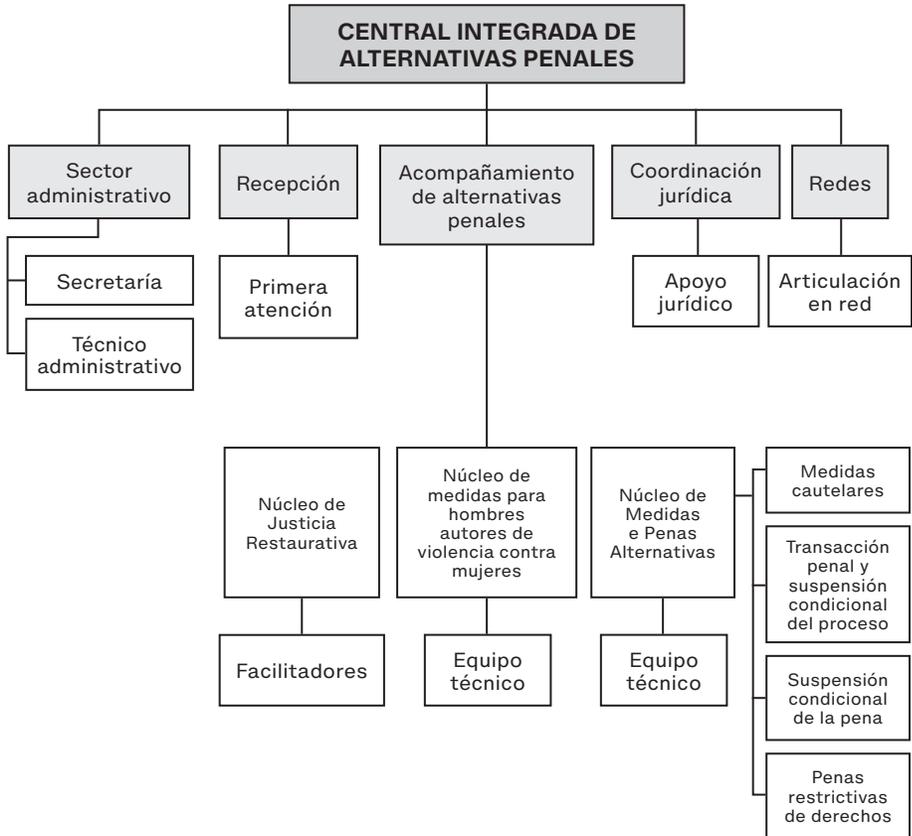
La Política Nacional de Alternativas Penales determina que las acciones y proyectos de este sector que se desarrollen en los estados y municipios deben tener como ejes estructurantes: “la promoción del desencarcelamiento y de la intervención penal mínima; el enfrentamiento a la cultura del encarcelamiento y el desarrollo de acciones de sensibilización de la sociedad y del sistema de justicia criminal sobre la agenda de alternativas penales y el costo social de aprisionamiento masivo; la ampliación y calificación de la red de servicios de acompañamiento de las alternativas penales, con promoción del enfoque restaurativo de las medidas; el fomento al control y a la participación social en los procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política de alternativas; y la calificación de la gestión de la información” (Portaria 495/2016, art. 4º).

No obstante la institución de una directriz nacional que define la organización y el funcionamiento de las CEAPAS, debido a que la norma es aún reciente, todavía se encuentra una diversidad de formatos en las Centrales, en especial en relación al tipo de vínculo que tienen con los órganos del sistema de justicia, incluso habiendo estados que tienen más de un modelo de Central instalada al mismo tiempo, trabajando en conjunto o, a veces, sin coordinación entre sí. En el escenario brasileño, podemos encontrar CEAPAS (IPEA, 2015):

- Vinculadas a una VEPMA específica, brindándole apoyo exclusivo y dedicándose únicamente a darle seguimiento a las alternativas penales;
- Vinculadas al Tribunal, trabajando no solamente con PMAS, sino también con todo tipo de asistencia a los usuarios de los servicios jurídicos, sean ellos víctimas o imputados, necesiten;
- Vinculadas al Poder Ejecutivo, que se encarga del cumplimiento de PMAS en articulación con las demás políticas sociales del estado o municipio;
- Vinculadas al Ministerio Público, dándole soporte para identificar las instituciones donde se podrá cumplir la medida y responsabilizarse por su cumplimiento, toda vez que es responsabilidad de este órgano definir la PMA que será solicitada.

- Vinculada al Poder Ejecutivo, la estructura organizacional modelo de la Central de Alternativas Penales propuesta por el Departamento Penitenciario Nacional (Depen, 2017) debería tomar la siguiente forma ideal:

Figura 1. Estructura de la Central modelo de Alternativas Penales

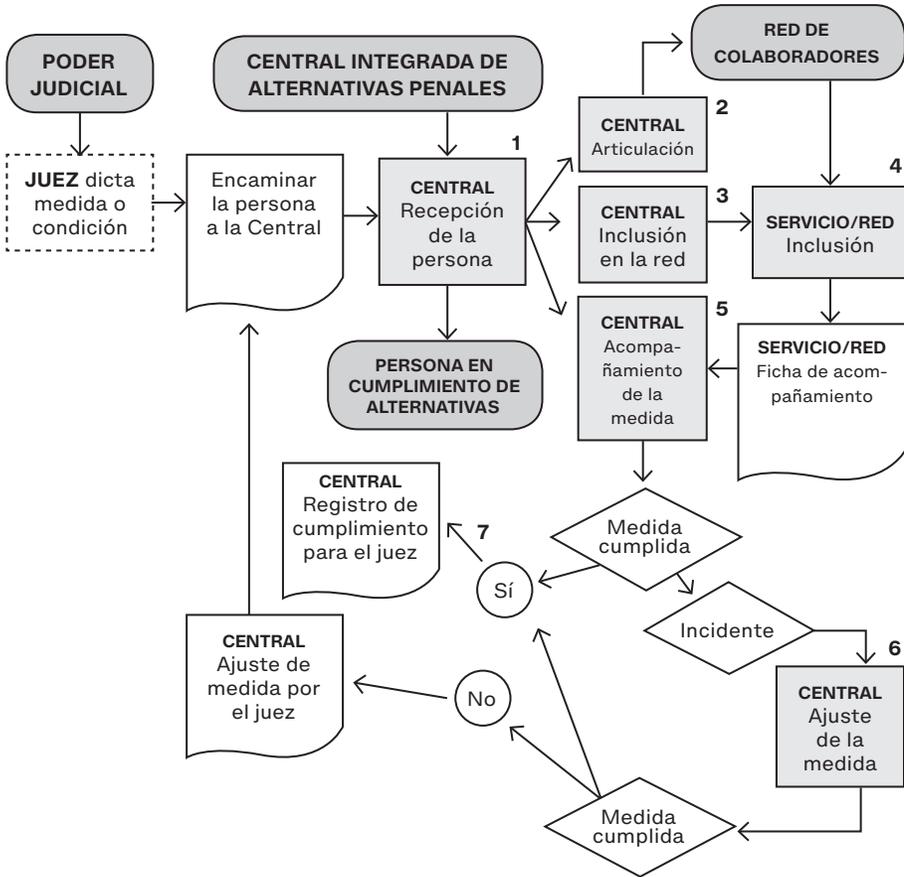


FUENTE: MANUAL DE GESTÃO PARA AS ALTERNATIVAS PENAIS, DEPEN, 2017, PG. 87, TRADUCCIÓN DE LOS AUTORES.

