



HUMAN  
RIGHTS  
WATCH

## “Sin afán de justicia”

Cómo la prisión preventiva y el sistema de fianza en California castigan injustamente a las personas de bajos recursos





## **“Sin afán de justicia”**

**Cómo la prisión preventiva y el sistema de fianza en California castigan injustamente a las personas de bajos recursos**



## Resumen

En la noche del 2 de noviembre de 2015, el hijo de 18 años de María Soto, Daniel, salió con amigos y nunca volvió a su casa. A la 1:30 p.m. del día siguiente, María finalmente recibió una llamada: Daniel había sido apuñalado y estaba en el hospital... bajo arresto.

Un hombre había abordado con violencia a Daniel y a sus amigos fuera de un restorán. Hubo una pelea y el hombre sacó un cuchillo. Herido y sangrando, Daniel caminó tambaleándose hasta que encontró un policía, quien llamó a una ambulancia y procedió a detenerlo. Aparentemente, el hombre del cuchillo había encontrado primero al policía.

Cuando llegaron al hospital, Daniel recibió atención médica mínima; le suministraron Advil para el dolor y, cada tanto, le cambiaban los vendajes de su herida. El 10 de noviembre, fue llevado ante el tribunal, donde se declaró “no culpable” de un cargo de delito grave de agresión. El juez fijó una fianza de USD 30.000.

María, que es madre soltera y trabajaba como estenógrafa, ganaba lo suficiente para pagar la renta y las cuentas de ella y sus dos hijos, pero no tenía ahorros ni bienes para vender u ofrecer como garantía. No iba a ser posible para ella conseguir un fiador judicial que le ofreciera un plan de pagos a su alcance.

María se sentía sumamente afligida por el hecho de que su hijo estuviera herido y en la cárcel, y por no poder hacer nada para ayudarlo. “Fue terrible. Es mi hijo. Yo no podía comer, ni dormir. Todo el tiempo me preocupaba por él”.

Mientras tanto, Daniel tampoco podía dormir a causa del dolor provocado por la herida y por la cama dura de la cárcel. Le asignaron la parte superior de una cama marinera y le costaba subirse a ella. A veces, su herida supuraba por el esfuerzo de subir. Le pidió a su madre que pagara la fianza, pero comprendió que ella no podría reunir el dinero. “No quedó otra opción que aguantarme”, dijo Daniel. Perdió días de clase y se retrasó en sus estudios. El Día de Acción de Gracias, María y el resto de la familia se reunieron a comer sin él.

Finalmente, el 17 de diciembre, más de seis semanas después de su detención, se llevó a cabo la audiencia preliminar de Daniel, que es la primera instancia judicial en la cual el juez toma conocimiento de las pruebas del delito. El juez desestimó el caso, y determinó que no había pruebas de que Daniel hubiera cometido algún delito. El joven pudo volver a su casa, pero para entonces ya había perdido un semestre de clases y un mes y medio de su vida encarcelado por un delito que no había cometido, y todo ello porque su familia no tenía dinero para pagar por su libertad.

\*\*\*

Decenas de miles de personas que son detenidas por diversos delitos quedan encarceladas por no pagar una fianza. Para casi todos los delitos en California es posible pagar una fianza; aun así, muchos acusados no tienen los recursos económicos para hacerlo. En California, la mayoría de los internos en cárceles de condado no han sido condenados, pero están encarcelados porque no pueden pagar para obtener la libertad provisional.

En este informe se concluye que el sistema de prisión preventiva de California mantiene encarceladas a personas que luego se determina que no son culpables de ningún delito. Por horas y días enteros, el estado mantiene encarceladas a numerosas personas contra quienes los fiscales nunca llegan siquiera a presentar cargos penales. Las personas acusadas de delitos que no pueden pagar una fianza renuncian a su derecho constitucional de defenderse de las acusaciones porque, si se declaran culpables, podrán salir de la cárcel y volver a su trabajo y a sus familias. Jueces y fiscales utilizan la situación de privación de la libertad para presionar a los acusados a que se declaren culpables. Según señaló un residente californiano que se endeudó para poder pagar una fianza de USD 325.000 para un ser querido que, posteriormente, fue absuelto, los actores del sistema de fianza de California actúan “sin afán de justicia”.

En una proporción abrumadora, las personas a quienes se les dicta prisión preventiva son pobres, de clase trabajadora y pertenecen a minorías raciales y étnicas. En California, el valor medio de las fianzas quintuplica al del resto del país. En los condados de California, hay una clara correlación entre el índice de pobreza y el índice de prisión preventiva sin condena. En el estado, también hay profundas disparidades raciales en los índices de prisión preventiva, debido a las disparidades raciales en los índices de detención y de fichaje policial. El índice de ingreso en cárceles de personas de raza negra en California es

muchas veces superior al de las personas blancas. Por ejemplo, en San Francisco, es nueve veces superior.

Debido a las condiciones de fianza y prisión preventiva en California, las personas arrestadas son sometidas a tratos injustos, detención arbitraria y discriminación por su condición económica, así como a otras violaciones de sus derechos fundamentales. Quienes no pueden pagar la fianza permanecen en la cárcel, independientemente de su culpabilidad o inocencia. Las personas pobres y de ingresos medios tienen que endeudarse para acceder a las ventajas que otorga la libertad antes del juicio para defender sus casos.

