

Vigilancia

Seguridad

PROGRAMAS DE MEDIDAS CAUTELARES

*Experiencias para equilibrar presunción de
inocencia y seguridad ciudadana*

Primera Edición

Sociedad

Inocencia

Martin Schönteich
Denise Tomasini-Joshi

Proyecto Presunción de Inocencia en México

La prisión preventiva en México se utiliza de una manera irracional, extensiva y excesiva contraviniendo a la presunción de inocencia y generando altos costos económicos y sociales. Por estos motivos, el Proyecto Presunción de Inocencia en México de Open Society Justice Initiative (OSJI), desde el 2004, ha estado trabajando con el objetivo de promover la presunción de inocencia a través del uso racional de las medidas cautelares en el nuevo sistema de justicia penal y de la reducción del uso indiscriminado de la prisión preventiva, de acuerdo a los estándares internacionales del debido proceso y del Estado de Derecho.

Para abordar el tema central, además de promover la presunción de inocencia, las actividades del Proyecto incluyen el análisis del uso irracional y abuso de la prisión preventiva documentando sus costos y consecuencias, asistir en la reforma del sistema de justicia penal promoviendo el uso de alternativas a la prisión preventiva y ofrecer asistencia técnica y capacitación para establecer mecanismos para el manejo de las medidas cautelares.

Desde el inicio, OSJI se asoció con Institución Renace, ABP, organización basada en Monterrey, Nuevo León, reconocida por su trabajo y liderazgo en la reforma a nivel nacional, en la defensa de personas acusadas injustamente y por su modelo de seguimiento y tratamiento de imputados en libertad. Con una visión de desarrollar la capacidad sobre el tema a nivel nacional a partir de finales del 2008, se sumó el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSyDE), con sede en la Ciudad de México, como otro socio al Proyecto. INSyDE es experto nacional en la reforma policial y en la creación de rendición de cuentas.

El Proyecto también desarrolla materiales para compartir la experiencia internacional en el proceso de reforma, promover buenas prácticas y para que sirvan como referencia para los Estados en sus procesos de implementación en el tema de prisión preventiva.

Por último, este Proyecto forma parte de un esfuerzo a nivel internacional de OSJI, ya que Justice Initiative (OSJI) está involucrada en una Campaña Global sobre Justicia en las Etapas Previas a Juicio para promover alternativas a la prisión preventiva, ampliar el acceso a los servicios de asistencia legal y utilizar a abogados y asistentes legales para que intervengan desde el inicio en el proceso penal.

Serie Prisión Preventiva

Esta monografía forma parte de la Serie sobre Prisión Preventiva. En este documento los autores explican el funcionamiento de los servicios previos a juicio (o servicios de evaluación de riesgos y supervisión para el manejo de las nuevas medidas cautelares). En diversos países, primordialmente en los angloparlantes conocidos como *pretrial services*, estos servicios se utilizan como un apoyo para la decisión sobre la libertad en la etapa procesal.

Los servicios se centran en dos funciones esenciales partiendo del principio de presunción de inocencia y la libertad como regla; por lo tanto, la prisión preventiva debe ser la excepción. Los servicios ofrecen un mecanismo a las partes y a los jueces para manejar esta decisión. Primero, el mecanismo realiza una evaluación de los riesgos que representa cada imputado para seguir su proceso en libertad. Segundo, los servicios ofrecen programas de supervisión para asegurar que las personas que obtienen su libertad en esta etapa procesal cumplen con las condiciones impuestas por el juez. Tres ejemplos de Costa Rica, Ecuador y México han estado ofreciendo algunos de los elementos de dichos servicios.

La monografía va dirigida a legisladores, representantes del Ejecutivo, Seguridad Pública, Ministerio Público, Defensores, Jueces, abogados, periodistas, organizaciones no gubernamentales y al público en general. Es un resumen de una amplia investigación sobre los mecanismos para el manejo de las nuevas medidas cautelares desarrollada por Martin Schönteich y Denise Tomasini-Joshi, en el marco del presente Proyecto.

La Edición fue coordinada por Javier Carrasco Solís, Martin Schönteich y Denise Tomasini-Joshi de Open Society Justice Initiative.

Para mayor información o para solicitar cualquiera de las publicaciones del Proyecto Presunción de Inocencia en México de OSJI, por favor contáctenos:

Open Society Justice Initiative
400 West 59th Street, New York, NY 10019, U.S.A.
Tel. +1 (212) 548-0600
Fax: +1 (212) 548-4662
info@justiceinitiative.org
www.justiceinitiative.org

Javier Carrasco Solís
Project Manager
javiercarrascos@yahoo.com

Ana Aguilar García
Asesora
anadulce.aguilar@gmail.com

Vigilancia

Seguridad

PROGRAMAS DE MEDIDAS CAUTELARES

*Experiencias para equilibrar presunción de
inocencia y seguridad ciudadana*

Primera Edición

Sociedad

Inocencia

Martin Schönteich
Denise Tomasini-Joshi

Edición: Marco Lara Klahr

Diseño gráfico y editorial:

Sandra de la Peña Nettel y Nydia Cuevas Alfaro

grafico@zitrinbox.com

Diseño de portada:

zitrinbox

Fotografías de portada:

<http://www.sxc.hu>

Silvyana Cosma

Laura Glover

Alessandra Lobo

A Syed

**“Programa de medidas cautelares
Experiencias para equilibrar presunción de inocencia y seguridad ciudadana”**

Primera Edición

D.R. © 2010, OPEN SOCIETY INSTITUTE

ISBN 978-607-95728-2-2

Impreso en México
1000 ejemplares

Esta edición se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2010 en Grupo Offset Monterrey, S.A. de C.V., Matamoros Ote 831, Col. Centro, Monterrey, N.L.

Dr. Martin Schönteich es el alto oficial legal en el programa de Reforma de Justicia Nacional Penal en la Open Society Justice Initiative. Su trabajo se enfoca en racionalizar el uso de la prisión preventiva promoviendo alternativas para la misma, y en promover mecanismos de rendición de cuentas que aumenten la efectividad policial en su tarea de mejorar la seguridad ciudadana.

Previamente Martin fue Investigador Principal en el Instituto de Estudios de Seguridad en Sudáfrica. También ejerció como Coordinador de Asuntos Parlamentarios para el Instituto Sudafricano de Relaciones Interraciales — en donde se especializó en el impacto de políticas públicas en asuntos referentes a la justicia penal — y como procurador para el Departamento de Justicia de Sudáfrica. Martin es abogado de la Corte Suprema de Sudáfrica.

Martin es autor de múltiples publicaciones; ha escrito artículos, monografías y otros documentos referentes a justicia penal. Posee un bachiller en derecho (LLB) de la Universidad KwaZulu-Natal, en Sudáfrica, y un post-grado en ciencias políticas de la Universidad de Sudáfrica.

Dra. Denise Tomasini-Joshi es la oficial legal en el programa de Reforma de Justicia Nacional Penal de la Open Society Justice Initiative. Trabaja en proyectos para racionalizar el uso de la prisión preventiva a nivel internacional, reducir el uso de la prisión preventiva en países en donde la misma es excesiva y desarrollar alternativas a la prisión preventiva que ayuden a proteger la seguridad ciudadana.

Previamente Denise ejerció como Analista Principal de Políticas Públicas en la división de justicia penal del Consejo de Gobiernos Estatales de los Estados Unidos, un foro bipartidista, donde estuvo a cargo del proyecto de cortes de salud mental. En esta capacidad, Denise desarrolló programas de impacto nacional, contribuyó a conferencias, y publicó manuales y artículos relacionados con el problema de personas con enfermedades mentales envueltas en el sistema de justicia penal. Denise también ejerció como abogada litigante.

Denise posee una licenciatura (BA) de la Universidad de Purdue en Indiana, el título en derecho *juris doctor* de la Universidad de Derecho de Columbia en Nueva York, así mismo una maestría en relaciones internacionales (MIA) de Columbia University School of International and Public Affairs (SIPA).

CONTENIDO

Prefacio	7
Introducción	9
I. Los servicios de evaluación y supervisión previos a juicio	13
II. Programas de evaluación y supervisión aislados	19
III. Beneficios de los servicios de evaluación y supervisión	21
IV. Intervenciones prácticas y lecciones aprendidas	23
A. Un caso práctico de evaluación en Ecuador	23
<i>Diego Zalamea León</i>	
B. Un caso práctico de evaluación en Costa Rica	30
<i>Jenny Quiroz Camacho y Rodolfo Solórzano Sánchez</i>	
C. Un caso práctico de supervisión de la libertad bajo caución en México	35
<i>Javier Carrasco Solís</i>	
Conclusión	47



CONTRIBUIDORES

Diego Zalamea León, es doctor en jurisprudencia y abogado de los Tribunales de la República del Ecuador, graduado de la Universidad del Azuay; posee un maestría en criminología de la Universidad del País Vasco, España y un diplomado superior en derecho constitucional y derechos fundamentales de la Universidad de Cuenca. Ha ejercido como asesor de la asamblea legislativa, como director nacional de política penal del ministerio público, y como jefe del departamento nacional del programa de protección y asistencia a las víctimas y testigos del ministerio público entre otros. Es autor de varias publicaciones relacionadas a la justicia penal en Ecuador.

Jenny Quirós Camacho, doctora en pensamiento Latinoamericano por la Universidad Nacional de Costa Rica. Posee un doctorado interdisciplinario en investigaciones jurídicas y tesis de graduación en derecho procesal, un máster en ciencias penales por la Universidad de Costa Rica y es licenciada en derecho de la misma. Ha ejercido como capacitadora certificada en procesos de reformas judiciales, como alcaldesa, como jueza y como magistrada suplente de la sala penal de la Corte Suprema de Costa Rica. Ha diseñado currículos en oralidad y es autora de varios libros y artículos.

Rodolfo Solórzano Sánchez, posee un post-grado de especialista en ciencias penales de la Universidad de Costa Rica y es licenciado en derecho y notario público de la misma. Ha ejercido como defensor público, como juez de juicio, como integrante de la comisión de relaciones laborales del Poder Judicial, como capacitador de la Escuela Judicial y como consultor internacional en temas de reforma penal. También ha participado como expositor en conferencias mundiales y como profesor de cursos relacionados a juicios orales y el sistema acusatorio.

Javier Carrasco, posee título de derecho *juris doctor* de la Universidad De Paul en Chicago, Illinois, EUA, y licenciatura de la Universidad de Loyola en la misma ciudad. Desde el 2004 Javier ha ejercido en varios puestos con la Open Society Justice Initiative y actualmente es el Director del Proyecto de Presunción de Inocencia en México. También ha ejercido como profesor asistente en la Universidad Libre de Derecho de Monterrey en cursos de juicios orales. Javier ha contribuido en múltiples libros y artículos relacionados a la reforma penal en México, en temas sobre la prisión preventiva y a la presunción de inocencia. También ha participado como analista en el programa de televisión “Se Presume Inocente”, en Nuevo León, México, y en conferencias a través de Latinoamérica.

PREFACIO

El abuso y dependencia excesiva de la prisión preventiva constituye un problema de dimensión global. Los detenidos antes del juicio fueron acusados penalmente, pero no juzgados ni sentenciados. La enorme presión para que promuevan la seguridad pública con medidas como el arresto y altas tasas de casos procesados hace que los funcionarios públicos cometan múltiples abusos durante el periodo que media entre el arresto y el juicio. Es en ese lapso que los imputados llegan a ser torturados para confesarse culpables. Pero sobre todo, mientras esperan la conclusión de su proceso están siendo castigados de facto y, por ende, se les niega el derecho de presunción de inocencia.

Minimizar cualquier riesgo potencial que representen los indiciados para la seguridad pública le exige al Estado tomar dos decisiones relacionadas con la “puesta en marcha” del sistema de justicia penal. ¿Vale la pena dar seguimiento al cargo? Y, si la respuesta es afirmativa, ¿debe mantenerse a los acusados detenidos o liberárseles hasta el juicio? Esta monografía se enfoca en la segunda pregunta y analiza la mejor manera de administrar tal decisión.

Los problemas y oportunidades vinculados al tema de la prisión preventiva son particularmente promisorios en México, debido a la cantidad considerable de personas que ingresan cada año al sistema judicial y a las ambiciosas

reformas penales que están instrumentándose en varios estados de la República.

Diversas entidades federativas han promulgado reformas legislativas que otorgan a los jueces nuevas facultades discrecionales para liberar a los acusados en espera de juicio, poniendo a su disposición una amplia gama de opciones de liberación y supervisión previas al juicio. Asimismo, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en junio de 2008, se introdujo un nuevo marco jurídico que incluye la administración de la detención previa al juicio. Para usar de manera efectiva estas nuevas facultades discrecionales y balancear la seguridad pública con los derechos de los imputados, los jueces y otros actores del ámbito penal requieren herramientas que reduzcan la incertidumbre que de otra forma conllevaría la toma de decisiones sobre la libertad provisional. Implementar estas reformas y permitir a los jueces el uso de este nuevo margen de discrecionalidad, exige al sistema judicial ciertas maneras de proveerles más y mejor información para la toma de decisiones racionales. Aquí exploramos mecanismos que funcionan dentro y fuera del país para un manejo efectivo y justo de la mencionada toma de decisiones.

Esta monografía es parte de una serie cuyo objetivo es apoyar a quienes toman las decisiones en esta etapa crucial de la reforma pe-



nal en México, mediante la promoción y el enriquecimiento del debate relacionado con el problema de la prisión preventiva. Se propone el establecimiento de servicios de evaluación y supervisión previos al juicio como herramientas integrales para racionalizar el uso de la prisión preventiva; se comparan esos servicios de evaluación y supervisión concebidos integralmente, con esquemas aislados de evaluación y supervisión, y se presentan tres casos prácticos de iniciativas en América Latina para implementar programas de evaluación (en Ecuador y Costa Rica) y uno de supervisión de la libertad bajo caución (en México).

Los servicios de evaluación y supervisión de la libertad provisional varían entre los diversos países, estados y ciudades que los utilizan, pero sus funciones clave generalmente son las de conseguir más y mejor información sobre un imputado que la que el juez, el Ministerio Público y el abogado defensor normalmente tienen a su disposición, y los primeros la usan para orientar sus decisiones en aras tanto de minimizar la posibilidad de que un imputado peligroso escape como de que la prisión preventiva se aplique de manera innecesaria. Dichos servicios recaban, verifican y analizan

información sobre los imputados recién arrestados, y la ofrecen al juez con una amplia gama de opciones para la supervisión, favoreciendo un proceso de liberación más seguro.

Estos servicios tienen el potencial de equilibrar el derecho de una persona a la libertad con el interés colectivo respecto de la seguridad pública. Aplicados adecuadamente, desmotivan la indebida dependencia de la prisión preventiva, asegurando un uso menos frecuente de esa figura. En México pueden tener un papel decisivo para revertir la creciente tendencia —que lleva décadas— en el número de detenidos antes del juicio.



INTRODUCCIÓN

Aun cuando los estándares internacionales permiten la prisión preventiva bajo condiciones precisas y limitadas, el consenso global es el de desincentivar su uso y alentar en cambio medidas alternas, como la libertad bajo caución o bajo responsabilidad personal cuando sean posibles.¹ El rechazo hacia la prisión preventiva se basa en una piedra angular del régimen internacional de derechos humanos: la presunción de inocencia de la cual goza toda persona acusada de delito.²

En México, lamentablemente la legislación y la práctica están lejos de los estándares internacionales; la recurrencia a la prisión preventiva es generalizada, inflexible y excesiva, siendo su aplicación en los tribunales la regla y no la excepción. Este problema se agrava debido a que el sistema judicial es inquisitivo, y la excesiva dependencia de la caución económica como única alternativa a la prisión preventiva en prácticamente todos los estados del país ha creado un sistema que discrimina a los pobres.

