



Consejo Económico y Social

Distr. general
22 de marzo de 2023
Español
Original: inglés

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

32º período de sesiones

Viena, 22 a 26 de mayo de 2023

Tema 5 del programa provisional*

**Debate temático sobre la mejora del
funcionamiento del sistema de justicia penal
para garantizar el acceso a la justicia y crear
una sociedad segura**

Guía para el debate temático sobre la mejora del funcionamiento del sistema de justicia penal para garantizar el acceso a la justicia y crear una sociedad segura

Nota de la Secretaría

En la presente guía para el debate temático se ofrece una visión general de las normas internacionales, los retos y las prácticas prometedoras para mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal, con miras a garantizar el acceso a la justicia y crear una sociedad segura.

En la guía se señalan a la atención de los Estados Miembros las circunstancias actuales y las cuestiones emergentes y se presentan propuestas de preguntas para orientar el debate temático de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

* E/CN.15/2023/1.



I. Introducción

1. Los objetivos de garantizar el acceso a la justicia y crear una sociedad segura se han situado en el centro de los compromisos expresados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas). Mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal es imprescindible para alcanzar esos objetivos. De hecho, muchas de las metas del Objetivo 16 guardan relación con la justicia penal (p. ej., la prevención y la reducción de la violencia y los delitos y la promoción del estado de derecho) y muchos de los indicadores identificados para medir los progresos realizados en el marco del Objetivo 16 están relacionados con el funcionamiento de los sistemas de justicia penal (p. ej., la proporción de víctimas de violencia que han notificado su victimización a las autoridades competentes, la proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total y la proporción de plazas en el poder judicial, desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población).

2. En el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Kioto (Japón) en marzo de 2021, los Estados Miembros examinaron enfoques prácticos para mejorar el funcionamiento de los sistemas de justicia penal y promover el estado de derecho. En la Declaración de Kioto sobre la Promoción de la Prevención del Delito, la Justicia Penal y el Estado de Derecho: Hacia el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se hace hincapié en la necesidad de salvaguardar los derechos de las víctimas y proteger a los testigos y denunciantes y en la importancia de mejorar las condiciones en los establecimientos penitenciarios y reducir la reincidencia, de incorporar la perspectiva de género en la prevención del delito y en los sistemas de justicia penal, y de afrontar las vulnerabilidades de los niños y jóvenes en contacto con el sistema de justicia penal. También se aborda la mejora de los procesos de investigación penal para hacer efectivos los derechos de las personas sospechosas o acusadas y obtener las mejores pruebas para llevar a cabo investigaciones eficaces, y se destaca la importancia de un trato justo y sin discriminación en el acceso a la justicia, entre otras cosas mediante el acceso a la asistencia jurídica y unas políticas de penas proporcionales.

3. En consonancia con los requisitos señalados en la Declaración de Kioto, un sistema de justicia penal que funcione bien, garantice el acceso a la justicia y contribuya a una sociedad segura necesita ser eficiente y rendir cuentas; aplicar la legislación a todos por igual y dispensar un trato justo a aquellos que entran en contacto con él, ya sean víctimas, testigos o delincuentes presuntos o condenados; centrarse en las necesidades de las víctimas y comprender su trauma; y estar orientado a la prevención de la violencia y el delito y a la reducción de la reincidencia.

4. En la Declaración de Kioto también se subraya la importancia de que las estrategias de prevención del delito y mejora de la impartición de justicia cuenten con una base empírica. El establecimiento de esa base empírica supone reunir y analizar datos pertinentes, no solo como una instantánea de un momento determinado, sino también como una base de referencia para medir los progresos, determinar las lagunas, planificar y aplicar medidas de reforma a largo plazo, revisar las enseñanzas extraídas y, en caso necesario, permitir que las organizaciones internacionales o los asociados bilaterales adapten eficazmente su ayuda. Si no se dispone de esa base, los fondos se gastan atendiendo a conjeturas, lo que con frecuencia conduce a una asignación de recursos deficiente.

II. Mejora de la integridad y la eficiencia del sistema de justicia penal

A. La integridad como condición necesaria de un sistema de justicia penal que funcione bien

5. La corrupción, en sus múltiples variantes, sigue contaminando muchas instituciones de justicia penal, socavando sus valores básicos, su credibilidad y su capacidad para facilitar el acceso a la justicia y prevenir el delito. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ofrece un marco integral para que los Estados creen instituciones de justicia penal eficaces que estén libres de corrupción y funcionen conforme a los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

6. Con respecto al poder judicial, en el artículo 11 de la Convención contra la Corrupción se insta a adoptar medidas para reforzar la integridad judicial. La *Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se elaboró con el objetivo expreso de ayudar a los Estados a evaluar el nivel y la eficacia de su aplicación de los requisitos de la Convención. En 2018, la UNODC puso en marcha la Red Mundial de Integridad Judicial como plataforma para promover el intercambio de experiencias y el apoyo mutuo entre jueces y administraciones de justicia, con miras a facilitar el acceso a los conocimientos y recursos existentes y determinar y abordar los nuevos retos en materia de integridad judicial. A la luz de la pandemia mundial y del ritmo rápido de la innovación, la Red también viene concienciando acerca de temas nuevos como, por ejemplo, los vínculos entre la integridad judicial y el bienestar de los jueces, el uso ético de las nuevas tecnologías y las cuestiones relacionadas con la justicia abierta y la transparencia¹. De importancia para la integridad e inclusividad de los poderes judiciales ha sido la adopción por la Asamblea General de la resolución 75/274, en la que proclamó el 10 de marzo Día Internacional de las Juezas.

7. El artículo 11 de la Convención también aplica requisitos similares al ministerio público de los Estados partes cuando el ministerio público sea independiente del poder judicial. En tales casos, la *Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11* proporciona una herramienta para que los Estados evalúen las medidas adoptadas en el ministerio público con objeto de reforzar la integridad, asegurar la independencia, proporcionar condiciones de servicio adecuadas y estar bien preparado para satisfacer las necesidades en materia de justicia penal con objetividad e imparcialidad. Además, en la *Guía* se reconoce la necesidad de elaborar mecanismos eficaces de presentación de denuncias, de modo que las partes interesadas y los beneficiarios del sistema de justicia penal puedan denunciar posibles conductas indebidas o actos de corrupción en el ministerio público.

8. Además de las disposiciones de la Convención contra la Corrupción, pueden encontrarse orientaciones detalladas y normas de conducta para los profesionales de la justicia penal en las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, entre ellas: a) el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que contienen un resumen de las principales responsabilidades de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, haciendo hincapié en su deber de servir a la comunidad y proteger a todas las personas contra los actos ilegales, respetando y protegiendo al mismo tiempo la dignidad humana y manteniendo y defendiendo los derechos humanos de todas las personas; b) los Principios Básicos relativos a la

¹ Puede consultarse más información en www.unodc.org/ji/.

Independencia de la Judicatura, complementados con procedimientos para su aplicación efectiva y los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial; y c) las Directrices sobre la Función de los Fiscales, que se complementan con las Normas de Responsabilidad Profesional y Declaración de Derechos y Deberes Fundamentales de los Fiscales, elaboradas por la Asociación Internacional de Fiscales.

