

## PRESAS EN CASA: MUJERES EN ARRESTO DOMICILIARIO EN AMÉRICA LATINA

Autoras: Corina Giacomello, Teresa Garcia Castro

Julio 2020

La pandemia del COVID-19 representa una seria amenaza para la vida, la salud y las economías de las comunidades de todo el mundo. Sin embargo, algunos grupos, como el personal de la salud, trabajadores de primera línea e informales, personas en situación de calle y personas en contextos de encierro se encuentran en mayor riesgo de enfrentar problemas de salud potencialmente mortales. La pandemia del COVID-19 ha obligado a gobiernos, integrantes de la sociedad civil y organismos internacionales a prestar atención a una situación ya existente pero agudizada en el contexto actual: la crisis humanitaria y de salud en centros de detención y cárceles de América Latina.<sup>1</sup> Los riesgos sanitarios que implica una pandemia en contextos de encierro han provocado iniciativas y llamados de gobiernos y organismos internacionales a adoptar medidas alternativas al encarcelamiento. El uso de una de ellas, el arresto domiciliario, ha aumentado.<sup>2</sup>

A pesar de que el arresto domiciliario es una medida menos restrictiva que el encarcelamiento, constituye una forma de privación de la libertad y es una de las alternativas más gravosas para la persona que la recibe. De manera general, el arresto domiciliario suele estar acompañado de otras medidas coercitivas de vigilancia que, en conjunto, presentan desafíos para las personas bajo este régimen y las personas con quienes conviven. Además, su uso puede ser contraproducente si las condiciones son tan estrictas que las personas “beneficiarias” no pueden trabajar ni cumplir con sus responsabilidades familiares. Por otro lado, la ausencia de estudios, datos oficiales y estándares que regulen la implementación del arresto domiciliario en los países de América Latina limita el diseño e implementación de políticas públicas efectivas para personas en arresto domiciliario y sus comunidades. Este informe revisa el marco internacional y regional en materia de alternativas al encarcelamiento con especial foco en las mujeres,<sup>3</sup> presenta una comparación de los marcos normativos de países de la región, y explora los retos en la implementación del arresto domiciliario. Finalmente, el informe propone el uso de otras medidas alternativas y presenta recomendaciones de políticas públicas para el uso del arresto domiciliario.



Procuración  
Penitenciaria de la Nación  
"En defensa de los DD.HH de las personas privados de su libertad."

## Introducción

Desde inicios del año 2020, la población mundial ha vivido, en diferentes grados, formas de confinamiento en casa para prevenir el contagio del COVID-19. Incluso para las personas privilegiadas que pueden vivir en la comodidad de su hogar, la permanencia prolongada en casa ha impuesto cargas de índole emocional, de salud, en las relaciones y en términos económicos. A pesar de la gran diferencia que existe entre la privación de la libertad y el confinamiento temporáneo por razones sanitarias, el contexto de la pandemia nos permite ser más sensibles a las dificultades que conlleva el confinamiento, en particular para las personas en situaciones de bajos ingresos. Este documento muestra cómo, si bien el arresto domiciliario es una opción menos restrictiva que la privación de la libertad en la cárcel, la medida presenta dificultades, a menudo invisibles e invisibilizadas.

En las últimas dos décadas, la población penitenciaria en las Américas ha crecido un 40.8% y la de mujeres privadas de la libertad ha aumentado incluso más, un 57.1% —a pesar de que la población general solo ha ascendido un 19.1%.<sup>4</sup> Los factores claves detrás de este rápido crecimiento incluyen la implementación de políticas represivas de drogas, así como la criminalización de comportamientos relacionados con la sexualidad y la reproducción.<sup>5</sup> Además, en los países de América Latina, una alta proporción de la población penitenciaria de mujeres se encuentra en prisión preventiva.<sup>6</sup> El aumento del encarcelamiento de mujeres refleja la vulnerabilidad específica de estas con respecto a la pobreza, la discriminación y la violencia basadas en el género. El encarcelamiento de mujeres tiene consecuencias desproporcionadamente negativas para las mujeres y sus comunidades y ocasiona el aumento del número de niñas,

niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados.<sup>7</sup>

Frente a eso, organismos internacionales, así como también organizaciones de la sociedad civil, han abogado por una mayor aplicación de medidas no privativas de la libertad que aborden las necesidades específicas de las mujeres en los casos de delitos, especialmente delitos de drogas menores no violentos.<sup>8</sup> Las alternativas al encarcelamiento son menos costosas que la privación de la libertad no sólo en términos económicos, sino también sociales y comunitarios.<sup>9</sup> Además, las medidas no privativas de la libertad pueden ayudar a abordar las necesidades específicas de las mujeres, fomentando su proceso de reintegración y reduciendo las tasas de reincidencia.<sup>10</sup>

Este informe es el resultado de un esfuerzo colaborativo del grupo de trabajo sobre mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en América Latina y el Caribe, así como de otras organizaciones aliadas.<sup>11</sup> A pesar de la falta de datos estadísticos oficiales en algunos países de la región, el informe recoge información de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana. Los testimonios de mujeres privadas de la libertad en su domicilio complementan el análisis sobre los principales retos que implica el arresto domiciliario como medida alternativa efectiva. De esta manera, el documento incluye el marco internacional y regional en materia de alternativas al encarcelamiento con especial foco en las mujeres, una comparación de los marcos normativos de países de la región, los retos en la implementación del arresto domiciliario, así como recomendaciones de políticas públicas para garantizar el ejercicio pleno de la dignidad y la protección de derechos para personas sujetas a esta medida.

*“En plena cuarentena con una pandemia que ataca a todos los sectores, quedó expuesto el abandono que sufren las mujeres en arresto domiciliario por parte del Estado. Desde el movimiento social del cual soy parte, acompañamos a más de 100 mujeres. Sus testimonios del día a día son muy duros:*

*Pamela estaba embarazada, tenía una tobillera electrónica y cada vez que pedía permiso para salir de su casa tardaban tanto en contestar que perdió los turnos médicos. Llegó el momento del parto, contracciones, susto, ansiedad, preparó las cosas del bebé y llamó a monitoreo electrónico para avisar que se iba al hospital. Le respondieron que debía tener autorización del juzgado. ¡Debía pedir permiso escrito para ir a parir!*

*El sometimiento, disciplinamiento y los métodos utilizados por los servicios penitenciarios para anestesiarse a las personas traspasan los muros de la cárcel y se instalan en este nuevo contexto de encierro que es el propio hogar. En cada contacto que tenemos con las mujeres surge algo en común: hay momentos en que deben elegir si quedarse en casa o volver a una celda, la realidad que viven las lleva a pensar en ello. Eso es inaceptable, pero las comprendo por mi propia experiencia al haber recuperado la libertad y no poder sostener la comida de mi hijo. En algún momento pensé ‘si estoy en la cárcel y hago un poco de lío me dan carne, al menos es algo, o un pañal, pero acá afuera, qué hago.’”*

Testimonio de Nora Laura, Argentina

## Medidas alternativas al encarcelamiento: marco general

Instrumentos y estándares internacionales proporcionan una guía para la aplicación de medidas no privativas de la libertad para personas en contacto con la ley en cualquier etapa del proceso: la fase previa al juicio, durante el juicio y en la fase de sentencia y posterior a la sentencia. Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (**Reglas de Tokio**) proponen una serie de lineamientos para la reducción de la utilización de la prisión.<sup>12</sup> En específico, la Regla 6 insiste en el uso de la prisión preventiva como último recurso, aunque no provee ejemplos de alternativas aplicables en el caso de personas en espera de juicio o sentencia.