Para cada una de las alternativas penales que determina la Portaria y que serán trabajadas por las Centrales se desarrollaron modelos de gestión donde se establecen los actores participantes, los flujos de atención, los protocolos de actuación,

los procedimientos de registro y uso de la información, entre otros elementos. Gráficamente, el modelo de flujo para el cumplimiento de las alternativas penales se daría del siguiente modo:

Figura 2. Flujo del trámite de la alternativa penal



FUENTE: MANUAL DE GESTIÓN PARA LAS ALTERNATIVAS PENALES, DEPEN, 2017, PG. 291, TRADUCCIÓN DE LOS AUTORES.

Tal como es indicado en la figura anterior, después que el juez dicta una medida alternativa, la persona que recibió tal medida debe ser llevada a la Central para ser acogida. En este primer momento la Central hace un grupo de iniciación con el

cumplidor para presentarse y hablarle de su funcionamiento, elabora junto a él las condiciones de la medida y lo presenta a la institución donde deberá acudir para realizar la alternativa. En esta instancia también se investiga si el cumplidor tiene alguna demanda social o necesita algún servicio asistencial para poder incluirlo en la red de atención de políticas públicas.

Junto a la institución colaboradora, alguien del equipo técnico de la Central hará la inclusión de la persona, acordarán la rutina de cumplimiento con la definición de los respectivos formularios y documentos² que deben llenarse y tener al día para informar a la Central y al juez, en caso que éste lo solicite. Lo ideal según el *Manual* es que el cumplimiento e incluso los casos de incumplimiento, sean tratados y resueltos entre la Central, la institución y el cumplidor (proceso número 6 de la figura anterior). En caso que se reitere el incumplimiento o que la Central identifique que la persona no puede cumplir con la medida dictada, ahí sí se vuelve a recurrir al juez para que se haga un “término de ajuste” de la medida, donde se podrá dictar otra medida o cambiar las condiciones inicialmente impuestas.

El acompañamiento del cumplimiento de la medida por la institución y por la Central se dará a través de los siguientes medios:

- Atención individual del cumplidor;
- Participación del cumplidor en grupos de discusión sobre temas relacionados a la infracción penal por la cual recibió la medida;
- Visita domiciliaria;
- Estudio de casos;
- Rutinas de cumplimiento;
- Procedimiento de ajuste, en caso de ser necesario;
- Finalización de cumplimiento, con la entrega del “término de cumplimiento integral” al juez y grupo de discusión de cierre con el cumplidor.

2 Estos formularios y documentos son: el formulario de primera atención; la ficha de acompañamiento de la medida; la hoja de firma de acompañamiento de la medida; y el término de compromiso de cumplidor con la medida.

1.4. La Central de Apoyo y Acompañamiento a las Penas y Medidas Alternativas del estado de Bahía, Brasil

La CEAPA de Bahía es la única del país instituida por ley, constituida como Política Pública de Estado y con equipo multidisciplinario en todas las unidades. En 2015 fue reconocida como una de las mejores prácticas en el tema de las alternativas penales durante el 2º Foro Nacional de Alternativas Penales realizado por el Consejo Nacional de Justicia.

Por no estar vinculada a la estructura del Poder Ejecutivo, la CEAPA ha podido descentralizar su actuación y actualmente tiene su oficina central en Salvador y 16 núcleos más en distintos municipios del estado. En total, las CEAPAS de Bahía contaban a fines de 2017 con 103 profesionales: 16 coordinadores; 14 abogados; 18 trabajadores sociales; 16 psicólogos; 1 asesor administrativo (en la sede); 2 agentes penitenciarios; 2 integrantes del proyecto “1er. Trabajo”; 19 tercerizados; y 22 pasantes³.

En relación a la gestión de la red de instituciones que recibirán a los cumplidores de PMAs para definir cuáles serán éstas y acompañar sus actividades, la CEAPA-Bahía establece como principales acciones (CEAPA, 2017a):

- *Visita de registro* – tiene como objetivo conocer la estructura física y organizacional de la institución, su formalización jurídica, las líneas de actuación y su relación con la comunidad, así como la perspectiva que tiene sobre las PMAs;
- *Reunión inicial de capacitación* – orienta las instituciones recientemente incorporadas a la CEAPA sobre su metodología de trabajo; se orienta al personal sobre la forma de recibir y acompañar a los cumplidores y la manera de registrar la información de cumplimiento. Al final de la capacitación se firma el término de cooperación;
- *Visitas institucionales* – sirven para monitorear el ejercicio del cumplimiento en la propia institución y son realizadas periódicamente por el equipo técnico

3 Informaciones recolectadas en entrevista con la Coordinadora general de la CEAPA de Bahía, Andrea Mércia Batista de Araújo, a quien le agradecemos su valioso aporte.

de la CEAPA; se investigan en este momento el tipo de actividad realizada, su regularidad y el tratamiento que está recibiendo el cumplidor;

- *Reunión de monitoreo periódico* – momento en que se refuerzan y renuevan las orientaciones a las instituciones integrantes de la red, identificando los puntos positivos y negativos de la actuación de la entidad; se aprovecha este momento para actualizarlas sobre cambios en las decisiones judiciales o normas administrativas que reglamenten las PMAS.

La atención de estas oficinas se aplica a cumplidores de penas restrictivas de derechos,⁴ transacciones penales, suspensiones condicionales del proceso, suspensiones condicionales de la pena y, más recientemente, de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva — esta última por intermedio de convenio con el Departamento Penitenciario Nacional, ya dentro de la lógica de la nueva Política Nacional de Alternativas Penales para atención a las medidas dictadas en las audiencias de custodia (audiencias de medidas cautelares).

Además de formar y monitorear la red de instituciones colaboradoras, los núcleos de la CEAPA también informan a los jueces las condiciones de cumplimiento (cumplimiento regular, cumplimiento total, incumplimiento); participan en las audiencias admonitorias donde se aplican las PMAS; realizan las entrevistas de cierre con los cumplidores; y organizan grupos de reflexión y debates con la participación de instituciones y de los usuarios del sistema.