B. Aumento de la eficiencia mediante la cooperación multisectorial

9. El sistema de justicia penal, por sí solo, no puede impartir justicia. Además de la necesidad de que los distintos sectores de la justicia penal (las fuerzas del orden, el ministerio público, la judicatura y los servicios penitenciarios y de libertad condicional) se comuniquen, intercambien información y cooperen eficazmente, también se requiere la participación de múltiples partes interesadas en la impartición de justicia, como los servicios de salud (incluidos los servicios de salud mental), los servicios sociales y el sector educativo, así como el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Aquellos enfoques que cuentan con la participación de los interesados de distintos sectores que trabajan en pos de un objetivo común logran resultados más sostenibles.

10. En la esfera de la justicia juvenil, por ejemplo, los prometedores programas de remisión para niños acusados de cometer un delito dependen de la estrecha cooperación entre la policía, los fiscales, el sistema de protección de la infancia y los miembros de la comunidad. Las estructuras interdisciplinarias, pluriinstitucionales y adaptadas a la infancia también han demostrado sus efectos positivos en la atención de las necesidades de los niños víctimas de delitos y en la reducción del riesgo de victimización secundaria.

11. De forma similar, la promoción del acceso a servicios de salud, sociales, policiales y judiciales integrales y coordinados ha dado pruebas de su considerable utilidad para romper los ciclos de la violencia contra las mujeres². Otra práctica prometedora que ilustra la utilidad de las respuestas coordinadas y multisectoriales para prevenir los asesinatos por razones de género y combatir la violencia de género es el examen a fondo de los casos de feminicidio por parte de comités de múltiples partes interesadas como, por ejemplo, los comités de examen de homicidios y muertes violentas en el hogar que existen en algunas jurisdicciones³.

12. Asimismo, en el tratamiento del delincuente, la coordinación interinstitucional es una condición necesaria para que se dispense un trato justo y proporcional por parte de las autoridades judiciales, que dependen de la información facilitada por profesionales de diversos sectores. Las evaluaciones de las necesidades, los riesgos y las circunstancias de los delincuentes llevadas a cabo con el fin de orientar las decisiones sobre las intervenciones de justicia penal adecuadas requieren la cooperación entre los organismos de justicia penal y con los servicios de salud, los servicios sociales los organismos de apoyo a las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil. En la transición de los delincuentes de un entorno penitenciario a la comunidad, la cooperación interinstitucional y la comunicación entre los servicios penitenciarios y los servicios comunitarios también revisten una importancia fundamental para asegurar la continuidad de la atención a lo largo de todo el proceso de reintegración social. Además, la participación del sector privado, los empleadores y las agencias de empleo, los organismos de vivienda y las instituciones de capacitación, así como de los voluntarios y las organizaciones de la sociedad civil, ha sido decisiva para reducir la reincidencia tras la puesta en libertad.

² Iniciativa Spotlight, “Afrontar el desafío. Informe de impacto 2020-2021” (noviembre de 2021).

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Background paper on domestic homicide/femicide review committees” (de próxima publicación).

C. Uso de la tecnología basado en principios en el sistema de justicia penal

13. En la Hoja de Ruta del Secretario General para la Cooperación Digital⁴ se reseña una serie de estrategias con las que aprovechar la evolución positiva de las tecnologías nuevas y avanzadas, lo que comprende la creación de capacidad digital, los bienes públicos digitales, la conectividad universal, la inclusión digital, la confianza y seguridad digitales, los derechos humanos digitales y la cooperación digital.

14. En el contexto de la eficiencia que ofrece la digitalización, en los últimos años se ha registrado un aumento constante del uso de tecnologías nuevas y avanzadas en la administración de la justicia penal. Cabe citar como ejemplos los sistemas de presentación electrónica de documentos, la digitalización de los expedientes de las causas, las audiencias virtuales y la prestación de asistencia jurídica en línea. Las medidas de distanciamiento físico implantadas en respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) precipitaron una intensificación de la aplicación de esas tecnologías como medio importante para garantizar la continuidad de las funciones básicas del sistema de justicia penal. En un momento en que en muchas partes del mundo se flexibilizan las restricciones relacionadas con la COVID-19, la arquitectura y la práctica de la justicia por medios digitales se mantienen. Todo esfuerzo significativo para promover la igualdad de acceso a la justicia para todos exige reconocer tanto los obstáculos como los elementos facilitadores del acceso a la justicia en todas las etapas del proceso de justicia penal, incluidos todos los entornos en los que la tecnología juega un papel en la configuración de los resultados de la justicia.

15. En la Declaración de Kioto, tras señalarse las posibilidades que ofrece la digitalización para hacer que los sistemas de justicia penal sean “más eficaces, responsables, transparentes, inclusivos y receptivos”, también se advierte contra el uso indebido de esas tecnologías, con el compromiso de que las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, los “sistemas de justicia penal y otras instituciones pertinentes empleen de forma eficaz y apropiada las tecnologías nuevas y avanzadas como instrumentos para combatir la delincuencia con salvaguardias adecuadas y eficaces para prevenir el uso indebido y el abuso de dichas tecnologías en este sentido”⁵. En ese contexto, es oportuno evaluar la base empírica relativa a los beneficios y los posibles riesgos, entre ellos la discriminación y la injerencia en la intimidad y la dignidad humana, de la aplicación de diversas tecnologías en entornos de justicia penal, con miras a garantizar que el uso de los avances tecnológicos basado en principios promueva la igualdad de acceso a la justicia para todos y respete los derechos humanos.

III. Aumentar la inclusividad del sistema de justicia penal y garantizar la igualdad en la aplicación de la ley a todas las personas

A. Promoción de la igualdad y la no discriminación en el sistema de justicia penal

16. En el contexto del principio de no dejar a nadie atrás, que es común a todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Secretario General declaró lo siguiente en su informe *Nuestra Agenda Común*: “La justicia es una dimensión esencial del contrato social. En cualquier parte del mundo, la desconfianza aumenta cuando las personas experimentan la desigualdad y la corrupción, y cuando perciben que el Estado y sus instituciones las tratan injustamente. En la Agenda 2030 se hace la promesa de promover el estado de derecho y garantizar el acceso a la justicia para todos [...], pero muchos sistemas de justicia funcionan solo para unos pocos”. Además, hizo hincapié en

⁴ A/74/821.

⁵ Resolución 76/181 de la Asamblea General, anexo, párrs. 8 y 16.

“las posibilidades de transformar los sistemas de justicia de tal manera que se fortalezcan los vínculos que mantienen unidas a nuestras sociedades”.

17. Con el mismo espíritu, en la Declaración de Kioto se destaca la función que desempeñan las instituciones de prevención del delito y justicia penal en la prevención de la discriminación, así como la necesidad de garantizar “la igualdad de acceso a la justicia y de aplicación de la ley para todos, incluidos los miembros vulnerables de la sociedad, independientemente de su condición” y “un trato respetuoso y sin discriminación ni prejuicios de ningún tipo”.

18. Las múltiples formas de discriminación por razones de identidad de género, raza, situación socioeconómica, orientación sexual, discapacidad y otras formas interseccionales de discriminación crean obstáculos para acceder a la justicia. Los estereotipos, la culpabilización de las víctimas y la estigmatización impiden que las víctimas de delitos de odio y las mujeres víctimas de la violencia de género traten de obtener la reparación y el apoyo que necesitan. La discriminación también da lugar a una representación excesiva de los grupos marginados y excluidos, como las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y los grupos minoritarios, en la población reclusa, y la encarcelación acarrea problemas de salud, sociales, educativos y de formación profesional a largo plazo para los reclusos y sus familias, lo que agrava aún más su marginación y exclusión.