Hay una alternativa al sistema de fianza pecuniaria y detención preventiva de California. Dado que en California hay muchas personas encarceladas que nunca fueron acusadas formalmente de un delito y también gran cantidad de personas que han cometido delitos de baja gravedad que están encarceladas, la mejor reforma consistiría en que la gran mayoría de los acusados no queden privados de la libertad, utilizando ampliamente el mecanismo de excarcelaciones con aviso de citación. Para el resto se realizarían audiencias minuciosas e individualizadas, antes de que un tribunal pueda disponer la prisión preventiva.

Esta alternativa a la fianza pecuniaria como factor para determinar si una persona permanece o no en custodia se enfrentaría a la actual tendencia que utiliza predicciones estadísticas de riesgo basadas en perfiles, en lugar de la fianza pecuniaria, como base para decidir si corresponde aplicar la prisión preventiva o la libertad vigilada. Esta opción se basaría, en cambio, en audiencias minuciosas e individualizadas para determinar si corresponde privar de su libertad a una persona acusada antes del inicio del juicio.

### **Prisión preventiva ilegítima**

Entre 2011 y 2015, la policía de California realizó casi 1,5 millones de detenciones por delitos graves. De ellos, casi un tercio, o alrededor de medio millón de personas, como Daniel Soto, fueron detenidos y encarcelados, pero nunca se determinó que fueran culpables de algún delito. Algunos estuvieron horas o días tras las rejas. Algunos pasaron semanas en esta situación, y otros meses e incluso años. Esta pena previa al juicio tiene un enorme costo para los contribuyentes: cada día que una persona pasa bajo custodia

cuesta un promedio de USD 114. En seis condados californianos analizados exhaustivamente en este informe (Alameda, Fresno, Orange, Sacramento, San Bernardino y San Francisco), el costo total de tener encarceladas a personas que nunca fueron acusadas por la fiscalía o respecto de quienes los cargos fueron desistidos o desestimados fue de USD 37,5 millones en el curso de dos años.

Más de un cuarto de millón de personas permanecían en la cárcel por hasta cinco días, acusadas de delitos graves por los que la prueba era tan exigua que los fiscales no pudieron iniciar una causa. Muchas habían sido detenidas sin causa y, otras eran víctimas de errores de criterio o de interpretaciones incorrectas de la ley. En los restantes casos, se habían iniciado acciones, pero no había pruebas suficientes de culpabilidad, por lo cual, después de semanas y meses en la cárcel, el caso finalmente se desestimaba o se dictaba el sobreseimiento de la persona en cuestión. Un alto porcentaje de estas personas no culpables tuvieron que pagar una fianza, lo cual implicó que ellas mismas o sus familias tuvieran que contraer una cuantiosa deuda o defender sus casos mientras estaban encerradas en cárceles de condado.

Este casi medio millón de personas estuvieron en la cárcel a costas del contribuyente, no pudieron ir a trabajar, pasar a buscar a sus hijos a la escuela ni cuidar a sus padres ancianos, perdieron clases y estuvieron sometidos a condiciones degradantes y de violencia, todo eso porque no pagaron una fianza. Se los castigó por delitos que no cometieron, y no porque fuera demasiado peligroso liberarlos, sino porque no podían conseguir el dinero para pagar por su liberación, en casos en los que, finalmente, el sistema de justicia penal determinó que no eran culpables.

## **Declaraciones de culpabilidad forzadas**

Muchos californianos acusados de delitos, pero que no pueden pagar una fianza, renuncian a su derecho constitucional de defenderse de las acusaciones porque, si se declaran culpables, podrán salir de la cárcel. A menudo los fiscales piden que se fije una fianza alta argumentando que un acusado es “demasiado peligroso para dejarlo salir” antes del juicio, pero luego ofrecen a esa misma persona “peligrosa” declararse culpable a fin de que el tiempo que estuvo detenida se compute para la pena, y pueda volver a casa en ese momento. Algunos jueces fijan al acusado una fianza imposible de pagar para, así, alentar declaraciones de culpabilidad que aceleren el procesamiento de los casos.



La prisión preventiva genera índices de condena más altos, básicamente porque fuerza a los acusados a declararse culpables para poder salir más rápido de la cárcel. En los seis condados analizados en el período 2014-2015, entre el 71% y el 90% de los acusados por contravenciones y entre el 77% y el 91% de los acusados por delitos graves que permanecieron en la cárcel hasta que recibieron su condena fueron liberados antes de la fecha de juicio más cercana posible. Todos se declararon culpables para poder salir, antes de tener la oportunidad de alegar su inocencia. La prisión preventiva permite a los tribunales procesar casos más expeditivamente, pero distorsiona la justicia al forzar declaraciones de culpabilidad.