Por otro lado, el **Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en**

**la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento** de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) subraya la necesidad de adoptar medidas alternativas a la privación de la libertad pues resultan ser más eficaces y económicas, garantizan la protección de derechos, reducen las tasas de reincidencia y apoyan mejor la reinserción comunitaria que el encarcelamiento.<sup>13</sup>

En los **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (CIDH/OEA) insta a la incorporación, por disposición de la ley, de medidas alternativas a la privación de libertad, teniendo en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos y la participación activa de la familia y la comunidad.<sup>14</sup>

### La Regla 8.2 de Tokio incluye medidas alternativas al encarcelamiento como:

- Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia;
- Libertad condicional;
- Penas privativas de derechos o inhabilitaciones;
- Sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculados por días;
- Incautación o confiscación;
- Mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización;
- Suspensión de la sentencia o condena diferida;
- Régimen de prueba y vigilancia judicial;
- Imposición de servicios a la comunidad;
- Obligación de acudir regularmente a un centro determinado;
- Arresto domiciliario;
- Cualquier otro régimen que no entrañe reclusión;
- Alguna combinación de las sanciones precedentes.

### Medidas no privativas de la libertad en casos de mujeres

Teniendo en cuenta la perspectiva de género, las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes (**Reglas de Bangkok**) complementan las Reglas de Tokio y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (**Reglas Nelson Mandela**).<sup>15</sup> Es importante destacar que, aunque diversos documentos de Naciones Unidas y otros organismos internacionales se refieren a las personas privadas de la libertad como “delincuentes” o “criminales”, este lenguaje es degradante; las personas en contacto con la ley no deben ser estigmatizadas por un suceso específico en sus vidas. Otros términos como “personas en contacto con la ley penal”, “personas

procesadas o acusadas de la comisión de un delito”, “personas privadas de la libertad”, y “personas sujetas a una alternativa al encarcelamiento”, entre otras, resultan acertadas en tanto ponen el acento en la acción estatal y no en la persona.

Las Reglas de Bangkok instan a los Estados a usar medidas alternativas a la privación de la libertad teniendo en cuenta las características específicas y la situación de las mujeres, los atenuantes—como la ausencia de historial penal y el enjuiciamiento por delitos menores no violentos—, el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.<sup>16</sup> De igual manera, las reglas subrayan la importancia de que la medida alternativa se conjugue con intervenciones destinadas a resolver los problemas más habituales por los que las mujeres entran en contacto con el sistema

de justicia penal, por ejemplo, la pobreza, el uso dependiente de sustancias psicoactivas y su criminalización, así como la presencia de relaciones de pareja marcadas por la violencia de género.

Por otro lado, la **Resolución sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas relacionados con las drogas** de la Comisión de Estupefacientes insta a los Estados a tener en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres en el uso de medidas alternativas al encarcelamiento para mejorar la salud y seguridad para individuos, familias y sociedades.<sup>17</sup> Además, la OEA ha recomendado implementar diferentes modelos de restricción de derechos que no impliquen la privación de la libertad para delitos menores de drogas. Las alternativas incluyen el arresto domiciliario, la descriminalización o la despenalización, la derivación a servicios sociales fuera del sistema de justicia, la supervisión y custodia de terceros y los centros de confianza.<sup>18</sup>

El llamado a la aplicación de medidas alternativas tiene especial relevancia cuando se trata de delitos relacionados con drogas, puesto que constituyen la primera causa de encarcelamiento de mujeres en América Latina.<sup>19</sup> En países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, los delitos relacionados con las drogas son lo más comunes entre las mujeres, quienes están sobrerrepresentadas en comparación con los hombres.<sup>20</sup> Esto se recrudece en los casos de prisión preventiva para esa clase de delitos, ya que las mujeres acusadas de delitos relacionados con drogas tienen mayores probabilidades de ser puestas en prisión preventiva que los hombres. Por ejemplo, en Perú (2016), Argentina (2017) y Uruguay

(2018), el porcentaje de mujeres en situación de prisión preventiva por delitos relacionados con drogas (54.5%, 51.7% y 23.0%, respectivamente) es tres veces mayor que para sus contrapartes hombres (19.3%, 18.2%, y 7.4%), y en Colombia (2019), el porcentaje de mujeres en esta situación (44.6%) es más del doble que el de los hombres (20.3%).<sup>21</sup>

Por otro lado, esta medida punitiva también tiene un impacto negativo para alrededor de 2 millones de niñas, niños y adolescentes con madres y padres privados de la libertad en América Latina.<sup>22</sup> Las niñas y niños están expuestos a múltiples formas de violencia, efectos psicológicos de la separación y la discriminación, y se enfrentan a situaciones de exclusión social y de vulnerabilidad. De ellos, casi medio millón vive en esta situación debido al encarcelamiento de sus madres o padres por delitos menores de drogas no violentos, lo cual llama la atención sobre la necesidad de considerar las medidas alternativas al encarcelamiento.<sup>23</sup>

## El arresto domiciliario

Las medidas alternativas al encarcelamiento incluyen el arresto domiciliario para personas en espera de sentencia o para personas sentenciadas con una pena privativa de la libertad. A pesar de que el arresto domiciliario es una medida menos intrusiva que el encarcelamiento, es una de las alternativas más punitivas para la persona y constituye otra forma de privación de libertad.

En particular, las personas en contacto con la ley varían de domicilio frecuentemente, y algunas viven en situación de calle o en condiciones de hacinamiento. Por ello, el arresto domiciliario deviene una medida imposible de cumplir para ellas.

*“Si se impone un arresto domiciliario durante las 24 horas del día, se impondrá una carga intolerable a las numerosas personas que comparten el domicilio con el delincuente (sic). También significa que el domicilio del delincuente se convertirá en su cárcel, con la salvedad de que, a diferencia de lo que sucede cuando está recluido, será responsable de satisfacer sus propias necesidades básicas. Los distintos medios de vigilancia electrónica (...) pueden aumentar la opresión del arresto domiciliario.”*

ONUDD, Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento <sup>24</sup>

El arresto domiciliario se puede aplicar en el hogar de la persona o en el hogar de otra persona, con o sin vigilancia personal o electrónica, según lo ordene el juez. Esta forma de privación de la libertad puede verse agravada si no existen las disposiciones judiciales, los mecanismos administrativos y los programas sociales que la conviertan en una verdadera alternativa al encarcelamiento cuyos fines son, más que de orden coercitivo, de índole reintegradora para la persona que la recibe. Por ejemplo, el juez puede limitar las horas de arresto domiciliario para garantizar que la persona mantenga un empleo remunerado durante el día mientras queda confinada a su casa durante la noche.<sup>25</sup> Asimismo, esta medida no debe convertirse en una extensión de la privación de la libertad para las personas que viven con la persona sentenciada o en prisión preventiva, ni en un riesgo agravado de victimización para personas sujetas a violencia o abuso, trátase de la persona acusada o sentenciada o bien de aquellas que comparten el domicilio.