Desde el inicio de su operación hace quince años, la CEAPA-Bahía ya recibió a 31.889 personas para acompañamiento técnico especializado. En junio de 2017, había 6.605 cumplidores efectivos de prestación de servicios a la comunidad, comparecencia/firma periódica y prestación pecuniaria. Estas medidas pueden

⁴ Respecto a la pena pecuniaria, la Central bahiana trabaja con la orientación para que se ejecute en forma de prestación de otra naturaleza, a través de la donación de insumos (alimentos, materiales administrativos, productos de limpieza, etc.) a las organizaciones que componen la red social del estado. Además de haber resultado en la asignación de alrededor de 3 millones de dólares a las instituciones sociales, la finalidad es, principalmente, según la CEAPA, que el contacto entre el cumplidor y la institución fortalezca los vínculos comunitarios al momento de la entrega de los insumos, facilite el control social, favorezca la responsabilización y asegure la efectividad y comprobación del cumplimiento de la medida. En el caso de la prestación de servicios a la comunidad, la definición del local de cumplimiento y de los días y horarios tiene como presupuesto que no haya incompatibilidad con la jornada laboral o educacional y que la actividad no cause la estigmatización del cumplidor.

ser cumplidas en una de las 904 organizaciones registradas en la malla de colaboradores de la CEAPA, así como también los cumplidores pueden usar los servicios de más de 200 entidades socio-asistenciales, en el caso que tengan alguna demanda o vulnerabilidad social, como temas de salud, vivienda, trabajo u otros. En 2016 la red de políticas públicas del estado realizó 4.296 atenciones a cumplidores de PMAS.

Los datos de los cumplidores son registrados al momento de la entrevista personal que da inicio al cumplimiento de la PMA, realizada sea por un trabajador social o por un psicólogo. Se recaban datos personales, familiares, comunitarios, sobre condiciones sociales, laborales, educacionales y de salud, los cuales son utilizados para planificar los seguimientos a las instituciones colaboradoras y también para saber sobre las necesidades de atención del cumplidor.

Algunas de las informaciones recopiladas por la unidad de Salvador indican las siguientes características de los cumplidores y la infracción cometida (CEAPA, 2017a): casi 82 % de ellos son hombres; 87 % se declaran negros; y tanto el rango etario entre los 18 y 29 años, como el entre 30 y 45 años corresponde a 43 % de cumplidores cada uno, siendo que respecto a la escolarización, 41 % dicen haber cursado la enseñanza fundamental incompleta.

Ya respecto al tipo de delito con el cual estaban involucrados, el 52 % tenía cargos por la Ley de Drogas, 15 % por crímenes de tránsito, el 12 % por porte ilegal de arma, seguido por hurtos y robos, que representan 10 % del total de los delitos responsabilizados con PMAS.

Estos datos sirven no sólo para dar transparencia y publicidad a la política de alternativas penales del estado y difundirla para consolidarla, sino también para dar a entender a la sociedad que sí existe una responsabilización de este público del sistema penal. En ese sentido, se destaca entre las informaciones transmitidas que uno de los principales logros de la política de alternativas penales, según el Ilanud (2006) consiste en que el 99,3 % de los cumplidores de penas alternativas no vuelve a reincidir.⁵ Además de aquello, se destaca que el costo mensual promedio por cada cumplidor de PMA es 24 veces menor al de alguien en la cárcel.

5 Ver metodología de cálculo de esta cifra en el Informe de Ilanud.

En comparación, el costo mensual por cumplidor en Bahía en 2016 fue de R\$ 45,00 (aproximadamente 14 dólares⁶) y la inversión en la política de alternativas penales fue de R\$ 3.271.830,75 (aproximadamente 1 millón 23 mil dólares), considerado el gasto de personal (CEAPA, 2017b), mientras que el sistema penitenciario del estado recibió R\$ 207.793.783,80 (casi 65 millones de dólares), sin considerar los gastos de personal, para atender a una población carcelaria de aproximadamente 16 mil personas (Depen, 2014), lo que correspondería a un costo mensual de R\$ 1.090,00 por cada preso (equivalente a U\$ 341 dólares).

Además de la gran distinción entre los presupuestos que se aplican a cada esfera de cumplimiento de penas (en medio cerrado o abierto), otras dificultades relacionadas por la CEAPA de Bahía al promocionar la política de alternativas penales son:

- La agenda de recrudescimiento penal, con aumento de penas y ausencia de indultos, resultando en el hecho que algunos operadores del sistema de justicia sean influenciados por la política de “mano dura” y pasen a responder a la sociedad con más encarcelamiento;
- Falta de compromiso por parte de algunos integrantes del Ministerio Público y del Poder Judicial, en especial por no tener claro que el rol del sistema de justicia penal no es específicamente el de prevenir la delincuencia o hacer política de seguridad ciudadana, sino garantizar la aplicación del debido proceso y de los derechos individuales frente al poder punitivo del Estado;
- Profesionales con contratos temporarios, lo que lleva a un aumento de la rotación de personal, aunado al poco tiempo para profundizar la formación de los mismos en torno a la política y debilidad de los procesos de largo plazo;
- Inclusión de casos que no deberían estar en la esfera penal, pudiendo ser solucionados en el ámbito civil, lo que satura al sistema de PMAs y perjudica una mejor atención a los cumplidores que realmente lo requieren;

6 Cambio promedio de U\$ 1 (un dólar) a R\$ 3,20 (tres reales y veinte centavos).

- Fragilidad de la red socio-asistencial, con instituciones no auto-sostenibles, con baja capacidad de gestión y muchas veces bajo la influencia de doctrinas religiosas con tendencias “salvacionistas” o discriminatorias en relación a los cumplidores;
- Fragilidad de los acuerdos entre los Ejecutivos federal, estadual y municipal, los cuales quedan bajo la dependencia de articulaciones político-partidarias que no siempre se basan en los resultados concretos de la política de alternativas penales para definir su permanencia o ampliación.

2. EL CASO DE CANADÁ: LA ORGANIZACIÓN “JOHN HOWARD SOCIETY”⁷

Antecedentes históricos

John Howard, nacido en 1726 en Hackney, Inglaterra, fue un noble inglés, filántropo y reformador social, dedicado a la transformación de la prisión y del mejoramiento de la salud pública.⁸ Sus estudios, pioneros sobre las condiciones carcelarias en Europa, dieron inicio al movimiento reformista en la materia, y por eso se le reconoce como el padre de la reforma penitenciaria. Dentro de los principios u objetivos que se lograron bajo este movimiento se encuentran: limpieza, instalaciones de alojamiento apropiadas y salubres, con ropa adecuada; segregación de presos según su sexo, edad y naturaleza del delito y cuidado de la salud, entre otros aspectos.