Tradicionalmente, la constitución federal y las estatales, así como los códigos de procedimientos penales, han regulado el uso de la prisión preventiva, que es obligatoria para personas imputadas dentro de una amplia gama de delitos “graves”. En el caso de delitos menos importantes o “no graves” que impliquen la posibilidad de prisión, los juzgados tienen la facultad discrecional de liberar o mantener detenido al imputado hasta el momento del juicio,³ e incluso en aquellos casos donde es posible la liberación provisional, la falta de alternativas frente a la detención desalienta a muchos jueces, que optan por no autorizarla.

El sistema jurídico mexicano impone onerosos obstáculos financieros al uso de la caución económica, restringiendo severamente la posibilidad de una liberación previa al juicio cuando se trata de personas de escasos recursos. En general, el imputado sólo puede ser elegible para la libertad provisional bajo caución si deposita en el juzgado cantidades hasta por tres rubros distintos; a saber, la destinada a compensar a la víctima

1 Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Trato de Delincuentes, La Habana, 27 de agosto-7 de septiembre, capítulo 1, sección C, párrafo 2(e).

2 Artículo 11(I) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217A (III) de la Asamblea General del 10 de diciembre de 1948. Ver también el Artículo 14(2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 14.2 y el Artículo 8(2) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

3 Bajo el Artículo 20 (A) (I) de la Constitución de 1917, reformada en 2005, los delitos no graves normalmente incluyen homicidio culposo, lesiones, daño en propiedad ajena, manejar alcoholizado y posesión de drogas para uso personal. Los delitos graves, a su vez, incluyen homicidio, violación, robo, ataque agravado, robo de vehículo automotor y robo de bienes cuyo valor exceda aproximadamente los 25,000 pesos. Bajo la nueva legislación federal de acuerdo a la Reforma Constitucional del 2008, la prisión preventiva se rige por el siguiente precepto: “El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.



por el daño sufrido, la correspondiente a la multa y aquella que el juzgado fija como garantía de que se presentará a juicio y no obstaculizará la administración de la justicia ni cometerá delito alguno mientras aguarda el proceso. En teoría, este último concepto se fija una vez que el juez ha evaluado factores tales como antecedentes penales, situación económica, gravedad del supuesto delito y posibilidad de fuga del imputado. En la práctica, sin embargo, los jueces rara vez sopesan de manera suficiente estos factores y optan por fijar fianza.

En vista de un régimen legal tan rígido, no sorprende que las cifras sobre prisión preventiva en México sean tan preocupantes. En 2009 las prisiones albergaban a 222,671 prisioneros, de los cuales 91,072, es decir, el 40.9%, esperaban juicio. Muchas cárceles están sobrepobladas, produciendo una media nacional de ocupación en torno al 132.5% de la capacidad,⁴ y en algunas este índice es sustancialmente superior; por ejemplo, en la de Ensenada, Baja California, es del 498%, mientras que en la de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, del 287%.⁵

La tasa de detenidos por cada 100,000 habitantes se ha incrementado casi cinco veces: de 46 por cada 100,000 en 1994 pasó a 207 en 2008. Contra la creencia generalizada de que una política estricta en cuanto a la prisión preventiva mejora la seguridad pública, el

considerable incremento en la tasa de imputados que se encuentran en tal régimen no ha tenido un impacto equivalente en la reducción de los delitos registrados (GRÁFICA 1).

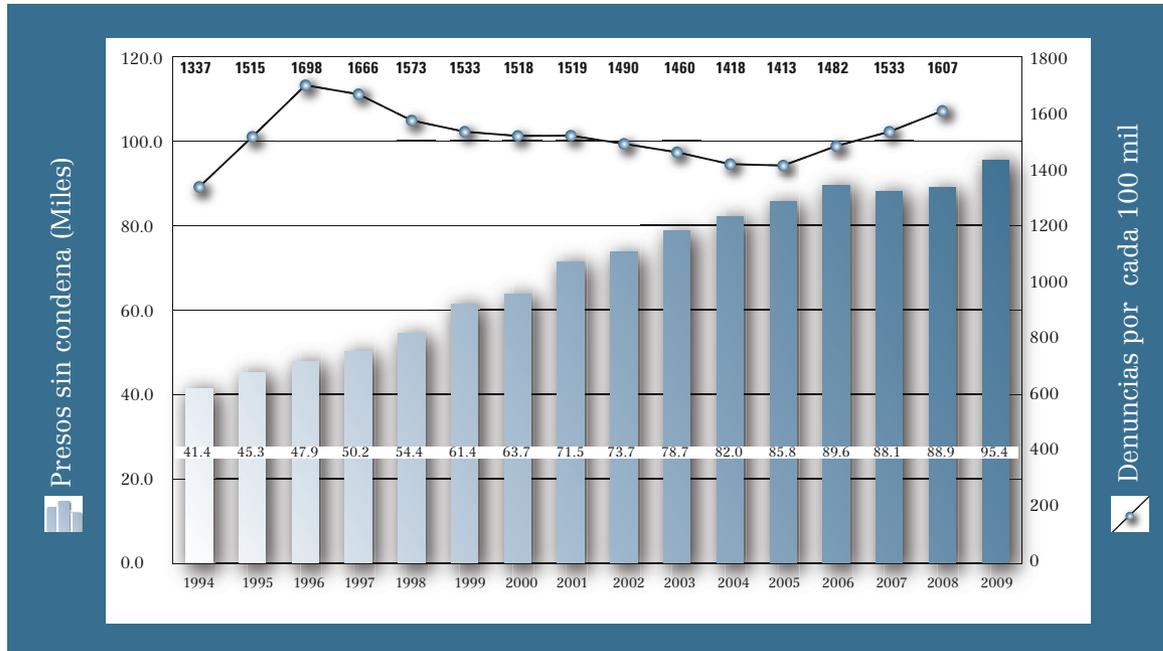
Los centros de detención preventiva están congestionados, y tienden a ser caóticos y peligrosos. Las políticas y procedimientos que traen aparejado el uso excesivo e irracional de la prisión preventiva contribuyen al hacinamiento y al incremento de los recursos públicos para su construcción y operación. Lo anterior, sin contar con que toda prisión innecesaria infringe la libertad de los imputados y, en cuanto al proceso judicial, puede acarrearles una serie de consecuencias negativas, en virtud de que:

- Enfrentan obstáculos para intervenir en su propia defensa, debido al limitado contacto con sus abogados defensores y el acceso restringido a testigos favorables;
- carecen de incentivos para defenderse de los cargos que se les imputan incluso cuando disponen de una defensa válida. Llegan a declararse culpables con tal de recuperar su libertad, especialmente si de ese modo pueden recibir una sentencia que acredite el tiempo de prisión preventiva a cuenta de una condena privativa de libertad más breve;

4 Estadísticas compiladas por el Centro Internacional para el Estudios de Prisiones del King's College en Londres. En Internet, http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=83

5 Guillermo Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, (febrero 2010).

Gráfica 1⁶ Denuncias y presos sin condena por cada 100,000 habitantes



- tienen más probabilidades de ser declarados culpables, independientemente del mérito de la causa en su contra;⁷
- mientras están detenidos interactúan con delincuentes peligrosos, quedando expuestos al riesgo de unirse a pandillas de criminales

y/o establecer vínculos que fomenten actividad delictuosa adicional;

- pierden lazos con la comunidad, quedan separados de sus familiares y amigos, y pierden oportunidades de empleo; además de sufrir esa pérdida inmediata, al ser liberados pue-

6 Fuentes: Guillermo Zepeda Lecuona, "Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009", CIDAC, 2009. Denuncias: Sistema Nacional de Seguridad Pública y anuarios estadísticos de la información proporcionados por las procuradurías de justicia de los estados al Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Población: Proyecciones del Consejo Nacional de Población. Detenidos: Secretaría de Seguridad Pública federal.

7 Anne Rankin, "Los Efectos de la prisión preventiva", *New York University Law Review* 39, 1964, pp. 641-655; M. R. Gottfredson y D. M. Gottfredson, *Tomando decisiones en la justicia penal: Hacia el ejercicio racional de la discreción*, Nueva York: Plenum Press, 1988. Ver además: "La práctica también importa: Los juzgados penales en la Ciudad de México. Una evaluación y sugerencias para el cambio", Centro Nacional para Tribunales Estatales, México, DF (sin fecha), pp. 149-150, para obtener información estadística preliminar sobre este tema.



den tener dificultades para reintegrarse a la sociedad.

En contraste, los que son liberados durante el juicio pueden mantener de manera relativamente sencilla la comunicación con sus abogados y colaborar en su defensa; seguir trabajando, pagando impuestos y manteniendo a sus familias, preservando así la oportunidad de interactuar con personas distintas a otros imputados; y también encaminarse hacia una reducción de la sentencia en caso de que se les encuentre culpables si, por ejemplo, consiguen o conservan el trabajo, mantienen o restablecen lazos familiares, y desarrollan un historial de acatamiento de las condiciones de la libertad provisional.⁸

Como se ha dicho (ver GRÁFICA 1), durante la última década ha ocurrido en México un inusual crecimiento de la tasa de detenidos en régimen de prisión preventiva sin que esto se haya reflejado en un correspondiente descenso de la actividad delictiva. Aparte, es negativa la percepción de la comunidad sobre su seguridad y confianza en el sistema penal.⁹

Si bien el escenario general es el de un sistema en crisis, México cuenta con experiencias posi-

vas donde apoyarse para corregirlo en materia de prisión preventiva, incluidas las reformas legislativas que se hallan en fase de instrumentación. Con los preceptos constitucionales recientemente aprobados y las reformas que están gestándose en varios estados, el país se halla bien posicionado para aprovechar los recursos institucionales dirigidos a la toma de decisiones previas al juicio (tales como los servicios de evaluación y supervisión). Éstas son ampliamente utilizadas con distintos grados de éxito en otros países para administrar los mecanismos de liberación provisional que forman parte integral del sistema acusatorio.

8 Para un estudio de los costos financieros, sociales, legales y psicológicos asociados con la prisión preventiva, ver: R.E. Fitzgerald y P. Marshall, "Hacia una base más objetiva para la toma de decisiones en cuanto a la fianza", trabajo presentado en el 3er. Simposio Nacional sobre la Perspectiva del Crimen en Australia, "Delineando los Límites del Sistema Judicial Penal en Australia", Canberra, 22-33 marzo 1999, pp. 5-7.

9 De acuerdo con la investigación de la percepción pública que llevó a cabo el Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC., en el 2005 y 2006, más del 80% de los mexicanos tiene poca o nula confianza en los jueces, y más del 60% considera que su sistema judicial es "malo" o "muy malo".

I. LOS SERVICIOS PARA LA EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN PREVIAS AL JUICIO

Constituyen una importante herramienta que permite reducir el número de detenidos en prisión preventiva y al mismo tiempo mantener la seguridad pública.¹⁰ En Estados Unidos, donde son habituales, tienen dos objetivos potencialmente contradictorios: 1) en la mayor medida posible, permitir la liberación previa al juicio de aquellas personas acusadas de un delito hasta que se dicte sentencia respecto de los cargos en su contra, y 2) asegurar que comparezcan ante el tribunal para enfrentar los cargos y no representen una amenaza para la comunidad ni para alguna persona en particular durante ese periodo.¹¹

Estos objetivos se definen como potencialmente contradictorios porque la liberación del mayor número de imputados en espera de juicio puede conllevar el riesgo de que muchos no se presenten para ser juzgados. No obstante, como veremos a continuación, los programas de evaluación y supervisión analizados ofrecen servicios orientados a conciliar cualquier conflicto entre ambos objetivos. Reconociendo la variación

en cuanto al espectro y responsabilidades propias de cada uno de aquellos servicios, los programas integralmente desarrollados cumplen las siguientes funciones:¹²

- Recabar información relevante sobre el detenido de varias fuentes;
- verificar la exactitud de la información recabada;
- valorar el riesgo real de que, en caso de su liberación previa al juicio, el acusado pueda fugarse, delinquir o interferir con la investigación penal;
- presentar al tribunal la información verificada, el resultado del análisis de riesgo y las recomendaciones que se deriven; y
- supervisar a los liberados con antelación al juicio, informando al tribunal sobre su comportamiento durante ese periodo.

A. El componente de evaluación

El componente de evaluación de los servicios estudiados se lleva a cabo durante el lapso entre

10 Los servicios para la evaluación y supervisión previas al juicio existen con varios matices en Estados Unidos (en donde se los conoce como servicios previos al juicio), Reino Unido (servicios relativos a la información y supervisión de la fianza), Australia (programas para la evaluación de la fianza) y Sudáfrica (servicios previos al juicio).

11 John Clark y D. Alan Henry, *El proceso para la toma de decisiones relativas a la liberación previa al juicio. Metas, práctica actual y retos*, noviembre 1996. En Internet: <http://www.pretrial.org/ptrdecision1996.doc>

12 *Una segunda opinión en cuanto al aligeramiento del hacinamiento en las cárceles. Una perspectiva sistemática*, Oficina para la Asistencia de la Justicia, Departamento de Justicia de EUA, Washington DC, octubre 2000, p. 46; Barry Mahoney et al., *El programa de los servicios previos al juicio: Obligaciones y potencialidad*, Departamento de Justicia de EUA, Instituto Nacional de Justicia, Washington DC, marzo 2001, pp. 22-34.



el arresto y la primera audiencia donde el juez decide dejar en libertad o no al imputado. La evaluación identifica las características personales y los riesgos potenciales que cada acusado presenta para el proceso y la sociedad. Esto permitirá a los actores del sistema procesal penal (jueces, Ministerio Público y abogados defensores) tomar decisiones más certeras antes del juicio y resolver sobre las condiciones adecuadas para la liberación del acusado, reservando la prisión preventiva para aquellos casos excepcionales en los que los riesgos no puedan controlarse de otra manera.

La valoración, que inicia con el arresto, está conformada por las siguientes actividades: 1) recabar información pertinente del detenido; 2) verificar dicha información; 3) dictaminar el riesgo; 4) desarrollar una opinión sobre el plan de supervisión adecuado, según los riesgos identificados, y 5) presentar la recomendación específica a las autoridades competentes.¹³

1. Acopio de información

Como se ha insistido, una función clave de los servicios de evaluación y supervisión es recabar información acerca del detenido que

pueda utilizarse para tomar una decisión bien informada sobre su liberación y establecer las condiciones de ésta. Esa información se enfoca casi siempre en su conducta previa y sus antecedentes, e incluye:

- Tiempo de residencia en el domicilio actual y el inmediato anterior;
- nexos familiares y relaciones en la comunidad;
- situación laboral actual y antecedentes laborales;
- situación patrimonial y medios de subsistencia;
- condición física y mental, incluyendo abuso de drogas y/o alcohol;
- antecedentes penales y, si es el caso, detalles de su historial delictivo; y
- grado de cumplimiento con las condiciones para la libertad bajo caución que en el pasado se le hubieran impuesto.¹⁴

Esta información se recaba primero mediante una entrevista voluntaria con el imputado o con otras fuentes en caso que aquel decida ejercer su derecho a no ser entrevistado. Esas fuentes alternas pueden ser los oficiales que lo arrestaron (quienes pudieran tener información sobre los cargos, las condiciones del arresto y

¹³ Algunos sistemas legales permiten a los jueces recibir estas recomendaciones directamente; en otros, los funcionarios están impedidos de recibir cualquier documento antes del proceso, para evitar prejuicios; en este último caso, la recomendación de los servicios de valoración puede entregarse a ambas partes –el Ministerio Público y el imputado–, coadyuvando así en la elaboración de sus argumentos como parte de su preparación para la audiencia preliminar ante el juez.