19. Un elemento importante para generar y restablecer la confianza entre el sistema de justicia penal y las comunidades es garantizar que el primero sea representativo de la población a la que presta servicios. Los datos de la UNODC muestran que las mujeres profesionales están insuficientemente representadas, especialmente en los servicios nacionales de policía, en los que la proporción de mujeres se sitúa solo entre el 10 % y el 20 % de su personal en la mayoría de los países⁶. También es fundamental subsanar la falta de mujeres profesionales en puestos de alto nivel en la policía y otras instituciones de justicia penal. Las mujeres ocupan el 45,9 % de las presidencias de los tribunales inferiores, pero solo el 28 % de las presidencias de los tribunales de apelación y el 18,6 % de las de los tribunales superiores de los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos⁷.

20. Se están realizando esfuerzos en todo el mundo para aumentar la representación de las minorías, los pueblos indígenas y otros grupos que se enfrentan a obstáculos concretos al acceso a la justicia. En un estudio de la American Bar Association se constató que, en los Estados Unidos de América, las personas de color están insuficientemente representadas en todos los niveles de las profesiones del derecho, desde la Facultad de Derecho hasta la judicatura⁸. Esa representación insuficiente puede dar lugar a una falta de comprensión y empatía respecto de los singulares retos y realidades a los que se enfrentan las comunidades marginadas por motivos raciales y, a su vez, generar una mayor desigualdad en el sistema de justicia. Los esfuerzos por aumentar la representación deben ir acompañados de medidas que garanticen la retención del personal y la inclusividad en el lugar de trabajo y hagan frente a la discriminación en la mano de obra.

B. Prestación de servicios de asistencia jurídica de calidad

21. La asistencia jurídica es un componente esencial de la justicia procesal, que se traduce en el acceso de las personas pobres, marginadas y desfavorecidas a la justicia, y, cuando se presta sin costo alguno, sirve para proteger a quienes carecen de medios para defender y hacer valer sus derechos en el sistema de justicia penal, a saber, las personas detenidas, arrestadas o encarceladas, sospechosas, acusadas o inculpadas de un delito, así como las víctimas y los testigos. La prestación de servicios de asistencia jurídica

⁶ UNODC, “dataUNODC”, Police personnel, Criminal justice system: police personnel, 2018. Puede consultarse en <https://dataunodc.un.org/data/crime/Police%20personnel>.

⁷ Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies, núm. 23 (2016).

⁸ American Bar Association, *Profile of the Legal Profession* (2020).

no solo aumenta la equidad de los sistemas de justicia penal. También contribuye a la impartición eficiente de justicia, ya que ayuda a reducir el tiempo durante el que los sospechosos permanecen detenidos, el número de condenas injustas, los casos de mala administración de justicia y las tasas de reincidencia y revictimización.

22. El papel esencial que desempeña la asistencia jurídica en la mejora del funcionamiento de los sistemas de justicia penal fue reconocido en los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal en 2012⁹. Tal como se reafirmó en la Declaración de Kioto, los Estados deben adoptar “medidas para garantizar el acceso a una asistencia jurídica oportuna, eficaz, con recursos adecuados y asequible para las personas que carecen de medios suficientes o cuando los intereses de la justicia así lo exijan”.

23. Tal como puso de manifiesto el informe sobre la asistencia jurídica a escala mundial *Global Study on Legal Aid*¹⁰, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UNODC, pueden observarse progresos en el establecimiento de marcos jurídicos y normativos nacionales en todos los niveles de desarrollo, aunque siguen existiendo retos, especialmente en lo tocante a la ampliación del alcance nacional y la mejora de la calidad de los servicios, así como en lo referente a la posibilidad de llegar a grupos con derechos y necesidades específicos en el sistema de justicia, como las mujeres y los niños. Aunque en diversas reglas y normas de las Naciones Unidas¹¹ se subraya la importancia de asegurar que las personas en prisión preventiva y los reclusos condenados tengan acceso a asesoramiento jurídico, entre otras cosas mediante la asistencia jurídica, en muchos Estados Miembros no se facilita sistemáticamente a los reclusos un acceso oportuno a un abogado independiente o a proveedores de asistencia jurídica, una deficiencia que es más grave, si cabe, si se tiene en cuenta que los detenidos y los reclusos son un grupo especialmente vulnerable y marginado, que padece discriminación y exclusión¹².

C. Justicia penal con perspectiva de género

24. La discriminación de género en el sistema de justicia penal afecta de manera desproporcionada a las mujeres, que se enfrentan a importantes obstáculos para acceder a la justicia, independientemente de que sean víctimas, testigos, presuntas delincuentes o reclusas. Además de la desigualdad de género, la discriminación interseccional y la falta de autonomía y capacidad de acción de las mujeres, entre los principales factores causantes de esa situación pueden señalarse el fracaso institucional, policial y legislativo a la hora de eliminar la discriminación, el sesgo de género, los estereotipos, la indiferencia y la impunidad. Por otra parte, cada vez se entiende mejor la forma en que las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas se ven afectadas por la discriminación en el acceso a la justicia, lo que hace necesario aplicar estrategias específicas para hacer frente a esa discriminación y a los obstáculos al acceso a la justicia mencionados.

25. Como señala el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, “[e]l derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas

⁹ Resolución 67/187 de la Asamblea General, anexo.

¹⁰ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y UNODC, *Global Study on Legal Aid: Global Report* (2016). Se trata del único informe global exhaustivo publicado hasta la fecha sobre la situación de la asistencia jurídica en el mundo.

¹¹ Entre otras, los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, las Reglas Mínicas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok).

¹² Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, *Leaving No One Behind: Equality and Non-discrimination at the Heart of Sustainable Development – The United Nations System Shared Framework for Action* (Nueva York, 2017).

las Formas de Discriminación contra la Mujer. [...] Abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia”. El Comité subraya además que las mujeres resultan desproporcionadamente penalizadas debido a su situación o condición, su identidad, haberse sometido a un aborto o pertenecer a otros grupos que hacen frente a discriminación.

26. Abordar la discriminación de género contra las mujeres en conflicto con la ley requiere intervenciones integrales que eliminen los obstáculos a que se enfrentan las mujeres a lo largo de toda la cadena de justicia penal, en consonancia con las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las reglas y normas internacionales conexas. Entre las buenas prácticas a este respecto pueden citarse la promoción de servicios de asistencia jurídica que respondan a las cuestiones de género y la priorización de las medidas no privativas de la libertad en el caso de las mujeres siempre que sea posible. Aunque los sistemas penitenciarios tienden a centrarse en las necesidades de una población predominantemente masculina, entre 2000 y 2019 se registró una tasa de aumento (33 %) del número de reclusas mayor que la de reclusos (25 %)¹³, y debería prestarse a las reclusas servicios de asistencia médica específicos para mujeres, además de habilitarse programas de atención a la infancia y rehabilitación en los establecimientos penitenciarios de mujeres.