En Inglaterra, esto puede ser ilustrado por el *Penitentiary Act*, que fue una ley del parlamento británico de 1779, la que introdujo una política sobre la situación de las prisiones por primera vez. En ella se pueden apreciar temas como la separación por sexo en las prisiones, la enseñanza religiosa y el trabajo regulado en prisión para ayudar a las personas que han cometido crímenes e integrarlos al sistema laboral⁹.

7 Este apartado contó con el apoyo del investigador de CEJA, Benjamín Sepúlveda, quien realizó labores de levantamiento de información.

8 http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/howard_john.shtml

9 <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/bd7861bf-6f01-4945-8218-68eec54966c1>

Si bien este texto no produjo grandes cambios en su época, inspiró las reformas penitenciarias en el mundo posteriormente.

Las condiciones que John Howard conoció sobre las prisiones de ese momento han mejorado considerablemente. Sin embargo, aún persisten problemas relacionados con la dignidad, el empleo, atención sanitaria y segregación adecuada de la población privada de libertad.¹⁰

En Canadá, el foco original de los fundadores de las oficinas de medidas alternativas era colaborar con aquellas personas que habían sido condenadas a penas privativas de libertad. Sin embargo, sus funciones se han ido expandiendo con los años. Actualmente, el servicio incluye programas de trabajos para personas que se encuentran privadas de libertad, en dependencias provinciales o federales; programas correccionales comunitarios, trabajo con jóvenes ofensores y, más recientemente, con aquellos que puedan encontrarse en riesgo de participar en actividades delictivas. Este tipo de servicio cumple un rol importante en la educación pública, servicio comunitario y en la presión por búsqueda de nuevas reformas penitenciarias.¹¹

La creación de oficinas de medidas alternativas a la prisión remonta a 1867, año en que un grupo de miembros de una iglesia comenzó a buscar cómo entregar ayuda espiritual a las personas privadas de libertad en Toronto. Años después este grupo pasó a ser denominado como “*Prisoners Aid Association of Toronto*” por la finalidad que pretendía cumplir.

El interés por entregar este tipo de colaboración fue perdiendo relevancia durante la época de la primera guerra mundial. No fue sino hasta 1929 en que estos grupos fueron reactivados, esta vez bajo el nombre de “*Citizens Service Association*”. Esta iniciativa fue liderada por el Jefe de Policía de Toronto (Chief Draper), quien comprendió que el trabajo de la policía se veía afectado por las circunstancias que enfrentaban quienes estaban privados de libertad. Esta asociación, conformada

10 Biography of John Howard <http://johnhoward.ca/about-us/history/biography-john-howard/>

11 Mission and core values <http://johnhoward.ca/about-us/mission-values/>

por voluntarios, emprendió la tarea de otorgar ayuda a ex prisioneros con hogar, vestuario y trabajo.

De forma paralela, en 1931 el reverendo J. Dinnage Hobden formó un grupo similar en British Columbia bajo el nombre de “*John Howard Society*” cuyo fin era otorgar ayuda a prisioneros y ex privados de libertad que se encontraran en rehabilitación y proceso de reintegración, a dar cumplimiento a sus sentencias.

En 1946 el *Citizens Service Association* de Ontario cambió su nombre a John Howard Society. El resto de las provincias crearon este tipo de servicio entre 1947 y 1960. Así, para 1962, todo el territorio del país contaba con éste, salvo por Quebec que se unió posteriormente en 1980 y los territorios del Noroeste en 1994.¹²

2.1. Estructura organizacional de las oficinas en Canadá y su relación con el Estado y la comunidad

Canadá tiene una población penitenciaria de 41.145 personas, de los cuales 38,6% son detenidos preventivos. Con una tasa de 114 presos por 100 mil habitantes, la tasa de ocupación de las cárceles llega a 102% en los 216 establecimientos prisionales.¹³

Frente a este escenario, se han establecido 65 oficinas de alternativas penales en todo el territorio del país, cuya misión es proveer diversos servicios de rehabilitación y reintegración a los imputados, desde habilidades básicas para buscar trabajo, hasta encontrar una vivienda. Con mayor detalle, actualmente hay sucursales y oficinas en más de 60 comunidades canadienses; oficinas provinciales en 10 provincias (incluyendo los territorios del noroeste) y una oficina nacional en Kingston, Ontario.¹⁴

Cada una de las oficinas es un servicio de beneficencia (*charity*) y se rige bajo las leyes de la provincia respectiva, siendo cada una de ellas independiente y regida por un directorio de voluntarios. Por otro lado, la oficina nacional (The John Howard

12 The John Howard Society in Canada <http://johnhoward.ca/about-us/history/>

13 Fuente: Word Prison Brief. <http://www.prisonstudies.org/country/canada>. Consultado en 17.10.2018.

14 Mission and Values <http://johnhoward.ca/about-us/mission-values/>

Society of Canada) es un servicio de beneficencia regido bajo las reglas federales para las corporaciones sin fines de lucro. Está dirigida por un directorio voluntario, compuesto por miembros de la provincia en la que residen. Este directorio es responsable ante el Director Ejecutivo.¹⁵ La oficina nacional es la encargada de representar a las oficinas provinciales del país. Es su rol dedicarse a la búsqueda de respuestas efectivas, justas y humanas a las causas y consecuencias de la delincuencia, planificando la labor general de la institución.

Su financiamiento se constituye a partir de una combinación de ingresos, provenientes de donaciones de particulares, proyectos del gobierno de Canadá y del Departamento de Seguridad Pública.¹⁶ El Centro también recibió financiamiento de la *Metcalf Foundation* para las investigaciones sobre las barreras al empleo de los individuos con antecedentes penales. En el 2016, el Centro completó un proyecto financiado por el *Social Sciences and Humanities Research Council*, que incluyó el desarrollo de la *Association for Effective Reintegration in Ontario* (AERO), la cual se enfoca en las buenas prácticas para la reintegración. El Centro también inició las evaluaciones de algunos de sus programas, entre ellos el que se dirige a los jóvenes en riesgo financiado por el Fondo Local para la Reducción de la Pobreza (*Local Poverty Reduction Fund*; John Howard Society, 2016).

