



# JUSTICIA A DEBATE

## EVITAR CONTAGIOS EN NUESTRAS CÁRCELES, ASUNTO DE JUSTICIA

Por Vianney Fernández Villagómez y  
Ana Cárdenas González de Cosío

Julio 2020

Las alarmas se prendieron a nivel mundial entre marzo y abril de este año para hacer frente a una crisis sanitaria caracterizada por contagios que corren como pólvora en el interior de los centros penitenciarios. La nueva pandemia visibilizó problemas añejos como la sobrepoblación en prisiones y la falta de condiciones mínimas de vida, llevando a muchos países a tomar medidas para mitigar los efectos de la crisis sanitaria a través de la liberación masiva de cierta población penitenciaria y la minimización de nuevos ingresos.

En esta misma coyuntura, en México se aprobó la esperada Ley de Amnistía, planteada originalmente para reparar —a través de su excarcelación— a poblaciones vulnerables por haberles negado el acceso a la justicia y al debido proceso. ¿Serviría la Ley de Amnistía para hacer frente a la crisis? **En este texto planteamos que, contrario a la retórica gubernamental, la Ley de Amnistía no es idónea para atender la crisis, tomando en cuenta lo que ha ocurrido en otros países y algunas características esenciales de esta ley.** A pesar de la insuficiencia de la Ley de Amnistía, nuestro marco normativo penal sí cuenta con herramientas para reducir los nuevos ingresos y para excarcelar a cierta población a través de figuras como la preliberación o la libertad anticipada.

Finalmente, la incipiente reacción en nuestro país para hacer frente a la pandemia ilustra la dificultad de mitigar viejos vicios inquisitivos todavía presentes en nuestras instituciones de justicia penal y la reticencia de desprenderse de la retórica de populismo punitivo que, lejos de pacificar, pugna por encarcelar.

## BUENAS PRÁCTICAS PARA EVITAR BROTOS DE SARS-COV-2 EN CENTROS PENITENCIARIOS

En enero de este año, la Organización Mundial de la Salud alertó a todos los Estados que el virus SARS-CoV-2 había alcanzado el grado pandemia y urgía a tomar las mayores medidas para prevenir su transmisión. Una de las medidas consistía en la despresurización de espacios propicios para el contagio masivo, tales como los centros de reclusión. A la par, las poblaciones privadas de libertad se manifestaron de diversas maneras para reclamar las medidas mínimas de protección a su salud, a través de huelgas de hambre —Buenos Aires—, motines —Colombia, con un saldo de 23 personas muertas— o manifestaciones de familiares fuera de los centros penitenciarios —como lo sucedido en México.

Entre marzo y abril, hubo una oleada de reacciones a nivel internacional [para evitar contagios](#) dentro de los centros penitenciarios, ya fuera cancelando las visitas a los internos o enfocando esfuerzos en propiciar espacios de aislamiento a poblaciones que estuvieran en riesgo de contagio. Distintos organismos internacionales centraron sus recomendaciones en disposiciones más efectivas para reducir la población penitenciaria, mediante dos estrategias: liberaciones masivas y optar por opciones distintas a la prisión, pues se buscaba evitar que el COVID-19 “arrase con las personas reclusas” (OHCHR, 2020).

**LOS PAÍSES QUE HAN OPTADO POR  
LIBERACIONES MASIVAS COINCIDEN  
EN OTORGAR ESTE BENEFICIO  
A PERSONAS SENTENCIADAS POR  
DELITOS LEVES O NO VIOLENTOS**

---

En un lapso menor a dos meses, algunos países tomaron medidas rotundas para contener ésta: Irán, Afganistán y Turquía, por ejemplo, liberaron a más del 30 por ciento de la población privada de la libertad. Igualmente, aunque en mucho menor proporción, liberaron a personas en Indonesia, Etiopía, Colombia, Argentina y, en algunas regiones como California.

*¿A quiénes se han liberado? ¿Bajo cuáles criterios?*

Por un lado, los países que han optado por liberaciones masivas coinciden en otorgar este beneficio a personas sentenciadas por delitos leves o no violentos que ameritaron una pena menor de tres o cinco años de prisión o a quienes están por cumplir su pena. Por otro lado, las medidas buscan excluir a personas sentenciadas por delitos graves como los cometidos con violencia, los delitos sexuales, el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. **Otra característica de las medidas de preliberación o compurgación de sentencias fuera de la prisión tienden a incluir de manera específica a personas con un estado de salud vulnerable, a mujeres embarazadas o con hijos en reclusión.**

El nivel de permanencia de estas medidas es variable pues, mientras que a algunas personas les ha implicado el perdón definitivo (Etiopía), en otros casos, se opta por la libertad bajo revisión judicial (Irán) o un arresto domiciliario que vencerá en seis meses (Colombia).

Incluso, en casos como el de Colombia o Argentina, no sólo se excarcela, sino que también se instruye recurrir a medidas distintas a la prisión, tratándose de personas detenidas. Esta clase de esfuerzos potencializan la eficacia de las liberaciones, pues generan un efecto neto sobre el tamaño de la población penitenciaria, reduciéndola.

La implementación de estas medidas, de acuerdo con algunos gobernantes, son actos humanitarios. Esas fueron las palabras de la presidenta

etíope en su [comunicado por Twitter](#) al otorgar el perdón a 4 mil 11 personas, o las del Presidente de Colombia, plasmadas en el Decreto 546 que permitiría liberar provisionalmente a 4 mil personas.<sup>1</sup> Además, su puesta en marcha representa una oportunidad para abordar el problema añejo de hacinamiento carcelario.