¹⁴ Esta lista está adaptada ligeramente de la que se encuentra en los *Estándares para la liberación previa al juicio de la Barra Americana de Abogados*, 2ª edición (febrero de 2002). La lista de Estándares de la BAA incluye factores que se pueden llegar a considerar como indicios de una probable falta de comparecencia o de un peligro para la comunidad, al momento de decidir si se libera al imputado bajo su propia responsabilidad. En Internet: http://www.abanet.org/crimjust/standards/pretrialrelease_blk.html#10-5.1.

sus antecedentes penales), los sistemas de registro de antecedentes penales, familiares, documentos (contratos de arrendamiento, notas o recibos de pago, pasaportes) y empleadores. En parte, la recurrencia a dichas fuentes queda determinada por el tiempo y los recursos disponibles para la persona que debe conseguirla; en una zona rural, por ejemplo, quizá no tenga acceso a un sistema automatizado de datos ni a computadoras para buscar direcciones o números telefónicos, pero tal vez pueda recabar por vía telefónica información sobre la situación y los antecedentes laborales del imputado.

2. Verificación

Considerando que los acusados son la fuente común de información, la verificación es fundamental. El grado de verificación —es decir, la cantidad de información verificada— puede variar dependiendo de la gravedad del cargo y la naturaleza de la información. La prioridad de quien trabaja en un programa de servicios previos al juicio es verificar la identidad del imputado, su domicilio y los demás lugares donde pueda localizarse después de su posible liberación bajo caución. La mayoría de los programas intenta verificar con al menos un tercero independiente la información proporcionada por el imputado; si bien muchos datos pueden verificarse mediante el cotejo con registros públicos o del gobierno, el método de verificación habitual es el contacto telefónico con el patrón, un amigo, y el o la cónyuge u otro pariente.

3. Valoración del riesgo

Una vez que la información ha sido recabada y verificada debe analizarse para determinar su

aprovechamiento en la decisión de disponer la libertad provisional o la prisión preventiva. El proceso de análisis —valoración o clasificación del riesgo— es crucial en el apoyo que se brinda al tribunal para decidir si libera o no y, en el primer caso, si lo hace con o sin medidas cautelares.

La valoración del riesgo considera factores identificados en la entrevista con el imputado, en la investigación con las demás fuentes y en el proceso de verificación. Suelen utilizarse escalas de puntos o lineamientos para la liberación previa al juicio que atribuyen un determinado peso a variables como naturaleza y gravedad del delito, antecedentes penales, situación laboral, condición de vivienda, relaciones familiares y existencia o grado de trastornos mentales, o relacionados con el abuso de drogas del imputado.

4. Desarrollo de la opinión

Los servicios de evaluación y supervisión previas al juicio ofrecen al tribunal, al Ministerio Público y al abogado defensor los antecedentes sobre los detenidos que han sido entrevistados, pero algunos elaboran asimismo opiniones o sugerencias sobre las condiciones que podrían establecerse para minimizar el riesgo de fuga y el grado de peligrosidad sobre la base de la mencionada valoración.

Cada reporte suele incluir un resumen o esbozo de la información básica que obtuvo el programa con el detenido y otras fuentes, incluyendo breves notas sobre cualquier factor de riesgo que se hubiese identificado. Una sección del reporte propondrá las condiciones para la libertad bajo caución encaminadas a minimizar



dichos riesgos. Sobre la base de esas sugerencias los tribunales podrán identificar mejor las condiciones de liberación adecuadas.

El reporte puede plantear tres escenarios: 1) liberación con antelación al juicio bajo su propia responsabilidad, para aquellos detenidos que en apariencia no representen un riesgo hacia la comunidad ni de fuga; 2) liberación previa al juicio con condiciones (medidas cautelares) para quienes bajo ciertas circunstancias impliquen riesgo de fuga o de incurrir en actividad delictuosa durante su libertad, pero cuyo riesgo puede manejarse por medio de intervenciones de supervisión específicas, y 3) prisión preventiva para los imputados que presentan un riesgo de fuga o para la seguridad de la comunidad.

Entre los ejemplos de posibles medidas cautelares o condiciones para la liberación se encuentran las siguientes:

- *Obligación periódica de reportarse*, lo cual impone al imputado a presentarse ante la policía u otra autoridad con intervalos regulares para confirmar su presencia en la zona;
- *entrega de documentos necesarios para viajar*, lo que lo obliga a depositar en la policía su pasaporte y otros documentos necesarios para viajar, evitándose así que salga del país;
- *obligación de mantenerse alejado*, lo que le impide acercarse a la supuesta víctima del crimen, o bien, a cualquier testigo;
- *toque de queda*, obligándolo a permanecer en su casa a determinada hora;

- *arresto domiciliario y/o monitoreo electrónico*, mediante el cual ha de permanecer en su domicilio en todo momento durante el periodo de arresto. El monitoreo electrónico puede usarse en combinación con el arresto domiciliario, para permitir a la dependencia que supervisa recibir un aviso inmediato en caso de que el imputado infrinja la condición de no salir de su domicilio;

- *participación en un programa para el tratamiento del abuso de sustancias*, dirigido a quienes tienen antecedentes de abuso de drogas y/o alcohol, y de cometer delitos cuando están bajo su influjo.

El sistema de justicia para adolescentes en el estado de Morelos, por ejemplo, establece estos diez tipos de medidas cautelares entre la liberación previa al juicio bajo responsabilidad personal y la prisión preventiva:

- Presentación de una garantía económica suficiente;
- prohibición de salir del país, la localidad donde reside o el ámbito territorial que fije el juez;
- obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe al juez con regularidad;
- obligación de presentarse periódicamente ante el juez o la autoridad que éste designe;
- colocación de localizadores electrónicos, sin que ello implique violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado;



- arraigo en su domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con las modalidades que el juez disponga;
- prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares;
- prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa;
- separación inmediata del domicilio cuando se trate de agresiones a mujeres y niños o delitos sexuales, y cuando la víctima conviva con el imputado;
- internamiento en un centro de salud u hospital psiquiátrico si el estado de salud del imputado lo amerita.

5. *Presentación de la opinión*

Los servicios de evaluación presentan enseguida su opinión a la autoridad competente, que puede ser el juez o el Ministerio Público, y al abogado defensor. En muchos casos el responsable de redactarla asiste a la audiencia para responder a preguntas que pudieran surgir. Excepcionalmente, el juez y/o las partes (Ministerio Público y abogado defensor) pueden solicitarle información adicional.

B. Supervisión de las condiciones de liberación

Los programas de servicios previos al juicio previenen el riesgo de que ciertos imputados no comparezcan a las audiencias en los juzgados, por dos vías de supervisión de

las condiciones de liberación: 1) técnicas de monitoreo y recordatorios, advirtiéndoles sobre los problemas que puede acarrearles no comparecer, y 2) contactar a los que faltan a un citatorio para exhortarlos a acudir, minimizando su afectación durante el proceso judicial.

Con frecuencia los liberados faltan a sus audiencias o citas en el juzgado por razones que van desde la auténtica ignorancia sobre la fecha de la cita, pasando por el simple olvido, hasta el deseo de evitar la realidad de un proceso penal. Por ello, muchos programas de servicios previos al juicio han desarrollado formas simples de asegurarse de que se presenten el día de la cita, como recordatorios por escrito, llamadas telefónicas la mañana del día de la cita y la entrega, cada vez que comparece al juzgado, de una nota con fecha y hora de la próxima cita.

Los servicios previos al juicio también contribuyen a mantener la seguridad pública, mediante la supervisión del imputado en los periodos entre una y otra comparecencia ante el juzgado. Por ejemplo, pueden exigirle que concorra a citas semanales con un funcionario del propio programa de servicios hasta la siguiente fecha de comparecencia. Si para esa fecha faltan dos meses, se aseguran de que el sistema judicial se mantenga en contacto con el acusado. Esto permite también saber si alguien se ha fugado y, en consecuencia, dar celeridad a su localización.

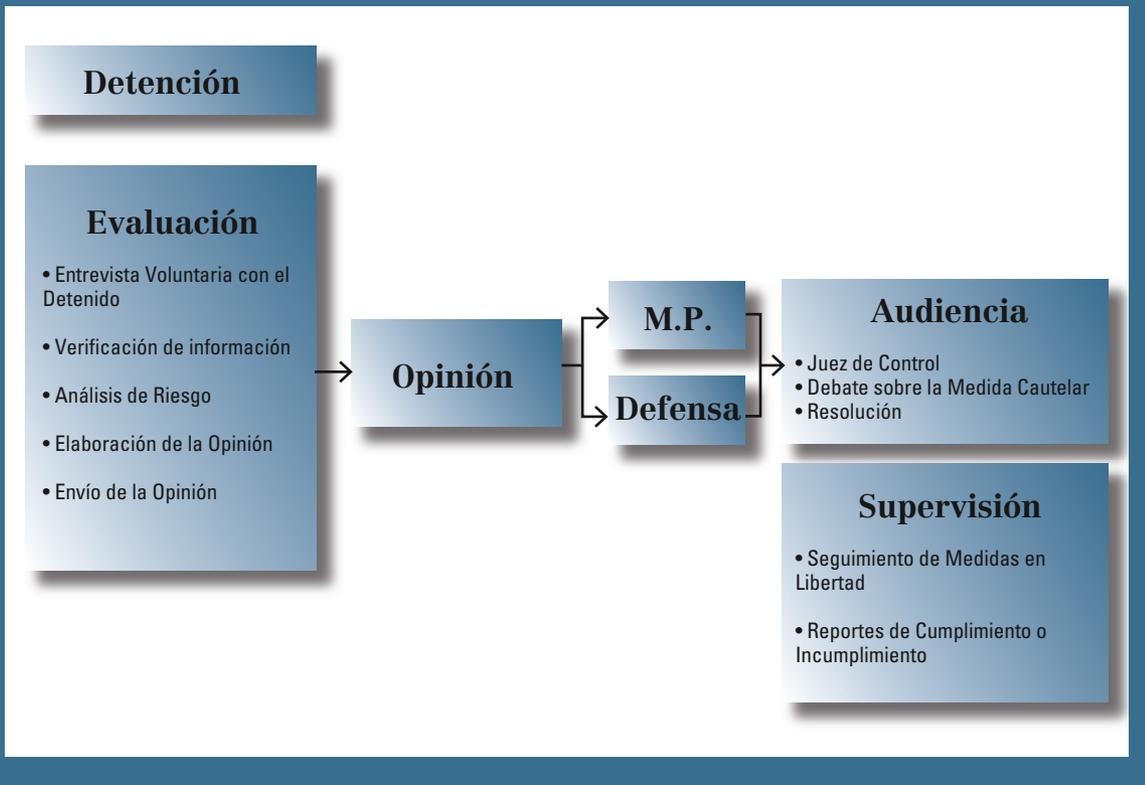


Gráfica 2

Flujo de los Servicios de Evaluación y Supervisión Previas al Juicio¹⁵

Objetivo:

Elaborar una opinión técnica para fortalecer el debate sobre la medida cautelar y brindar mecanismos de supervisión.



15 Elaborado por Javier Carrasco Solís para presentaciones y materiales del Proyecto Presunción de Inocencia en México.

II. PROGRAMAS DE EVALUACIÓN Y DE SUPERVISIÓN AISLADOS

En Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia, estos servicios de evaluación y supervisión son comunes y se les concibe de forma integral. En otros países, en cambio, ha habido intentos de ofrecerlos por separado, haciéndolos menos efectivos.

Entre las razones de esto último están, por ejemplo, que funcionan para identificar a aquellos imputados que pueden ser liberados de manera segura sin requerir medidas cautelares y a los que no debería liberárseles, proporcionando la información necesaria al juez. Adicionalmente, una evaluación puede identificar contactos, información laboral, números telefónicos y domicilios, para asegurar que el imputado sea llevado a juicio. No obstante, no permiten garantizar que cumpla con las medidas cautelares o identificar a quienes han incumplido antes condiciones de libertad bajo caución. Por el contrario, muchas personas que debieran ser liberadas con algún monitoreo se exponen a permanecer encarceladas antes del juicio debido a falta de supervisión.

De igual manera, los programas de supervisión aislados son menos efectivos que los integrales de evaluación y supervisión. Imagínense dos personas acusadas de robo: la primera le robó a su hermana después de un altercado sobre los gastos de la casa, que además comparten;

la segunda, a un extraño, para comprar una bebida alcohólica, empujada por su adicción. La supervisión de la caución se limita a ofrecer el servicio de monitoreo ordenado por el juzgado, lo que normalmente incluye una caución monetaria. Ahora bien, un servicio de evaluación permitiría identificar las causas del conflicto y diseñar un monitoreo para prevenirlas y eliminarlas. En el supuesto del primer imputado, la evaluación podría identificar ya sea un acuerdo para cohabitar poco saludable o fallas en la administración de las finanzas domésticas, y recomendar el alejamiento del victimario o pautas para el manejo del presupuesto. En el segundo ejemplo, la evaluación podría identificar el problema de la adicción y recomendar un tratamiento y capacitación laboral para el imputado. Un programa aislado de supervisión podría requerir que se siga proporcionando la supervisión y los servicios que ordene el juez antes de que puedan investigarse y analizarse la información y las circunstancias del imputado. Considerando que los servicios de evaluación promueven la opción de la libertad bajo caución y ayudan a determinar el nivel adecuado de supervisión, un programa que contemple la evaluación antes de la supervisión constituye una intervención integral.

Sin embargo, no obstante sus limitaciones los programas aislados de supervisión de la cau-



ción ofrecen una alternativa viable a la prisión preventiva allí donde no existen programas integrales, pues contribuyen a la reducción del hacinamiento en las prisiones. Esto es así en países donde el sistema legal no permite a los jueces considerar las evaluaciones previas al juicio en el proceso de toma de decisiones para resolver si liberan o no al imputado durante el proceso.

Dependiendo de sus objetivos y alcances, algunos programas de supervisión de la caución pueden contribuir a que las personas cumplan sus condiciones de liberación, no se involucren en actividades delictuosas, se presenten al juzgado y accedan a servicios de defensa, aparte de evitar interferencias del Ministerio Público que afecten a los testigos y la investigación.



III. BENEFICIOS DE LOS SERVICIOS DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN

La experiencia internacional muestra que, por varias razones, la liberación previa al juicio es preferible a la prisión preventiva, de modo que los servicios de evaluación y supervisión significan enormes beneficios para la sociedad que pueden agruparse en tres categorías interrelacionadas: procesales, sociales e institucionales.

Justicia procesal: Hacia una mejora en la eficacia y equidad del sistema judicial

- *Los programas de servicios y supervisión previos al juicio protegen la presunción de inocencia y la garantía de igualdad ante la ley.* Los instrumentos internacionales de derechos humanos consagran el principio de que todos los imputados gozan de presunción de inocencia mientras no se demuestre su culpabilidad en un tribunal, conforme a ley. El uso de la prisión preventiva es una forma de castigo previo a la determinación de culpabilidad, lo cual se agrava si, como en México, dicha modalidad de prisión está asociada de manera significativa a la pobreza —la caución se fija en cantidades tan elevadas que los imputados de escasos recursos no tienen la posibilidad real de obtener su libertad por esa vía—, o se aplica automáticamente a las personas acusadas de delitos clasificados como “graves”.

- *Los programas de servicios y supervisión incrementan las posibilidades de que los imputados se sometan a juicio.* En comparación con la supervisión ha demostrado que aumenta la posibilidad de que los acusados regresen al juzgado a enfrentar los cargos.

Beneficios para la sociedad: Contribuir con la rehabilitación y al mantenimiento de lazos con la comunidad

- *Los programas de servicios y supervisión permiten que los imputados continúen trabajando mientras esperan el resultado del juicio.* Consecuentemente, en caso de que se los encuentre culpables, los que tienen empleo estarán en condiciones de compensar a las víctimas. Por el contrario, el estigma asociado al arresto y la prisión preventiva puede complicar sus posibilidades de encontrar un nuevo trabajo. Al propiciar que continúe trabajando mientras espera el resultado del juicio, la supervisión evita que aquel y su familia terminen en la pobreza, viviendo de la caridad y probablemente obligados a cometer delitos contra la propiedad para sobrevivir.