## Un sistema discriminatorio

El sistema de fianza pecuniaria y de prisión preventiva de California discrimina en razón de la situación económica. Las personas con abundantes recursos simplemente pagan la fianza y compran su libertad. Quienes tienen ingresos modestos, a veces pueden reunir de alguna manera el dinero para pagar a un fiador judicial los aranceles no reembolsables de entre el 8% y el 10% que suelen cobrar para que se libere al acusado. Una vez fuera de la cárcel, las posibilidades de defenderse de las acusaciones penales son mayores. Ya en libertad, el acusado puede ayudar a armar su defensa; puede ir a trabajar, a la escuela, asistir a un programa de rehabilitación por uso de drogas o anotarse para recibir asistencia psicológica, todo lo cual puede demostrarle al juez que no hay necesidad de aplicar una condena severa; además, puede presentarse ante el tribunal limpio y arreglado, con su propia ropa y no con el uniforme de la cárcel.

Quienes no pueden pagar la fianza no tienen ninguna de estas ventajas. Les resulta difícil comunicarse con sus abogados; no pueden ayudar a encontrar testigos y pruebas; no pueden participar en programas para mejorar su estado y causar una impresión más favorable al tribunal; y tampoco pueden ganar dinero. Deben quedarse en la cárcel, rodeados de desolación, consternados por el caso y sin poder recibir de sus familiares y amigos consejos que los ayuden a tranquilizarse. Tampoco pueden dormir bien. Cuando se presenten ante el tribunal, tendrán el aspecto de delincuentes y estarán encadenados o detrás de una mampara de vidrio. Es probable que muchos jueces los miren como tan solo otro acusado por procesar.

El caso de Daria Morrison y Sarah Jackson es ilustrativo de la discriminación basada en el nivel de ingresos que afecta al sistema de fianza pecuniaria de California. Ambas mujeres fueron arrestadas juntas y se las acusó de robo; ninguna de ellas tenía antecedentes penales. Aun así, sus destinos fueron muy distintos. Daria tuvo suficiente ayuda para poder pagar las tarifas del fiador judicial, recuperó la libertad y se le ofreció un cargo mucho menos grave, con lo cual en un año la fiscalía desestimaré su caso. La otra acusada, Sarah, igualmente culpable por el delito, permaneció encarcelada porque no pudo pagar la fianza. Finalmente, se declaró culpable de dos cargos por delitos graves.

El sistema de fianza también es discriminatorio desde el punto de vista racial. Si bien desde principios de la década de 1990, los delitos violentos se han reducido en forma constante, California continúa encarcelando personas masivamente. En un solo día de 2015, en California había 201.000 personas tras las rejas, con 1,15 millón de personas arrestadas durante todo el año, y esto hizo que durante el año hubiera varios miles más entrando y saliendo de las prisiones. El alto índice de encarcelamientos afecta de manera desproporcionada a las personas negras, que tienen 6,5 más posibilidades que los blancos de ser encarceladas. Según datos analizados por Human Rights Watch obtenidos de diversos condados de California, los índices de ingreso en cárceles de personas negras son mucho más altos que los de personas blancas y latinas.

## Fianzas altas

En esta época en que la cantidad de encarcelamientos es cada vez mayor, el uso de la prisión preventiva también ha experimentado un incremento drástico. En California, más del 63% de los presos en cárceles del condado no han recibido condena, sino que están allí porque no pueden pagar la fianza. Según diversos estudios, la fianza media de California quintuplica a las del resto del país.

Las leyes de California no exigen que el juez indague si un acusado tiene capacidad de pago, y es muy poco común que lo hagan cuando fijan los montos de las fianzas. En lugar de eso, usan listas de fianzas determinadas de modo arbitrario, donde se establecen montos según el nivel del cargo. Si bien los jueces pueden, a su discreción, apartarse de esas listas, por lo general las consideran fórmulas mecánicas que se aplican a la mayoría de los casos. Expertos y defensores —e incluso algunos jueces— comentaron a Human

Rights Watch que, en California, la fianza se fija para mantener a las personas en la cárcel, forzar declaraciones de culpabilidad y acelerar la maquinaria judicial.

La mayoría de los acusados recurre a los servicios de fiadores judiciales para poder salir de la cárcel. Los fiadores judiciales cobran una tarifa de hasta el 10% del monto de la fianza, que no es reembolsable, incluso si el caso posteriormente se desestima o no se presentan cargos. Cobran el mayor adelanto posible —en algunos casos, el monto total de la tarifa— o acuerdan planes de pago cuyo cumplimiento exigen bajo la amenaza de retirar la fianza y enviar al acusado de vuelta a la cárcel.

Con este sistema, con frecuencia, las familias pobres y de ingresos medios deben pedir dinero prestado a amigos y familiares, dilapidar sus planes de jubilación, reducir gastos en alimentos, servicios y regalos por las fiestas, dejar de pagar la renta y vender artículos personales para pagar la libertad de un ser querido.