En el caso particular de las mujeres, las condiciones de arresto domiciliario deben respetar sus derechos y los de su familia y no deben impedir su capacidad de generar ingresos y/o cumplir con sus responsabilidades familiares. Por ejemplo, las mujeres deben tener acceso garantizado a refugio, comida y medicamentos, así como a organizaciones comunitarias de apoyo durante el arresto domiciliario.<sup>26</sup>

*“Esta medida [detención domiciliaria] es drástica, porque es verdad que no estoy presa en una cárcel, sino en mi casa. Pero no puedo llevar a mis hijos al colegio, ni buscarlos, ni llevarlos al médico, ni nada. Tengo que esperar a que me vengán a buscar y quienes vienen están vestidos de militares lo que me da vergüenza porque todo el mundo se da cuenta de mi situación y hay mucho estigma. Además, no puedo salir muy lejos porque el grillete [monitoreo electrónico] que tengo es caro, se descarga, empieza a sonar y alerta a los de la compañía cuando estoy más lejos de los metros que se programaron.”*

Testimonio de Martina, República Dominicana

## Arresto domiciliario en América Latina y el Caribe

La terminología sobre arresto domiciliario en América Latina y el Caribe puede variar, pero prevalecen las denominaciones de arresto domiciliario y detención domiciliaria. En el caso de Colombia, se usa detención y prisión domiciliaria. La Tabla 1 (en las páginas siguientes) resume algunas disposiciones legislativas que muestran los criterios vigentes para el otorgamiento de la medida.

**Tabla 1. Disposiciones legislativas en materia de arresto domiciliario**

País	Fase Procesal	Ley	Personas beneficiarias
<b>Argentina</b>	Ejecución de pena privativa de la libertad	Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. <sup>27</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona enferma.</li> <li>• Con enfermedad en período terminal.</li> <li>• Con discapacidad.</li> <li>• Persona mayor de setenta años.</li> <li>• Mujer embarazada.</li> <li>• Madre de un niño menor de cinco años o de una persona con discapacidad, a su cargo.</li> </ul>
	Pre-sentencia	Código Procesal Penal de la Nación. <sup>28</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsto como medida coercitiva para asegurar fines procesales.<sup>29</sup></li> </ul>
<b>Brazil</b>	Pre-sentencia	Código de Procedimiento Penal. <sup>30</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona mayor de 80 años.</li> <li>• Extremadamente débil debido a una enfermedad grave.</li> <li>• Esencial para el cuidado especial de una persona menor de 6 años o con una discapacidad.</li> <li>• Mujer embarazada.</li> <li>• Mujer con un niño de hasta 12 años.</li> <li>• Hombre, si es el único responsable del cuidado del niño hasta los 12 años de edad.</li> <li>• En el caso de mujeres embarazadas o responsables de niñas y niños o personas con discapacidad, el arresto domiciliario aplica si a) el delito fue cometido sin violencia ni amenazas graves y b) el delito no fue cometido en contra de las personas a su cargo.</li> </ul>
	Ejecución de pena privativa de libertad	Ley de Ejecución Penal. <sup>31</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona mayor de 70 años.</li> <li>• Afectada por una enfermedad grave.</li> <li>• Con un hijo menor o con discapacidad física o mental.</li> <li>• Mujer embarazada.</li> </ul>

País	Fase Procesal	Ley	Personas beneficiarias
Colombia	Pre-sentencia	Código de Procedimiento Penal. <sup>32</sup>	<p>Son requisitos para conseguir la sustitución de la detención preventiva por detención domiciliaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no se afecte el funcionamiento del proceso y que no se ponga en riesgo a las víctimas.</li> <li>• Mayor de 65 años.</li> <li>• Cuando a la imputada o acusada le falten dos meses o menos para el parto y durante los 6 meses siguientes a la fecha de nacimiento.</li> <li>• Persona en estado grave por enfermedad.</li> <li>• Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio.</li> </ul>
	Pre-sentencia y en fase de sentencia	Código Penal. <sup>33</sup>	<p>Son requisitos para conceder la prisión domiciliaria como pena alternativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la sentencia sea de 8 años de prisión o menos.</li> <li>• Que no se trate de uno de los delitos incluidos en el inciso 2o del artículo 68A de la Ley 599 de 2000.</li> <li>• Que se demuestre el arraigo familiar y social.</li> <li>• Que se garantice mediante caución el cumplimiento de las siguientes obligaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>o No cambiar de residencia sin autorización previa.</li> <li>o Que sean reparados los daños ocasionados con el delito.</li> <li>o Comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la pena.</li> <li>o Permitir la entrada a la residencia de los servidores públicos encargados de realizar la vigilancia del cumplimiento de la reclusión.</li> </ul> </li> </ul>



País	Fase Procesal	Ley	Personas beneficiarias
<b>Ecuador</b>	Pre-sentencia	Código Orgánico Integral Penal. <sup>34</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona mayor de 65 años de edad.</li> <li>• Con una enfermedad grave o incurable.</li> <li>• Sufre grave incapacidad física permanente que afecte sensiblemente su capacidad de desplazamiento.</li> <li>• Mujer embarazada.</li> </ul>
<b>México</b>	Pre-sentencia	Código Nacional de Procedimientos Penales. <sup>35</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona mayor de setenta años de edad.</li> <li>• Persona afectada por una enfermedad grave o terminal.</li> <li>• Mujeres embarazadas.</li> <li>• Madres durante la lactancia.</li> </ul>
<b>Perú</b>	Pre-sentencia	Código Procesal Penal. <sup>36</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona mayor de 65 años de edad.</li> <li>• Con una enfermedad grave o incurable.</li> <li>• Sufre grave incapacidad física permanente que afecte sensiblemente su capacidad de desplazamiento.</li> <li>• Mujeres embarazadas.</li> </ul>
<b>República Dominicana</b>	Pre-sentencia y ejecución de pena privativa de libertad	Código Procesal Penal. <sup>37</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona mayor de 65 años de edad.</li> <li>• Cuando padezca una enfermedad terminal o un estado de demencia sobreviniente con posterioridad a la comisión de la infracción.</li> <li>• Mujeres embarazadas o durante la lactancia.</li> <li>• Cuando exista adicción a las drogas o el alcohol.</li> </ul>

Cabe aclarar que la tabla es ilustrativa, mas no exhaustiva, puesto que solamente incluye la normativa en los momentos procesales señalados y para algunos países.

En los países de la región, el arresto domiciliario existe como alternativa al encarcelamiento en fase previa al juicio como alternativa a la prisión preventiva (pre-sentencia) y, en algunos casos, posterior a la sentencia. Como se muestra en la tabla, el arresto domiciliario se ha utilizado en la mayoría de los países de la región como una alternativa a la detención preventiva,

particularmente para mujeres embarazadas o mujeres con hijas e hijos dependientes.

A pesar del beneficio que implica la medida para las madres y mujeres embarazadas, es importante señalar que las mujeres no se deben contemplar únicamente en su experiencia reproductiva, multiplicando el estereotipo de mujer como madre y cuidadora.<sup>38</sup> De esta manera, las hijas y los hijos son retratados como apéndices de sus madres, para cuyos cuidados no se prevén más disposiciones que el resguardo domiciliario de la principal personas a cargo de su cuidado.

En ocasiones, el arresto domiciliario es una medida temporal, pues muchas mujeres gestantes reciben estos beneficios por unos meses para recuperarse del parto y luego vuelven a reclusión, incluso con su hija o hijo.