- *Los programas de servicios y supervisión ayudan a impedir la exposición a un entorno carcelario de convivencia con delincuentes.* En la mayoría de las prisiones, las personas



acusadas de delitos menores interactúan con acusados de delitos graves, al tiempo que delincuentes poco peligrosos y ocasionales se mezclan con profesionales. Esta interacción produce que el entorno penitenciario se transforme en “escuela del crimen”, generando un campo fértil para reos peligrosos, en medio del hacinamiento. En vez de readaptar, las cárceles se convierten en promotoras del delito. Ante esto, la supervisión desempeña un papel fundamental para prevenir una nueva exposición a delinquir por parte de quienes violan la ley por primera vez.

- *Los programas de servicios y supervisión fomentan la integración familiar.* La prisión preventiva puede traer aparejada la desintegración de la familia y el hogar, al aislar a los sospechosos de su entorno. Al mantenerlos fuera de las cárceles, la supervisión promueve en cambio un enfoque holístico, que toma en cuenta la salud psicológica, emocional y social de los hijos, los cónyuges y otros familiares.

Ventajas institucionales: Reducción del nivel de ocupación en las cárceles y de los costos operativos

- *Los programas de servicios y supervisión reducen el hacinamiento en las cárceles y el costo operativo para el país.*¹⁶ Las cifras muestran que la prisión preventiva es mucho más costosa que ofrecer servicios comunitarios de supervisión.

Los programas de servicios y supervisión pueden reducir inversiones y gastos futuros. Las ventajas financieras de las alternativas a la prisión preventiva van mucho más allá de una comparación directa entre gastos e inversiones. Cada peso ahorrado en una actividad económicamente no productiva (como la de encarcelar a personas) puede invertirse en rubros productivos del sistema judicial que rinden mejores resultados en materia de seguridad pública. Al mantener a las personas fuera de las prisiones, los programas de servicios y supervisión les permiten seguir trabajando, pagar impuestos y mantener a sus familias —una carga que, de lo contrario, recae en el Estado o las organizaciones de beneficencia privada—. Asimismo, al impedir que los detenidos experimenten un proceso de especialización delictiva en el hacinado entorno penitenciario, estos programas contribuyen a evitar la actividad delictiva y, en consecuencia, reducen gastos futuros en el sistema de justicia penal.

¹⁶ Ver, por ejemplo, D. C. Anderson, Justicia sensata. *Alternativas a la prisión*, The New Press, Nueva York, 1998, pp. 38 y 50-51.

IV. INTERVENCIONES PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

A. La Unidad de Antecedentes Penales:

Un relato de los servicios de evaluación en Ecuador

Diego Zalamea León

a. Trasfondo

La entrada en vigencia del esquema acusatorio oral en Ecuador se produce el 13 de julio de 2001, por mandato del Nuevo Código de Procedimiento Penal aprobado el 13 de enero del año anterior. La reforma correspondiente se planteó dos objetivos: consagrar un procedimiento oral y evitar el abuso de la prisión preventiva, pero en ambos casos su implementación tuvo dificultades.

En materia de oralidad, la debilidad cultural del nuevo sistema ocasionó que se creyese que aquella se cumplía únicamente introduciendo una audiencia de juicio, lo cual llevó a que la normativa no previera esta metodología para toda la etapa de investigación. De hecho, se consagró incluso una prohibición expresa,¹⁷ lo cual ocasionó que quedase intacta la forma

como se resolvía la prisión preventiva. En cuanto a limitar el abuso de ésta como un cambio sustancial, se apostó por regular de manera expresa la necesidad de cautela dentro del artículo destinado a tal medida;¹⁸ si bien existía esa exigencia en el anterior Código, constaba en una disposición destinada a consagrar la naturaleza de todas las medidas cautelares, lo que había generado que los actores la ignoraran sistemáticamente.¹⁹

Cifras de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social evidencian que, en la práctica, la tendencia de presos sin sentencia en relación con el total de internos se mantiene, e incluso el problema parece haberse profundizado si se toman las sumas totales.²⁰

17 El Artículo 66, al regular la actuación del fiscal, establece que “debe proceder oralmente en el juicio y en la audiencia de la etapa intermedia y, por escrito, en los demás casos”.

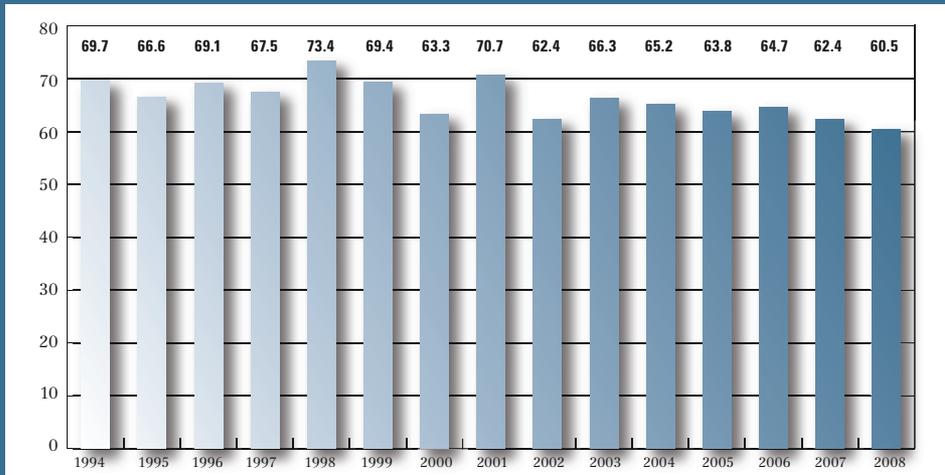
18 Otro cambio fue la introducción de medidas sustitutivas que por razones de espacio no se analizarán.

19 A pesar de que en la práctica no significó mucho, porque al incluirse en la parte inicial del artículo donde se consagra su naturaleza y no en los numerales referidos a los requisitos, los actores de facto siguieron ignorándola.

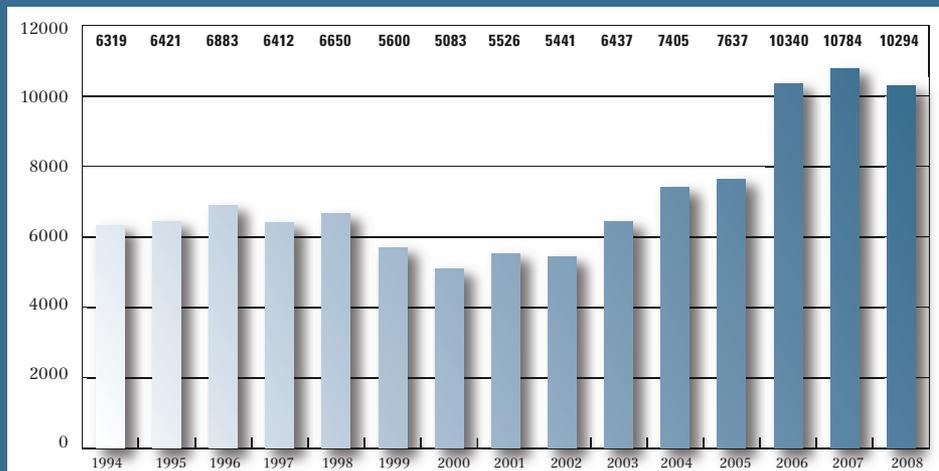
20 Fenómeno que se explicaría por la mayor eficacia del sistema oral en la persecución criminal.



Gráfica 3. Presos sin Condena
Porcentaje



Número



En este escenario, el protagonismo lo toman los actores del sistema, quienes forjan una nueva modalidad de administrar justicia que altera la realidad. En la ciudad de Cuenca, el 16 de agosto de 2004 se firma el compromiso interinstitucional mediante el cual entra en vigencia el nuevo modelo procesal oral para la adopción de la prisión preventiva en ilícitos penales flagrantes.

En términos generales, el modelo de audiencia adoptado puede resumirse así: en un primer momento, el juez instala la audiencia y se abre un espacio de discusión sobre la legalidad de la detención. La segunda etapa corresponde a la de formulación de cargos, donde se concede la palabra al fiscal, quien de creerlo pertinente abre la instrucción fiscal mediante la descripción oral de los hechos que imputa y la consecuencia legal de la conducta; a su vez, en caso de considerarlo necesario, la defensa puede pedir aclaraciones. En un tercer momento, el fiscal puede solicitar una medida cautelar y justificar su pertinencia, a lo cual la defensa puede oponerse.

El debate se centra en tres aspectos: el hecho de que el delito imputado se sancione con una pena máxima superior a un año; el supuesto material, esto es, constatar la existencia de la suficiente evidencia como para pensar de manera razo-

nable que el caso puede llegar a juicio,²¹ y la necesidad de cautela que implica motivos suficientes para pensar que si no se priva de la libertad al imputado, no se conseguirá su comparecencia a juicio. En general, las argumentaciones sobre este último punto giran en torno al arraigo social como motivación para no fugarse, los incentivos para evadir la justicia —por ejemplo, la pena probable— y los actos anteriores que demuestren su voluntad de colaborar o no con la justicia.

Como paso previo al cierre de la audiencia el juez pronuncia su resolución. El esquema descrito tiene como finalidad representar sólo su estructura y, por el momento, no el de reflejar la realidad del debate.²²

Aunque tuvo que soportar una serie de actitudes reaccionarias que llegaron a producir retrocesos sustanciales —caída de las audiencias para delitos no flagrantes— y pusieron en riesgo su permanencia, en un par de años esta experiencia logró sortear los avatares mostrando resultados inéditos para la justicia ecuatoriana;²³ pasó de ser la “manzana de la discordia” a la “carta de presentación” de la justicia, y hoy este avance se ha convertido en la experiencia ecuatoriana más estudiada tanto en el ámbito interno como en el internacional.²⁴

21 Numerales 1 y 2 del Artículo 167 del Código de Procedimiento Penal.

22 Como en su momento se anotará, en la práctica casi no se discute la necesidad de cautela.

23 Por ejemplo, pasó de un incumplimiento de la garantía de 24 horas de la detención del 82% al 8,7%.

24 Primer estudio: Zalamea, Diego (2005), “Audiencias en la etapa de investigación”, en *Reformas procesales en América latina: Experiencias de innovación*, vol. III, y *Reformas procesales en América latina: Discusiones locales*, vol. II, CEJA: Santiago.

Segundo estudio: Zalamea, Diego y Cordero, Sandra (2006), *Segunda evaluación del sistema procesal penal*, Fundación Esquel: Quito.

Tercer estudio: Riego Cristián (2007), “La oralidad en etapas previas al juicio: la experiencia de la ciudad de Cuenca, Ecuador”, en *Reformas procesales en América Latina*, vol. IV, CEJA: Santiago.

Cuarto estudio: Zalamea, Diego (2007), *La Reforma Procesal Penal en Ecuador: Experiencias de innovación*, CEJA: Santiago.

Quinto estudio: Zalamea, Diego (2007), “El Juez de garantías: experiencia en el austro”, en *Foro N° 8*, Corporación Editora Nacional.



Con base en el modelo de Cuenca inicia un proceso de réplicas en la ciudad de Guacaleo; con una filosofía más intensa es adoptada luego por la provincia de Cañar, y termina extendiéndose a todo el país, produciendo reformas legales y constitucionales.

La experiencia en Cañar, y particularmente en la ciudad de Azogues, es la que tiene relevancia para este análisis, debido a que introduce la Unidad de Antecedentes Personales. Todo inicia en el contexto de una capacitación realizada del 2 al 10 de septiembre de 2007, cuyo objetivo es desarrollar destrezas de litigio en etapas previas al juicio y donde se produce un acuerdo entre los actores de todo el sector de justicia para implantar la metodología oral en las resoluciones previas al juicio, en Azogues (64.910 habitantes), Biblián (20.727), Cañar (58.185) y la Troncal (44.268). Esta experiencia rebasa la filosofía implantada por Cuenca, porque sin importar su calidad de flagrancia o si pertenece al derecho penal general o especial —adolescentes infractores— acoge como metodología única la oralidad.

b. Introducción de la Unidad de Antecedentes Personales en Azogues²⁵

1) Creación. Surgió como respuesta a una serie de problemas que conllevaron la introducción del sistema oral:

- *Falta de discusión sobre la necesidad de cautela.* A pesar de la introducción expresa de este requisito en el artículo sobre prisión preventiva, la cultura jurídica arraigada ocasionó que los actores siguiesen resolviendo esta medida al margen de la necesidad cautelar. Aunque hubo excepciones, una revisión de las actas de audiencia muestra que bastaba con justificar el supuesto material —indicios del delito y responsabilidad del imputado— para que los jueces otorgaran la privación de libertad.²⁶

- *Debilidad de la defensa.* Además de los problemas estructurales de la disparidad de fuerzas que suele existir entre el Ministerio Público y la defensa,²⁷ en el debate de la prisión preventiva el problema se profundiza. Dado que esta audiencia se practica dentro de las 24 horas posteriores a la detención, es difícil que los defensores puedan aportar evidencias adicionales a la información obtenida durante la entrevista con su cliente, e incluso estos últimos datos con frecuencia pierden eficacia por no contar con evidencia independiente que los sustente.

- *Resoluciones prefijadas.* Hubo una tendencia a simplificar las resoluciones; en lo básico, se había fraguado una realidad donde de manera sistemática se marginaba al sujeto de la medida y la gravedad del delito era la vara para aplicar la privación de libertad.

25 Si bien se pensaba expandir a todo el Distrito de Cañar, los problemas de implementación no lo permitieron

26 En Ecuador el peligro de fuga es la única causal aceptada para la necesidad de cautela.

27 Problema que no es exclusivo del Ecuador.

Fue evidente que en el fondo estos problemas se generan por la falta de debate sobre la necesidad de cautela y el arraigo social del procesado. Cuando se profundizó en el análisis es claro que el tema no pasa sólo por la cultura jurídica. No es realista creer que va a discutirse sobre la persona procesada si no se cuenta con información suficiente. En ese momento se devela la necesidad de crear una estructura administrativo-funcional capaz de proveer información de calidad en 24 horas: la Unidad de Antecedentes Personales.

2) Estructura. En materia de ubicación institucional, por la coyuntura de apoyo la Unidad se implantó en la Fiscalía. Un escenario de recursos escasos obligó a diseñar una estructura modesta, basada en dos funcionarios: un administrativo de la Fiscalía, encargado de coordinar, ser punto de contacto y colaborar en la investigación —sobre todo con la verificación de datos por vía telefónica—, y un policía, cuya labor era la verificación de campo. La dotación material se reducía a un equipo de computación y una moto proporcionada por la Policía para la comprobación de calle; no hubo inversión adicional, para implementar el proyecto se usaron bienes ya disponibles —valorados en USD3,000.