Aunque los números son estremecedores, la verdadera medida del daño causado por el sistema de fianza pecuniaria de California se manifiesta en las historias de las personas que han pasado por este sistema:

- José Álvarez pasó dos días enteros en una celda atestada, sin poder pagar la fianza, luego de haber recibido un disparo con una pistola paralizante al ser arrestado durante una manifestación política. Finalmente, lo liberaron porque no había cometido ningún delito.
- Nelson Pérez pasó dos años en la cárcel defendiéndose de un cargo falso de violación sexual, porque no tenía dinero para pagar su fianza. En este proceso, perdió su casa y su camión. Su hijo de 11 años tuvo que ser enviado a un hogar de guarda.
- Jason Miller pasó un fin de semana en la cárcel por cargos infundados relacionados con drogas. Era un hombre sin techo y en ese lapso perdió sus artículos personales.
- Nancy Wilson fue arrestada en dos oportunidades por delitos graves, y ambas veces tuvo que pedir a su abuela dinero prestado para pagar las tarifas no reembolsables de la fianza, que ascendían a USD 3.500, aunque la fiscalía en ninguna de las dos oportunidades presentó cargos en su contra.
- Justin Lee no pudo pagar su fianza y decidió declararse culpable de agresión grave a cambio de que se le computara el tiempo de prisión preventiva y pudiera dejar la cárcel, para así poder estar con su familia lo antes posible, a pesar de que su abogado había conseguido una grabación de video que, según decía, demostraba la inocencia de su cliente.

## **Fianza: Una herramienta ineficaz**

Los objetivos expresos de la fijación de fianzas son proteger la seguridad pública evitando que personas que pueden ser peligrosas causen daño antes de que sus casos se resuelvan, e impedir que los acusados se fuguen de sus jurisdicciones o evadan de otra forma su obligación de comparecer ante el tribunal.

Sin embargo, la fianza no es una herramienta especialmente eficaz para cumplir con esos objetivos. Ante la falta de audiencias individualizadas donde se analicen los elementos en profundidad, los jueces no tienen conocimientos suficientes para evaluar adecuadamente los riesgos, y entonces recurren a las listas de fianzas y abusan de las detenciones. Una gran cantidad de personas cumplen prisión preventiva debido a su “peligrosidad”, mientras que solo un porcentaje mínimo comete, efectivamente, delitos violentos mientras esperan el juicio. Quienes tienen recursos económicos, pagan por su liberación, sin importar cuán peligrosos sean.

Son pocas las personas que evaden sistemáticamente a los tribunales. La mayoría de las personas que no se presentan lo hacen por negligencia o error, porque se encuentran en situación de calle o sufren alguna discapacidad mental, o porque no pueden ausentarse de su trabajo o no encuentran con quien dejar a sus hijos. Muchos de los que no comparecen más tarde se presentan por su cuenta ante el tribunal. La fijación de una fianza mejora moderadamente los índices de comparecencia ante el tribunal, pero implica la detención innecesaria de muchas más personas de lo necesario. También se ha demostrado que otros servicios previos al juicio, como las llamadas de recordatorio, son útiles para reducir las ausencias en las fechas acordadas de comparecencia ante el tribunal, sin incurrir en los costos que conlleva tener a alguien encarcelado.

El derecho internacional de los derechos humanos autoriza el uso de la prisión preventiva y de la fianza pecuniaria, pero solo si son limitadas y compatibles con el derecho a la libertad, la presunción de inocencia y el derecho a la igualdad ante la ley. No puede cercenarse la libertad individual mediante leyes arbitrarias o la aplicación arbitraria de la ley en un caso determinado. Las normas internacionales de derechos humanos condenan la discriminación por motivo de raza, origen étnico, sexo y situación económica. Las decisiones sobre prisión preventiva deben fundarse en argumentos que incluyan hechos y

circunstancias específicos individualizados, y no haciendo referencia solo a fórmulas, patrones o estereotipos.

## Herramientas de evaluación de riesgos basadas en perfiles

Muchos de los que desean que se reforme el sistema de fianza pecuniaria y prisión preventiva de California están utilizando herramientas de evaluación de riesgos basadas en perfiles. Estos instrumentos toman información del acusado, la comparan con comportamientos conocidos de otras personas con características similares y predicen el riesgo de futura conducta delictiva o de incomparecencia ante el tribunal. Las predicciones son cálculos estadísticos basados en un perfil.

En apariencia, con estas herramientas se evitarían las posturas sesgadas humanas y se facilitaría la liberación de más personas en prisión preventiva, y esto también supuestamente facilitaría una toma de decisiones más ágil.

Sin embargo, se corre el riesgo de que estas herramientas sean una forma de actuar contra ciertas personas en función de su raza y produzcan resultados sesgados, dado que hacen preguntas de índole racial, y porque la información subyacente que se evalúa, basada en la actuación policial y de las autoridades de aplicación de la ley, refleja un sistema que, de por sí, está sumamente condicionado por consideraciones de raza. Si los datos sobre detenciones y condenas se encuentran sesgados por factores raciales, las herramientas que utilicen estos datos para tomar decisiones sobre quiénes permanecen en la cárcel y quiénes quedan en libertad arrojarán resultados con ese mismo sesgo.

Las herramientas solo proporcionan predicciones estadísticas basadas en información no contextual, y no admiten explicaciones sobre antecedentes penales anteriores. Por ejemplo, una persona que no compareció ante el tribunal en la fecha que debía hacerlo, porque la fecha que constaba en la papeleta de comparecencia era incorrecta, pero que se presentó dos días después, tendría la misma calificación negativa por no haberse presentado que una persona que huyó del país para evitar presentarse ante la justicia. Los perfiles pueden no detectar amenazas específicas y graves, que no se observan a primera vista en los antecedentes penales, como sería el caso de una persona que tiene antecedentes penales mínimos pero que podría causar un daño extremo en determinadas circunstancias.