27. La violencia de género afecta de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas. A escala mundial, aproximadamente una de cada tres mujeres ha sufrido violencia sexual y otros tipos de violencia¹⁴. Las mujeres también tienen muchas más probabilidades que los hombres de ser asesinadas por sus parejas o familiares¹⁵. Sin embargo, sigue sin denunciarse una parte de los delitos de violencia contra las mujeres y las probabilidades de que este tipo de delitos acarree una condena continúan siendo escasas debido a las lagunas en el derecho y el procedimiento penales y a las respuestas inadecuadas de las instituciones y los profesionales de la justicia penal, lo que favorece la impunidad y la victimización secundaria de las víctimas y las supervivientes. La pandemia de COVID-19 ha reducido aún más el acceso a servicios policiales y judiciales esenciales para las mujeres, a pesar de la mayor incidencia de la violencia de género¹⁶.

D. Justicia penal que tiene en cuenta la edad

28. Los niños difieren de los adultos en su desarrollo físico, mental y psicológico, por lo que garantizar su acceso a la justicia, incluida su participación como agentes de cambio, debe entenderse como permitirles que tengan oportunidades y posibilitar el desarrollo de todo su potencial¹⁷. Los niños se enfrentan a mayores dificultades para

¹³ UNODC, Sección de Preparación y Difusión de Datos y Sección de Investigación sobre la Delincuencia, “Casi doce millones de personas privadas de la libertad a nivel mundial: casi un tercio sin condena, con cárceles sobrepobladas en la mitad de los países”, serie *Los Datos Importan*, núm. 1 (Viena, 2021).

¹⁴ Organización Mundial de la Salud, *Violencia contra las mujeres, estimaciones para 2018: estimaciones mundiales, regionales y nacionales de la prevalencia de la violencia de pareja contra las mujeres y estimaciones mundiales y regionales de la prevalencia de la violencia sexual fuera de la pareja contra las mujeres* (Ginebra, 2021).

¹⁵ UNODC y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *Asesinatos de mujeres y niñas por razones de género (femicidio/feminicidio). Estimaciones mundiales de asesinatos de mujeres y niñas en el ámbito privado en 2021 - Mejorar los datos para mejorar las respuestas* (2022).

¹⁶ UNODC, *The Impact of COVID-19 on Criminal Justice System Responses to Gender-based Violence against Women: A Global Review of Emerging Evidence* (2021).

¹⁷ Jennifer Davidson *et al.*, “Justicia para niños y niñas, justicia para todos. El reto por alcanzar el ODS16+ - La llamada a la acción” (Glasgow (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), CELCIS (Centre for Excellence for Looked After Children) Inspiring Children’s Futures, Universidad de Strathclyde, 2019).

acceder a la justicia. Dependen de los cuidados de los adultos, con frecuencia no se los escucha y, además, pueden enfrentarse a distintos tipos de desigualdad sistémica, sesgo y discriminación¹⁸.

29. Por consiguiente, se requieren sistemas de justicia adaptados a los niños que estén especializados, satisfagan sus necesidades y garanticen su acceso a la justicia cuando se vulneren sus derechos¹⁹. A fin de garantizar que no se deje a ningún niño atrás, es fundamental abordar la desigualdad y promover alianzas intergeneracionales que incluyan a los niños que se enfrentan a las mayores adversidades, creándose así comunidades más fuertes en las que reine la confianza y mejorándose las políticas y respuestas con las que se combaten la violencia y la delincuencia.

30. Los sistemas de justicia prestan un mejor servicio a los niños cuando se centran no solo en la solución de los casos, sino también en la prevención y la protección, con lo que logran resultados positivos para las comunidades y las sociedades como, por ejemplo, una menor participación en la delincuencia y menores riesgos de violencia y vulneración de derechos. Garantizar sociedades seguras, ahora y en el futuro, depende de que se responda eficaz y decididamente a las necesidades y los derechos específicos de los niños y se incluya a estos en la búsqueda de soluciones a los retos a que puedan enfrentarse sus comunidades.

31. Los jóvenes adultos suelen representar una gran proporción de las personas que están en contacto con la ley, y los hombres jóvenes, por ejemplo, constituyen una gran parte de las víctimas y los autores de homicidios. Las pruebas, cada vez más numerosas, de la necesidad de hacer frente a las necesidades de desarrollo de los jóvenes adultos han llevado a varios países a ampliar el alcance de sus sistemas de justicia juvenil a las personas jóvenes mayores de 18 años.

32. Se prevé que, entre 2019 y 2030, el número de personas mayores de 60 años aumente un 38 %, pasando de unos 1.000 millones a 1.400 millones en todo el mundo, con lo que superará el número de personas jóvenes. La magnitud y el ritmo de ese aumento serán mayores en el mundo en desarrollo²⁰. Cada vez se presta más atención a satisfacer las necesidades de las personas de edad en lo tocante al acceso a la justicia, incluidos aquellos casos en los que se enfrentan al maltrato de personas mayores o forman parte de una población reclusa que envejece. Varios mecanismos regionales de derechos humanos han reconocido las necesidades específicas de las personas de edad en materia de justicia, especialmente tras la adopción de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

E. Equidad e igualdad raciales en el sistema de justicia penal

33. La discriminación racial está prohibida expresamente en el derecho internacional de los derechos humanos, incluida la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En 2001, los Estados Miembros adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Durban, reafirmando que se debe garantizar que se dé acceso a la justicia a “las víctimas de violaciones de los derechos humanos resultantes del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, especialmente a la luz de su situación vulnerable social, cultural y económicamente, así como asistencia jurídica si procede, y protección y recursos eficaces y apropiados”²¹. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha dedicado recomendaciones específicas a la prevención de la discriminación racial en la

¹⁸ [A/HRC/25/35](#), párrs. 16 y 17.

¹⁹ Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos (resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, anexo).

²⁰ *World Population Prospects 2019* (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

²¹ Véanse [A/CONF.189/12](#) y [A/CONF.189/12/Corr.1](#), cap. I.

administración y el funcionamiento del sistema de justicia penal²² y a la prevención de la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden²³.

34. Entre las dificultades para lograr la igualdad y la equidad raciales en el acceso a la justicia se encuentran las leyes, políticas y prácticas sesgadas que afectan de manera desproporcionada a las personas pertenecientes a comunidades marginadas, entre otras cosas, como consecuencia de denuncias, acusaciones, condenas y encarcelaciones injustas por motivos raciales²⁴. Garantizar la igualdad y la equidad raciales mediante la aplicación de la ley en condiciones de igualdad a todas las personas fomenta la confianza en el sistema de justicia, promueve la cohesión social y crea las condiciones necesarias para una sociedad más estable y pacífica.

35. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 47/21, estableció el Mecanismo Internacional de Expertos Independientes para Promover la Justicia y la Igualdad Raciales en el Mantenimiento del Orden. El informe de 2023 del Mecanismo se centrará en el tema de la redefinición de la labor policial y, en particular, en la lucha contra el racismo sistémico, las fuerzas del orden y los sistemas de justicia penal, la recuperación de la confianza perdida, el fortalecimiento de la supervisión institucional, la adopción de métodos alternativos y complementarios respecto de la actuación policial y el uso de la fuerza, y el aprendizaje de la experiencia adquirida²⁵. En la misma resolución, el Consejo solicitó al Mecanismo que coordinara “su labor con todos los mecanismos, órganos y procesos pertinentes de las Naciones Unidas, entre ellos la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal [...]” y que siguiera “reforzando su participación en estos y su colaboración y cooperación con ellos, según proceda”²⁶.