Además, el uso del arresto domiciliario puede ser especialmente contraproducente si las condiciones son tan estrictas que las mujeres no pueden trabajar ni cumplir sus responsabilidades en la provisión de

cuidados. Pese a los límites conceptuales de esta aproximación legal, el reconocimiento de que las personas con hijas e hijos a su cargo no deberían estar privados de la libertad es un avance que debe reconocerse y promoverse—siempre y cuando se atienda el interés superior del niño—teniendo en cuenta los severos impactos que tiene el encarcelamiento de un referente adulto para las personas dependientes en la mayoría de los casos.

### Caso de estudio: Brasil

Una de las reformas más emblemáticas con respecto a la excarcelación de las mujeres fue la presentación del habeas corpus colectivo 143.641 ante el Tribunal Federal Supremo en Brasil—primer habeas corpus colectivo aceptado en la historia del poder judicial brasileño. En febrero de 2018, dicho Tribunal decidió por mayoría otorgar la orden para determinar la sustitución de la prisión preventiva por arresto domiciliario a mujeres privadas de la libertad embarazadas, que han dado a luz recientemente, o madres con hijos menores o con discapacidades bajo su custodia, independientemente del delito cometido.<sup>39</sup>

Basado en la decisión del Tribunal Supremo Federal, el Congreso Nacional pasó la Ley 13.769 de diciembre de 2018, que incluye el Artículo 318-A en el Código de Procedimiento Penal brasileño. Sin embargo, el artículo 318-A impone dos condiciones para que la prisión preventiva sea sustituida por el arresto domiciliario, que el delito 1) no haya sido cometido con violencia o amenaza grave a la persona y 2) no haya sido cometido contra su niño o dependiente. La ley fue más allá de la decisión del Tribunal Federal Supremo y estableció condiciones similares para cumplir una pena privativa de libertad de mujeres condenadas en la misma situación. De esta forma, la ley innovó tanto en materia de procedimiento penal y de la ejecución penal, dando una mayor atención a las mujeres embarazadas y mujeres con hijos e hijas que son sometidos al sistema penitenciario.

Algunos estimados indican que esta reforma podría haber beneficiado a unas 15,000 mujeres.<sup>40</sup> Para un país como Brasil que cuenta con alrededor de 42,355 mujeres privadas de la libertad—lo que representa la cuarta tasa más alta de encarcelamiento de mujeres del mundo—es una cifra significativa.<sup>41</sup> Sin embargo, informes del 2019 indican que 3,388 mujeres habían sido beneficiadas con el fallo del Tribunal Federal Supremo mientras que 5,012 mujeres aún esperaban una decisión sobre la prisión preventiva.<sup>42</sup> De manera general, ha habido una deficiente implementación del dictamen del Tribunal Federal Supremo por parte de jueces a nivel federal y estatal, y la falta de acceso a asistencia legal para mujeres encarceladas ha resultado en un impedimento para que las mujeres beneficiarse plenamente de esta decisión.<sup>43</sup>

Para más información, vea el reporte del *Instituto Pro Bono* en [español](#) y en [portugués](#).

El arresto domiciliario puede estar acompañado de otras medidas, como el monitoreo electrónico, que agudiza la gravedad de la medida privativa de la libertad en el domicilio. El monitoreo electrónico puede implicar costos adicionales para quienes reciben la medida, afectando desproporcionadamente a las personas en condiciones de pobreza quienes terminan criminalizadas. Asimismo, la visibilidad del brazalete electrónico puede conllevar estigmas y discriminaciones, lo que incrementa las dificultades para conseguir trabajo o simplemente llevar a las hijas o hijos a la escuela.<sup>44</sup> Por último, las medidas de monitoreo, aunadas al arresto domiciliario, afectan también a las personas cercanas a quien recibe la medida, traduciendo el control del Estado en una “cárcel en casa”.

## Implementación del arresto domiciliario

La implementación efectiva del arresto domiciliario enfrenta un número de obstáculos que pueden conducir a que las disposiciones legislativas se queden en letra muerta y que se privilegie el uso del encarcelamiento. En general, las leyes sobre arresto domiciliario no aclaran cómo este debe llevarse a cabo, lo cual puede conllevar problemas a la hora de su implementación.<sup>45</sup> Los obstáculos pueden dividirse en tres grupos: estructurales, institucionales y “de género”.

El primer obstáculo de orden estructural tiene que ver con la resistencia del poder judicial para otorgar la medida. Las medidas alternativas son a menudo percibidas como “impunidad”, tanto por los operadores de justicia como por la opinión pública. Además de la resistencia del poder judicial—que no se puede generalizar—cabe añadir la tendencia

de los fiscales a pedir prisión preventiva automática.

Además, las legislaciones de algunos países prohíben la aplicación del arresto domiciliario u otras medidas alternativas para ciertos tipos de delitos, como los relacionados con drogas. Por ejemplo, en **Perú**, los delitos de drogas son los más frecuentes entre las mujeres privadas de la libertad (54.0%) y los segundos más frecuentes en los hombres (18.8%).<sup>46</sup> Sin embargo, los delitos tipificados como “tráfico ilícito de drogas – formas agravadas” y “comercialización y cultivo de amapola y marihuana y su siembra compulsiva” no tienen acceso a beneficios penitenciarios, por lo que no se puede implementar el arresto domiciliario.<sup>47</sup> De manera general en **Colombia**, los delitos de drogas están excluidos de la aplicación de las medidas alternativas a la prisión. Sin embargo, la prisión domiciliaria para los delitos relacionados con el cultivo de planta ilícitas y el tráfico de cantidades menores puede imponerse después de que la persona haya cumplido la mitad de la pena.<sup>48</sup> Datos de Colombia del 2020 muestran que hay 32.547 personas en arresto domiciliario preventivo, de las cuales 5.810 (17.9%) son mujeres. De ellas, 2.453 han sido acusadas de conductas relacionadas con tráfico de estupefacientes.<sup>49</sup>

Otro elemento estructural es que el arresto domiciliario se otorgue sin regular de qué manera la persona beneficiaria puede salir para poder trabajar, atender trámites burocráticos, ir al médico, u ocuparse de los cuidados de las personas dependientes—por ejemplo, llevar a los hijos a la escuela, al doctor o a espacios de recreación, atender la salud de las personas adultas mayores o con discapacidad. Por ello, es necesario generar las condiciones necesarias para el cumplimiento de una medida alternativa. Como se señala en el manual de la ONUDD mencionado anteriormente:

*“Para evitar excesos, el juez puede limitar las horas de arresto domiciliario. De este modo se puede permitir, por ejemplo, que un delincuente (sic) mantenga un empleo remunerado durante el día mientras queda confinado a su casa durante la noche. Si dispone de suficiente información, el juez debe estar en condiciones de distinguir cuáles son los casos en los que se puede imponer un arresto domiciliario sin alterar demasiado la vida de los demás habitantes de la misma casa. También podrá individualizar las medidas de vigilancia de forma consecuente.”<sup>50</sup>*

Una barrera de índole institucional es la capacidad limitada de las autoridades responsables del monitoreo de las sanciones alternativas (adjuntas a las fiscalías y/o al poder judicial y, en el caso del monitoreo electrónico o GPS, posiblemente conectadas a la empresa privada, u otras). En muchas ocasiones, las autoridades responsables no están suficientemente provistas de recursos económicos, administrativos y humanos para implementar medidas alternativas al

encarcelamiento. Por ejemplo, de acuerdo con el insumo recibido para este documento sobre **Ecuador**, la falta de aplicación de la medida se justifica afirmando que no existe personal adecuado de la Policía Nacional para la vigilancia permanente del cumplimiento de dicha medida y que algunas personas han incumplido la misma. De igual forma, si el monitoreo es llevado a cabo por personal uniformado, la persona beneficiaria y su familia se pueden exponer a discriminación y estigma de parte de sus comunidades.