A pesar de la apariencia de objetividad, las calificaciones de riesgo se definen subjetivamente y pueden manipularse para que haya una mayor o menor cantidad de personas bajo custodia o libertad vigilada, según las necesidades de quienes administran las herramientas. Por ejemplo, en el condado de Santa Cruz, la herramienta se ajustó para duplicar la cantidad de personas a quienes se concede la libertad vigilada.

Si bien la superpoblación en las cárceles incentiva el uso de las herramientas para reducir la prisión preventiva, dada la gran cantidad de cárceles que se están construyendo en California, es posible que, en el futuro, se utilicen las herramientas para aumentar las detenciones. Con una herramienta de evaluación de riesgos se puede hacer tanto que haya un mayor grado de supervisión o que se llenen las cárceles, como que sea más fácil obtener la libertad.

## **La reforma exige procedimientos individualizados**

En lugar de tomar determinaciones en función de determinados perfiles y de evaluar riesgos mediante predicciones estadísticas, o de tener personas que quedan encarceladas debido a su situación económica, California debería adoptar un sistema que favorezca que los acusados recuperen la libertad y que se evalúe el riesgo de daño de manera individual y contextualizada. En primer lugar, por regla, solo debería considerarse la posibilidad de dictar prisión preventiva a aquellos que son acusados de delitos graves. Los demás, salvo algunas pocas excepciones, deberían ser puestos libertad en la etapa inicial de arresto y se les debería emitir una citación para que comparezcan ante el tribunal en una fecha determinada. Esta modalidad de citar y poner en libertad reduciría sustancialmente la cantidad de personas encarceladas sin que se hayan presentado cargos en su contra.

A los pocos que permanezcan en custodia se les debería conceder una audiencia contradictoria, con la presunción legal exigible de que serán liberados si la fiscalía no prueba que existe un motivo específico para la detención. Los acusados deberían contar con representación legal idónea cuando llegan al tribunal. La audiencia debería incluir testimonios sobre el delito efectivamente cometido, para que el juez pueda evaluar la gravedad y la probabilidad de una eventual condena, una audiencia para evaluar la capacidad de pago y la oportunidad de presentar evidencia individualizada a favor de la liberación o de la detención, en función del riesgo específico de que el acusado ocasione daños antes del juicio.

Este sistema que se propone implicaría realizar importantes cambios en el enfoque con el que los tribunales californianos administran justicia y su implementación supondría ciertos desafíos. Sin embargo, las ventajas son fundamentales. Las consecuencias de estos cambios serían las siguientes:

- Se daría prioridad a la seguridad pública al hacer que tribunales y fiscales se concentraran en aquellos acusados que realmente representan un riesgo, liberando a aquellos que no sean peligrosos.
- Se reduciría el perjuicio que el encarcelamiento de un ser querido causa a sus familias, y se limitarían las dificultades financieras que esta situación genera a las personas pobres que pagan por su libertad.
- Se reduciría la discriminación basada en los ingresos que determina el actual sistema de fianza monetaria.
- Disminuiría la cantidad de personas, sobre todo personas inocentes, forzadas a declararse culpables debido a su situación de custodia.
- Se ahorrarían fondos públicos al recortar los costos de encarcelamiento.
- Se cumpliría con la presunción de inocencia y se trataría a las personas que se presentan ante los tribunales como seres humanos y no como meros números.

Por sobre todo, mejoraría la calidad de la justicia en California.

## Recomendaciones clave

- Ampliar las exigencias legales de que las autoridades de aplicación de la ley emitan citaciones y dicten liberaciones sin detener, a fin de incluir a todas las personas que se sospecha que han cometido contravenciones y delitos no violentos o menores, salvo algunas pocas excepciones, limitando, así, la cantidad de personas en prisión preventiva.
- Establecer estándares exigibles para fijar fianzas o la prisión preventiva, en virtud de los cuales haya que liberar al acusado si no existen pruebas significativas de que puede causar un daño específico a la comunidad o no hay un riesgo concreto de que evada el proceso judicial.
- Establecer procedimientos para que se realicen audiencias genuinas sobre prisión preventiva y fijación de la fianza, incluida una audiencia para determinar si hay indicios suficientes de criminalidad, sobre la base de testimonios, y para evaluar la capacidad de pago, así como la oportunidad de presentar factores atenuantes y agravantes, y proporcionar al mismo tiempo suficientes recursos para que los abogados designados puedan investigar y llevar adelante estas audiencias.
- Rechazar que se utilicen predicciones estadísticas sobre la probabilidad de que el acusado realice alguna conducta indebida como fundamento o factor para la fijación de fianza o prisión preventiva.



## Recomendaciones

Human Rights Watch formula las siguientes recomendaciones a fin de garantizar que el sistema de prisión preventiva de California reduzca la cantidad de personas que quedan detenidas de manera innecesaria y haya más justicia y respeto de los derechos de los acusados antes del juicio.