F. Acceso de las personas con discapacidad a la justicia

36. En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se define a las personas con discapacidad como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Tales barreras, en lo relativo al acceso a la justicia, incluyen las restricciones al ejercicio de la capacidad jurídica; la falta de acceso físico a las instalaciones del sistema de justicia, como los tribunales y las comisarías de policía; la falta de transporte accesible para llegar a esas instalaciones y regresar desde ellas; los obstáculos para acceder a la asistencia jurídica y la representación letrada; la falta de información en formatos accesibles; las actitudes paternalistas o negativas que ponen en duda las habilidades de las personas con discapacidad para participar en todas las etapas de la administración de justicia; y la falta de capacitación para los profesionales que trabajan en el ámbito de la justicia. Puede que incluso se denieguen derechos fundamentales, como el derecho a guardar silencio y la presunción de inocencia, directamente en la legislación o las políticas o indirectamente en la costumbre y la práctica.

37. Como se señala en los Principios y Directrices Internacionales sobre el Acceso a la Justicia para las Personas con Discapacidad, elaborados por la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad²⁷, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad “rechaza las interpretaciones históricamente arraigadas de la discapacidad que privan a las personas con discapacidad de cualquier medio para

²² Recomendación general núm. 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal.

²³ Recomendación general núm. 36 (2020), relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden.

²⁴ Manuel Ramos Maqueda y Daniel L. Chen, “The role of justice in development: the data revolution”, *Policy Research Working Paper*, núm. 9720 (Washington D. C., Banco Mundial, 2021).

²⁵ De próxima publicación.

²⁶ Resolución 47/21 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 11, i).

²⁷ Puede consultarse en www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-disability/international-principles-and-guidelines-access-justice-persons-disabilities

ejercer su voluntad y sus preferencias, y que en muchos países han dado lugar a la denegación efectiva del acceso a la justicia y las garantías procedimentales a estas personas en igualdad de condiciones con las demás”. De hecho, en el artículo 13 de la Convención se ofrece una hoja de ruta para la mejora del acceso de las personas con discapacidad a la justicia, ya que establece que los Estados partes “asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares” y, a tal fin, “promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario”.

IV. Garantizar que el sistema de justicia penal se centre en las víctimas

A. Necesidad de sistemas nacionales integrales de apoyo, asistencia y protección a las víctimas

38. El apoyo y la protección brindados a las víctimas por el sistema de justicia penal es un indicador fiable del compromiso de garantizar la justicia para todos. Según la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad y se les proporcionará el apoyo y la asistencia necesarios para que puedan participar en el proceso de justicia penal. La Declaración de Kioto incluye además el compromiso de “[p]roteger los derechos e intereses de las víctimas de delitos y esforzarse por darles asistencia en todas las etapas de los procedimientos de justicia penal, prestando la debida atención a las necesidades y circunstancias especiales de las víctimas, incluidas la edad, las necesidades específicas de su género y de otro tipo, y la discapacidad, así como a los daños causados por los delitos, incluido el trauma, y procurar proporcionar a las víctimas los medios que puedan ayudar a su recuperación, incluida la posibilidad de obtener compensación y reparación” y de “[p]roporcionar recursos y formación adecuados a los profesionales para reforzar su capacidad de proporcionar asistencia y apoyo centrados en las víctimas que tengan en cuenta las necesidades específicas de estas”.

39. Sin embargo, en muchos contextos, los servicios de apoyo y asistencia a las víctimas siguen siendo limitados, están fragmentados y reciben una financiación insuficiente, lo que priva a las víctimas del apoyo que necesitan para recuperarse del trauma, acceder a la justicia y reconstruir su vida. Para subsanar esas deficiencias de los sistemas actuales, es necesario establecer sistemas nacionales integrales de apoyo, asistencia y protección a las víctimas que cuenten con una financiación sostenible. Los servicios de apoyo a las víctimas que son eficaces comprenden una amplia gama de intervenciones, entre ellas el apoyo psicosocial, el asesoramiento, la asistencia jurídica, la atención médica, el apoyo financiero y el alojamiento seguro, accesibles gratuitamente a todas las víctimas, sin importar su origen. En estos sistemas se da prioridad a las necesidades y los derechos de las víctimas, tratándolas con dignidad, respeto y empatía, garantizando su inclusión en los procesos de toma de decisiones y su acceso a información sobre sus derechos y los servicios a su disposición, y prestándoles un apoyo y una asistencia continuos durante todo el proceso de justicia penal. Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas pueden desempeñar un papel importante aportando ideas y conocimientos especializados valiosos sobre las necesidades y experiencias de las víctimas y garantizando que los sistemas respondan a sus diversas necesidades.

B. Acceso de las víctimas del terrorismo a la justicia

40. En las resoluciones de la Asamblea General se ha subrayado repetidamente la importancia que reviste el acceso de las víctimas del terrorismo a la justicia. Así, en su resolución 73/305, la Asamblea exhortó a que se respetaran “la dignidad y los derechos que la legislación nacional reconoce a las víctimas del terrorismo en los litigios penales y en el acceso a la justicia”²⁸.

41. Al igual que todas las demás víctimas, las víctimas del terrorismo deberían tener la posibilidad de participar de manera efectiva en las actuaciones judiciales que permiten que sus opiniones e inquietudes puedan presentarse y tenerse en cuenta. Esa participación puede adoptar distintas formas y puede depender de las tradiciones jurídicas y el sistema de justicia penal del país de que se trate. Puede que la participación de las víctimas permita que en las actuaciones penales se tengan más en cuenta los distintos tipos de daños sufridos por cada víctima y sus diferentes necesidades, expectativas y prioridades. Además, esa participación puede proporcionar a las víctimas un sentimiento de reconocimiento y subrayar el costo humano del terrorismo.

42. En los juicios por terrorismo, debe prestarse una especial atención a la participación, ya que existe el riesgo de que, en la práctica, esta sea menor que en las causas ordinarias debido, entre otras cosas, a las dimensiones de seguridad del juicio y al número potencialmente elevado de víctimas y testigos. También pueden plantearse dificultades para las víctimas extranjeras como consecuencia, por ejemplo, de las barreras lingüísticas o las diferencias en las tradiciones jurídicas. Además, es importante que los esfuerzos de persecución penal tengan como objetivo mostrar la magnitud y gravedad de los delitos cometidos por los miembros de grupos terroristas, con el fin de establecer la responsabilidad individual²⁹.

C. Acceso a la justicia para las personas que han sido víctimas mientras se desplazaban

43. Al no existir suficientes vías seguras, ordenadas y regulares de migración, las personas en movimiento con frecuencia se exponen a circunstancias, como la violencia y los abusos, que hacen que peligre su integridad física y mental en su búsqueda de seguridad y oportunidades. Por ejemplo, pueden convertirse en víctimas de delitos cometidos por traficantes y tratantes de personas³⁰. Aunque toda persona en movimiento que sea víctima de un delito tiene derecho a acceder a la justicia sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo, como pudiera ser su situación migratoria³¹, con frecuencia se les impide o se las disuade de denunciar abusos, tratar de obtener justicia y reparación o recibir la protección y la asistencia necesarias. Todo ello puede atribuirse a varios factores. En su primer contacto con las autoridades, a muchas personas en movimiento cuya situación migratoria es irregular se les aplica inmediatamente lo previsto en los marcos en materia de inmigración. Además, los delitos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes se consideran delitos contra el Estado en la mayoría de las jurisdicciones y a menudo se aplican contra los migrantes, ya que los profesionales de la justicia penal pueden referirse al consentimiento de esas personas a ser objeto de tráfico ilícito, pasando por alto que tal vez se hayan convertido

²⁸ Resolución 73/305 de la Asamblea General, párr. 13.