Los números corroboran su efecto inmediato para contrarrestar el hacinamiento: En Irán y Afganistán, la sobrepoblación registrada antes

de las preliberaciones era del 153% y 179.9%; luego de las preliberaciones masivas, el nivel de ocupación penitenciaria en esos países bajó al 98.8 y 89.5%, respectivamente.

En Etiopía faltan datos, pero no reportes de derechos humanos que apuntan hacia ese mismo problema y en México, la sobrepoblación en centros penitenciarios estatales rebasa el promedio del 110.2%.<sup>2</sup> La siguiente tabla muestra la información a mayor detalle.

## LIBERACIONES MASIVAS

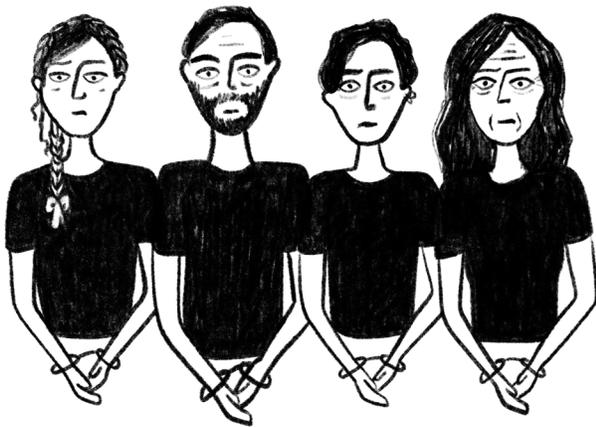
PERSONAS LIBERADAS

País	Población penitenciaria	Sobrepoblación	Fecha de liberación	N	% de la pob. penitenciaria
Irán	240,000	153.0%	2020/03/17	85,000	35.4%
Afganistán	30,748	179.9%	2020/04/20	10,000	32.5%
Turquía	286,000	130.6%	2020/04/14	90,000	31.5%
Indonesia	230,755	174.0%	2020/04/27	30,000	13.0%
Renania del Norte-Westfalia (Alemania)	15,698	-	2020/03/25	1,000	6.4%
Colombia	109,034	134.7%	2020/04/14	4,000	3.7%
Etiopía	113,727	N/D	2020/03/17	4,011	3.5%
California (EUA)	241,000	-	2020/07/03	7,000	2.9%
Argentina	103,209	122.1%	2020/04/29	1,900	1.8%
<b>México</b>	207,890	110.2%	2020/04/22	0	0.0%

Fuentes: construcción propia, a partir de distintas notas hemerográficas sobre cada país y, en los casos de Colombia y México, la fecha corresponde a la del Decreto Legislativo 546 y de la publicación de la Ley de Amnistía en el Diario Oficial de la Federación. La fecha en la tabla corresponde a la primera nota periodística que cubrió la noticia excepto de California pues hubo una primera liberación de 3,500 personas, y recientemente una nueva excarcelación del mismo número de personas. Véase el Anexo con las fuentes consultadas.

**La pandemia visibilizó el problema de hacinamiento y lo encuadró en blanco y negro, sin matices: de no despresurizar las cárceles y evitar nuevos ingresos, vendrá una crisis de contagios y muertes masivas en el interior de estos recintos.** En comparación con las medidas paliativas de la desinfección de los espacios penitenciarios o las restricciones de visitas, estas medidas generan una serie de beneficios mayores. En primer lugar, buscan beneficiar a una parte importante de la población penitenciaria, en lugar de centrar esfuerzos en grupos específicos. Y, lo más importante, son de efecto inmediato.

Como parte de estos esfuerzos, en México, se publicó la Ley de Amnistía el 22 de abril de 2020. El alcance de esta ley es mucho menor, en comparación con las medidas tomadas en otros países: **en términos prácticos, la población penitenciaria sigue creciendo y nadie ha sido liberado de la cárcel con base en esta ley. El número de personas beneficiadas por esta ley es cero.**



## LEY DE AMNISTÍA: MUCHO RUIDO, NINGUNA NUEZ

La Ley de Amnistía se originó como una promesa de campaña del ahora presidente Andrés Manuel López Obrador. Originalmente, estaba pensada para reparar la denegación de la justicia a poblaciones en vulnerabilidad que están en prisión. Esta promesa, enriquecida por debates y preocupaciones de distintos grupos civiles, se planteó como iniciativa en la Cámara de Diputados en septiembre de 2019 y se conservó en la *congeladora* del Senado, hasta ser reactivada frente a la coyuntura sanitaria. En el dictamen final, se señalaba la necesidad de aprobar esta ley para “mitigar los contagios al interior de los Centros Penitenciarios” (Senado de la República, 2020).

La Ley de Amnistía, inicialmente pensada para pacificar y reparar antiguas deudas, de pronto y gracias a la retórica, serviría para despresurizar las cárceles en tiempos de pandemia. Tan es así que el presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del grupo parlamentario

de MORENA en el Senado, Ricardo Monreal, ofreció más argumentos en su [columna semanal](#) sobre cómo la amnistía auxiliaría a la despresurización de las cárceles que las 95 páginas del dictamen del Senado.

En contraste con el enfoque universalista de otros países, la Ley de Amnistía únicamente beneficia a personas detenidas o sentenciadas por delitos del fuero federal, dejando fuera de su alcance al 92% de la población privada de la libertad en México por delitos locales (OADPRIS, 2020). Si bien la ley menciona que debe ser replicada a nivel estatal, lo cierto es que tomará mucho tiempo asegurar la cobertura del total de la población privada de la libertad.<sup>3</sup> Además, aplica sólo a un conjunto de delitos federales —aborto u homicidio en razón de parentesco, para cierto tipo de delitos contra la salud, sedición y delitos patrimoniales no violentos.