3) Esquema funcional. El proceso iniciaba con la captura de datos, para lo cual se aprovechaba la toma de la versión fiscal y al final de dicha diligencia, en presencia de su abogado,

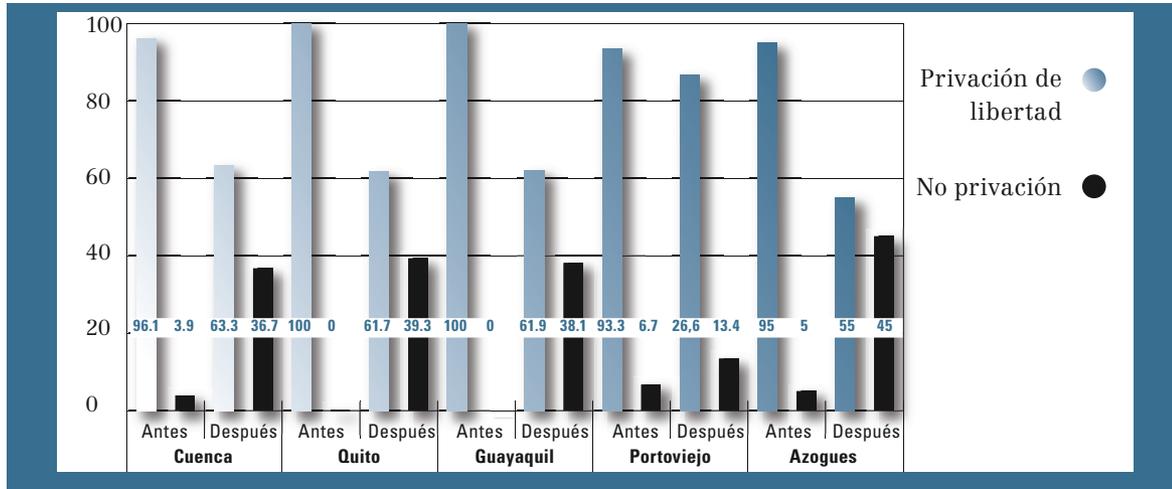
se le pedía al imputado información personal de acuerdo con la ficha adjunta como Anexo 1.²⁸ En lo básico, se captaba información sobre tres factores: situación laboral, familiar y domiciliaria, y sobre cada uno se levantaban datos susceptibles de verificación. En una segunda etapa esta información llegaba a la Unidad, donde el responsable administrativo confirmaba los datos que podía vía telefónica y enseguida el agente policial iba hasta el sitio a constatar personalmente la información. En una tercera etapa, hasta un máximo de una hora antes de la audiencia, el formulario era enviado por fax al defensor público, en tanto que el original se entregaba al fiscal. Tal metodología permitía conceder a la defensa la posibilidad de contradecir o precisar algún dato, garantizar un acceso equitativo a información de las partes y evitar que el juzgador manejara este insumo —por el riesgo para el diseño adversarial.

4) Funcionamiento. En términos generales, la experiencia fue bien recibida por los actores e incluso existen datos que demostrarían un impacto relevante en el servicio. La siguiente gráfica parte de una muestra de delitos flagrantes:

28 El sospechoso tenía la facultad de responder a esta información de manera independiente a si se acogía o no al derecho del silencio. En caso de no colaborar con información de su arraigo este dato podía utilizarse para demostrar el peligro de fuga.



Grafica 4. Porcentajes de la Privación de Libertad en razón de la Aplicación del Sistema Oral, por Ciudad²⁹



Esta gráfica permite obtener un par de conclusiones: en primer lugar, si se obtiene un promedio de los resultados en la totalidad de ciudades, resulta que hay un cambio radical en el número de casos donde no se aplica la prisión preventiva antes y después de la oralidad: se pasa de un promedio de 3,9% a 34,5%, registrándose un incremento de 10 a 1. En segundo lugar, la muestra de Azogues fue tomada en el periodo de funcionamiento de la Unidad y revela una variación importante frente al promedio de las otras ciudades —45% versus 31,9%.

Sin embargo, al ser la Unidad un esquema funcional de apoyo, esta metodología no permite individualizar su impacto. Si bien se

observa un cambio claro frente a las ciudades que no la adoptaron, conviene anotar un par de factores en esta ciudad que pudiesen crear un sesgo: mayor capacitación de los actores del sistema penal y menor gravedad delictiva. Y no obstante, la diferencia alcanzada resulta inquietante.

Desde el punto de vista cualitativo, fueron importantes los logros. En materia de necesidad cautelar demostró que es utópico pensar que los actores podrán litigar este elemento cuando no se cuenta con información suficiente. Además, el tener en la audiencia un formulario con datos personales es un incentivo y hasta un recordatorio para abordar una discusión sobre la razón de ser de la prisión

29 Cuarto estudio: Zalamea, Diego (2007), *La Reforma Procesal Penal en Ecuador: Experiencias de innovación*, CEJA: Santiago.

preventiva: su necesidad cautelar. Se observó un mayor equilibrio entre las partes, debido a que incluso en los casos donde se discutía la necesidad cautelar, hasta antes de contarse con esta herramienta al fiscal le bastaba anotar que la pena privativa de libertad traía un estímulo de fuga para conseguir un resultado favorable; pero cuando la defensa comenzó a presentar como contrapeso el arraigo social, las discusiones y la resolución se enriquecieron. La administración de justicia se volvió más humana, debido a que por primera vez la persona involucrada y sus circunstancias fueron valoradas, hecho que marcó una diferencia. Desde luego, la metodología fue rudimentaria y está lejos de constituir un predictor valedero de la asistencia del sospechoso al juicio.

c. Caída del modelo de Unidad de Antecedentes Personales

La Unidad tuvo que soportar un entorno adverso, donde una serie de factores anómalos termina por generar que luego de cinco meses se desplome:

- *Situación política nacional.* Ecuador se caracteriza desde hace unos 15 años por su estado de ingobernabilidad, donde ha primado un ambiente de desinstitucionalización que afectó todas sus estructuras democráticas. La justicia no fue la excepción. Cuando se implantaba el proyecto, esta inestabilidad había generado en la Fiscalía un fraccionamiento interno fuerte y con diferencias marcadas entre dos sectores. A tres meses de que comenzara a funcionar

la Unidad (noviembre 2007) sobrevino un cambio de poder y el Fiscal General Encargado por la Asamblea Constituyente llegó con un claro mensaje de cesar los proyectos de modernización en curso. Si bien lo anterior no se concretó en una eliminación explícita de la Unidad, conllevó cuatro factores relevantes: el equipo que venía impulsando el proyecto fue desmantelado y algunos de sus integrantes dejaron la institución; desapareció todo respaldo técnico; los gobernantes de la ciudad recibieron un claro mensaje respecto de la relevancia que debían otorgar al proyecto, y se generaron cambios de personal, incluyendo al fiscal encargado de la supervisión, que fue asignado a otra jurisdicción.

- *Debilidad en la implantación.* El periodo en el que se implantó el proyecto fue de evidente inestabilidad, por lo cual el proceso de seguimiento y apoyo inicial estuvo severamente limitado. El que fuera introducida dentro de un proceso más amplio de adopción de la metodología oral generó que los problemas que se presentaron fuesen diversos y profundos. En este contexto debe reconocerse que la Unidad, en la práctica, no siguió un proceso de evaluación, depuración y consolidación.

- *Implantación de la oralidad a nivel nacional.* El 28 de noviembre de 2007 el éxito del sistema oral alcanzó un nivel tan alto de prestigio que la Corte Suprema, sin ley expresa, resolvió que se aplicara en todo el país. Pero como tal resolución partía



de la experiencia de Cuenca, hizo que se focalizara en medidas cautelares de delitos flagrantes, realidad que conllevó un problema para el modelo de Azogues, porque al ser su esfera más amplia, buena parte de los acuerdos interinstitucionales debían ser revisados y este proceso produjo una ruptura entre Función Judicial y Fiscalía, factor clave para el desplome del proyecto.

- *Implantación en la Fiscalía.* Visto en retrospectiva, fue un error implantar la Unidad en la Fiscalía, porque al estar los juzgadores culturalmente llanos a otorgar la medida cautelar sin discutir el peligro de fuga, su eliminación no generaba un problema funcional para los intereses institucionales, en tanto que si se instalaba en la defensa, directo beneficiario dada la realidad, era previsible que hubiese habido mayor lealtad al proyecto.

- *Cambio de esquema funcional.* La estocada final vino con un cambio funcional donde se asignó a cada fiscal un policía que trabajase en su despacho. La falta de consciencia de la especificidad del trabajo de la Unidad hizo que el policía asignado fuese a un despacho bajo el supuesto de que ahora todos los fiscales podrían hacer uso de su policía para cumplir esta labor. Esto marcó su extinción.

- *Perspectivas futuras.* En la actualidad, este proyecto resulta clave para el futuro de la justicia ecuatoriana. Acaban de aprobarse un marco constitucional y un marco legal

donde de manera clara se regula la excepcionalidad de la prisión preventiva y como regla general se consagran las medidas no privativas de libertad. En este contexto, la adopción de medidas cautelares se vuelve más compleja porque el determinar con criterio técnico temas tales como el monto de las cauciones o el potencial de medidas del tipo de la prohibición de salir de la ciudad, se vuelve un elemento básico para el buen funcionamiento del sistema. De hecho, ciertos fallos con poco criterio han llevado a que estas reformas comiencen a producir desconfianza social, y si no se incide con criterios técnicos no sería raro que sobrevenga un proceso de contrarreforma. Un aspecto positivo es la oportunidad de que se cuente hoy con una Defensa Pública, que ha mostrado su interés en la implantación de la Unidad.

B. Investigadores al servicio de la Defensa Pública:

Un relato de los servicios de evaluación en Costa Rica

*Jenny Quiroz Camacho
y Rodolfo Solórzano Sánchez*

a. Trasfondo

Desde hace 39 años (1970), en Costa Rica el derecho a una defensa técnica real y efectiva, no sólo formal, se ha concebido en la práctica como parte del debido proceso y un derecho humano fundamental. Existe la Institución de



la Defensa Pública, que garantiza el acceso al derecho de defensa técnica en todo el país a las personas que no pueden pagar patrocinio letrado, y los jueces tienen interiorizada la idea del equilibrio procesal.

Tanto la Defensa Pública como el Ministerio Público y la Policía investigativa pertenecen al Poder Judicial, de modo que tienen dependencia respecto de la cúpula en lo orgánico y económico, pero total independencia en lo funcional.

Lo anterior es importante porque ha permitido que se note claramente que el Ministerio Público cuenta con mayores posibilidades de dirigir la investigación de aquellos aspectos que interesan para imponer prisiones preventivas, toda vez que por ley le corresponde la dirección funcional de la Policía. La Defensa, en cambio, aunque idealmente podría solicitar a la Policía una investigación, no tiene en los hechos esa posibilidad de injerencia.

A la luz de la reforma procesal penal de 1996, que entró a regir en 1998, en el seno de la Defensa Pública nació la figura de los *investigadores*, con la idea de que llevaran a cabo las funciones concebidas como Servicios de Evaluación dentro de Programas de Servicios con Antelación al Juicio, así como otras relacionadas con la fase de debate. Esta iniciativa contó con el respaldo de la Corte Suprema de Justicia pero, como podrá apreciarse, los servicios que prestan esos funcionarios no son en auxilio de los jueces, sino de los defensores, mientras que los fiscales tienen sus propios medios para investigar.

En Costa Rica, la figura de los investigadores resulta ser pilar para el desarrollo de los Servicios con Antelación al Juicio. Procederemos entonces a sistematizar la información relacionada con el cuerpo de Investigadores de la Defensa Pública y las labores que realiza. La forma como sea valorado este sistema dependerá del criterio del lector, nuestro trabajo ahora es llevar a cabo una descripción, así como un esbozo sobre la percepción que existe por parte de los Defensores, las debilidades evidentes y los aspectos a mejorar.

b. El cuerpo de funcionarios

La figura de los investigadores de la Defensa Pública fue creada mediante acuerdo de Corte Plena, Artículo X, en la sesión del 15 de diciembre de 1997, comenzando labores al año siguiente, al mismo tiempo que la puesta en vigencia de la reforma procesal. Se crearon plazas para cinco investigadores.

La razón que se dio para este cambio, que fue apoyada por la Corte Suprema de Justicia, fue que el nuevo Código Procesal Penal otorgaba una participación más activa a todas las partes, haciéndose indispensable el equilibrio procesal. La Defensa consideró que con ello se rompió el paradigma de que los defensores públicos sólo tenían que rebatir los argumentos del acusador en lugar de proponer alternativas.

Posteriormente se creó una plaza más y a partir de enero de 2009 hay diez investigadores.

Estos funcionarios son empleados de la Defensa Pública y sus atribuciones están reguladas por



el Manual de Clasificación de Puestos del Poder Judicial. En la parte administrativa, son dirigidos por el subjefe de la Defensa Pública. En la investigativa, es el defensor de cada caso quien ejerce sobre ellos una especie de dirección funcional.

Estos funcionarios fueron reclutados de acuerdo con el siguiente perfil de referencia:

- Diplomado en investigación (preferible)
- experiencia en investigación criminal
- bachiller en educación media
- licencia de conducir
- conocimientos en defensa personal
- permiso para utilización de armas
- capacidad para el manejo de situaciones difíciles
- ecuanimidad ante estas situaciones
- habilidad para generar empatía con las fuentes de información
- ordenado y con capacidad para planificar

c. El trabajo de los investigadores

Los investigadores de la Defensa Pública no intervienen de oficio ni en todos los casos, sólo cuando el defensor de un caso lo solicita. La solicitud es formulada al subjefe de la Defensa Pública, quien autoriza la investigación. En muy pocas ocasiones han sido rechazadas las solicitudes, cuando se les juzga inatinentes. Un aspecto que destaca la Defensa costarricense es que la información obtenida mediante investigaciones para las audiencias cautelares nunca ha de servir como prueba de cargo en el juicio.

Hasta el momento han cumplido todas las investigaciones que les han formulado, aunque debido al aumento de solicitudes se ha ampliado el tiempo de respuesta; en promedio, se llevan a cabo en un periodo de 15 días a un mes. Al valorar este promedio es necesario tomar en cuenta que no sólo realizan investigaciones para las audiencias de medidas cautelares, sino que también les son encargadas las relacionadas con pruebas para debate.

También vale recordar que son sólo diez investigadores en el país,³⁰ frente a 350 defensores públicos en materia penal y alimentaria, que en diversas ocasiones requieren la asistencia de un investigador. Cada defensor trabaja, en promedio, 250 casos a la vez. Puesto que Costa Rica tiene una población aproximada de 4 millones de habitantes, todos aquellos factores complican la labor de los diez investigadores y justifican la cantidad de tiempo que invierten para concluir cada una de sus investigaciones.

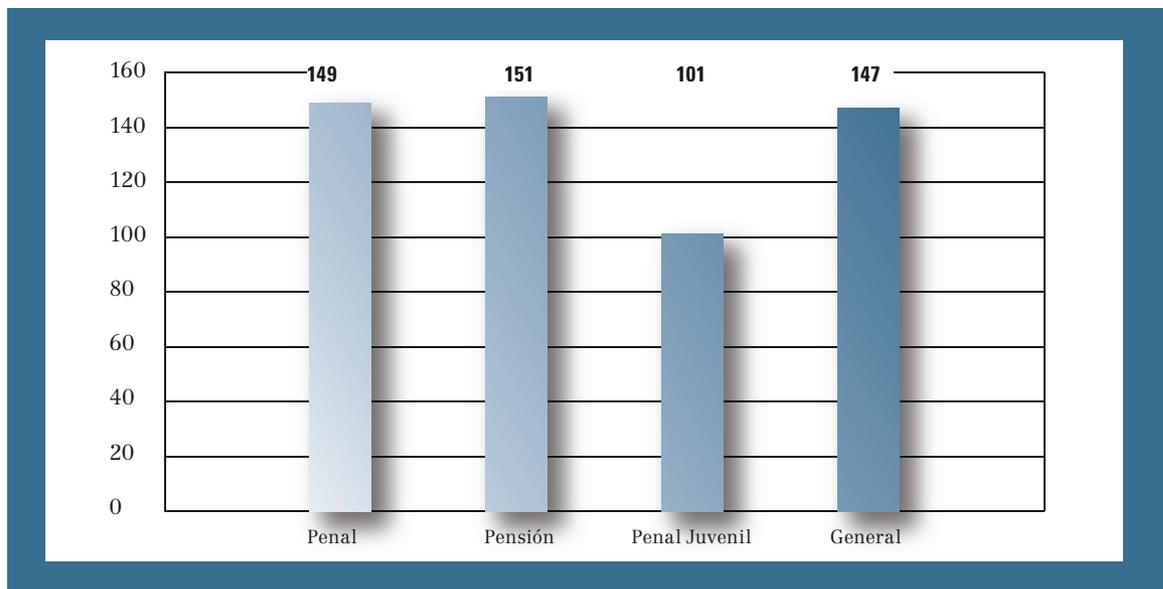
En concreto, las tareas de los investigadores son, entre otras, las de verificación de domicilios, ubicación de personas, obtención de constancias y certificaciones, entrevistas, reconstrucciones de hechos, inspecciones, secuencias fotográficas, croquis y videos. Dan servicio a todo el país y por protocolo de seguridad trabajan en parejas.