Para dar a conocer su trabajo y difundir la práctica del cumplimiento de sanciones en medio abierto, las oficinas han participado en foros de consulta del gobierno y han expuesto ante comités legislativos respecto de temas como la libertad condicional, la prevención del delito y la contextualización de la delincuencia juvenil.¹⁷ El John Howard Society ha hecho varias presentaciones escritas al gobierno en una variedad de temas de justicia social, incluyendo los marcos regulatorios y legislativos sobre el registro policial, pero también con respecto al acceso eficiente y equitativo a la salud de los reclusos, y la necesidad de supervisión de la segregación, especialmente en lo que se refiere a individuos con problemas de salud mental.¹⁸

15 Organization <http://johnhoward.ca/about-us/organization/>

16 Founding Sources <http://johnhoward.ca/about-us/organization/funding-sources/>

17 Our Role – Reform <http://johnhoward.ca/about-us/our-role/>

18 Las presentaciones se encuentran disponibles en el sitio web del Centro: <http://johnhoward.on.ca/research-link-topic/statistics-trends-accountability-and-cost/>

La institución también ha trabajado con la cobertura de los medios respecto de las funciones y desempeño de estos servicios.¹⁹ Ello permite dar a conocer, en medios de televisión y radio, propuestas legislativas de reforma, editoriales en periódicos y que miembros participen en programas de radio en línea. Otro ejemplo en particular es lo que sucede en Alberta, donde miembros de la oficina provincial participan frecuentemente de un programa de Televisión (Alberta Primetime).

En el ámbito de los vínculos con la comunidad, el Centro de Investigaciones, Políticas y Programas de Desarrollo (*Centre of Research, Policy & Program Development*, el Centro) en John Howard Society de Ontario ha estado colaborando con la Asociación Canadiense de Libertades Civiles (*Canadian Civil Liberties Association*, CCLA) y en el 2015 realizó talleres educacionales, financiados por la *Law Foundation* de Ontario, en el uso del registro policial en Ontario.

2.2 El caso de Ottawa.²⁰ Funcionamiento del Programa de Verificación y Supervisión de Fianzas.

El equipo de trabajo de la oficina

Los procesos de reclutamiento de la oficina toman en cuenta diversas áreas de conocimiento necesarias en la entrega del servicio de fianzas. Como conocimiento general se consideran: el lugar de los programas de verificación de fianzas y de supervisión en Ontario; estándares provinciales para la verificación y la supervisión de fianzas; conocimiento de cómo tener acceso a las agencias de la comunidad; y las funciones de las oficinas de libertad condicional, cárceles, centros correccionales, centros de recursos comunitarios, centros de tratamiento y centros de detención. Como conocimiento específico sobre el sistema de justicia penal se tienen en cuenta: el rol que juegan la policía, tribunal superior en lo penal (*crown*), la defensa (*defence counsel*), justicia de paz, poder judicial, operador del programa de fianzas, oficial de libertad condicional; la jerarquía y competencias del Tribunal;

19 Obtenido del informe anual, año 2015 – Report from the Executive Director (p. 4)

20 La información de este apartado se ha extraído del documento “Bail Verification and Supervision program: Standards and procedures manual”, proveído por Tyler Fainstat, Director Ejecutivo de la oficina de Ottawa, a quien agradecemos profundamente por su contribución. Se ha escogido describir caso dentro de Canadá pues se trata de una de las oficinas con mayor carga de trabajo en el país, junto con la oficina de Toronto.

el rol de los integrantes de la fiscalía, del *Solicitor General* (fiscal), de los Servicios Correccionales y de la oficina del Ombudsman.

Etapas procesales en las que intervienen

En el programa específico referente a fianzas, la John Howard Society interviene de dos formas: la verificación y la supervisión. La verificación consiste en chequear la información del acusado en casos de libertad provisional, cuando está en detención y espera la audiencia sobre la fianza o pide la revisión de ésta.²¹ El proceso de verificación se efectúa cuando el acusado está:

- a la espera de un procedimiento inicial de fianza;
- en detención en espera de la audiencia;
- en detención sin poder contactar a su garante u obtener el dinero para la fianza;
- en la apelación de una decisión sobre su detención.

La supervisión se realiza cuando una persona es dejada en libertad por orden de la corte bajo la condición de someterse a la supervisión o a un programa de fianza.

Criterios de selección de casos

Para ser susceptible a una fianza el cliente debe cumplir los siguientes criterios:

- Estar en detención y esperando la audiencia sobre la fianza o pidiendo una revisión de ésta;
- No tener un garante (alguien que preste su aval);
- Haber aportado información y un domicilio, que puede ser verificado, o en el caso de particulares sin domicilio fijo, la intención de residir en una dirección aprobada por el programa de fianza;
- Querer y poder cumplir con las condiciones de libertad; y
- Tener voluntad de firmar un Contrato de Vigilancia bajo Fianza.

21 John Howard Society, 2017a, Appendix V.

Las consideraciones adicionales relacionadas a la elegibilidad incluyen:

- La actitud del cliente hacia su adicción, en caso de haberla, y su voluntad de abordarla;
- Un patrón de faltas previas a comparecer o a cumplir con las órdenes de la corte puede excluir a los particulares del programa de supervisión de fianza;
- Respuestas previas a las sanciones de la comunidad y la habilidad para comprender obligaciones legales y expectativas serán también consideradas cuando se determine el programa de elegibilidad. Esto particularmente en casos de violencia doméstica y sexual;
- El acusado con problemas mentales tiene derecho a consideraciones especiales por el programa de fianzas, viniendo del hecho que su enfermedad, desorden o disminuido funcionamiento cognitivo puede haber influido en su capacidad de comparecer en el tribunal o de cumplir con las condiciones previas. Estos clientes podrían requerir un plan de vigilancia intensiva de la comunidad y el Proveedor del Servicio debe considerar las necesidades de acomodación relacionadas con la discapacidad. El trabajador del programa de fianzas debe también considerar si el acusado con discapacidad mental o problemas de adicción está tan grave que podría impedir su capacidad para entender y cumplir con las condiciones de libertad.

Cuando se determina la elegibilidad de un acusado indígena, el Proveedor del Servicio tendrá discreción adicional para tomar un enfoque global y contextualizado que considere:

- los antecedentes del cliente en el contexto del legado actual del colonialismo y la asimilación forzada, incluyendo el trauma intergeneracional;
- la discriminación sistémica, perjuicio y racismo en el sistema de justicia que puede influir en las convicciones previas y en los actuales alegatos ante la corte;
- las barreras que enfrentan los pueblos indígenas en la etapa de fianza, incluyendo la fragmentación de la familia, falta de transporte, lejanía, barreras socio-económicas, culturales, de lenguaje, salud mental y adicciones.
- si el cliente tiene o podría tener desórdenes del espectro alcohólico fetal
- la conexión del cliente con sus comunidades indígenas, los roles y responsabilidades que ellos tienen en su comunidad;

- si las comunidades indígenas, prácticas, tradiciones y programas pueden ser utilizados en el plan de vigilancia para mitigar cualquier problema de elegibilidad.²²

Metodologías de recolección y uso de la información del imputado

La verificación es la confirmación de información dada por el acusado, la cual podría ser relevante para la elegibilidad de la libertad antes del juicio. La información de la verificación se colecta en el caso de los acusados que se encuentran en las situaciones ya citadas previamente.