Al margen de la reducida población beneficiada o de su origen distanciado del problema sanitario, **la Ley de Amnistía no ha servido para liberar a nadie debido a la ruta de implementación que tiene trazada.** Requiere de la creación de una nueva burocracia y de un nuevo procedimiento: debe instaurarse la Comisión de Amnistía, la cual está encargada de recibir peticiones, estudiarlas y presentarlas ante un juez federal —el cual debe ser previamente nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal—, quien dará un veredicto dentro de un plazo de cuatro meses. Para ello, la Comisión está obligada a publicar los criterios de

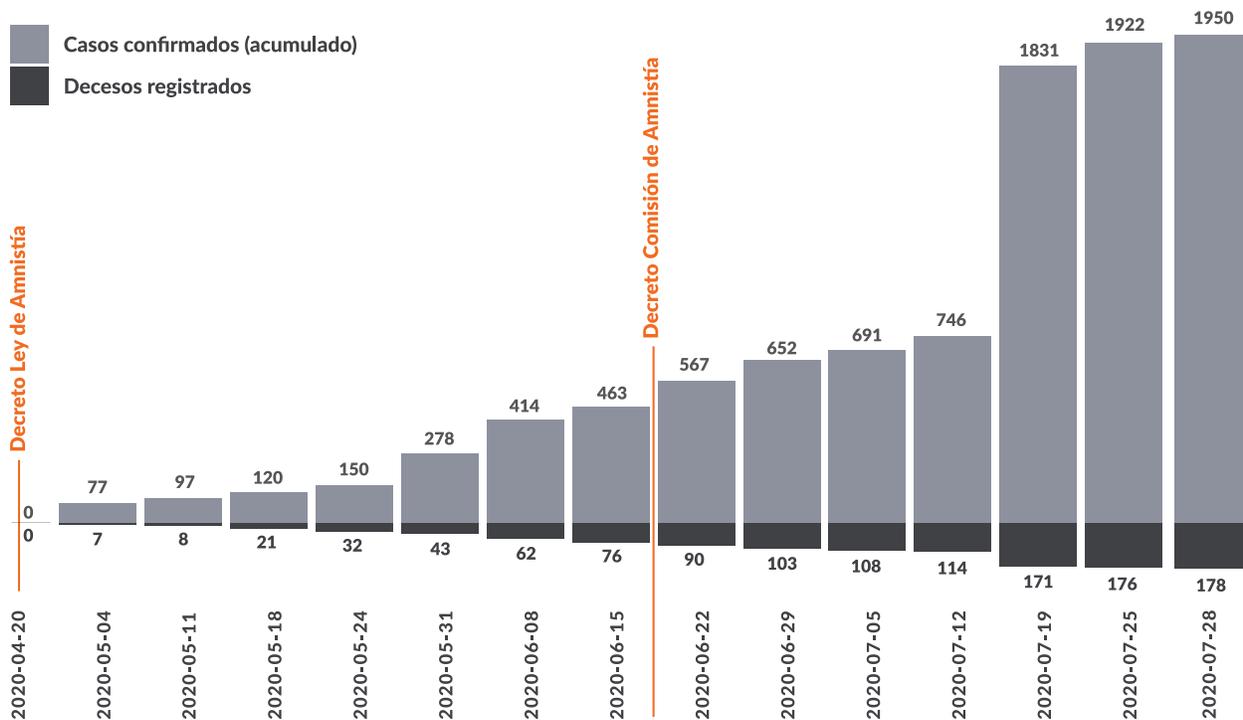
recepción y trámite de las solicitudes. Al cierre de este artículo,<sup>4</sup> los criterios no habían sido publicados.

Este proceso, contrario a las recomendaciones sobre velocidad en la ejecución de medidas contra el COVID-19 ha sido inusitadamente lento. La Comisión se instaló el 18 de junio de 2020 y, para ese entonces, se habían registrado [509 personas](#) privadas de la libertad contagiadas, de las cuales habían fallecido 85. Entre la fecha de publicación de la Ley de Amnistía

y la de creación de la Comisión, en promedio se perdieron más de diez vidas cada semana.<sup>5</sup> El saldo de vidas comprometidas es desconocido por el momento y por ahora bastará con mencionar que, al 28 de julio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha registrado [1,950 casos](#), de los cuales 178 resultaron en el fallecimiento de la persona. La siguiente gráfica da cuenta del crecimiento de los casos de COVID-19 confirmados entre la población privada de la libertad y de las muertes causadas por esta enfermedad.

## MÉXICO, COVID-19: Casos confirmados y decesos entre la población privada de la libertad

Frecuencia semanal. Abril 2020 - Julio 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2020.

De momento, la amnistía es una promesa de campaña cumplida a medias y una solución francamente falaz que se ha traducido en contagios y desenlaces fatales. Ahora bien, si esta ley es incapaz de enfrentar la emergencia sanitaria, ¿contamos con otras medidas para enfrentar este grave problema?

# ¿Qué es la ley de amnistía?



Es una iniciativa dirigida a perdonar a personas que se encuentran en prisión **por delitos no violentos, cometidos en situación de vulnerabilidad o pobreza.**



Reconoce que el Estado **actuó desproporcionadamente contra ciertas poblaciones...**



**...y busca revertir el daño hecho a estas personas y a sus familiares.**

Las personas pueden ser liberadas pero **NO** por eso son declaradas inocentes, **tienen aún la obligación de reparar el daño por otra vía.**



## ¿QUIÉNES PUEDEN APLICAR?

- ✓ Personas que fueron detenidas o sentenciadas por delitos federales (no locales)
- ✓ Personas **NO** reincidentes con procesos abiertos
- ✓ **o sentenciadas por delitos NO violentos:**



Aborto



Posesión de narcóticos para su consumo, o cometido en situación de pobreza



**Sin importar el delito:** Personas de pueblos y comunidades indígenas, quienes no pudieron acceder a un intérprete o abogado que comprendiera su lengua y cultura.