Los factores estructurales e institucionales se cruzan con mentalidades en torno a los “roles tradicionales de género” e influyen en las decisiones de los poderes judiciales. Por ejemplo, los estereotipos de la “la buena” vs “la mala” madre inciden en la idea de que una mujer acusada de un delito o que consume drogas no puede cuidar a sus hijos o que representa un riesgo para ellos y estos actúan como fundamentos para no otorgar la medida alternativa.

El extracto de una sentencia de Brasil ilustra cómo las mentalidades en torno a la

*“Los primeros meses de la prisión domiciliaria llegué a pensar que aún estaba en la cárcel pues no podía salir, ni moverme, no tenía ningún apoyo, me sentía muy sola y lloraba mucho. A mi salida no tenía nada; no tenía cuenta bancaria, no tenía ahorros, había vendido mi casa para pagar a los abogados y todos los gastos de mi proceso. Así que me tuve que ir a vivir con mi hermano. El proceso de pedir permisos al INPEC [Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario] para salir de la casa es muy absurdo y burocrático. Por ejemplo, para ir al médico, me pedían el certificado de la consulta antes de ir, lo cual es absurdo pues el certificado lo dan después que uno va, no antes. La verdad es que, durante ese tiempo, no fui al médico.*

*La prisión es muy dura, pero sales, y es más duro. Al menos en la prisión tenía mi propio espacio, mi familia me llevaba comida, me podía mover dentro. Cuando sales, no tienes apoyo moral, financiero, o psicológico. Buscar trabajo para nosotras en prisión domiciliaria es imposible. Algunas mujeres hacen cositas en la casa, como manualidades, pero solo si tienen el dinero para hacerlo. Yo, por ejemplo, no tenía el dinero para comprar los materiales.”*

Testimonio de Martha Franco, Mujeres Libres, Colombia

maternidad pueden eruirse como obstáculo para el otorgamiento de la medida:

*“Además, afirmó que sale los fines de semana, bebe alcohol y usa cocaína, de modo que para realizar tales actividades ella tiene condiciones para dejar a sus hijos al cuidado de otros. Claramente, no es capaz en absoluto de ser responsable de un niño de cuatro años y un niño de un año, que, de ser dejados al cuidado de una usuaria de cocaína involucrada en delitos peligrosos relacionados con el narcotráfico, correrán graves riesgos. Sobre los efectos perjudiciales de la distancia de la madre de su hijo, es*

*importante mencionar que la evidencia es mucho peor para el contacto de un niño con una usuaria de cocaína involucrada en el tráfico de drogas.”<sup>51</sup>*

Esta situación se agrava en el caso de las mujeres extranjeras que no pueden demostrar un domicilio fijo, requisito para el arresto domiciliario. A la discriminación de género puede sumarse la discriminación económica. Los jueces pueden argumentar que una situación financiera precaria podría perjudicar el niño o la niña, lo que implica que solo mujeres con recursos económicos garantizados están en condiciones de solicitar el arresto domiciliario.

### **Caso de estudio: Argentina**

En la mayoría de los casos en Argentina, la prisión domiciliaria se controla a partir de dispositivos electrónicos o con un sistema de control a cargo de autoridades judiciales o del poder ejecutivo de la provincia. En el sistema federal y en la provincia de Buenos Aires, los controles electrónicos están a cargo del Poder Ejecutivo. Las tendencias de los últimos años muestran un incremento de la implementación del arresto domiciliario bajo el control electrónico. Según datos de 2019 del Programa de Asistencia de Personas Bajo Vigilancia Electrónica del Ministerio de Justicia de la Nación, 345 mujeres se encontraban en el Sistema Penitenciario Federal, lo cual que representa el 43.0% de las personas bajo vigilancia electrónica, y la mayoría de ellas estaba privada de la libertad por violar la Ley de Estupefacientes. Este programa priorizó a mujeres con niños de hasta 10 años o con discapacidad, personas con discapacidad, enfermedades o mayores de 70 años y personas del colectivo LGBTI+. En los casos que los jueces lo habilitan, las tobilleras permiten a los usuarios desplazarse del domicilio, por ejemplo, para llevar a hijos e hijas al colegio o recibir educación. Este programa también brinda acompañamiento psicosocial y proyectos de integración social para garantizar el empoderamiento, fortalecimiento de la autonomía, y acceso a trabajo y a servicios de salud para las mujeres.

Los impactos sociales del programa incluyen una disminución de tasas de reincidencia de un 16.0%—comparado con 40.0% de promedio en cárceles federales—, una disminución de costos para el Estado y de intentos de fuga, reducción del hacinamiento carcelario, así como más efectiva integración social y comunitaria.<sup>52</sup> Este programa resalta los beneficios del arresto domiciliario siempre que se regule de manera tal que las personas puedan continuar algunas labores de su vida diaria y cuenten con un acompañamiento integral de reinserción social.

Si el arresto domiciliario se acompaña del monitoreo electrónico, los determinantes económicos aumentan en el caso de aquellos sistemas judiciales donde la persona beneficiaria de la medida debe asumir el costo de la renta del brazalete. Además, condicionantes como el acceso a electricidad y señal telefónica y de internet para el monitoreo y la geolocalización pueden afectar a las personas que proceden de las zonas más marginadas. Otro factor que puede implicar la negación de la medida es si la vivienda en la que realizarían el arresto domiciliario se ubica en una zona que es considerada peligrosa o en un barrio precario.

De esta manera, existen barreras de orden legislativo, judicial y administrativo que se cruzan con mentalidades y estereotipos de género que, por un lado, parecen “beneficiar” a las mujeres y conllevar un mayor otorgamiento de las medidas a las mujeres pero, por el otro, las encasilla y aísla en el rol de madres cuidadoras, en detrimento de otros marcadores sociales de exclusión—por ejemplo la nacionalidad—y, a menudo, de los derechos de las propias mujeres.

## Conclusiones

El arresto domiciliario es una forma de privación de la libertad, por ende, constituye una alternativa al encarcelamiento gravosa para la persona que la recibe. A diferencia del marco normativo del sistema penitenciario que—al menos en teoría, aunque no es la práctica generalizada—regula la vida en prisión y reconoce los derechos de las personas privadas de la libertad, la detención domiciliaria no suele contemplar ningún derecho, como el acceso a la educación, trabajo, salud y alimentación. Por lo tanto, algunas mujeres en arresto domiciliario tienden a decir que es peor que estar en la cárcel.

Por esta razón, el cumplimiento del arresto domiciliario y de su objetivo como medida resocializadora menos gravosa que el encarcelamiento se dificulta. De hecho, la sanción se vuelve contraproducente si no se acompaña de las condiciones para que su cumplimiento sea compatible con la garantía de los derechos. De acuerdo con las Reglas de Bangkok, el fin debe ser mejorar la situación de vida de las mujeres y sus familias y resolver los problemas de raíz que ocasionaron su entrada al sistema de justicia penal.