El proceso se inicia reuniendo la información aportada por el tribunal en relación a los antecedentes penales, alegatos y la situación personal del acusado. Luego, usando la lista de la entrevista de verificación (John Howard Society, 2017a, Appendix I), al acusado se le pide mayor información sobre:

- La duración de la residencia en los antiguos y presentes domicilios;
- El status de trabajo e historia;
- La situación financiera y fuentes de ingresos;
- El estado mental y físico, incluyendo abuso de drogas y alcohol, salud mental o estado de discapacidad como discapacidades de aprendizaje;
- Los lazos familiares y relaciones con la comunidad;
- Las referencias de quien podría ser el garante, verificar información y asistir al individuo en el cumplimiento con las condiciones de la libertad;

Tras ello se intenta establecer, a través de diversas investigaciones, la precisión de la información aportada por los clientes. Por último, usando el formulario “informe de verificación” (John Howard Society, 2017a, Appendix II), se registra la información aportada por los clientes y verificada posteriormente.

Una de las tres principales funciones del programa de fianzas es aportar información factual, neutral y verificada sobre el acusado en los procesos de libertad provisional, para asistir al tribunal en la selección de los candidatos aptos para fianzas y vigilancia bajo fianza.

²² John Howard Society, 2017a, Appendix V.

La oficina completa un informe de verificación, que se entrega al fiscal (*Crown attorney*) y a la defensa. El informe incluye (John Howard Society, 2017a, Appendix II):

- Información verificada
- La disponibilidad de un garante
- Si el programa de fianzas está preparado para vigilar al acusado (y si no, por qué razón);
- Recomendaciones para el tribunal relativas al consejo y servicios de referencia basados sobre información verificada.
- Cualquier necesidad de acomodaciones para discapacitados y si se ha contactado al Coordinador de Accesibilidad del tribunal.

La supervisión bajo fianza es dada cuando el acusado acepta haber contactado a todos los posibles garantes y no tener uno disponible, después de considerar los riesgos de fuga y de reincidencia y basada en los criterios de elegibilidad John Howard Society, 2017a, Appendix V). Los indígenas del Programa de Verificación y Supervisión de Fianzas (*Bail Verification and Supervision Program BVSP*) tendrán la discreción para aportar vigilancia si el cliente tiene un garante, que podría no ser suficiente para asegurar la libertad del cliente.

Los registros del caso serán mantenidos por un mínimo de 2 años desde el cierre del caso.

Metodologías de supervisión de las medidas

El trabajador del programa de fianzas es quien está a cargo de la verificación y supervisión.

Inmediatamente después de recibir la orden de libertad bajo fianza, el caso debe ser asignado a un trabajador del programa de fianzas o un designado. Un archivo será considerado como abierto desde la fecha de la orden de libertad. El trabajador deberá supervisar al acusado según el tribunal lo haya establecido.²³ El trabajador

23 La supervisión puede ser realizada en el “sitio principal”, por el Programa de supervisión del sitio donde se dio la orden de fianza/libertad, o en el “sitio de acogida”, donde está el Programa que aporta los servicios de supervisión de cortesía hacia donde fue transferido el acusado.

deberá intentar establecer contacto con el particular dentro de los 3 días hábiles a partir de la puesta en libertad.

En la entrevista inicial, el trabajador deberá documentar la siguiente información:

- Condiciones de la Orden Judicial de Libertad Provisional;
- Calendario y modo de informes;
- Posibles consecuencias de un incumplimiento de la orden judicial de libertad provisional;
- Una entrevista sobre las fechas pendientes de citación a los tribunales;
- Objetivos de la vigilancia bajo fianza, incluyendo límites de confidencialidad;
- Cualquier facilidad para discapacitados requerida para el acusado para participar en el proceso de Verificación, vigilancia y el programa de fianzas.

Después de la entrevista inicial el trabajador o el designado deberán documentar en las notas del caso los problemas y necesidades de las evaluaciones. Se incluye en las notas del caso cualquier requerimiento de acomodaciones en caso de discapacidad.

En cada contacto calendarizado que tenga con el acusado, el trabajador o el designado deberá:

- Recordarle la(s) siguiente(s) fecha(s) de cita en el tribunal;
- Establecer la hora, fecha, lugar y forma del siguiente contacto que tendrá con el trabajador;
- Revisar las condiciones de la fianza;
- Revisar el plan de supervisión incluyendo referencias para aconsejar y otros servicios, y aportar asistencia conformemente;
- Comunicarse con el acusado de forma de tomar en cuenta su discapacidad;
- Actualizar los requerimientos relativos a la discapacidad y las acomodaciones, por ejemplo, una discapacidad podría aparecer o necesidades podrían cambiar durante la participación del acusado en la fianza y el programa de vigilancia.

Otra estrategia de supervisión es la Supervisión de Cortesía (*Courtesy Supervision*), para los acusados que tienen su residencia permanente en otra jurisdicción, cuando hay un programa de fianza existente. La elegibilidad del programa es evaluada por

el programa de fianzas completando la verificación, que también será nombrada en la orden de fianza. La Supervisión de Cortesía también se puede ofrecer a los acusados que temporalmente se están moviendo a otra jurisdicción por un largo periodo de tiempo. En este caso, el proveedor del servicio debe asegurar que (John Howard Society, 2017a, Appendix IV):

- La orden de libertad no prohíba tal transferencia;
- La decisión de ofrecer una vigilancia bajo fianza estará basada en los criterios de la agencia en el tribunal de distrito cuando el acusado es arrestado;
- El sitio de acogida es consultado en relación del cambio propuesto;
- El sitio principal hace el mayor esfuerzo de verificar el domicilio en la jurisdicción de acogida antes del cambio;
- Se aconseja al acusado dónde, cuándo y a quién debe informar y firmar un Formulario de Transferencia de Supervisión de Cortesía.

Cuando la supervisión bajo fianza es transferida desde una oficina hacia otra, el formulario de Supervisión de Cortesía deberá ser completado por el sitio principal y enviado al sitio de acogida. Un documento electrónico o copia de facsímil, junto con la responsabilidad de supervisión, deberán ser transmitidos hacia el sitio de acogida. La “Imposición” será la responsabilidad del programa de fianza identificado en la orden de libertad (sitio principal). La Responsabilidad de Vigilancia Transferida de Vuelta al Programa es nombrada en la orden de fianza. Cuando el sitio de acogida transfiere el archivo de vuelta al sitio principal, ellos deben seguir el mismo proceso, a menos que el cliente no esté más en supervisión bajo fianza, en este caso un resumen de cierre será requerido.

Cuando las circunstancias así lo requieran, el trabajador deberá informar al acusado de los procesos involucrados variando las condiciones de la fianza.