²⁹ Pueden encontrarse orientaciones de la UNODC sobre esta cuestión en *Buenas prácticas de apoyo a las víctimas del terrorismo en el marco de la justicia penal*, la edición revisada de *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo*, y en las Disposiciones Legislativas Modelo para Atender las Necesidades y Proteger los Derechos de las Víctimas del Terrorismo, publicadas en 2022 por la UNODC, la Unión Interparlamentaria y la Oficina de Lucha contra el Terrorismo.

³⁰ Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, “Contribution to the Progress Declaration by the Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons” (2022).

³¹ Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo).

en víctimas de abusos y violencia graves a manos de los traficantes. En lugar de considerarlas víctimas, se las persigue penalmente por su situación migratoria irregular. En consecuencia, por miedo a ser detenidas o deportadas, se abstienen de denunciar los delitos.

44. Incluso cuando las personas en movimiento no son perseguidas penalmente por su presencia o entrada irregulares, cabe la posibilidad de que otras conductas sean consideradas delictivas y ello las disuade de denunciar abusos, especialmente si son víctimas de la trata con fines de explotación sexual. Por ejemplo, puede ocurrir cuando se tipifican como delito el aborto, las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo o la prostitución, independientemente de si se trata de actos realizados con consentimiento o bajo coacción. El miedo a la corrupción y la falta de confianza en las autoridades son obstáculos adicionales al acceso de los refugiados y los migrantes a la justicia³². Abordar los obstáculos a los que se enfrentan las personas en movimiento para acceder a la justicia, independientemente de que sean desplazados internos, refugiados, migrantes o víctimas de la trata, es una necesidad urgente para lograr sistemas de justicia penal justos.

45. En el artículo 6 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se exige que los Estados garanticen que las víctimas tengan acceso a la justicia y a la reparación. También contiene disposiciones sobre asistencia y protección. Los Estados Miembros reiteraron con firmeza esos compromisos en la Declaración Política de 2021 sobre la Aplicación del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas³³. Sin embargo, cuando en las actuaciones judiciales no se tiene en cuenta el trauma, no se responde a las cuestiones de género y no se atiende a las necesidades de la infancia, las víctimas de la trata pueden verse inmersas en situaciones que acarreen un nuevo trauma y una mayor victimización. Así puede ocurrir cuando se interroga a una víctima repetidamente, se prolonga excesivamente la fase de investigación o los fiscales se basan demasiado en los testimonios de las víctimas. Si no se cuenta con mecanismos de apoyo, como organizaciones no gubernamentales especializadas o prestatarios de asistencia jurídica capacitados, las posibles consecuencias perjudiciales para las víctimas suelen multiplicarse y también pueden repercutir en la calidad de los testimonios de las víctimas y en su acceso a una reparación. Por último, el acceso al apoyo nunca debería estar supeditado a la incoación de actuaciones penales o a la cooperación con las autoridades, habida cuenta de que vincular el apoyo a la cooperación con las autoridades puede tener consecuencias perjudiciales para las víctimas³⁴.

V. Mejora de la función preventiva del sistema de justicia penal

A. Sociedades seguras como objetivo rector de las intervenciones de justicia penal

46. Determinar cuáles son las formas de conducta que deben tipificarse como actos delictivos es un paso importante para garantizar sociedades seguras. Sin embargo, no es necesario que todas las conductas socialmente indeseables sean tipificadas como delito y puede que otras respuestas resulten más eficaces que la respuesta de la justicia penal. Por ejemplo, varios países han despenalizado total o parcialmente delitos en razón de la condición personal como el vagabundeo (se trata de delitos que a menudo forman parte de la herencia colonial), lo que ha reducido considerablemente las tasas de

³² UNODC, *Abuso y abandono: una perspectiva de género sobre los delitos agravados del tráfico ilícito de migrantes y su respuesta* (Viena, 2021), pág. 6.

³³ Resolución 76/7 de la Asamblea General, anexo.

³⁴ Artículo 6 del Protocolo contra la Trata de Personas y artículo 25 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Véase también UNODC, *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (Viena, 2020), pág. 60.

encarcelamiento. Puede que incluso los delitos menos conocidos, como la producción ilícita de licor en algunos países, generen un número desproporcionado de reclusos y cabe la posibilidad de que el derecho administrativo o el derecho civil permitan abordarlos más eficazmente. La despenalización de las conductas que no repercuten negativamente en la seguridad pública permite reorientar los recursos a la prevención de los delitos graves y a las respuestas de los sistemas de justicia penal a estos delitos.

47. Con arreglo a lo dispuesto en la regla 6.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), el uso de la prisión preventiva, en particular durante períodos prolongados, puede llegar a generar o agudizar el riesgo de delinquir o reincidir y solo se debe utilizar como último recurso en las actuaciones penales. La decisión de ordenar el ingreso en prisión preventiva de un presunto delincuente debe limitarse estrictamente a aquellas situaciones en que se considere necesario evitar el riesgo de que determinados delincuentes se den a la fuga, cometan nuevos delitos u obstruyan el proceso judicial³⁵. A pesar de estos principios bien establecidos, el número de personas en prisión preventiva dentro de la población reclusa ha aumentado un 30 % desde 2000, hasta superar los 3 millones de personas. En 45 Estados Miembros, el número de personas en prisión preventiva excede al de reclusos condenados; y en 14 de esos Estados, las personas en prisión preventiva representan más del 70 % de la población reclusa³⁶. En algunos Estados Miembros, los presos preventivos permanecen en prisión durante períodos más largos que la condena que normalmente se impondría a quienes fueran declarados culpables del presunto delito. Otros se ven sometidos a una detención prolongada en calabozos policiales que no están diseñados ni deberían utilizarse para ese fin.

48. Aun reconociendo que, como parte de políticas de justicia penal individualizadas, equilibradas y proporcionadas, los sistemas penitenciarios bien gestionados constituyen un aspecto importante de la cadena de justicia, la privación de libertad en respuesta a una infracción penal debería ser una medida de último recurso³⁷, teniéndose en cuenta la naturaleza y la gravedad del delito, el riesgo que representa el delincuente para la población y las necesidades de reintegración social del delincuente.

49. Los sistemas de justicia penal deberían considerar la rehabilitación de los delincuentes y la prevención de su reincidencia como objetivos centrales de las decisiones de imposición de penas, incluidas las decisiones de dictar pena de prisión. En las políticas y prácticas de imposición de penas, deben evitarse las penas obligatorias que limiten la capacidad del poder judicial para adaptar las penas a las circunstancias individuales, como también debe evitarse la utilización de penas de prisión de corta duración que tengan costos financieros y sociales elevados para el delincuente y ofrezcan escasas oportunidades para llevar a cabo intervenciones de rehabilitación.