Robo simple y sin violencia



**Razones políticas:** sin haber cometido actos terroristas, utilizado un arma de fuego y que no haya resultado en homicidio o lesiones graves

Fuero local  
92%



Fuero federal  
8%



## ¿A QUIÉNES NO APLICA LA LEY?

Quienes hayan cometido alguno de los siguientes delitos:

- ✗ Contra la vida y contra la integridad corporal
- ✗ Secuestro
- ✗ Meritorios de prisión Preventiva oficiosa (Abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, trata de personas, enriquecimiento ilícito, desaparición forzada de personas, entre otros.)
- ✗ Delito con arma de fuego

Hasta la fecha

**NINGUNA**

persona ha sido liberada.

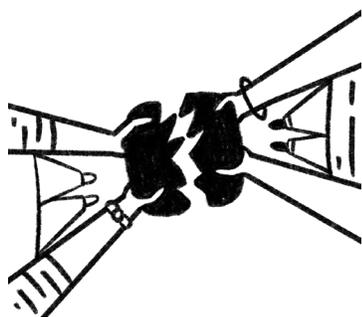
(31 de julio, 2020)



## LAS MEDIDAS EXISTENTES Y SUS ALTAS POSIBILIDADES DE ÉXITO

Afortunadamente, la transición al Sistema Penal Acusatorio trajo consigo una nueva forma de procuración e impartición de justicia: en teoría, la pena de prisión debe ser la última salida, lo cual resulta fundamental para romper los potenciales focos de propagación de los centros penitenciarios. Al respecto, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) ponen a disposición de los operadores del sistema de justicia penal tres herramientas poderosas que sirven para la disminución de nuevos ingresos a los centros penitenciarios y que facilitan la despresurización de la población privada de la libertad.

**Ninguno de estos mecanismos genera impunidad** porque las tres herramientas buscan la preservación del principio de presunción de inocencia sin obstruir la eventual sanción de las personas responsables, así como el resarcimiento del daño.



### **Medidas para disminuir los ingresos de nueva población a los centros penitenciarios**

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) son una vía expedita para resolver asuntos no violentos y cuyo objetivo es generar las condiciones entre la víctima y la persona acusada para lograr un acuerdo reparatorio. Es decir, se trata de hallar una solución conjunta que permita el resarcimiento del daño y así evitar una pena de prisión.<sup>6</sup>



### **Medidas cautelares no privativas de libertad**

Otra medida consiste en que las personas detenidas sigan su proceso, pero no en prisión, sino a través de algún tipo de garantía. El código prevé trece distintas alternativas —medidas cautelares— y ante la contingencia actual, las medidas económicas como la fianza o las que restringen el desplazamiento de la persona, son el freno necesario al crecimiento de la población de los centros penitenciarios. Por ejemplo, el resguardo en el propio domicilio o el uso de localizadores electrónicos tienen un gran potencial en términos de ruptura de las cadenas de transmisión.

Estas medidas no obstaculizan que las personas detenidas sean juzgadas y eventualmente sentenciadas. El nivel de cumplimiento de las medidas cautelares no privativas, de acuerdo con el Instituto de Justicia Procesal Penal, alcanza el 90 por ciento, de forma que la evasión de personas detenidas ocurre en casos excepcionales (IJPP, 2020).



### **Beneficios preliberacionales**

La LNEP prevé distintos mecanismos para excarcelar a personas privadas de la libertad. La preliberación se trata de un acto detonado por la autoridad penitenciaria que —acompañado de la opinión de la Fiscalía— debe ser aprobado por el juez de ejecución. Los beneficios de esta medida no evaden a la persona del castigo, sino que únicamente modifican las condiciones para hacerlo efectivo. **La preliberación por motivos de política penitenciaria podría tener un nivel de efectividad mucho mayor al que la amnistía tan sólo al considerar que ésta aplica a personas sentenciadas tanto por delitos federales como locales.**<sup>7</sup> La libertad anticipada aplica a quienes ya hayan cumplido por lo menos la mitad de la pena.<sup>8</sup> Además, esta medida podría solicitarse por las fiscalías para excarcelar a personas sentenciadas por delitos de robo de poca cuantía y por posesión simple de cannabis.<sup>9</sup>

La medida de preliberación fue puesta en marcha por el Gobierno de la Ciudad de México, en mayo de este año, liberando a [250 de 800 personas](#) potenciales beneficiadas. También, para desactivar los focos de infección, en abril pasado en el Estado de México fue otorgada la libertad anticipada a [59 personas](#) y mil 835 personas saldrán de prisión bajo libertad condicionada, pero deberán usar un brazalete electrónico que será monitoreado por la Secretaría de Seguridad.<sup>10</sup>

Estas tres medidas tienen una ventaja comparativa sobre la amnistía: los mecanismos ya están previstos en la ley y las medidas ya son utilizadas. En términos de eficiencia, **el empleo de herramientas conocidas por el servicio público ahorra tiempo y salva vidas.** Además, su aplicación no va en detrimento de las intenciones de amnistía, sino que otorgan la facilidad de una reacción rápida —tanto a nivel local como a nivel federal— ante el riesgo de un brote más severo en los recintos penitenciarios.