La información producto de su trabajo es recibida sólo por el defensor y no existe un informe al que tengan acceso el fiscal o el juez. Para que el servicio sea automático en todos los casos de

³⁰ Hasta mayo de 2009.



Grafica 5. Promedio de Días que se Requieren para Finalizar una Investigación según Materia



medidas cautelares se requerirían 20 investigadores, y que estuvieran regionalizados.

d. Debilidades y aspectos a mejorar

El primer aspecto que salta a la vista desde la perspectiva de lo que debe ser un sistema de servicios previos al juicio, es el de que la función de los investigadores de la Defensa Pública no opera de oficio ni en todos los casos.

Garantizar el fortalecimiento y la agilidad del servicio es necesario si se quiere impactar en la vigencia de medidas cautelares sustitutivas a la

prisión preventiva de manera eficiente y sin producir impunidad.

Existen en todo el país 40 oficinas de defensores públicos, pero algunos lugares generan poco trabajo, por lo que una pareja de investigadores podría trabajar para varios lugares cuando sea posible. Por ejemplo, en el pueblo Tarrazú, con una tasa de crímenes muy baja, la incidencia de prisión preventiva es también menor, y no se justificaría una pareja de investigadores exclusiva. La Defensa Pública considera que un total de 20 investigadores —el doble de los que hay actualmente— trabajando de manera regionalizada podría satisfacer las

investigaciones de todo el país —asumiendo tasas delictivas y de población constantes.

Un problema de gran magnitud es que en la mayoría de los casos los investigadores recopilan información para efectos de la apelación, es decir, luego de que se ha ordenado la prisión preventiva en primera instancia. Si se aumenta el número de investigadores podrían crearse turnos para que las investigaciones sean inmediatas y sirvan a la audiencia de medida cautelar en primera instancia. Además, debería de permitírseles acceso expedito a las bases de datos.

Es necesario un protocolo de actuaciones para la investigación de la audiencia de medida cautelar que tome en cuenta las particularidades de cada lugar, pues existen algunos contrastes. En la provincia de Puntarenas, por caso, entre la población predominan los pescadores, lo cual dificulta la confirmación de su domicilio. Cuando los investigadores de la policía buscan a un imputado en el domicilio que éste ha reportado y no lo encuentran —como suele suceder cuando alguno está en el mar—, esto se utiliza en su contra, como prueba de que mintió. Otro ejemplo es Liberia, zona fronteriza que en consecuencia facilita la salida del país.

Los investigadores no cuentan con sistema de evaluación de riesgo de los peligros procesales que justifican la prisión preventiva. Tampoco lo tiene el Ministerio Público. Del mismo modo, se carece de estadísticas sobre el éxito de las investigaciones respecto de la vigencia de las medidas cautelares sustitutivas y la vinculación de los imputados a los procesos.

En general, los miembros de la Defensa Pública valoran que el sistema de servicios previos al juicio sea enriquecido siempre que dependa de aquella institución y no de los jueces, pues consideran que en las culturas latinoamericanas los jueces son todavía muy inquisitivos y podrían “dirigir” las investigaciones aunque no sea su papel.

Por otra parte, al ser entrevistados sobre su valoración de los servicios previos al juicio de carácter privado, algunos funcionarios de la Defensa Pública coinciden en que las personas deben tener identidad con lo que hacen, lo cual no siempre se logra con las contratadas “por fuera”. Sobre todo, han de tener un fundamento ético. El nivel de comunicación con el defensor debe ser estrecho y constante; en ocasiones deben hacer diligencias juntos y todo eso es difícil si el investigador no es de planta.

La retribución económica es otro factor que reduce el impacto de los investigadores de la defensa, quienes ganan menos que los de la policía, lo cual los hace emigrar a la policía judicial o a otros puestos en el ámbito del derecho casi siempre. En virtud de que tienen que cumplir con estrictos requisitos profesionales y académicos sería fundamental aumentar su salario como parte de una estrategia de fortalecimiento de la unidad estudiada.

Como último contraste con los servicios previos al juicio en general, los investigadores de la defensa en Costa Rica no están de acuerdo con que en los reportes deban hacer recomendaciones; creen que las posibilidades en cuanto a medidas cautelares deben surgir del juez de la audiencia respectiva.



Como puede observarse, el que exista la figura del investigador en la Defensa Pública costarricense para recabar información a los efectos de las medidas cautelares, es muestra clara de la concepción que se tiene en el país del derecho a la defensa y a la libertad, y la necesidad de dar vigencia a las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. El sistema podría beneficiarse, sin embargo, de mejoras que lo lleven a proveer servicios de evaluación previos al juicio más completos y efectivos.

C. Institución Renace, ABP: Un relato de servicios de supervisión en México

Javier Carrasco Solís

a. Trasfondo

Respondiendo a una crisis a lo largo y ancho del país en los centros de detención, un grupo de líderes empresariales del Estado de Nuevo León lanzó en 1997 un programa que ofrece asesoría penal gratuita a individuos de escasos recursos: Institución Renace, ABP, organización no gubernamental fondeada con donaciones y subsidios, que asiste a personas con cualquier tipo de problema legal, proveyéndoles de una justa oportunidad al facilitarles su libertad bajo caución, asumir su defensa jurídica y prestar-

les servicios que les permitan llevar una vida de ciudadanos responsables, respetuosos de la ley.

Renace ofrece diversos servicios; esta sección de la monografía se enfoca en su trabajo de supervisión de la libertad bajo caución. Específicamente, ayuda a los imputados a quienes se les ha dictado libertad provisional bajo caución monetaria y que no cuentan con los medios para pagarla, otorgándoles una “póliza de fianza”, documento emitido por la Fundación Telmex-Reintegra, donde ésta se constituye en fiador del imputado y asegura el pago de la cantidad que se hubiese fijado como fianza en caso que él incumpla las condiciones impuestas para su liberación.

Renace administra las pólizas de fianza de Telmex-Reintegra en Nuevo León³¹ y, comprometido con el desarrollo de un mejor sistema judicial, exige a dichos imputados que asistan a programas de supervisión que incluyen servicios sociales y sesiones de asesorías para garantizar la seguridad de la comunidad y el cumplimiento de las condiciones impuestas con la libertad bajo caución, evitando así reincidencias y futuros arrestos. También ofrece, a los imputados, asesoría adicional posterior al juicio —independientemente de que sean declarados culpables o absueltos— para permitirles una reinserción exitosa en la sociedad.

31 En un principio la fianzas de Renace se financiaban con donaciones de particulares. Desde 1999 la Fundación Telmex —importante organización filantrópica mexicana— fondea un programa nacional para apoyar el otorgamiento de fianzas, el cual distribuye recursos a las organizaciones locales que ofrecen asistencia en materia de fianzas, como Renace. En otros estados los defensores oficiales administran las fianzas pero no supervisan las autorizadas bajo este mecanismo.



Por más de 12 años, entre 1997 y 2009, Renace ha i) facilitado la libertad provisional de alrededor de 2,601 personas; ii) contribuido con el mejoramiento de la eficiencia del sistema de justicia y la seguridad, al mantener entre quienes han participado en sus programas de fianza y vigilancia en libertad, respectivamente, un índice de fugas de 6.4% y un índice de 6.4% de personas procesadas por segunda vez; iii) posibilitado un ahorro al gobierno estatal de unos 63.6 millones de pesos³² (USD 4.3 millones) entre julio de 2002 y junio de 2009, permitiéndole concentrar los recursos de seguridad pública en asuntos de alto impacto social, y iv) posibilitado que a través de sus servicios de trabajo social más de 1,100 personas acusadas hayan mantenido y fortalecido sus vínculos comunitarios, laborales y familiares.

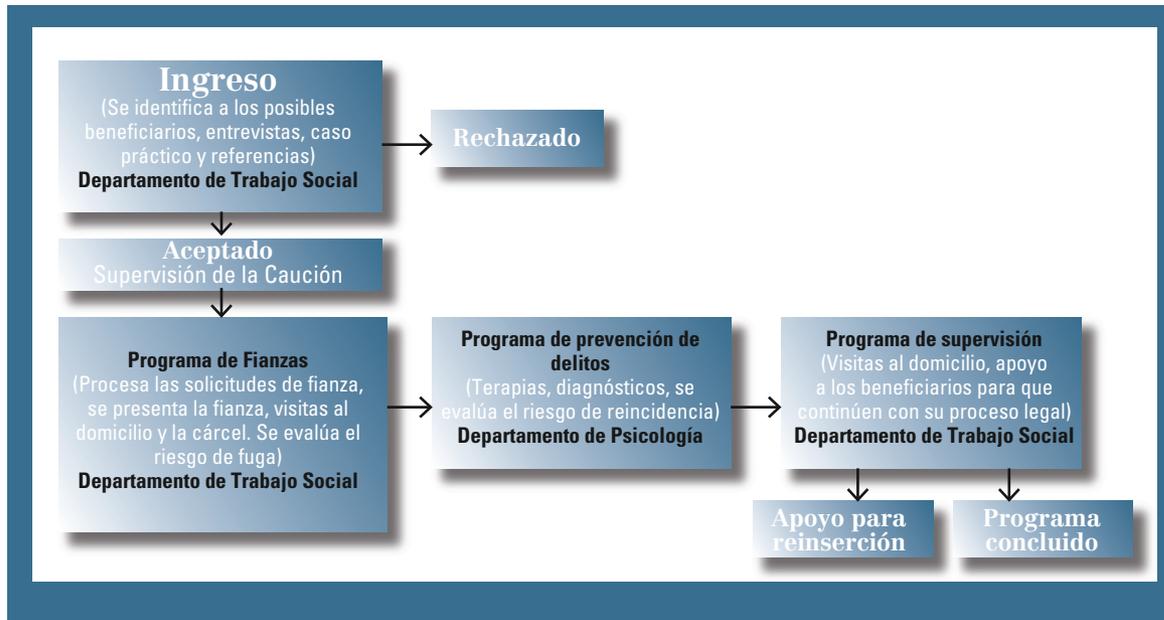
Evidentemente, Renace es un programa de supervisión de la libertad bajo caución, y no uno con ambos componentes de evaluación y supervisión, en virtud de que:

- No evalúa a todos los imputados para su posible liberación;
- no siempre influye en la decisión del juez de liberar a un imputado en la primera audiencia, y
- tiene políticas de admisión estrictas que le impiden administrar o manejar el riesgo de todos los delitos.

La organización asume la supervisión de los imputados que representan un riesgo bajo o nulo, y frecuentemente se pide su colaboración en el proceso de liberación supervisada en los casos de imputados que las autoridades judiciales consideran aptos para la libertad bajo caución. En este sentido, se divide en tres programas. Su proceso de admisión identifica qué programa o grupo de programas se adaptan mejor a las necesidades del indiciado. El trabajo de supervisión involucra dos departamentos distintos (Trabajo Social y Psicología) y tres programas (Fianza, Prevención del Delito y Supervisión). A quienes logran la libertad provisional gracias al programa de fianzas se les exige someterse a supervisión. Además, los jueces le envían a personas que fueron liberadas por la suspensión del proceso judicial o bajo un régimen de prueba, para que las supervise. Tan pronto se identifica que un imputado requiere apoyo para fianza, se le deriva al Programa de Fianzas, cuyo personal se asegura de que aquella se otorgue y se le libere. Acto seguido, el caso se remite al Programa de Prevención del Delito y posteriormente al de Supervisión, para el debido monitoreo del imputado y para asegurar el cumplimiento con las condiciones de la caución (Gráfica 3). Este proceso se describe con mayor detalle más adelante.

³² La cifra de 63.6 millones de pesos resultó al multiplicar el número de personas en libertad (1,245) por un estimado del gasto diario del gobierno estatal para mantener a una persona detenida (140 pesos), asumiendo que pudo haber estado detenida un año, que sería el promedio de duración de un proceso penal por el tipo de delitos de esta población en Nuevo León.

Gráfica 6
Flujo del Programa de Supervisión de Renace



b. Proceso de ingreso y Programa de Fianzas

El proceso de ingreso de Renace es multifacético. Una persona puede acceder a través de una entrevista dentro del penal, realizada por los trabajadores sociales de la propia organización, por solicitud directa del interesado o un familiar, o por derivación de un defensor de oficio, juez o Ministerio Público, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León o una ONG. Los trabajadores sociales visitan el penal dos veces a la semana para llevar a cabo las entrevistas con los detenidos solicitantes.

Aun cuando Renace prefiere el uso generalizado de la supervisión bajo caución, un número importante de imputados no califica, debido a las restricciones que la ley impone. Por ejemplo, existen categorías de delitos considerados graves para los cuales no puede solicitarse libertad bajo caución. Entonces, los candidatos para el programa son seleccionados sólo entre el grupo legalmente elegible para la caución.

A medida que los casos potenciales ingresan a la organización a través de su proceso de admisión multifacético, sus trabajadores sociales recaban información sobre los antecedentes de cada uno

para determinar si cumplen con los estrictos requisitos de admisión y, en caso afirmativo, cuál programa se acomoda mejor a sus necesidades. Estos requisitos de admisión, por cierto, se basan en consideraciones pragmáticas.

Adicionalmente, el Programa Nacional de Fianzas de la Fundación Telmex establece restricciones sobre el tipo de delitos que apoya con sus pólizas de fianza, al margen de que califiquen para la liberación del imputado, en virtud de que la opinión pública y los protagonistas políticos han adoptado una postura más crítica respecto al uso generalizado de la fianza para ciertos delitos. Considerando lo anterior, Renace rechaza a los detenidos que no sean aprobados por su Programa de Fianzas, a los que pudieran representar el riesgo de no cumplir los requisitos de la supervisión y a quienes alcanzan la libertad bajo caución pero podrían reincidir y/o dañar la percepción acerca de la utilidad de la caución supervisada.

Para administrar este riesgo y guiar a su personal, el criterio de selección se concentra en detenidos que: 1) no tienen antecedentes penales; 2) tienen pocos medios económicos; 3) previsiblemente, no se fugarán; 4) no cometerán ningún delito mientras esperan la resolución de su proceso judicial; 5) son procesados por delitos para los cuales Telmex provee pólizas de fianza, y 6) cumplirán las condiciones de supervisión de la propia organización.

Su Departamento de Servicio Social evalúa la probabilidad de que el detenido se fugue, mientras que su Departamento de Psicología analiza la de que cometa algún delito mientras está libre bajo caución. Tales riesgos se determinan al evaluar su estabilidad residencial, esto es, el tiempo que ha vivido en su domicilio actual; sus relaciones familiares y el apoyo social del que goce por parte de sus amistades, colegas y vecinos; sus antecedentes laborales; contactos previos con la justicia penal, y problemas por abuso de sustancias. Dichos criterios —que también se usan en otras jurisdicciones para determinar los riesgos previos al juicio— han sido específicamente identificados por Renace como indicadores confiables del cumplimiento de las condiciones para la libertad bajo caución, resultado de su trabajo de años con imputados en espera de juicio,³³ y se evalúan de manera integral, tomando en cuenta las circunstancias personales y específicas de cada imputado.

En el periodo transcurrido entre julio de 2002 (cuando empezó a recabar datos sobre sus actividades de manera sistemática) y mediados del 2009, llegaron a Renace 4,940 solicitudes para al menos uno de sus servicios (es decir, apoyo con la fianza, asistencia legal o asesoría), de las cuales aprobó 1,482 (el 30%) dentro de su programa de caución supervisada. Las principales razones del elevado número de rechazos son:

³³ Ver, por ejemplo, Penny Stinson, *Desarrollo de un instrumento para evaluar el riesgo para ser utilizado en la decisión de libertad bajo caución en el condado de Maricopa*, Arizona, Instituto para la Administración de Juzgados, mayo 2002.