*“Lo que más me costó fue la convivencia con mi madre, todo el tiempo sentía culpa por ser una carga para ella. Sentí que tenía 7 años otra vez y tenía que pedir permiso para todo y me sentía culpable por todo. Me costaba decirle a mis hijos [de cuatro años y de un año y medio] lo que tenían que hacer porque yo era la que estaba presa en casa. Al principio estuve muy deprimida, mi hermana llevaba a mis hijos al colegio, me daba vergüenza hacerlo yo. Podía pedir el permiso a mi juzgado para hacerlo, pero no tenía fuerza. Hasta me daba vergüenza comer porque todo tenía que pagarlo mi vieja [mamá]. A los meses, me sentí mejor y empecé a ayudar a mi mamá en trabajos de costura.”*

Testimonio de Marina, Argentina

El arresto domiciliario suele estar acompañado de otras medidas coercitivas como el monitoreo electrónico, supervisiones presenciales o telefónicas por las instituciones a cargo de la vigilancia del cumplimiento de la medida o la presentación periódica ante la autoridad responsable, entre otras. Esto puede tener varias implicaciones incluyendo la discriminación económica por los gastos que tienen que asumir, obligaciones incompatibles

con las actividades y responsabilidades necesarias para el sustento de vida y el estigma que implica en las comunidades el usar el aparato para el monitoreo electrónico y/o recibir visitas de oficiales de la ley uniformados.

Las disposiciones legislativas sobre el arresto domiciliario incluyen principalmente a mujeres embarazadas, en periodo de lactancia o con hijas e hijos a cargo bajo condiciones específicas—límite de edad o situación de discapacidad, principalmente. Este último punto es problemático, puesto que excluye a las mujeres que no se encuentran en dicho supuesto, puede ser discriminatorio hacia los hombres con hijas e hijos u otras personas dependientes, reproduce la idea de las mujeres como cuidadoras, y no garantiza necesariamente que tanto ellas como sus hijas e hijos cuenten con un aparato institucional que vele por su bienestar. Por otro lado, las personas que integran el poder judicial pueden reproducir, a su vez, mentalidades discriminatorias por razón de género basadas en creencias alrededor de la figura de “la buena madre.” De igual manera, las mujeres que viven en situaciones de vulnerabilidad económica no son consideradas aptas para la medida alternativa puesto que pondrían a sus hijas e hijos “en riesgo”. Además, algunas mujeres enfrentan discriminación por su preferencia sexual, identidad de género y el uso de drogas, entre otras.

**Finalmente, el uso del arresto domiciliario tiene que ser evaluado en el contexto más amplio de la variedad de opciones de medidas alternativas.** Estas incluyen esfuerzos para reformar las leyes para reducir la cantidad de personas que se encuentran en prisión y para reducir las penas, así como para limitar el uso del encarcelamiento como castigo. Las autoridades judiciales tienen una gama de alternativas al encarcelamiento que

pueden utilizar, según las leyes de cada país. Para las personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal debido a factores subyacentes relacionados con la pobreza, quienes están en situaciones de vulnerabilidad o dependencia de drogas, las alternativas incluyen reportarse a las autoridades, la colocación en programas educativos o de capacitación laboral, programas de tratamiento de drogas basados en evidencia, servicios de salud mental, servicios para personas sin hogar y apoyo comunitario. Idealmente, las personas deben ser derivadas a dichos servicios antes de ingresar al sistema de justicia penal para evitar el estigma y la discriminación asociados con una condena. En otros casos, los servicios comunitarios pueden proporcionar una forma alternativa de reparación que beneficia tanto a la comunidad como al individuo al que se aplica.

## Recomendaciones

Este informe parte de dos premisas. De manera general, el arresto domiciliario puede ser una medida menos punitiva que el encarcelamiento, en particular, frente a escenarios de emergencia humanitaria y de salud como los provocados por la pandemia del COVID-19. Frente a los altos riesgos para la salud, bienestar y vida de las personas privadas de la libertad, la reducción dramática de la población carcelaria es crucial e implica un aumento en la cantidad de personas en condiciones de arresto domiciliario.

Sin embargo, el arresto domiciliario debe reconocerse como una alternativa al encarcelamiento severa y, por ende, se debe otorgar teniendo en cuenta las circunstancias de la mujer. El arresto domiciliario no debe reemplazar una forma de encarcelamiento por otra y una medida menos intervencionista que tiene en cuenta las circunstancias individuales de la mujer constituye una mejor

aproximación. En la medida de lo posible, las alternativas mencionadas anteriormente que posibilitan que las personas no reincidan deben elegirse en lugar del arresto domiciliario o, al menos, combinarse con el arresto domiciliario. Para la efectiva implementación del arresto domiciliario, se recomienda a los Estados:

- Garantizar que las condiciones impuestas por el arresto domiciliario respeten los derechos de las mujeres en contacto con la ley (acceso a educación, trabajo, y salud) y de su familia y que no impidan su capacidad de generar ingresos o cumplir con las responsabilidades familiares y/o de cuidado de terceras personas.
- Garantizar que las mujeres en arresto domiciliario tengan acceso a un alojamiento digno, comida y medicamentos y que estén vinculadas con organizaciones comunitarias capaces de apoyarlas, teniendo en cuenta las necesidades y particularidades de las mujeres.
- Garantizar el acceso al arresto domiciliario para las mujeres extranjeras que no cuentan con residencia en el país en el que ha tenido contacto con la ley, a través de servicios sociales que brinden acceso a vivienda y trabajo durante el cumplimiento de la restricción de la libertad.
- Implementar programas de acompañamiento comunitario y apoyos para conseguir empleo, vivienda, acceso a la salud y educación para personas en situaciones de vulnerabilidad con especial atención a las personas que salen de prisión.
- Asegurar que se atiendan de manera prioritaria las necesidades de salud, alimentación y educación de niñas, niños y adolescentes alojados con la mujer sujeta a arresto domiciliario.
- Establecer controles de seguridad para garantizar que la mujer no sea objeto de violencia o abuso por parte de su pareja o miembro de la familia mientras esté en la casa o que esté en un entorno familiar inseguro.
- Garantizar que el procedimiento de solicitud y recepción de permisos extraordinarios sea expedito y eficiente.
- Establecer mecanismos al interior del sistema de justicia penal para la recopilación y análisis de datos estadísticos sobre la implementación del arresto domiciliario, así como de otras medidas que lo acompañan, a fin de desarrollar e implementar políticas basadas en la evidencia. Los datos deben estar desagregados por género, según los tipos de delitos cometidos y los perfiles de personas que pertenecen a grupos de alto riesgo, incluyendo pero no exclusivamente, personas afrodescendientes, indígenas, extranjeras, LGBTQI+, de la tercera edad y con discapacidades y/o problemas de salud mental o dependencia de las drogas.
- Implementar medidas adicionales no privativas de la libertad en el caso de que la persona en arresto domiciliario no cumpla con las condiciones impuestas; la respuesta inmediata no debe ser el encarcelamiento.
- Respetar la condición de excepcionalidad de la prisión preventiva: tanto el encarcelamiento como el arresto domiciliario deben usarse con moderación, teniendo en cuenta las limitaciones establecidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