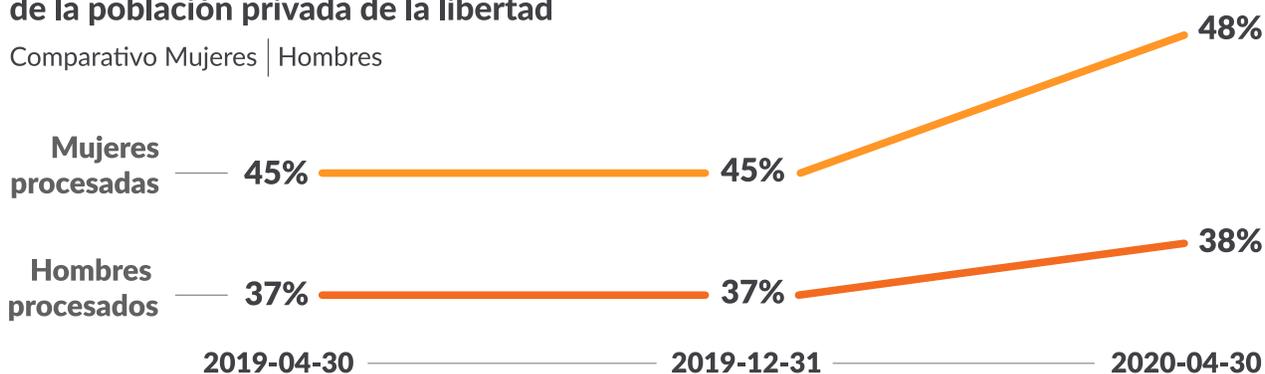
## OTRAS PANDEMIAS POR COMBATIR

El estado de emergencia que todos estamos viendo no parece resonar ni causar algún tipo de ajuste en el actuar de las instituciones de justicia penal en el país. Las tres medidas mencionadas no son utilizadas con la frecuencia necesaria para generar un cambio significativo, tanto en la cotidianeidad como en la coyuntura actual.<sup>11</sup> Por el contrario, parece que la realidad no atrapa ni distrae a estas instituciones de cumplir con su cometido: encarcelar a todos los sospechosos, cumplir con sus cuotas de detenciones, prisiones preventivas y judicializaciones. Estos números no han bajado y, por lo tanto, los ingresos a las cárceles siguen aumentando.

El uso indiscriminado de la [prisión preventiva](#) es sólo un ejemplo que ilustra la persistencia de serios problemas durante la actual crisis sanitaria. De acuerdo con el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), en un año, la proporción de hombres procesados respecto al total de hombres privados de la libertad pasó de 37% a 38%. Para las mujeres, población de por sí afectada por el uso de la prisión preventiva con mayor frecuencia que sus contrapartes hombres, la proporción aumentó de 45% a 48%.

### MÉXICO: Personas procesadas como porcentaje de la población privada de la libertad

Comparativo Mujeres | Hombres



Fuente: OADPRS, meses seleccionados Cuaderno Mensual de información Estadística Penitenciaria Nacional.

**Contrario a las recomendaciones internacionales, la prisión preventiva sigue siendo utilizada igual —o incluso, un poco más— que antes de la pandemia.** Esta situación podría empeorar en los siguientes meses, porque el pasado 29 de julio, el Senado de la República aprobó un dictamen con diversas modificaciones a la reglamentación secundaria para aumentar el catálogo de delitos meritorios de prisión preventiva oficiosa, lo cual se traducirá en más personas privadas de la libertad sin sentencia.

Esto, lejos de ser una señal de eficiencia y eficacia institucional, se convierte en una actuación si no despiadada, completamente inflexible ante la demanda de evitar el encarcelamiento, el cual se traduce en la crónica de una muerte anunciada (y encarcelada). Al mismo tiempo, nos muestra con crudeza que el espíritu del sistema de justicia acusatorio no ha logrado modificar las prácticas institucionales de las fiscalías, caracterizadas por buscar la encarcelación de sospechosos, en contraste con la apuesta de tratarnos a todos como inocentes hasta ser declarados culpables y recurrir al encarcelamiento como último recurso.

La excarcelación masiva es un revés al sistema de incentivos que persiste en el interior de las instituciones de justicia. Las policías son efectivas si llevan a cabo detenciones, y las procuradurías son igualmente premiadas al lograr que esas personas permanezcan en prisión preventiva, fuera de circulación. Imaginamos que la excarcelación puede ser un golpe desmoralizante para los integrantes de estas instituciones que, aun en tiempos de pandemia, están instruidos para continuar y no bajar la guardia, ni sus estadísticas institucionales.

A diferencia del ritmo incesante de las fiscalías, las judicaturas parecen tender hacia la parálisis o, en el mejor de los casos, la disminución de su ritmo de trabajo. Destaca lo reportado por [Equis Justicia para las Mujeres](#) en abril de este año: ocho judicaturas estatales atendían asuntos de preliberaciones y de éstas, sólo en Michoacán se atenderán nuevas solicitudes.

La información proporcionada por OADPRS es contundente. Respecto al año anterior, en abril de 2020 se otorgaron menos preliberaciones y se decretaron menos libertades anticipadas. La abierta indisponibilidad o el cierre de ventanilla de los jueces de ejecución en muchos estados de la República es un mensaje claro: la pandemia no es razón suficiente para acelerar la preliberación de personas privadas de la libertad.