- Falta de respaldo financiero para fianzas a personas acusadas de ciertos delitos;³⁴
- la caución se estableció en un monto superior al que puede apoyar el programa de Telmex (hasta 15,000 pesos o USD 1,350, aproximadamente);
- falta de compromiso o apoyo de la familia del imputado al programa de caución supervisada;
- alta probabilidad de que el imputado se fugara;
- confirmación de antecedentes penales;
- solicitud de asistencia en asuntos no penales, y
- contratación de abogado defensor directamente por el imputado.

De julio de 2002 a mediados de 2009, más de la mitad de los beneficiarios del programa de fianzas de Renace estaban acusados por delitos contra la propiedad, tales como robo y destrucción de bienes —desglose de cargos típico de los casos por delitos no graves en Nuevo León.

Los detenidos que acepta el programa deben firmar un acuerdo comprometiéndose a acudir al juicio, a todas las sesiones de asesoría y tratamiento, y mensualmente a las oficinas de Renace; a informarle de cualquier cambio en sus datos de contacto, su situación laboral o

citatorios judiciales, y a reportarse al juzgado una vez por semana.

Cuando a una persona se le considera elegible para el programa y ha firmado los documentos respectivos, los trabajadores sociales procesan la solicitud para el apoyo con la fianza. Posteriormente, dicha solicitud es enviada a Reintegra, organización que coordina el programa de asistencia para fianzas de la Fundación Telmex.³⁵ Cuando Reintegra la acepta, dentro de los cinco días hábiles siguientes llega la póliza para la fianza a Renace, que la presenta ante el juzgado por medio del defensor de oficio asignado al caso. No existe intercambio de dinero en efectivo, lo que limita las oportunidades de corrupción y minimiza los costos operativos. Después de que los imputados quedan en libertad bajo fianza se reportan al Centro para la Prevención del Delito de la organización, donde se les asigna un terapeuta del Departamento de Psicología para recibir tratamiento y asesoría.

c. Programa para la Prevención del Delito

Para minimizar el riesgo de reincidencia de los imputados mientras esperan juicio, los psicólogos de Renace también desempeñan un papel en el proceso de ingreso donde los

34 Tal como se ha expresado, la Fundación Telmex, organización que proporciona el capital para el programa de fianzas de Renace, no apoya solicitudes de personas acusadas de una gama de delitos graves. Por ejemplo, a partir de principios del 2004 la Fundación no ha considerado las solicitudes de personas acusadas de posesión de drogas, acoso sexual, violencia familiar y homicidio doloso.

35 Como se especificó antes, la política sobre fianzas de Telmex, auspiciada por la Fundación Telmex, es una garantía financiera de que la fianza se pagará en caso de que el imputado se fugue. La cantidad correspondiente es entregada en el juzgado a nombre de aquél.



trabajadores sociales solicitan la revisión adicional de casos complicados. Esta revisión toma en cuenta los siguientes factores: primero, el grado de peligrosidad que el imputado pudiera representar para la comunidad, considerando sus antecedentes penales (si los tiene), el o los delitos que se le imputan y su salud mental; segundo, disposición a mejorar su comportamiento (en los casos en que se admita la culpabilidad); tercero, grado de responsabilidad y compromiso según se refleje en sus relaciones profesionales y personales; y cuarto, cuando sea relevante, la manera en que la familia se involucre para resolver los asuntos familiares que pudieran influir en el comportamiento del imputado.

La experiencia de Renace muestra el impacto positivo de la caución supervisada en el comportamiento del imputado mientras goza de la libertad provisional. Sin embargo, en el caso de algunos detenidos la caución supervisada es una intervención necesaria pero insuficiente para producir cambios de actitud y comportamiento permanentes. Entonces, para facilitar el cambio en el largo plazo la supervisión se combina con una terapia sostenida en el tiempo. En ciertos casos se ofrecen también tratamientos breves a las personas que eventualmente quedan absueltas de los cargos, para ayudarlas a sobreponerse al trauma que significaron el arresto y el ser acusado de delito. En ocasiones se decide como parte de la terapia incluir a un familiar que ayude al psicólogo a entender mejor el entorno, y los antecedentes sociales y las relaciones del imputado. Esta estrategia de apoyo en la familia ayuda a los detenidos a reintegrarse a la comu-

nidad y a la vida familiar, y ha disminuido la proporción de reincidencia.

Las sesiones de terapia son parte integral del programa de caución supervisada especialmente cuando son problemas sociales y familiares los que se estima afectan el comportamiento del imputado. Se componen de cinco etapas: 1) identificación de los problemas; 2) identificación de los patrones de conflictos interpersonales y en materia de relaciones; 3) conexión de esos patrones con la conducta delictiva específica; 4) intervención en esos patrones, y 5) evaluación de los efectos de la intervención en términos de cambios en las relaciones familiares.

Durante la última etapa los psicólogos, con el imputado y su familia, observan el efecto que el patrón de comportamiento identificado ha tenido en esta última y asignan tareas (por ejemplo, reducir el consumo de alcohol, evitar el contacto con ciertas personas, buscar empleo, encontrar mejores y más productivas maneras de enfrentar conflictos) y evalúan el impacto en el imputado.

La duración de la terapia varía según de quien se trate, con un promedio de tres a cinco meses. Al principio las sesiones se programan semanalmente, pero una vez que queda claro el compromiso del beneficiario con el programa y el tratamiento, pasan a cada dos semanas.

d. Programa de Supervisión

Este programa, que coordina el Departamento de Trabajo Social, es el tercer pilar del modelo de caución supervisada de Renace. La supervisión



comienza con la libertad bajo caución, continúa durante el proceso judicial y se le da seguimiento con sesiones de terapia al imputado tras la conclusión del juicio. Una vez concluido el ciclo terapéutico, un trabajador social establece visitas domiciliarias de seguimiento, la primera de las cuales normalmente se da seis meses después de completado el tratamiento y la segunda, al año. En caso de que durante esas visitas detecte reincidencia o bien se lo reporte la familia, lo notifica al psicólogo, quien desarrollara una intervención especial (alrededor del 5% de los imputados requiere intervención de este tipo); el Departamento de Psicología asume así el control proporcionando el tratamiento necesario.

La suspensión del procedimiento a prueba del procesado

Desde 2004, como consecuencia de una reforma legislativa en Nuevo León, Renace empezó a supervisar a personas liberadas a prueba. Aun cuando esta modalidad no equivale a libertad provisional bajo caución, mediante un convenio de colaboración con el gobierno del estado Renace empezó a supervisar a personas que les referían los juzgados para asegurarse de que cumplieran las condiciones de libertad.

Esta alternativa al juicio, comúnmente denominada sólo “suspensión”, se da en dos variantes:

la primera se refiere a los casos de violencia familiar, de acuerdo con el Artículo 287 Bis I;³⁶ y la segunda, especificada en el Artículo 610,³⁷ se limita a los delitos considerados no graves, que conllevan una pena máxima de prisión menor a ocho años.

Este procedimiento especial por medio del que el imputado admite a reparar el daño y someterse a ciertas condiciones con el incentivo de evitar la prosecución del proceso no fue concebido para abordar el tema de la prisión preventiva, pero también contribuye en la reducción poblacional de las penitenciarías estatales, al permitir la liberación previa al juicio.

Las dos variantes funcionan de manera similar: 1) se suspende el procedimiento penal antes de que inicie el juicio; 2) se libera al procesado sin imponerle fianza; 3) se procura la reparación del daño a la víctima por medio de un convenio; 4) se requiere que el procesado se someta a tratamiento, entre otras condiciones expresamente requeridas por el juez, y 5) se desechan los cargos cuando el procesado cumple con tales condiciones o, en caso de incumplimiento, se reanuda el procedimiento en la etapa donde quedó suspendido. Además, dichas disposiciones ofrecen que si cumple cabalmente las condiciones de suspensión, el procesado queda exonerado y el delito no aparecerá como antecedente.

Asimismo, presentan las siguientes diferencias:

36 El Artículo 287 Bis I del Código Penal del Estado de Nuevo León entró en vigor el 28 de abril de 2004.

37 El Artículo 610 del Código Penal del Estado de Nuevo León entró en vigor el 25 de noviembre de 2004.



Artículo 287 Bis I, Código Penal de Nuevo León (Disposición sobre Violencia Familiar)	Artículo 610, Código de Procedimientos Penales de Nuevo León
<p>Los procesados pueden solicitar este mecanismo en cualquier momento del proceso judicial antes de la sentencia.</p>	<p>Los procesados cuentan con hasta 15 días a partir de la fecha del auto de prisión o de sujeción a proceso para solicitar la aplicación de este mecanismo.</p>
<p>Está disponible para los procesados que no hayan sido declarados culpables del delito de violencia familiar.</p>	<p>Disponible sólo para quienes no tienen antecedentes penales.</p>
<p>A los procesados se les ordena recibir terapia hasta por 12 meses.</p>	<p>A los procesados se les incluye en un programa de supervisión con condiciones específicas por un lapso de uno a tres años.</p>
<p>No se designa a ninguna dependencia gubernamental como responsable de la supervisión de las condiciones que estableció el juez para la liberación.</p>	<p>La Secretaría de Seguridad Pública del Estado es responsable de supervisar el cumplimiento de las condiciones de liberación fijadas por el juez.</p>



Resultados de Renace en personas que recibieron la suspensión

En la experiencia de Renace, la suspensión es una alternativa segura, viable y útil frente a la prisión preventiva.

	2004 (Abril)	2005	2006	2007	2008	2009 (Junio)	Total ³⁸	%
Nuevos asuntos	64	325	250	160	190	89	1078	
Pendientes del año anterior	0	51	110	289	156	193		
Total	64	376	360	449	346	282		
Asuntos concluidos								
Cumplieron todas las condiciones impuestas por el juez	11	257	69	263	117	84	801	74.3%
No cumplieron todas las condiciones impuestas por el juez**	2	7	1	27	35	12	84	7.8%
Cometieron otro delito mientras estaban en suspensión	0	2	1	3	1	0	7	0.6%
Pendientes del año en curso	51	110	289	156	193	186	186	17.3%

**NOTA: A diferencia del caso de libertad bajo caución, a un liberado bajo la suspensión el Tribunal le impone cumplir un tipo de programa de supervisión y/o tratamiento y, por lo tanto, Renace le informa los incidentes de incumplimiento de los casos bajo su suspensión. En cambio, no los reporta cuando el tratamiento no es impuesto por el juzgado sino sólo exigido según las reglas del propio Renace. La comisión de delitos adicionales por parte del procesado se reporta al Juzgado en ambos esquemas, suspensión y libertad bajo caución.

38 Resultados totales del programa de fianza de julio 2002 a diciembre 2008

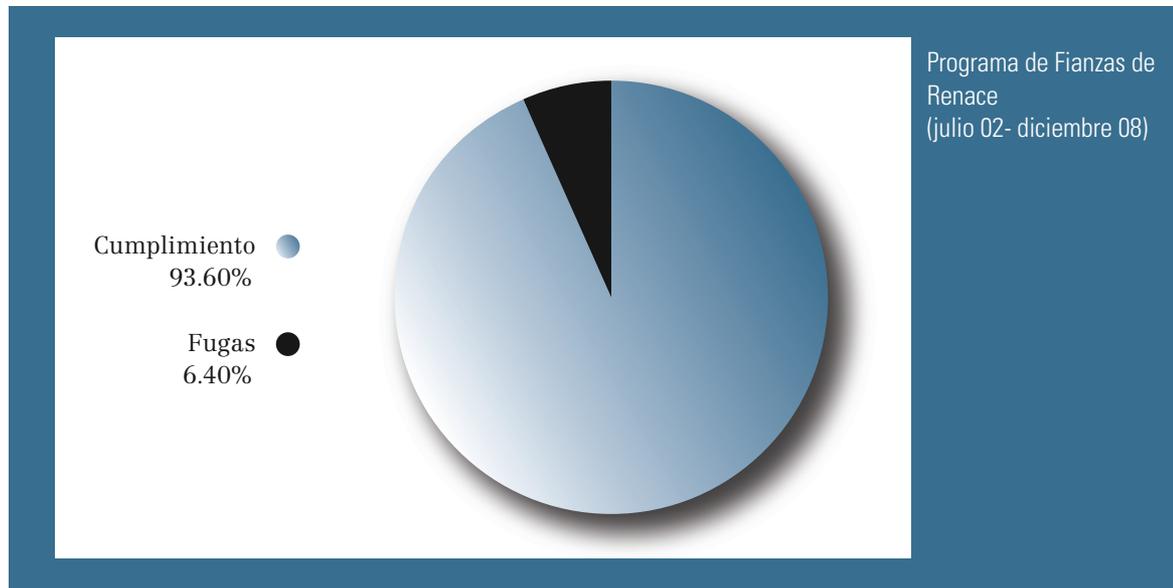


e. Beneficios del programa de Renace

Este modelo de supervisión de libertad bajo caución ha contribuido a generar una tasa de fuga o reincidencia promisoriamente baja. De

las 1,245 personas que han participado en el programa de fianzas entre julio de 2002 y diciembre de 2008, sólo huyó el 6.4% (Gráfica 7).

Gráfica 7. Personas en Libertad Bajo Caución



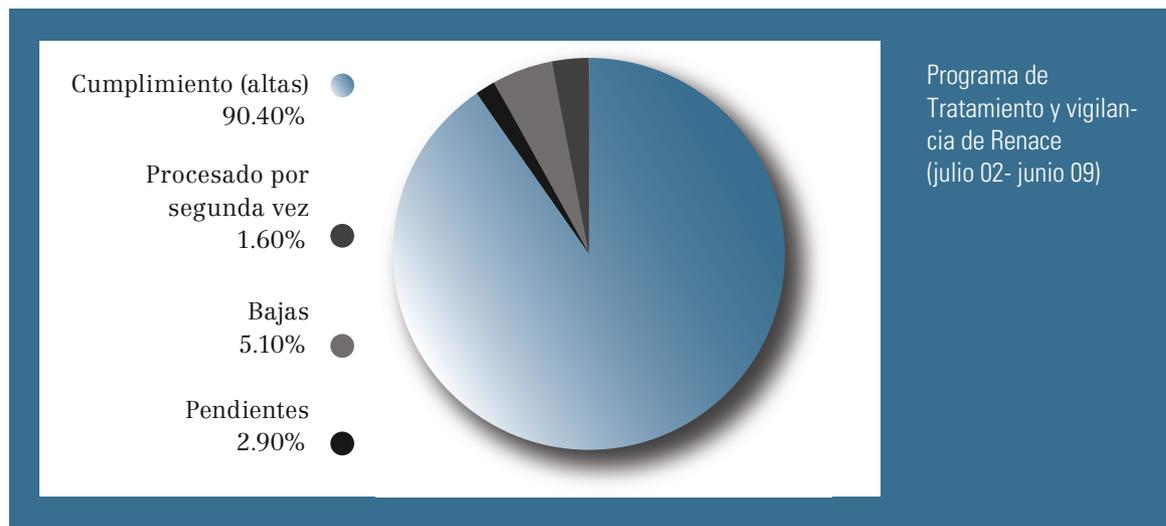
Renace ha contribuido al uso más eficientes de los recursos penitenciarios. Entre julio de 2002 y diciembre de 2008 extendió fianzas a 1,245 personas por medio de pólizas con un valor total de 8.3 millones de pesos (USD 690,000 aproximadamente). Una porción mínima de esos fondos tuvo que ser pagada por Telmex, por el 6.4% de los imputados que fueron supervisados, se fugaron y no acudieron a juicio.