50. Las políticas y directrices relativas a la imposición de penas deben regirse por el principio de proporcionalidad y promover el uso de medidas no privativas de la libertad, incluidas las adaptadas a las necesidades específicas de las mujeres³⁸ y la utilización de las modalidades de penas que se cumplen en la comunidad. Incluso en el contexto de la promoción de medidas no privativas de la libertad, es importante evitar una supervisión a gran escala y el “ensanchamiento de la red”, que comporta un aumento del número de personas vigiladas por el sistema de justicia penal. En efecto, el recurso excesivo a una supervisión innecesaria de los delincuentes de bajo riesgo, o la utilización de medidas no privativas de la libertad sin un tratamiento adecuado basado en la comunidad, pueden

³⁵ UNODC, *Incorporación de las Reglas Nelson Mandela en la legislación penitenciaria nacional: Ley Modelo sobre el Sistema Penitenciario con Comentarios*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2022).

³⁶ Véanse los Estudios de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal, complementados con datos de “World Pre-trial/Remand Imprisonment List”, recopilados por World Prison Brief; véase también Catherine Heard y Helen Fair, *Pre-Trial Detention and Its Over-Use: Evidence from Ten Countries* (Londres, Institute for Crime and Justice Policy Research, Birkbeck, Universidad de Londres, 2019).

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9, párr. 3, y art. 14, párr. 2.

³⁸ Reglas de Bangkok, regla 57.

ser ineficaces e incluso contraproducentes para prevenir la delincuencia y la reincidencia³⁹.

B. La función de la policía de proximidad en la prevención de la delincuencia

51. Entre los diversos actores del ámbito de la justicia penal, a la policía le corresponde desempeñar una función clave, en colaboración con el público, para prevenir y combatir la delincuencia, promoviendo la cohesión de la comunidad y contribuyendo a la igualdad de acceso a la justicia. De especial importancia y eficacia son los enfoques de las actividades policiales que alientan los acuerdos de consulta y colaboración entre la policía y los ciudadanos. En el contexto del problema pluridimensional y sumamente complejo de la delincuencia, la policía de proximidad debería formar parte de toda estrategia integral, coherente y respetuosa de los derechos humanos con la que se pretenda reducir la delincuencia en todas sus formas y abordar las condiciones que la propician.

52. El objetivo de las estrategias policiales proactivas, incluidas las actividades policiales orientadas a la solución de problemas y la policía de proximidad, es prevenir la delincuencia y colaborar con la comunidad a fin de reducir la delincuencia y la violencia. La policía de proximidad puede describirse como una estrategia dirigida a alentar a la población a que actúe como aliada de la policía en la prevención y la gestión de la delincuencia, así como en relación con otros aspectos de la seguridad y el orden público en función de las necesidades de la comunidad⁴⁰. Aunque no existe un enfoque unificado respecto de este tipo de actividad policial y los países la ponen en práctica de diferentes maneras, una característica común es que la policía de proximidad busca activamente la colaboración de los ciudadanos en los esfuerzos policiales por definir, combatir y prevenir la delincuencia y los problemas relacionados con ella.

53. Las investigaciones han demostrado que la actividad policial orientada a la solución de problemas tiene un efecto modesto, pero estadísticamente significativo, en la reducción de la delincuencia y los disturbios. Los estudios disponibles apuntan a una marcada correlación entre ese tipo de actividad policial, por un parte, y la legitimidad de la policía y el comportamiento respetuoso con la ley de la población, por otra. Aunque varios países han implantado con éxito las actividades policiales orientadas a la solución de problemas durante el último decenio, un gran número sigue enfrentándose a problemas al pasar de un modelo de fuerzas del orden a un enfoque de servicio policial en el que las actividades de policía de proximidad se ponen en práctica como parte de un enfoque más amplio de actividades policiales basadas en los derechos humanos y con perspectiva de género⁴¹.

C. Lograr la seguridad pública mediante la rehabilitación y reintegración de los delincuentes

54. Un cambio en las respuestas de la justicia penal, abandonándose la imposición de castigos y aislamiento en favor de un aumento de las inversiones en la reintegración social de los delincuentes, también en la comunidad, reporta beneficios importantes para la seguridad pública, la cohesión social y los derechos humanos, y permite hacer frente,

³⁹ Véanse, por ejemplo, UNODC, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, 2007), y UNODC, *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2013).

⁴⁰ Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, “Manual on Community-Oriented Policing in UN Peace Operations” (Nueva York, 2018).

⁴¹ Véanse, por ejemplo, Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina, *Evidence to Advance Reform in the Global Security and Justice Sectors: Compilation of Reports* (Washington D. C., National Academies Press, 2022) y Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina, *Developing Policing Practices that Build Legitimacy* (Washington D. C., National Academies Press, 2022).

al mismo tiempo, a los retos mundiales que plantean el recurso excesivo al encarcelamiento, el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y la reincidencia. Esa idea encaja perfectamente con el llamamiento hecho en la Declaración de Kioto para que se garanticen entornos de rehabilitación tanto en la comunidad como en los centros penitenciarios⁴².

55. Aunque entre los obstáculos que impiden aprovechar plenamente las posibilidades que ofrecen las medidas no privativas de la libertad en consonancia con las reglas y normas aplicables de las Naciones Unidas⁴³ figuran las lagunas en la legislación, es más frecuente que esos obstáculos estén relacionados con la renuencia a aplicar medidas no privativas de la libertad debido, en parte, a la falta de confianza en su eficacia, la percepción de que carecen de apoyo público o la insuficiencia de los servicios de atención sanitaria, vivienda y asistencia social. Esos problemas se ven a menudo agravados por la inexistencia o la falta de idoneidad de las entidades a las que corresponde aplicar las medidas sustitutivas del encarcelamiento, como los servicios de libertad condicional, y por la retórica populista.

56. En el caso de las personas en prisión preventiva o condenadas a prisión, el conjunto de prácticas de gestión del sistema penitenciario, la cultura institucional y las condiciones materiales de reclusión no solo forman parte integrante de la obligación que impone el derecho internacional de tratar a las personas privadas de libertad con respeto por su dignidad inherente⁴⁴, sino que también contribuyen a determinar las posibilidades de contar con un entorno digno, seguro y con perspectiva de género que propicie su tratamiento individualizado y su rehabilitación.

57. La realidad de los centros penitenciarios de muchos Estados miembros contrasta ostensiblemente con las normas internacionales y el entorno descrito en el párrafo anterior. Además de las malas condiciones en los establecimientos penitenciarios y del riesgo de desatención y abusos sistémicos, el hacinamiento en esos establecimientos sigue afectando a una gran mayoría de países de todo el mundo y destaca como el factor que más contribuye al quebrantamiento de las reglas mínimas internacionales en los centros penitenciarios. En la Declaración de Kioto se subraya la necesidad de mejorar las condiciones imperantes en los establecimientos penitenciarios mediante la promoción de la aplicación práctica de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y las Reglas de Bangkok, así como de adoptar medidas para hacer frente al hacinamiento en los centros de detención⁴⁵.