- Ampliar los ámbitos de la aplicación del arresto domiciliario ya que los supuestos actuales, de manera general, la otorgan para grupos especiales y principalmente mujeres embarazadas, en periodo de lactancia o con hijas e hijos pequeños.
  - Asegurar que las personas procesadas o sentenciadas por delitos de drogas menores no violentos no sean excluidas *de jure* o *de facto* del otorgamiento del arresto domiciliario.
  - Evitar discriminaciones y estereotipos de “roles tradicionales de género”—o de condición económica, preferencia sexual, y uso de drogas, entre otras—en el otorgamiento de una medida alternativa por parte del operador judicial.
  - Evitar que otras medidas que acompañen el arresto domiciliario—monitoreo electrónico o llamadas—impliquen gastos de adquisición o renta para la persona procesada o sentenciada. La falta de recursos económicos no puede ser un obstáculo para el otorgamiento de la medida, sino que debería contarse con soporte estatal proporcional a las posibilidades económicas de la persona.
- [recomendaciones-covid-19-mltt-y-no-binaries-privades-de-la-libertad/](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Resolution_59_5.pdf)
  - CND, *Mainstreaming a Gender Perspective in Drug-related Policies and Programs. Resolution 59/5* (2016), [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_59/Resolution\\_59\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Resolution_59_5.pdf)
  - Equis Justicia para las Mujeres, *Medidas Alternativas al Encarcelamiento en el nuevo sistema de justicia penal: Posibilidades y barreras para su implementación en los casos de Mujeres* (2020), <https://equis.org.mx/projects/medidas-alternativas-al-encarcelamiento-en-el-nuevo-sistema-justicia-penal/>
  - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento* (2010), [https://www.unodc.org/documents/ropan/Manuales/MANUAL\\_DE\\_MEDIDAS\\_SUSTITUTIVAS\\_AL\\_ENCARCELAMIENTO\\_-\\_UNODC.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/Manuales/MANUAL_DE_MEDIDAS_SUSTITUTIVAS_AL_ENCARCELAMIENTO_-_UNODC.pdf)
  - ONUDD, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios* (Reglas de Bangkok, 2011), [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)
  - ONUDD, *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures* (2020), [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01528\\_Gender\\_Toolkit\\_complete.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01528_Gender_Toolkit_complete.pdf)

## Recursos clave

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad* (Reglas de Tokio, 1990), <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>
- Asociación Pensamiento Penal, *Recomendaciones COVID 19 MLTT y no binaries privadas de la libertad* (2020), <https://www.pensamientopenal.org/>

## Sobre las autoras

Corina Giacomello, Profesora Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas y colaboradora de Equis Justicia para las Mujeres A. C., México.

Teresa García Castro, Asociada Principal de Programas de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Estados Unidos.

## Reconocimientos

Las autoras quieren reconocer el trabajo de nuestras colaboradoras: Victoria Darraidou (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina), Surrailly Fernandes Youssef (Instituto Pro Bono, Brasil), Macarena Fernández Hofmann (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina), Rebecca Groterhorst (Instituto Pro Bono, Brasil), María Cristina Meneses (Ecuador), Luciana Pol (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina), Kenya Romero (República Dominicana), María Santos (Procuraduría Nacional Penitenciaria, Argentina) y Coletta Youngers (WOLA).

Las autoras también quieren agradecer a Nora Laura Calandra, Adria Cots Fernández, Luis Felipe Cruz Olivera, Indiana Guereño, Juan Hernández e Isabel Pereira Aldana por sus valiosos comentarios y aportes.

Coletta Youngers, Asesora Principal en WOLA, editó este informe.

## Notas Finales

1. En este documento, el término “cárcel” se usa indistintamente con lugares de detención, prisión, prisión preventiva, centro de detención obligatoria para usuarios de drogas u otro entorno de detención de justicia penal.
2. Inter-Agency Standing Committee, *Interim Guidance COVID-19: Focus on Persons Deprived of their Liberty* (2020), <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-03/IASC%20Interim%20Guidance%20on%20COVID-19%20-%20Focus%20on%20Persons%20Deprived%20of%20Their%20Liberty.pdf>; CIDH-OEA, *Pandemia y derechos humanos en las Américas* (2020), <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
3. En este documento, el término “mujer” se usa sin distinción y sin invisibilizar la pluralidad de preferencias sexuales e identidades de género que este abarca.
4. Roy Walmsley, *World Prison Population List* (twelfth edition, 2018), 17, [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl\\_12.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf); *World Female Imprisonment List* (fourth edition, 2017), 13, [https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_female\\_prison\\_4th\\_edn\\_v4\\_web.pdf](https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_prison_4th_edn_v4_web.pdf).
5. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, *Castigos irracionales: leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina* (2017), [https://www.tni.org/files/publication-downloads/folleto\\_cide\\_castigos\\_irracionales\\_v15\\_full.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/folleto_cide_castigos_irracionales_v15_full.pdf).
6. Teresa García Castro, *Prisión preventiva en América Latina: el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas* (2019), 6-7, [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/05/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina\\_Junio-2019.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/05/Prisi%C3%B3n-Preventiva-en-América-Latina_Junio-2019.pdf).
7. Corina Giacomello, *Niñez que cuenta: El impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con madres y padres encarcelados en América Latina y el Caribe* (2019), <http://www.cwslac.org/nnapes-pdd/es>.
8. Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre

- Alternativas al Encarcelamiento, CICAD-OEA, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas* (2015), [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento\\_SPA.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/InformeSobreAlternativasEncarcelamiento_SPA.pdf); CIDH, *Medidas para reducir la prisión preventiva* (2017), <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/09/miscelaneas45767.pdf>; *Guía práctica para reducir la prisión preventiva* (2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/GUIA-PrisionPreventiva.pdf>; Catherine Heard, *Alternatives to Imprisonment in Europe: A Handbook of Good Practice* (2016), <http://www.prisonobservatory.org/upload/Good%20practice%20handbook%20AS.pdf>; WOLA, IDPC, Dejusticia, CIM-OEA, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe* (2016), [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/06/Guide-WomenDrugsIncarceration-Spanish\\_WEB.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/06/Guide-WomenDrugsIncarceration-Spanish_WEB.pdf)
9. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento* (2010), 3-5, [https://www.unodc.org/documents/ropan/Manuales/MANUAL\\_DE\\_MEDIDAS\\_SUSTITUTIVAS\\_AL\\_ENCARCELAMIENTO\\_-\\_UNODC.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/Manuales/MANUAL_DE_MEDIDAS_SUSTITUTIVAS_AL_ENCARCELAMIENTO_-_UNODC.pdf)
  10. Ibid, 6-8.
  11. *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*, <https://mujeresydrogas.wola.org/>
  12. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad* (Reglas de Tokio, 1990), <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx>
  13. ONUDD, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento*, 3-9.
  14. CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (2008), <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>
  15. ONUDD, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (Reglas Nelson Mandela, 2015), [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-S-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf)
  16. ONUDD, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios* (Reglas de Bangkok, 2011), Reglas 57-66, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)
  17. CND, *Mainstreaming a Gender Perspective in Drug-related Policies and Programs. Resolution 59/5* (2016), [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_59/Resolution\\_59\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Resolution_59_5.pdf)
  18. Organización de Estados Americanos, *Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con las Drogas*, 29-30.
  19. Ana Safranoff y Antonella Tiravassi, *Mujeres en contexto de encierro en América Latina. Características y factores de riesgo asociados a determinados contextos delictivos* (2018), 7, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mujeres-en-contextos-de-encierro-en-Am%C3%A9rica-Latina-Character%C3%ADsticas-y-factores-de-riesgo-asociados-a-determinados-comportamientos-delictivos.pdf>
  20. Briseida Echaury y Juan Martín Rival, Anexo estadístico en Corina Giacomello, *Niñez que cuenta. El impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con madres y padres encarcelados en América Latina y el Caribe* (2019), 5, <http://www.cwslac.org/nnapes-pdd/docs/NQC-Anexo-estadistico.pdf>; Mimi Yagoub, *Informe resalta hacinamiento y otros problemas en cárceles de Bolivia* (2016), <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/informe-llama-atencion-sobre-hacinamiento-otros-problemas-carceles-bolivia/>; Washington Office on Latin America et. al, *Women, Drug Policies and Incarceration: A guide for Policy Reform in Latin America and the Caribbean*, 9; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (Colombia), *Tablero de Control de Delitos, Principales delitos intramural* (2018), <http://www.inpec.gov.co/en/estadisticas-/tableros-estadisticos>; Unidad de Investigación. El telégrafo, *El 54% de presas están detenidas por drogas*, (2019), <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/54-ciento-presas-detenido-drogas>; EQUIS Justicia para Mujeres, *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México*, 9; Nelly Cumbreira