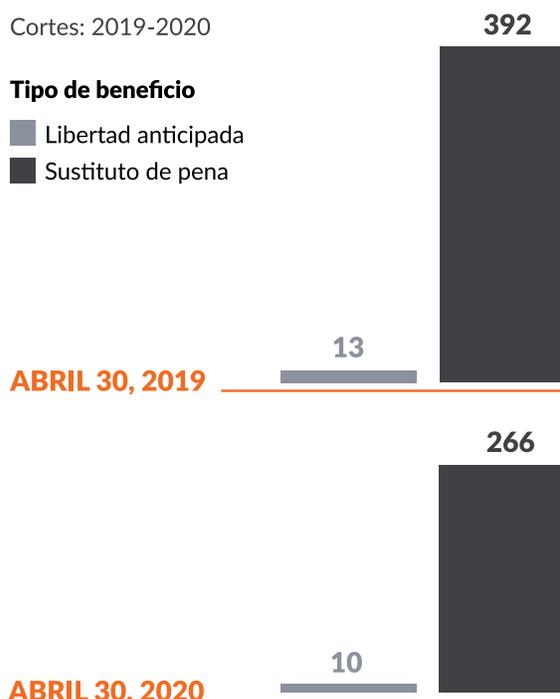
**La falta de respuesta ante la crisis sanitaria por parte de las fiscalías y las judicaturas ponen en manifiesto la dificultad de liberar a personas en prisión.** Es entendible, pues la preliberación es una decisión controversial que tiende a generar costos políticos y críticas desde muchos frentes. La deuda pendiente con las víctimas en nuestro país exacerba la dificultad de liberar personas, inclusive a quienes están en la cárcel por delitos menores. Además, la clase política mexicana apuntala sus carreras mediante promesas de mano dura: ir en contra del populismo punitivo representa un suicidio político.

### Personas sentenciadas que iniciaron con un beneficio preliberacional durante el mes de abril

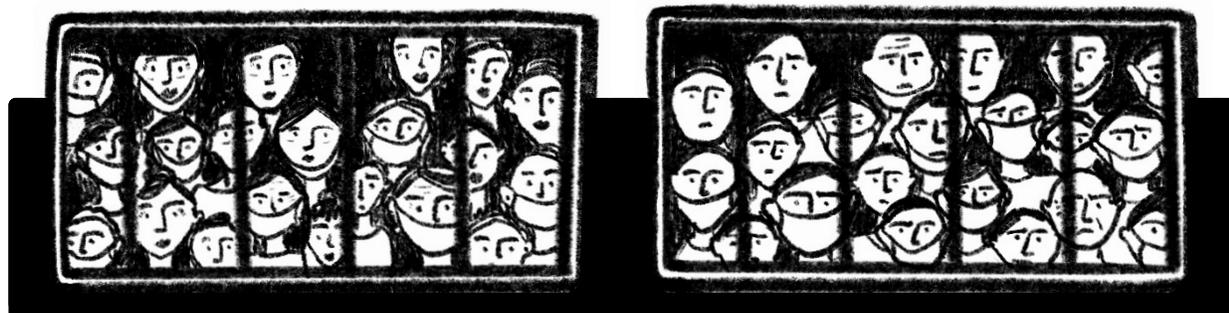
Cortes: 2019-2020

#### Tipo de beneficio

- Libertad anticipada
- Sustituto de pena



Fuente: OADPRS, meses seleccionados. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional.



## REFLEXIONES FINALES



Sobre la parálisis del poder judicial y del sistema de impartición de justicia, podemos agregar que, por primera vez en la historia, **contamos con las herramientas tecnológicas para deslocalizar audiencias, revisar la pertinencia de las medidas cautelares y llegar a acuerdos, desde la seguridad de nuestros hogares.**<sup>12</sup> En México, se han generado algunos avances al respecto. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sesiona por vía remota desde el 20 de abril. Actualmente, la Federación y trece entidades han emitido acuerdos y comunicados para [avanzar hacia esta dirección](#). Lo anterior demuestra que las limitaciones tecnológicas y reglamentarias son más fáciles de abatir que optar por la vía de la generación de nuevas estructuras.

En política pública, **si hay algo peor que no solucionar un problema, es engañar a la ciudadanía con una solución a medias.** La Ley de Amnistía no tiene el objetivo de evitar la propagación del virus SARS-CoV-2 entre la población privada de la libertad, su implementación requiere de la construcción de una burocracia adicional y sus procedimientos tardarán en entrar en funciones. En espera de esta solución, los contagios y las muertes en los centros penitenciarios aumentan.

Este inexorable camino hacia una muerte anunciada no es el único: existen una serie de medidas en la legislación mexicana que cumplen con las características recomendadas por organismos internacionales. Además, **estas medidas son de rápida implementación, su marco legal es conocido, ya han sido empleadas con anterioridad**

**y tienen el potencial de poner en libertad a un mayor número de personas.**

La adopción de estas medidas no es un llamado a obstruir la investigación de los delitos ni a la cancelación de su sanción, sino que se trata de instar a quienes dirigen estas instituciones a trazar incentivos acordes con los tiempos que vivimos, **hacer frente a la necesidad de optar por alternativas distintas al encarcelamiento para procesar y sancionar a las personas.** No más, no menos. Estas herramientas garantizan que las personas que enfrentan un proceso lo hagan en libertad, pero bajo revisión judicial, o bien le pongan fin a través de un acuerdo entre víctima e imputado.

Al margen de los costos políticos y de las innovaciones tecnológicas, la excarcelación masiva pone en manifiesto algo que todos intuimos: no todas las personas en prisión deben estar ahí. Si la excarcelación masiva tiene sentido en tiempos de pandemia, quizá la reclusión —tal y como ha sido aplicada durante décadas— en realidad no está justificada.