### A los legisladores de California

- Sancionar leyes que limiten el uso de la prisión preventiva reformando el Código Penal de California para que, en lugar de detener, se emita una “citación y liberación” en todos los casos de contravenciones y delitos no violentos o menores, con algunas pocas excepciones. Esta modificación incluiría reformar la actual ley sobre “citación y liberación” para que se eliminen las exenciones vagas y expansivas, y se las reemplace con la exigencia específica de que la detención se justifique por la existencia de un riesgo efectivo o de un alto riesgo demostrable de que el acusado puede fugarse.
- Sancionar leyes que exijan a los tribunales participar en un sistema individualizado de evaluación del riesgo y de las necesidades, basado en los hechos y en el contexto, que incluya sólidas garantías procesales que aseguren audiencias justas y una mejor comprensión de los hechos y las circunstancias de cada caso.
- Sancionar leyes que establezcan estándares exigibles para fijar fianzas o la prisión preventiva, en virtud de los cuales haya que liberar al acusado si no existen pruebas significativas de que puede causar un daño específico a la comunidad o de que hay un riesgo concreto de que evada el proceso judicial.

### A los legisladores de California y los funcionarios de condados y ciudades

- Dedicar más recursos a abordar las condiciones de salud mental y de las personas en situación de calle, así como el abuso de drogas, y a la vez desarrollar servicios efectivos basados en la comunidad y elaborar respuestas a estas cuestiones. Analizar si los recursos de aplicación de la ley empleados en la actualidad para abordar las mencionadas cuestiones podrían aprovecharse mejor.

- Asignar más recursos a los defensores de oficio para que puedan representar adecuadamente y con idoneidad a las personas indigentes en todas las etapas de sus casos, en especial, en la etapa crucial de la detención y la determinación de la fianza. Deben contemplarse recursos para el personal auxiliar, como asistentes jurídicos y trabajadores sociales.

## **Un sistema individualizado de evaluación de riesgos y necesidades**

- Para establecer un sistema individualizado de evaluación de riesgos y necesidades basado en los hechos y en el contexto, Human Rights Watch recomienda a los legisladores de California que sancionen leyes que habiliten un sistema contradictorio de audiencias sobre prisión preventiva, donde el acusado cuente con una representación efectiva y goce de garantías procesales y de presunción a favor de su liberación, y donde exista rendición de cuentas judicial.

## **Los legisladores de California deberían sancionar leyes que establezcan lo siguiente:**

- Presunción de liberación para todos los casos: El tribunal debería comenzar con la presunción de que el acusado será liberado incondicionalmente, salvo que el fiscal presente suficientes pruebas que justifiquen la fijación de una fianza o el establecimiento de otras condiciones, y hasta que eso ocurra.
- Requisito de notificación para iniciar la audiencia: El fiscal debe presentar una notificación formal por escrito, que no necesita respetar un formato determinado pero que debe incluir una descripción de las pruebas que respaldan la solicitud de fijación de fianza o detención.
- Plazos para las audiencias de detención: Las audiencias sobre detención deben realizarse dentro del plazo establecido para la audiencia de acusación formal, salvo que el acusado solicite un aplazamiento.
- Audiencia de determinación de indicios razonables de criminalidad: La audiencia de detención debe incluir una breve audiencia de determinación de indicios razonables de criminalidad, donde se presenten testigos y se los interroga, de modo tal que el juez comprenda la gravedad del delito y el nivel de culpabilidad del acusado.

- Estándar de riesgo específico y conocido para fijar una fianza: El estándar legal exigido para fijar una fianza o detener a una persona debería ser que haya un riesgo específico y conocido de que el acusado causará daño o intentará evadir la autoridad del tribunal. Sin pruebas de tal riesgo específico, no debería admitirse una fianza o la detención. Los jueces no deberían basarse en probabilidades estadísticas ni generalidades imprecisas sobre posible daño o riesgo de fuga para justificar la fijación de una fianza u otras condiciones. La discapacidad no debe considerarse un factor de riesgo. El potencial de cometer un delito no violento ordinariamente no debería constituir un riesgo específico de daño, si no existen circunstancias agravantes.
- Evaluación por parte de los tribunales de las necesidades y capacidades del acusado: Los jueces deberían considerar, en primer lugar, la seguridad pública, pero al evaluar este factor deberían tener en cuenta las necesidades del acusado y sus dependientes, así como las circunstancias particulares del acusado.
- Audiencia para evaluar la capacidad de pago: Parte de la audiencia debería incluir una evaluación de los recursos financieros del acusado y su capacidad de pagar la fianza, a fin de que el juez pueda establecer fundadamente el monto mínimo necesario para garantizar la comparecencia ante el tribunal. Los tribunales no deberían poder fijar una fianza que exceda de la capacidad de pago de una persona.
- Registro escrito que respalde la fijación de la fianza: El juez debe elaborar un registro escrito, que no necesita seguir un formato determinado, en el cual se expliquen los motivos para fijar la fianza y se justifique el monto establecido, de modo tal que un tribunal de revisión pueda comprender los motivos de esa decisión.
- Nueva revisión por parte de un tribunal diferente: Dentro de un lapso razonablemente breve posterior a la decisión que fije la fianza, el acusado debería tener el derecho de revisar la decisión sobre la base de una evaluación del registro escrito del juez original.
- Audiencias contradictorias: Todos los acusados deberían tener el derecho de contar con abogados idóneos, incluidos los designados judicialmente, de inmediato luego de su detención y para cualquier audiencia relacionada con la prisión preventiva. Estas audiencias deben ser verdaderamente contradictorias, y ambas partes deben tener derecho a estar presentes e impugnar pruebas.