VI. Preguntas propuestas para orientar el debate temático

58. Los Estados Miembros tal vez deseen examinar las preguntas siguientes:

a) ¿De qué manera pueden tener una mayor base empírica los programas, medidas y enfoques concebidos para mejorar la integridad, eficiencia, transparencia, inclusividad y rendición de cuentas del sistema de justicia penal y cómo deberían medirse sus efectos?

b) ¿Qué retos nuevos e incipientes en relación con la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas se han observado en la policía, el ministerio público, la judicatura y los tribunales, y qué enfoques, programas y medidas han demostrado su eficacia para abordar esos retos?

c) ¿Qué medidas dirigidas a aumentar la igualdad de acceso a la justicia para todos han resultado eficaces, en particular para abordar los derechos y las necesidades de quienes encuentran obstáculos para acceder a la justicia?

⁴² Véanse, en particular, los párrafos 37 a 40.

⁴³ Incluidas las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) y las Reglas de Bangkok.

⁴⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9, párr. 1.

⁴⁵ Véanse, en particular, los párrafos 35 y 36.

d) ¿Cómo puede lograrse que la financiación de los sistemas de asistencia jurídica sea más sostenible, de manera que se garanticen una calidad adecuada y la prestación de servicios en todo el país, incluidos los servicios especializados para grupos específicos? ¿De qué forma pueden armonizarse e integrarse las medidas existentes para mejorar el acceso a la asistencia jurídica con las medidas dirigidas a combatir la discriminación en el sistema de justicia penal y a superar las barreras estructurales?

e) ¿Cómo pueden las instituciones de justicia penal cooperar y coordinarse con los proveedores de atención de salud, los sistemas de bienestar social, el sector privado, la sociedad civil y otros sectores con objeto de ofrecer un enfoque más integral que garantice la igualdad de acceso a la justicia para todos y respuestas más eficientes a la delincuencia?

f) ¿De qué manera puede aprovecharse el potencial de la tecnología para aumentar la igualdad de acceso a la justicia para todos y mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal, y qué salvaguardias se necesitan para garantizar la protección y promoción de la dignidad humana y los derechos humanos?

g) ¿Qué medidas han sido eficaces para aumentar la representación y la retención de las mujeres y los grupos que actualmente están insuficientemente representados en el sistema de justicia penal? ¿De qué manera hacen frente las instituciones de justicia penal a la falta de mujeres profesionales en puestos directivos y de toma de decisiones, la brecha salarial de género, el acoso sexual en el lugar de trabajo y otros obstáculos sistémicos a la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en la fuerza de trabajo de la justicia penal? ¿Cómo se puede apoyar a las instituciones de justicia penal para garantizar que reflejen la diversidad racial de las sociedades y brinden oportunidades para la contratación y retención de personas pertenecientes a grupos marginados?

h) ¿Qué medidas han resultado eficaces para lograr que los sistemas de justicia penal respondan mejor a las cuestiones de género? ¿Qué efectos han tenido los comités nacionales de examen de homicidios y muertes violentas en el hogar y otras iniciativas concebidas para analizar y prevenir los asesinatos por razones de género mediante respuestas multisectoriales y coordinadas a la violencia de género? ¿De qué forma garantizan los sistemas de justicia penal que las instituciones y los procesos respondan a las cuestiones de género y se basen en la experiencia y los comentarios de las personas víctimas y supervivientes? ¿Cuál ha sido la repercusión de las medidas adoptadas a nivel nacional para reducir el encarcelamiento de mujeres, implantar una gestión penitenciaria con perspectiva de género y mejorar la reintegración social de las mujeres que salen de prisión?

i) ¿Qué medidas se están tomando para hacer frente a las desigualdades por razón de edad en el sistema de justicia penal? ¿Existen estrategias interministeriales e intersectoriales y alianzas financieramente sostenibles comunes a todo el Gobierno que estén actuando en favor de un aumento del acceso de los niños a la justicia? ¿Existen ejemplos de alianzas intergeneracionales con los niños y de qué forma han contribuido esas alianzas a una mejora de la formulación de políticas y a la construcción de comunidades más fuertes y seguras? ¿Qué medidas han sido eficaces para responder a las necesidades de los jóvenes adultos en contacto con el sistema de justicia penal? ¿Qué medidas han dado resultados para atender las necesidades de las personas de edad en contacto con el sistema?

j) ¿Cómo pueden las instituciones de justicia penal abordar y responder a las formas estructurales y sistémicas de discriminación racial en el sistema de justicia penal, entre ellas, el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía? ¿Cómo pueden los sistemas de justicia penal evitar la excesiva representación de grupos minoritarios y racializados en la población reclusa? ¿Existen medidas alternativas que puedan utilizarse? ¿Pueden los sistemas de justicia tradicional y justicia restaurativa desempeñar una función más determinante en este ámbito? ¿Existen ejemplos de reformas eficaces centradas en las necesidades de las comunidades racializadas en lo tocante al acceso a la justicia?

k) ¿Existen ejemplos de programas que hayan logrado garantizar el acceso de las personas con discapacidad a la justicia? ¿De qué modo pueden integrarse los derechos de las personas con discapacidad en todas las iniciativas de reforma de la justicia penal?

l) ¿Existen ejemplos exitosos e innovadores de enfoques de justicia penal centrados en las víctimas y en el trauma sufrido por estas? ¿Cómo pueden financiarse de manera sostenible el apoyo, la asistencia y la protección dispensados a las víctimas en tiempos de crisis financiera y de otras crisis? ¿De qué manera pueden los enfoques multisectoriales y las alianzas entre los actores del sector público y de la sociedad civil satisfacer con éxito las necesidades de las víctimas de la delincuencia y la violencia?

m) ¿Qué acciones y medidas concretas pueden adoptar los Estados para garantizar de la mejor manera posible el acceso a la justicia para las personas en movimiento, en particular las que son víctimas y supervivientes de la trata de personas, en sus sistemas de justicia penal? ¿Cómo pueden los Estados garantizar que las víctimas de delitos que se encuentran de forma irregular en países de tránsito o de destino puedan acceder plenamente a la justicia y ejercer su derecho a obtener una reparación? ¿Cuáles son las necesidades y retos específicos a los que se enfrentan las víctimas del terrorismo para poder acceder a la justicia y cuál es la mejor manera de abordar esas necesidades y retos?

n) ¿Ha habido experiencias positivas de despenalización de determinados delitos relacionados con la pobreza, la condición o los actos “inmorales”? ¿Existen pruebas de los efectos de esas reformas en las tasas de delincuencia, el sistema de justicia penal y la sociedad en general? ¿Cómo ha repercutido en el sistema de justicia penal y en la sociedad en general la introducción o aplicación de medidas sustitutivas del enjuiciamiento y del encarcelamiento?

o) ¿Existen pruebas de una reducción de las tasas de delincuencia y de un aumento de la confianza entre la policía y las comunidades a las que presta servicio como consecuencia de la introducción de enfoques de policía de proximidad? ¿Cuáles son los elementos necesarios para que dicho enfoque dé buenos resultados?

p) ¿Qué enfoques de la reintegración y la rehabilitación de delincuentes han tenido efectos positivos en las tasas de reincidencia, y qué elementos son necesarios para que tales enfoques sean eficaces?

q) ¿Cómo puede la UNODC ayudar y apoyar de forma más adecuada a los Estados Miembros en la mejora del funcionamiento de sus sistemas de justicia penal, a fin de garantizar el acceso a la justicia y crear una sociedad segura?