Además, la posibilidad de cumplir una pena —por ejemplo— en arraigo domiciliario evidencia que la prisión no es el único castigo. Por el contrario, **existe un catálogo vasto de posibilidades que cumplen con el propósito retribucionista, pero sin generar un deterioro desproporcionado ni en la persona sancionada, ni en sus familias y comunidades.** Este tipo de sanciones centran su atención y esfuerzos en restaurar y reparar a las víctimas, proporcionando condiciones reales de reinserción.

La pandemia nos permite hacer un alto en el camino para plantear preguntas de fondo sobre la verdadera utilidad de las cárceles, en comparación con los costos humanos y económicos que éstas representan. ¿Para qué queremos

prisiones? ¿Cuáles son los beneficios de tener personas encerradas, anulando de facto cualquier posibilidad de reparación del daño y aumentando las probabilidades de reincidencia? Dicho de otra forma, ¿cuál es el verdadero costo social del encierro?

La crisis sanitaria coloca ineludiblemente estas preguntas en la mesa de discusión. La clase política continúa evadiéndolas e incluso remarcando narrativas que amplían los ingresos a prisión. Desde la sociedad civil, reclamamos una discusión abierta para dar respuesta a estas preguntas.

En lo que el debate se abre, instamos a hacer frente a la pandemia, dentro y fuera de las prisiones, mediante acciones de gobierno que se traduzcan en vidas preservadas. **Evitar la propagación de un virus mortal en los centros penitenciarios es un asunto que va más allá de la salud pública: es una cuestión de justicia.**

Las autoras agradecen a Natalia Jardón, Tim Kessler y Marien Rivera sus comentarios y recomendaciones.

Diseño por Irene Heras.

## REFERENCIAS

- Cámara de Diputados. (18 de Septiembre de 2019). Iniciativa del Ejecutivo Federal con Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley de Amnistía. *Gaceta parlamentaria*.
- CNDH. (12 de Julio de 2020). *Al 12 de julio de 2020, el monitoreo nacional por #COVID-19 en centros penitenciarios registra 746 casos confirmados acumulados, 251 casos sospechosos y 114 decesos*. Obtenido de Twitter: <https://bit.ly/3ekUDp9>
- IJPP. (12 de Junio de 2020). *Foro "La Prisión Preventiva Oficiosa ante el Covid-19"*. Obtenido de Video de ponencia de Javier Carrasco: <https://bit.ly/31a1xcC>
- INEGI. (2018). *Características de la población privada de la libertad en México*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI A. (2019). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI B. (2019). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*. Ciudad de México: INEGI.
- OADPRIS. (2020). *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de Abril*. Ciudad de México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- OHCHR. (25 de Marzo de 2020). *Hay que tomar medidas urgentes para evitar que el COVID-19 'cause estragos en las prisiones'*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado: <https://bit.ly/3gXkSUj>
- Okanoa, J. T., & Blowera, S. (2020). Preventing major outbreaks of COVID-19 in jails. *Elsevier Public Health Emergency Collection*, 1542-1543.
- ONU-OHCDH. (2009). *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Amnistías*. Ginebra: ONU.
- Senado de la República. (2020). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía*. Ciudad de México: Senado de la República.
- UNODC. (2020). *Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano*. Ciudad de México: Naciones Unidas.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Alemania es un caso aislado en donde no fue el hacinamiento sino la necesidad de habilitar espacios óptimos para resguardar a personas contagiadas. Aun así, se liberaron a mil personas.

<sup>2</sup> La sobrepoblación en centros penitenciarios estatales ha sido un problema persistente, pero más grave en algunos estados del país: de 2010 a 2016, en Michoacán había una sobrepoblación del 313% y en Nayarit del 240% (INEGI, 2017). En contraste con los centros penitenciarios estatales, los federales no padecen de sobrepoblación e incluso algunos están funcionando por debajo de su capacidad instalada (OADPRS, 2020).

<sup>3</sup> El 1o de julio de 2020 el Congreso del Estado de Hidalgo publicó la Ley de Amnistía Estatal; hasta ahora, es el único estado con una ley.

<sup>4</sup> 25 de julio de 2020.

<sup>5</sup> Este número es resultado de la división del número de muertes registradas por la CNDH entre el número de días transcurridos entre las publicaciones de los decretos mencionados.

<sup>6</sup> El WJP realizó una visita de campo en Durango durante la segunda semana de marzo. Entre los hallazgos más relevantes, identificamos que la cultura organizacional de la Fiscalía del Estado y de la judicatura estatal privilegia el empleo de los acuerdos reparatorios cuando el caso lo amerita. Además, la unidad responsable ha emprendido una campaña para socializar su labor y desmentir que esta salida propicia impunidad.

<sup>7</sup> El artículo 146 de la LNEP prevé que la preliberación por política penitenciaria beneficia a: personas sentenciadas por delitos culposos; delitos cuya pena no exceda más de cinco años y cometidos sin violencia; a adultos mayores en estados de salud vulnerable; que hayan colaborado con la procuración e impartición de justicia; aquellos delitos en los que proceda el perdón, o cuando la continuidad de la pena sea irrelevante para los fines de reinserción o prevenir la reincidencia. Este beneficio no aplica a las personas sentenciadas por delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, ni otros delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

<sup>8</sup> Se requiere el cumplimiento del 50 % de la pena tratándose de delitos culposos o involuntarios, y el 70 % de la pena respecto a delitos dolosos (Artículo 141 de la LNEP).

<sup>9</sup> Con base en los artículos Décimo y Décimo Primero transitorios.