- Límite al establecimiento de condiciones de liberación restrictivas: Toda orden de libertad vigilada que restrinja sustancialmente la libertad de una persona, por ejemplo, mediante monitoreo electrónico, análisis de detección de drogas o requisitos de comparecencia, debería estar justificada por una conclusión fáctica específica, asentada en los registros y susceptible de revisión, de que tal restricción es necesaria.
- Garantizar que las condiciones de liberación no impliquen una carga financiera: La liberación de un acusado bajo condiciones como el monitoreo electrónico o una supervisión similar a la aplicable en casos de libertad vigilada, en los casos limitados en que se recurra a esos controles, no debería depender de la capacidad de pago del acusado.
- Asignación justa de recursos para audiencias: El estado debería proporcionar suficientes fondos para los defensores de oficio y demás abogados designados, a fin de que todos ellos puedan brindar una representación idónea en tales audiencias.

## Los legisladores de California no deberían promover el uso de predicciones estadísticas

- A efectos de tomar decisiones sobre detención o fianza, se recomienda no reemplazar el sistema de fianzas pecuniarias establecidas en listas por un sistema algorítmico de evaluación de riesgo basado en perfiles, apoyado en gran medida en probabilidades estadísticas.

## A los defensores de oficio

- Dedicar suficientes recursos a litigar en audiencias de detención y fijación de fianza. Ello incluirá brindar capacitación, crear unidades especializadas y asignar más abogados, investigadores, asistentes jurídicos y trabajadores sociales para que se preparen cabalmente para la audiencia y presenten en ella información sobre mitigación individualizada. El gobierno del estado y los gobiernos de los distintos condados deben proporcionar fondos suficientes para estas asignaciones de recursos, a fin de garantizar una representación idónea.

## Recomendaciones provisionarias

Si no se implementaran los cambios más estructurales antes descritos, Human Rights Watch formula las siguientes recomendaciones provisionarias.

### *A los departamentos de policía*

- Garantizar que cada persona detenida tenga a su disposición información fácil de entender sobre sus derechos dentro del sistema penal, en especial, sobre lo relativo a la prisión preventiva y la liberación. Esto debería explicar los procedimientos por los cuales se puede detener o liberar a una persona.

### *A los tribunales*

- Establecer un procedimiento por el cual los acusados y sus familias puedan realizar un depósito reembolsable del 10% de su fianza para garantizar la liberación. Con este depósito se evitaría totalmente la necesidad de recurrir al fiador judicial. El tribunal puede cobrar un cargo razonable por procesamiento.
- Evitar, en la mayor medida posible, basarse en las listas de fianza y, en lugar de eso, adaptar los montos de las fianzas a las circunstancias individuales y a la capacidad de pago del acusado.
- Otorgar un breve período de gracia a los acusados antes de emitir órdenes judiciales por no comparecer ante el tribunal.

### *A funcionarios de gobiernos estatales y locales*

- Realizar una recopilación uniforme y sistemática de datos referentes a las decisiones de detención y liberación y los resultados judiciales, para comprender mejor el carácter relativo de la justicia en el sistema judicial y evitar sesgos raciales, económicos y de otro tipo.
- Garantizar que los departamentos de servicios previos al juicio no sean parte de sus departamentos de libertad vigilada y que no se les encargue la tarea de supervisar y controlar a personas liberadas antes del juicio. Los servicios previos al juicio deberían apuntar a ayudar a las personas a tener acceso a los tribunales y a otros servicios útiles y voluntarios, como atención de salud mental o tratamiento por consumo de drogas.

- Garantizar que las listas de fianzas solo se utilicen como pauta para fijar la fianza en la dependencia policial para las pocas personas detenidas a las que no se cite y libere, y no que los jueces las apliquen automáticamente durante las audiencias judiciales.
- Garantizar la transparencia en la elaboración de listas de fianza y que diversas partes interesadas, como los abogados defensores y representantes de las comunidades más afectadas por el sistema penal, puedan brindar su opinión sobre esas listas. Definir estándares que exijan que los montos se calculen de modo de garantizar la comparecencia ante los tribunales, sin que sean demasiado prohibitivos.
- Reducir los montos de las fianzas en las listas de fianzas. Los jueces que establezcan montos basados en las audiencias y los estándares antes descritos no deberían usar su discrecionalidad para fijar fianzas imposibles de pagar.
- Garantizar que las personas con discapacidad, incluidas aquellas que padezcan algún problema de salud mental, tengan acceso a medidas de adecuación razonables en cada etapa del proceso. Estas medidas de adecuación deberían adaptarse individualmente a los requisitos específicos de la persona en cuestión.
- Disponer un control cuidadoso de la industria de las fianzas para garantizar que los fiadores judiciales no incurran en prácticas abusivas o predatorias.