Rol frente al incumplimiento de una medida

La incomparecencia tiene lugar cuando el acusado no se presenta ante el tribunal cuando se le es exigido o cuando se deben verificar sus huellas digitales o ser fotografiado conforme con las exigencias de la ley. En definitiva, el incumplimiento implica que el acusado no cumple o se niega a cumplir una orden de la corte.

La acción de exigir el cumplimiento (*enforcement*) será responsabilidad del programa de fianzas, identificada en la orden de libertad. Es la responsabilidad del proveedor del servicio asistir a los clientes observando y cumpliendo los términos y condiciones de su orden de fianza. Cuando se cree que un individuo ha cometido una falta sin una excusa legal o rechaza cumplir con la orden del tribunal, será efectuada una orden de cumplimiento voluntario. Debe estar disponible y aportarse suficiente evidencia para habilitar al tribunal a establecer una violación que es voluntaria y comprobable. La acción de exigir el cumplimiento puede tener la forma de una orden separada, o de una revocación de la orden de fianza.

Cuando un acusado no cumple con las condiciones de la fianza, el trabajador deberá investigar y revisar cada violación alegada, para evaluar si hay motivos razonables y comprobables para iniciar los procesos de la acción de exigir el cumplimiento. Puede haber requerimientos de acomodaciones para discapacitados y esto debería ser aportado apropiadamente. Cuando se decida si se procede con el proceso de Imposición de una sanción por incumplimiento, el trabajador deberá considerar la seriedad de la violación alegada; atenuar factores involucrados (por ejemplo, el requisito de acomodaciones para discapacitados); y cualquier otra prueba admisible. Cualquier decisión lograda como resultado de estas consideraciones debe ser documentada.

La oficina debe aportar cualquier cooperación que el tribunal estime necesaria para asistir en la disposición de tales materias y deberá aportar cualquier información disponible que se requiera.

Panorama general de personas acompañadas por el Programa

En el período entre abril de 2017 y marzo de 2018 (12 meses),²⁴ el Programa de Verificación y Supervisión de Fianzas (PVSF) atendió a un total de 2.334 personas, de las cuales 1.775 (75 %) eran hombres y 559 (24 %) mujeres. Separados por franja etaria, de este total se encontraban 42 cumplidores/as entre los 16-17 años;

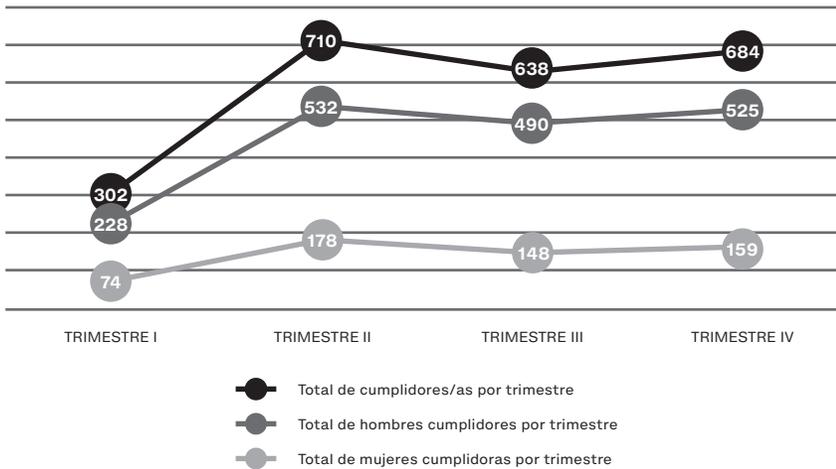
24 Para fines de presentación en este artículo, este periodo fue dividido en los siguientes trimestres y sus respectivos títulos: Trimestre I. 01/04/2017–30/06/2017; Trimestre II. 01/07/2017–30/09/2017; Trimestre III. 01/10/2017–31/12/2017; Trimestre IV. 01/01/2018–31/03/2018.

409 cumplidores/as entre los 18–24 años; 1005 entre los 25–39 años; y 878 cumplidores/as con 40 años o más.

Después de un crecimiento significativo entre el Trimestre I y II, pasando de 302 a 710 cumplidores/as, en los dos Trimestres siguientes el número general de atendidos/as se mantuvo estable: 638 en el 3er. Trimestre y 684 en el 4º. Trimestre del periodo. La misma tendencia se verifica sea para el grupo de hombres como para el grupo de mujeres.

Gráfico 8. Evolución, por trimestre y género, de personas acompañadas por el PVSF.

Ottawa, Canadá, 2017



FUENTE: BAIL PROGRAM: STATUS SUMMARY, JOHN HOWARD SOCIETY, 2017.

Tabla 1. Cantidad de personas acompañadas por el pvsf, por género y franja etaria, por trimestre.

Ottawa. Canadá, 2017.

Edad	16–17 años		18–24 años		25–39 años		Sobre los 40 años	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Trimestre I	7	9	36	17	101	32	84	16
Trimestre II	8	14	104	28	212	89	208	47
Trimestre III	0	2	80	26	206	68	204	52
Trimestre IV	0	2	98	20	213	84	214	53
Total por faja etaria/ genero	15	27	318	91	732	273	710	168

FUENTE: BAIL PROGRAM: STATUS SUMMARY, JOHN HOWARD SOCIETY, 2017.

Las estadísticas del Programa para el periodo en atención demuestran que en la franja de edad entre 16–17 años las mujeres están en mayor número que los hombres en todos los trimestres. Se destaca también la cantidad de personas, especialmente hombres, sobre los 40 años, que están bajo supervisión, ya que, en general, la franja etaria de mayor frecuencia en el sistema penal es la de 18 a 25 años, lo que podría indicar que las fianzas se estarían aplicando teniendo la mayor edad como uno de los factores de decisión.

Los dos siguientes gráficos representan la evolución de la cantidad de cumplidores al largo de año, para cada una de las franjas etarias, el Gráfico 10 para hombres y el Gráfico 11 para las mujeres. Entre los primeros, se observa una pequeña caída de cumplidores en el Trimestre III en todas las franjas etarias, en especial entre los varones entre 18–24 años. Las mujeres aparecen con mayor representación en el Trimestre II, con excepción de las que están en la franja etaria sobre los 40 años.²⁵

25 Estos datos nos podrían llevar a inferir que la estacionalidad temporal tiene menos impacto en el número de cumplidores de fianza que la franja etaria, pero también importante en este escenario de evaluación sería poder conocer otras variables aquí no abordadas, como etnia, escolaridad y los tipos penales por los cuales se le imputa la fianza a los diferentes grupos etarios.