<sup>10</sup> A nivel internacional, las preliberaciones son altamente recomendadas por sus considerables efectos en sobre la propagación del COVID-19 (Okanoa & Blowera, 2020). Recientemente, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito recomendó su uso para la población perteneciente a los grupos de riesgo (UNODC, 2020).

<sup>11</sup> En 2018, por cada cien carpetas de investigación iniciadas por delitos del fuero común, se canalizaron 13 expedientes a Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (INEGI B, 2019).

<sup>12</sup> En California [se han celebrado audiencias telefónicas y por videoconferencia](#). En el caso de Colombia, [el Decreto 546](#) prohíbe las audiencias públicas e instruye que todas las comunicaciones, incluyendo las que solicitan la prisión domiciliaria, se hagan por correo electrónico.

## NOTA METODOLÓGICA DE ANEXO

---

- El número de personas excarceladas se tomó de las notas hemerográficas consultadas. En el caso de California, las excarcelaciones ocurrieron de manera fragmentada, siendo la última el 3 de julio. La fecha de esas notas es la misma que se utilizó para consultar tanto el número absoluto de defunciones como de contagios, con base en la página oficial de la Organización Mundial de la Salud pues se buscaba tener el contexto de la pandemia en el momento en que se tomó la decisión de excarcelar. Dado que los datos de la OMS son nacionales, los datos se consultaron en el sitio de Covid-19 de google.
- La población penitenciaria se basó en datos publicados por el World Prison Brief. Sin embargo, los datos de población penitenciaria de California se tomaron del Prison Policy Initiative. Los datos de México corresponden al Cuadernillo Mensual de Población Privada de la Libertad de abril de 2020.
- Los datos sobre hacinamiento son nacionales, pueden consultarse en World Prison Brief, excepto por los datos de México. Estos datos se tomaron de INEGI con respecto a centros penitenciarios estatales, "Características de la población privada de la libertad en México" 2018, y corresponden a 2016. En World Prison Brief presenta datos de abril de 2019 pero no distingue entre tipos de centros penitenciarios y reporta un nivel de ocupación del 90.1 %, el cual parece no reflejar este problema en México.
- Los criterios de excarcelación se basan en lo reportado en las notas hemerográficas, con excepción de Colombia en cuyo caso se consultó el Decreto 546, y de México, a través de la consulta directa a la Ley de Amnistía y el dictamen.

# ANEXO

País	Liberaciones	Población penitenciaria	Proporción	Hacinamiento	Criterios	Fecha de liberación	Defunciones X COVID-19 (a la fecha de la liberación)	Casos de infectados (a la fecha de la liberación)	Tasa de letalidad (muertes entre contagios)
<b>Irán</b>	85,000	240,000	35.4	153.0%	Sentenciados por 5 años o menos; exigen garantías como la fianza y el uso de brazaletes	MAR 17 2020	988	16,200	6.1
<b>Turquía</b>	90,000	286,000	31.5	130.6%	Sentenciados, excepto presos políticos incluyendo a periodistas, así como por delitos sexuales, maltrato a mujeres, homicidio, narcotráfico y terrorismo	ABR 14 2020	1,300	61,000	2.1
<b>Etiopía</b>	4,011	113,727	3.5	N/D	Perdón a quienes fueron sentenciados por delitos leves sancionados por menos de 3 años, contra la salud y a quienes les falta cumplir 6 meses o menos tiempo de su pena	MAR 17 2020	0	5	0
<b>Renania del Norte-Westfalia (Alemania)</b>	1,000	15,698	6.4	0.0% Pero al borde de la ocupación completa	Personas cuya pena está por completarse, no aplica a delitos sexuales ni violentos	MAR 25 2020	17	7,200	0.2
<b>California (EUA)</b>	7,000	241,000	2.9	-	Sentenciados por delitos no violentos y que estaban a 150 días de salir, no aplica a delitos sexuales, violencia doméstica y delitos violentos	JUL 3 2020	6,315	254,000	2.5
<b>Afganistán</b>	10,000	30,748	32.5	179.9%	No hay información	ABR 20 2020	33	996	3.3
<b>Colombia</b>	4,000	109,034	3.7	134.7%	Sentenciados por 5 años o menos, así como población en riesgo, en arresto domiciliario provisional	ABR 15 2020	112	2,900	3.9
<b>Indonesia</b>	30,000	230,755	13	174.0%	Detenidos y sentenciados no violentos y sentenciados por delitos menores (excluye corrupción, tráfico de drogas, terrorismo, violaciones groseras de derechos humanos, como así también miembros de organizaciones criminales)	ABR 27 2020	765	9,100	8.4
<b>Argentina</b>	1,900	103,209	1.8	122.1%	Sentenciados por delitos leves, a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Además, Arresto domiciliario y que se encuentran en situación de riesgo, bajo revisión judicial. A su vez, sentó lineamientos para los Jueces de Ejecución, permitir una preliberación para cumplir pena en arresto domiciliario, y prohibió custodiar a personas de más de 65 años en comisarías	ABR 29 2020	197	4,000	4.9
<b>México</b>	0.0	207,890	0.0	110.2%	Ley de Amnistía. Extingue la acción penal o sanción de quienes hayan sido acusados en el fuero federal por aborto, por posesión de drogas por una situación de vulnerabilidad, robo simple y sin violencia, homicidio por razón de parentesco, sedición y cualquiera cometido por alguien que se auto adscriba como indígena. La solicitud la resolverá un juez federal en 4 meses de acuerdo a lineamientos que aún no se han publicado en el DOF.	ABR 22 2020	712	8,800	8.1