Si bien Human Rights Watch se opone a que se utilicen predicciones estadísticas y a la evaluación de riesgo basada en el perfil para orientar las decisiones sobre prisión preventiva, reconocemos que, en muchas jurisdicciones dentro de California, así como en otros estados, estas herramientas ya se están aplicando, y su uso cuenta con poca o ninguna regulación. Por lo tanto, para reducir los daños que tal uso puede ocasionar, y hasta tanto esos instrumentos puedan dejar de aplicarse y puedan reemplazarse por audiencias detalladas, individualizadas y contradictorias, Human Rights Watch recomienda limitar las herramientas de evaluación de riesgos como se indica a continuación.

*Los legisladores de California deberían sancionar leyes:*

- En las que se exija absoluta transparencia pública en cualquier fórmula o algoritmo utilizado, así como información detallada sobre las fuentes de los datos subyacentes utilizados para realizar todos los cálculos de evaluaciones de riesgo.

- Que prohíban a los condados o al estado utilizar herramientas que aleguen ser de propiedad exclusiva de una empresa y que, por ese motivo, se nieguen a divulgar información.
- Que exijan a las jurisdicciones locales que utilizan estas herramientas establecer un mecanismo para el control público de cualquier cálculo o ajuste de la valuación del riesgo, incluida la absoluta transparencia pública de cualquier decisión sobre cálculo y ajuste.
- Que exijan que se realicen con frecuencia auditorías integrales y públicamente transparentes acerca del uso de herramientas de evaluación del riesgo, a fin de garantizar que esos instrumentos no aumenten ni exacerben los sesgos raciales, étnicos, por género o de otro tipo, dentro del sistema de justicia penal.
- Que exijan que se dejen de usar las herramientas de evaluación del riesgo si se determina que estas aumentan o exacerban los sesgos.
- Que establezcan un mecanismo legal para que los detenidos puedan impugnar las conclusiones individuales de la herramienta de evaluación del riesgo, incluidos los datos ingresados, los datos de perfil que se utilizaron como base para realizar la predicción y la fórmula usada para la predicción. Debe ofrecerse la oportunidad de impugnación legal en un plazo breve, con la posibilidad de recuperar la libertad si la predicción de la herramienta no está fundamentada. Además, se debería reconocer a los detenidos legitimación para accionar contra la jurisdicción local y contra cualquier empresa privada que administre o brinde las herramientas en cuestión, por los daños causados por una detención indebida basada en una predicción no fundamentada.

# “Sin afán de justicia”

## Cómo la prisión preventiva y el sistema de fianza en California castigan injustamente a las personas de bajos recursos

En California, cada año miles de personas detenidas por diversos delitos quedan encarceladas porque no pueden pagar una fianza. Entre 2011 y 2015, la policía de California realizó 1.451.441 detenciones por delitos graves. De esas personas, casi medio millón fueron encarceladas, pero posteriormente se determinó que no eran culpables de ningún delito. Fueron encerradas a un alto costo para los contribuyentes, tuvieron que ausentarse de su trabajo o de la escuela y no pudieron ocuparse de sus hijos o padres ancianos, simplemente porque no podían solventar el costo de la fianza.

Cada año, miles se declaran culpables de cargos que podrían haber impugnado, tan solo para poder ser liberados antes. Es común que los fiscales pidan —y los jueces fijen— montos de fianza elevados para que las personas sigan encarceladas y para favorecer que se declaren culpables más rápidamente, ya que las personas bajo custodia tienen muchas menos posibilidades de defender sus casos que aquellas que están en libertad. Las personas con abundantes recursos pueden pagar por su libertad y, como resultado de esto, gozar de ventajas sustanciales en su defensa; por el contrario, las personas con menores ingresos a menudo deben endeudarse para pagar las tarifas de los fiadores judiciales, y poder así recuperar su libertad y tener los mismos beneficios.

“*Sin afán de justicia*” se elaboró a partir de 151 entrevistas a personas en prisión preventiva y sus familiares, así como a jueces, abogados, organizadores comunitarios y otros funcionarios de California. El informe incluye nuevos análisis de datos correspondientes al estado y a 20 condados de California.

Human Rights Watch insta al estado de California y a los gobiernos locales a reformar este sistema injusto y reemplazarlo por uno que no discrimine a las personas en función de su patrimonio ni facilite un encarcelamiento mayor al necesario. Human Rights Watch advierte asimismo que la evaluación de riesgos, una alternativa a la fianza pecuniaria que consiste en usar predicciones estadísticas de riesgos, probablemente conlleve prejuicios raciales y podría incrementar la cantidad de personas en prisión preventiva y con libertad vigilada.

Human Rights Watch recomienda adoptar un sistema que evite los perfiles estadísticos y favorezca la liberación mientras se evalúa si la persona entraña un riesgo en el período previo al juicio, a través de audiencias individualizadas y que tomen en cuenta el contexto.



*Internas caminan por un pasillo en la cárcel de mujeres del condado de Los Ángeles, en Lynwood, California, 26 de abril de 2013.*

© 2013 Lucy Nicholson/Reuters