- Díaz y Eugenia Rodríguez Blanco, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Personas Privadas de Libertad por Delitos de Drogas en Panamá. Enfoque socio-jurídico del diferencial por género en la administración de la Justicia Penal* (2017), 14, <https://www.seguridadciudadana.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Genero-Carcel-y-Droga.pdf>
21. Teresa García Castro, *Prisión preventiva en América Latina: el impacto desproporcionado en mujeres privadas de libertad por delitos de drogas*, 9.
  22. Corina Giacomello, *Niñez que cuenta: El impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con madres y padres encarcelados en América Latina y el Caribe*, 9.
  23. Ibid.
  24. ONUDD, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento*, 46.
  25. Ibid.
  26. ONUDD, *Toolkit on Gender-Responsive Non-Custodial Measures* (2020), 38-39, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01528\\_Gender\\_Toolkit\\_complete.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01528_Gender_Toolkit_complete.pdf)
  27. Argentina, *Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad* (Ley 24.660 de 1996), modificada por la Ley 26.472 (2009), Art.32-35 <http://www.cooperacion-penal.gov.ar/userfiles/ejecuciondelapenaprivatadelibertadley24m660.pdf>
  28. Argentina, *Código Procesal Penal de la Nación* (2014), Art.314, [http://www.sajj.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo\\_Procesal\\_Penal\\_de\\_la\\_Nacion.pdf](http://www.sajj.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Procesal_Penal_de_la_Nacion.pdf)
  29. Defensoría General de la Nación, *Punición y maternidad: acceso al arresto domiciliario* (2015), <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Libro%20Genero%20Arresto%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>
  30. Brasil, *Código de Procedimiento Penal* (1941, actualizado en 2019), Art.317-319, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)
  31. Brasil, *Ley de Ejecución Penal* (1984, actualizado en 2019), Art.117, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210compilado.htm)
  32. Colombia, *Código de Procedimiento Penal* (Ley 906 de 2004), Art. 314, [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l\\_20190708\\_03.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20190708_03.pdf)
  33. Colombia, *Código Penal* (Ley 599 de 2000), Art. 36, 38, 38B, C, D, E, [https://leyes.co/codigo\\_penal.htm](https://leyes.co/codigo_penal.htm)
  34. Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal* (2014), Art. 537, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT\\_CEDAW\\_ARL\\_ECU\\_18950\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf)
  35. México, *Código Nacional de Procedimientos Penales* (2014), Art. 155 y 166, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf)
  36. Perú, *Código Procesal Penal* (2004), Art.290, [http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones\\_oficiales/img/CODIGOPROCESALPENAL.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CODIGOPROCESALPENAL.pdf)
  37. República Dominicana, *Código Procesal Penal* (2007), Art. 226 y 342, [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_repdom\\_codpp.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_repdom_codpp.pdf)
  38. Wouter Vandenhoe, Ellen Desmet, Didier Reynaert y Sara Lembrechts, *The Convention on the Rights of the Child. Reflections from a historical, social policy and educational perspective* (2015), Nueva York y Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
  39. Andrea Carvalho, *Pregnant Women Will No Longer Await Trial in Brazilian Jails* (2018), <https://www.hrw.org/news/2018/02/23/pregnant-womenwill-no-longer-await-trial-brazilian-jails>
  40. Natalia Cancian, *Decisão do STF pode soltar até 15 mil presas, diz órgão penitenciário* (2018), <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/decisao-do-stf-pode-soltar-ate-15-mil-presas-diz-orgao-penitenciario.shtml>
  41. National Penitentiary Department (Departamento Penitenciário Nacional, DEPEN), *Levantamento nacional de informações penitenciárias - INFOPEN Mulheres* (2017), 10, <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/>

- [infopenmulheres\\_arte\\_07-03-18.pdf](#)
42. Datos obtenidos de un informe enviado por el Departamento Penitenciario (Depen), que se solicitó en agosto de 2019.
  43. Natalia Cancian, *Decisão do STF pode soltar até 15 mil presas, diz órgão penitenciário* (2018), <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/decisao-do-stf-pode-soltar-ate-15-mil-presas-diz-orgao-penitenciario.shtml>
  44. Media Justice, *No More Shackles Ten Arguments Against Pretrial Electronic Monitoring* (2018), 7, [https://mediajustice.org/wp-content/uploads/2020/04/NoMoreShackles\\_PretrialReport\\_2019-final-draft.pdf](https://mediajustice.org/wp-content/uploads/2020/04/NoMoreShackles_PretrialReport_2019-final-draft.pdf)
  45. El Código de Procedimiento Penal de Colombia prevé, en su numeral 314 algunas disposiciones para la implementación de la detención domiciliaria: “La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5. En todos los eventos, el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez. El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones”.
  46. Perú. Instituto Nacional Penitenciario Unidad De Estadística, *Informe Estadístico* (marzo 2019), 29, [www.inpe.gob.pe](http://www.inpe.gob.pe)
  47. Ibid, 31.
  48. Rodrigo Uprimny, Sergio Chaparro, Luis Felipe Cruz, *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia* (2017), <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
  49. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, *Informe Estadístico Abril* (2020), 45, [https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJQCWH6KV/view\\_file/1025083?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F%2Fdocument\\_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3F\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F%252Fdocument\\_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294](https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/1025083?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294)
  50. ONUDD, *Manual de principios básicos y prácticas promotoras en la aplicación de medidas sustitutivas al encarcelamiento*.
  51. Brasil, Acta de la Revisión Judicial de la Detención, TJSP, Caso N°. 0000396-09.2018.8.26.0628 (marzo de 2018).
  52. Lucía Wei He, *Cómo las tobilleras electrónicas promueven la reinserción social de mujeres presas* (2019), <https://www.redaccion.com.ar/como-las-tobilleras-electronicas-promueven-la-reinsercion-social-de-mujeres-presas/>