CONCLUSIONES

Los debates sobre las reformas a los sistemas de justicia penal en América no han dejado de lado la discusión sobre la necesidad de plantear alternativas a la prisión, que sigue siendo la forma predominante de punición. Con lo cual se vuelve necesario profundizar el debate sobre las modalidades que contribuyen a reducir el hacinamiento en las cárceles de la región.²⁶

A pesar de haber relativo consenso en relación a este abordaje entre académicos, profesionales del sistema de justicia (Fundación Paz Ciudadana et al., 2011; Gil, 2011; Cerjusc y MJ, 2013; Ross, 2015; Inecip, 2016;) y los organismos internacionales (OEA, 2013; 2017), poco se ha avanzado en la proposición de estructuras y dinámicas de trabajo concretas que puedan apoyar la política de alternativas penales de los países americanos.

Es por ello que este artículo, más allá de reforzar el debate teórico en esta materia, se propone analizar dos experiencias concretas que han podido instalar lo que hemos llamado “la institucionalidad para respaldar las decisiones de jueces y juezas” en favor de la libertad. Aunque son países con distintos escenarios sociales y económicos, los ejemplos de Brasil y Canadá demuestran que la planificación y la integración de los órganos del sistema de justicia en conjunto con la comunidad es una importante estrategia para potenciar la aplicación y el cumplimiento de las medidas alternativas a la prisión en medio abierto, sea antes o durante el proceso, o después de dictada la sentencia.

En estas experiencias se ve que la detención o prisión no se usa como forma de “amenaza” para que las personas cumplan sus medidas en libertad. Es decir, si los cumplidores de medidas o penas alternativas presentan algún incidente de incumplimiento, es responsabilidad primera de las centrales, y no del juez, entender y solucionar el caso para que la persona vuelva a seguir las condiciones impuestas para su mantención en libertad. Eso no sólo descarga los jueces de trámites

26 Ver International Center for Prison Studies, Prison population rate in South America: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=24

administrativos, sino también le da mayor espacio a las organizaciones de otros poderes públicos o no gubernamentales a que participen de esta red de apoyo, lo que permite acercarla a un modelo de política pública descentralizada e integral.

Las estructuras y flujos de trabajo pre-determinados sirven de referencia para que la ciudadanía y los jueces y juezas sepan desde el primer momento cual será el camino que seguirá la persona puesta en libertad. Por otra parte, la confianza entre las personas en cumplimiento de medidas y penas alternativas y las centrales u organizaciones de la red de apoyo es fundamental para que ese flujo se cumpla y para que el imputado asuma y entienda su responsabilidad.

En ambos casos, estos servicios indican que la participación activa del imputado en todo el proceso de definición y seguimiento de la medida es fundamental para que ella esté adecuada a su realidad y corresponda en grado y naturaleza a la infracción penal que se le imputa. Para esto, es necesario que el sistema de justicia se abra al trabajo de otros profesionales distintos a los jurídicos, dándole un enfoque multidisciplinario e intersectorial al trabajo de las oficinas, lo que también contribuirá a la descongestión del sistema de justicia.

Otro punto relevante que extraemos de las experiencias de Canadá y Brasil es que la decisión judicial de imposición de una medida está basada en la información sobre las instituciones que podrán recibir al imputado o condenado para su cumplimiento, y sobre las características de ese imputado/condenado. No se trata, como suele pasar en muchas audiencias, de aplicar la medida o pena más grave (en regla, la prisión) —sin relación con el delito supuestamente cometido— para poder responder a la opinión pública. Con informaciones concretas, se dictan las medidas que sean necesarias, justas y eficientes al caso concreto, individualizando la decisión judicial, lo cual es un principio indicado por los estándares internacionales relativos al derecho penal.

Los datos recopilados en los dos modelos presentados sirven, además y no menos importante, para poder identificar las necesidades sociales de los cumplidores de penas y medidas alternativas, y a partir de ese diagnóstico de vulnerabilidad, encastrarlos a los servicios públicos que resulten pertinentes, en materia de vivienda,

trabajo, salud u otros. Por otro lado, las informaciones sobre el funcionamiento de las oficinas y de los programas a ellas vinculados servirán para ser usados como contrapunto a las demandas de “mano dura” en la justicia penal, porque demuestran que, además de ser menos costosas financieramente, son más efectivas en el ámbito personal del imputado y a nivel social de integración con la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEAPA – Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (2017a). Breve histórico, metodologias, dados qualitativos e quantitativo. Bahia: Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização.
- CEAPA – Central de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (2017b). Responsabilização proporcional, garantia de acompanhamento multidisciplinar, rede social fortalecida e promoção social dos indivíduos. Bahia: Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização.
- CERJUS - Centro para el Desarrollo de la Justicia y la Seguridad Ciudadana (2011). Estudio de línea base para la implementación de una oficina de servicios previos al juicio en el marco del Código de Proceso Penal. Lima: Ministerio d Justicia y Derechos Humanos.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. Washington: OEA.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017a). Guía práctica para reducir la prisión preventiva. Washington: OEA.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017b). Medidas para reducir el uso de la prisión preventiva. Washington: OEA.
- Conselho Nacional de Justiça (2017). Relatório Justiça em Números. Brasília: Conselho Nacional de Justiça.
- Depen – Departamento Penitenciário Nacional (2008). Serviços públicos de execução de penas e medidas alternativas existentes no Brasil. Brasília: Ministério de Justiça.
- Depen – Departamento Penitenciário Nacional (2014). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília: Ministério da Justiça.
- Depen – Departamento Penitenciário Nacional (2017). Manual de Gestão para as Alternativas Penais. Brasília: Ministério da Justiça
- Fundación Paz Ciudadana (2011). Medidas alternativas en España, Estados Unidos, Inglaterra, Brasil y Francia. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

- Ilanud – Instituto Latino-americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e tratamento do Delinquent (2006). Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas. São Paulo: Ilanud.
- INECIP - Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (2016). Oficina de medidas alternativas y sustitutivas (OMAS). Prácticas y estrategias. Buenos Aires: Open Society Institute.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (2015). Aplicação de Penas e Medidas Alternativas. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
- John Howard Society (2017). Bail Verification and Supervision program: Standards and procedures manual. Ottawa.
- John Howard Society (2016). Annual Report, Ottawa.
- Ministério da Justiça de Brasil (2010). Dez Anos da Política Nacional de Penas e Medidas Alternativas. Brasília: Ministério da Justiça.
- Ministério de Justiça de Brasil (2009). Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas. Cadernos Temáticos da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça.
- Ross, P. (2015). The pre-trial services experience in Mexico. Holanda: Penal Reform International. Disponible en: <https://www.penalreform.org/blog/the-pre-trial-services-experience-in-mexico/>
- Rua, G. y González, L. (2016). Las salidas alternativas al proceso penal en América Latina. Una visión sobre su regulación normativa y propuestas de cambio. Santiago de Chile. En Revista Sistemas Judiciales N°20, CEJA-INECIP. Disponible en: www.cejamericas.org