Se calcula que el Estado de Nuevo León gasta aproximadamente 140 pesos (unos USD 12) diarios para mantener a una persona en prisión, lo cual no incluye los costos indirectos que implican apoyar a los cónyuges y menores cuya manutención depende del reo, y los impuestos que éste hubiera pagado de contar con un empleo formal. En esa entidad las personas acusadas de delitos no graves permanecen un promedio de un año en pri-

sión esperando la conclusión de su proceso judicial. De ese modo, suponiendo que por la intervención de Renace se evitó que cada uno de los 1,245 imputados estuviera un año preso, se ahorró al Estado 63.6 millones de pesos (alrededor de USD 5.3 millones) en gastos directos durante el periodo de julio de 2002 y junio de 2009. En comparación, el costo anual del programa de supervisión de las personas en libertad bajo caución de Renace asciende a sólo 4,000 pesos (USD 370, aproximadamente) por imputado, o 4.9 millones de pesos (unos USD 460,650) por

el total de los 1,245 imputados beneficiados. Este cálculo incluye los programas de fianzas y prevención de delitos, los gastos relacionados con el salario del personal y de oficina, equipos y transporte. Además, se calcula que la tasa de reincidencia³⁹ de quienes delinquen por primera vez y son liberados bajo fianza sin contar con supervisión es de entre el 30 y 35% en Nuevo León. Una encuesta de personas en prisión en el Estado arrojó que un 69% no tenían antecedentes penales, frente al 31% que eran reincidentes.⁴⁰

Gráfica 8. Personas en supervisión



³⁹ Renace clasifica como “reincidente”, para su control de seguimiento, a quienes estando acusados de un delito se les implica en otro a través de una detención posterior o inicio de un proceso independientemente si tienen o no una sentencia condenatoria; esto, a diferencia de la definición legal de reincidente, en la cual se refiere a una persona que comete un nuevo delito luego de una sentencia condenatoria

⁴⁰ *Diagnóstico de la situación de derechos humanos en el sistema penitenciario de Nuevo León*, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, AC, Monterrey, NL, 2005, p 5.



La supervisión caucional como la que ofrece Renace es eficaz para maximizar la probabilidad de que el liberado cumpla las condiciones de liberación mientras aguarda proceso. Además, ayuda a minimizar los factores de riesgo en la vida del imputado que pudieron haber contribuido a su enfrentamiento con la ley. Pero no obstante estos beneficios, como casi todos los programas de supervisión requiere mano de obra intensiva y es relativamente costoso de operar. Igualmente, se adecua mejor a los casos donde el imputado pudiera requerir algún tipo de supervisión y apoyo para asegurar los beneficios de su liberación.

En los casos donde los beneficiarios de Renace no comparecen, el juez fija un plazo para que se les localice. Si la organización logra encontrarlos, uno de sus trabajadores sociales le recuerda sus obligaciones legales. Posteriormente, el imputado se presenta con el defensor de oficio responsable, el cual suele solicitar al juez que le permita seguir gozando de su libertad bajo caución reportándose

a Renace. Dada la relación entre ésta y el Poder Judicial, en general esas peticiones son aceptadas.

Mientras se escribía este ensayo la Constitución mexicana fue reformada, incluyendo nuevas disposiciones sobre la libertad provisional, aparte de que antes varios Estados del país habían liberalizado sus regímenes en la materia.⁴¹

Una vez implementados, todos estos cambios asignarán mayor responsabilidad a los jueces para resolver sobre cuáles imputados han de ser puestos en libertad mientras aguardan el desahogo del juicio, y los pondrá ante mayor número de imputados elegibles para ser liberados provisionalmente.

Estos cambios exigen programas integrales que no sólo supervisen a imputados, sino que inviten a la liberaciones provisionales que no requieran supervisión, para ayudar a los jueces a decidir en qué casos se requieren condiciones más o menos gravosas de supervisión.

41 Los Estados de Chihuahua y Oaxaca aprobaron sus reformas en el 2006 eliminando los conceptos de delitos graves para la decisión sobre la prisión preventiva; ambos iniciaron su implementación (enero y septiembre de 2007, respectivamente) con el nuevo parámetro. No obstante, seis meses después de que entrara en vigor la reforma de Chihuahua, el Estado volvió a introducir un catálogo de delitos graves (unos 10 delitos). Oaxaca se mantuvo sin la clasificación de delitos graves hasta después de la reforma constitucional del 2008, que por lo establecido en el nuevo concepto en el artículo 19, la prisión preventiva será de oficio por una serie de delitos graves.

VI. CONCLUSIÓN

Desde una perspectiva de justicia equitativa, existe coincidencia en que todos los imputados deberían tener la misma oportunidad de ser considerados candidatos a la liberación, sin ser sujetos de discriminación por raza, sexo o situación económica. Igualmente, los de escasos recursos no deberían ser sometidos a sanciones más onerosas o a mayores probabilidades de recibir una sanción en razón de su condición económica.

En un Estado de derecho la equidad dicta que a las personas sólo puede encontrarse culpables mediante proceso, antes de castigárseles por un delito. Al ofrecer a los funcionarios judiciales información confiable sobre los imputados y opciones de supervisión previas al juicio, y al asumir la tarea de impartir servicios de supervisión, los servicios de evaluación y supervisión previos al juicio permiten a los tribunales acercarse a la meta de una justicia equitativa y basada en derecho, sin sacrificar la seguridad pública y mejorando la eficiencia.

El uso racional y limitado de la prisión preventiva puede traer menores niveles de criminalidad e inseguridad pública, al reducirse el hacinamiento en las penitenciarías y aumentar en cambio las probabilidades de rehabilitación de los reos, disminuyendo a la vez los índices

de reincidencia. Al mantener fuera del sistema carcelario a los imputados que esperan su proceso judicial se vuelve factible reducir el número de hogares rotos y comunidades afectadas debido al uso indiscriminado de la prisión preventiva. Esto mitiga algunas de las causas subyacentes en la actividad delictiva dentro de ciertas comunidades.

Los servicios de evaluación y supervisión también aseguran que los imputados comparezcan a sus citas y compromisos en el juzgado, y permiten disminuir el grado de discriminación entre ricos y pobres en la etapa previa al juicio.⁴² Al mismo tiempo, conllevan mayores facultades para los funcionarios judiciales al proporcionarles información más precisa para la toma de decisiones justas y razonadas sobre liberación o detención.

No todos los servicios de evaluación y supervisión son iguales. Algunos reciben y verifican información, valoran los riesgos, presentan recomendaciones al juzgado y supervisan a los procesados de alto riesgo que han sido liberados bajo caución. Otros, como los de supervisión, sólo desempeñan una o dos de esas funciones. En México, los responsables de las políticas y los profesionales del sistema judicial penal deben decidir qué tipo de servicios se adecuan mejor a sus necesidades,

42 Barry Mahoney et al., *Pretrial Services Programs: Responsibilities and Potential*, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Washington DC, marzo 2001, pp 22-34.



siempre que existan recursos financieros y voluntad política.

En este país la prisión preventiva se usa como regla en lugar de ser la excepción. A nivel nacional, la población en las penitenciarías creció de 96,000 reos en 1995 a 208,000 a finales de 2007, lo cual representa un incremento del 121%. Durante 2005 se pagaron cerca de 10.7 millones de pesos (unos USD 950,000) por día para mantener a la población penitenciaria.⁴³ Esto se traduce en casi 4 mil millones de pesos (alrededor de USD 355 millones) por año.

En virtud de que la prisión preventiva puede contribuir al aumento de la delincuencia, por los nocivos efectos del hacinamiento en las penitenciarías y la desintegración familiar, entre otros factores, cualquier intervención que reduzca su uso tiene el potencial de minimizar a futuro las consecuencias de mayor criminalidad. Sólo reducir a la mitad la población nacional de 96,000 detenidos antes del juicio le ahorraría a los mexicanos cientos de millones de pesos cada año. Estos ahorros pueden invertirse en servicios de evaluación y supervisión previos al juicio y otras intervenciones, incluidos programas de reinserción comunitaria, que tienen mayores probabilidades de incrementar la seguridad pública. En otras palabras, esos recursos podrían invertirse en programas y servicios con un auténtico potencial de prevención del delito.

Según la información disponible, los servicios de evaluación y supervisión previos al juicio son viables económicamente y deseables, tomando en consideración su potencial para redistribuir el gasto gubernamental hacia mejores sistemas para resguardar la seguridad. En estados mexicanos donde las reformas al régimen de prisión preventiva están aplicándose, llegó el momento de que los formadores de políticas consideren seriamente el desarrollo de dichos servicios, que pueden implementarse de diversas maneras, sin olvidar que han de ser neutrales, o sea, no deben depender del Ministerio Público ni de los abogados defensores. Cada estado podría incorporarlos a sus propias estructuras, de modo que serían los funcionarios públicos los responsables de desempeñar las labores que en otros casos presta el personal especializado; los servicios de evaluación y supervisión estarían a cargo del gobierno.

O bien, cada estado contrataría a organizaciones sin fines de lucro para ofrecer, en su nombre, esos servicios. Esas mismas organizaciones podrían asimismo recabar donativos privados y solicitar subsidios, en cuyo caso el estado tampoco absorbería la carga financiera que implican los servicios.

Considerando el potencial de cada uno de estos modelos institucionales para ahorrar costos y mejorar la seguridad pública, independientemente de por cuál opte el gobierno está obligado a brindarles apoyo legal, político y financiero.

43 Guillermo Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, 2010.

Actualmente, el Proyecto Presunción de Inocencia en México está brindando asesoría al Estado de Morelos para establecer el primer modelo completo de servicios previos a juicio, el cual incluye la evaluación y supervisión. A través de un comité de medidas cautelares, representantes del Proyecto y del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos han estado trabajando por más de un año y medio aproximadamente en los mecanismos para la creación de dichos servicios.

El trabajo ha incluido un análisis de la aplicación de las medidas cautelares en el nuevo sistema de justicia para adolescentes, talleres con los operadores, modificación del marco normativo, elaboración de los instrumentos y procedimientos y capacitaciones. Como se ha expuesto en la presente monografía, el modelo consiste en la evaluación de los riesgos de cada detenido previa a la audiencia de control de la detención para brindar información verificada a las partes y en el establecimiento de programas de supervisión involucrando a programas gubernamentales y de la sociedad civil.

El objetivo de esta nueva mecánica es preservar la presunción de inocencia y proteger la seguridad pública. Así en el marco del sistema de justicia penal para adolescentes de Morelos, se está generando una experiencia mexicana para beneficio estatal, nacional e internacional.

OSI- Open Society Institute

El objetivo del Instituto para una Sociedad Abierta (Open Society Institute, OSI), fundación privada sin fines de lucro, consiste en conformar la política pública para promover el gobierno democrático, los derechos humanos y la reforma económica, legal y social. En el ámbito local, el OSI implementa toda una gama de iniciativas de promoción del Estado de Derecho, la educación, la salud pública y la independencia de los medios de comunicación. Al mismo tiempo, el OSI se esfuerza por formar alianzas a través de fronteras y continentes en temas tales como el combate contra la corrupción y los abusos contra los derechos humanos.

El OSI fue establecido en 1993 por el inversor y filántropo George Soros para dar respaldo a sus fundaciones en Europa Central y del Este y en la ex Unión Soviética. Dichas fundaciones se establecieron, a partir de 1984, para ayudar a las transiciones nacionales desde el comunismo. El OSI ha extendido las actividades de la red de fundaciones Soros a otras zonas del mundo en las que la transición a la democracia es especialmente preocupante. La red de fundaciones Soros engloba a más de 60 países, entre ellos Estados Unidos.

www.soros.org

Junta Directiva

La Justice Initiative se gobierna por una junta de directores compuesta por los siguientes miembros:

Aryeh Neier (*Presidente*),
Chaloka Beyani,
Maja Daruwala,
Anthony Lester QC,
Jenny S. Martinez,
Juan E. Méndez,
Diane Orentlicher,
Wiktor Osiatynski,
Herman Schwartz,
Christopher E. Stone,
Abdul Tejan-Cole,
Hon. Patricia McGowan Wald

Personal

James A. Goldston, *director ejecutivo*;
Robert O. Varenik, *director de programas*;
Zaza Namoradze, *director de la oficina de Budapest*;
Kelly Askin, *alto oficial legal, justicia internacional*;
David Berry, *alto oficial, comunicaciones*;
Sandra Coliver, *alto oficial legal, libertad de información y expresión*;
Katy Mainelli, *directora de administración*;
Chidi Odinkalu, *alto oficial legal, África*;
Martin Schonteich, *alto oficial legal, justicia penal nacional*;
Rupert Skilbeck, *director de litigio*;
Denise Tomasini-Joshi, *oficial legal, justicia penal nacional*.

Correo electrónico: info@justiceinitiative.org

www.justiceinitiative.org

Contactos

Abuja
Plot 1266/No.32
Amazon Street
Maitama, Abuja, Nigeria
Teléfono: +234 9 413-3771
Fax: +234 9 413-3772

Budapest
Oktober 6. u. 12
H-1051 Budapest, Hungary
Teléfono: +36 1 327-3100
Fax: +36 1 327-3103

Bruselas
Rue d'Idalie 9-13
B-1050 Brussels, Belgium
Teléfono: +32-2-505-4646
Fax: +32-2-502-4646

Londres
Cambridge House
100 Cambridge Grove
Hammersmith London
W6 0LE United Kingdom
Teléfono: +44 207 031 0200
Fax: +44 207 031 0201

Nueva York
400 West 59th Street
New York, NY 10019, USA
Teléfono: +1 212-548-0157
Fax: +1 212-548-4662

Washington DC
1120 19th Street, N.W.,
8th Floor.
Washington, DC 20036 USA
Teléfono: +1 202 721 5600

Mientras usted lee estas líneas más de 95 mil personas en México se encuentran presas esperando el día de su sentencia, es decir están en prisión sin condena. Son 95 mil personas que se presumen inocentes pero que sufren, padecen la privación de la libertad en las condiciones dantescas que prevalecen en las cárceles mexicanas: un entorno de autogobierno, violencia y enfermedad. Cada año 40 mil personas son liberadas después de haber sido sometidas a investigación y procesos judiciales, muchas de ellas fueron privadas de su libertad por varios meses perdiendo su trabajo, familia o salud.

Hoy en día se justifica la extendida práctica de la prisión preventiva argumentando que el encarcelamiento de los acusados reduce la incidencia delictiva y la inseguridad ciudadana, que garantiza la reparación del

daño y que sólo aplica a individuos que de permanecer en libertad, serían un gran peligro para la sociedad y las víctimas del delito. En estas páginas se presenta evidencia empírica que ilustra que estos argumentos son falsos, y que se podría evitar que miles de personas fueran privadas de su libertad y arrebatadas de sus actividades productivas (además del empobrecimiento económico y desgaste moral de los detenidos y sus familias), sin que la sociedad o las víctimas quedaran desprotegidas.

Despojada de sus mitos y retórica, la prisión preventiva en México queda evidenciada como una práctica en expansión que ha sido utilizada irracional e indiscriminadamente y constituye un pilar de una política criminal desesperada ante el desbordamiento de la autoridad por el fenómeno delictivo y por la demanda ciudadana de seguridad.

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE

Open Society Justice Initiative

Open Society, promueve reformas a los sistemas de justicia basadas en la protección de los derechos humanos, y contribuye a la creación de infraestructura jurídica para sociedades abiertas alrededor del mundo. La Justice Initiative combina litigio, asesoría en cuestiones jurídicas, asistencia técnica y diseminación de conocimientos que aseguran avances en las siguientes áreas prioritarias: anticorrupción, igualdad y ciudadanía, libertad de información y expresión, justicia internacional y justicia penal nacional. Sus oficinas están en Abuja, Bruselas, Budapest, Londres, Nueva York y Washington, D.C.

www.justiceinitiative.org



OPEN SOCIETY INSTITUTE
& Soros Foundation Network